

HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA



HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA

Markku Hirvonen
Kalle Määttä

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta

www.eduskunta.fi/trv

Helsinki 2015

ISBN 978-951-53-3583-8 (nid.)

ISBN 978-951-53-3584-5 (PDF)

ISSN 1798-4688 (painettu)

ISSN 2342-6616 (verkkojulkaisu)

Sisällys

Valiokunnan alkusanat	11
Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista 2010–2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle; tiivistelmä	12
Rapport till riksdagens revisionsutskott om åtgärder 2010–2014 för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet – resumé.....	21
Report to the eduskunta audit committee on measures to combat the shadow economy and white-collar crime in 2010–2014; summary.....	30
OSA I: SELVITYKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	
1 Tutkimustehtävä ja tutkimussopimus	41
2 Tutkimuksen lähtökohdat ja lähestymistapa.....	43
2.1 Tutkimuksessa arvioitavat toimenpiteet.....	43
2.2 Lähestymistapa.....	45
2.3 Käsitteistöä.....	47
2.4 Tutkimuskohteet ja arviointitavat.....	49
2.4.1 Hankearviointi	49
2.4.2 Rakennusalaan kohdistettujen harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden tarkastelu	51
2.4.3 Asiantuntijahaastatteluiden ja kyselyiden toteuttaminen	52
3 Harmaan talouden torjunnan toimenpidekokonaisuus.....	54
3.1 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta aikaisemmissa hallitusohjelmissa ...	54
3.2 Aikaisemmat talousrikostorjuntaohjelmat	55
3.3 Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2010 vp	56
3.4 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma ja pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma	59
3.5 Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma	61
3.6 Hallituksen kehysriihi 21.3.2013.....	66
3.7 Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013.....	67

3.8 Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma	68
4 Välittömästi ennen hallituskauden alkua voimaan tulleet lait ja lainmuutokset	70
4.1 Harmaan talouden selvitysyksikön perustaminen	70
4.2 Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa.....	71
4.3 Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus	71

OSA II: HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAAN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS JA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEIDEN TOTEUTUS HALLITUSKAUDEN AIKANA

5 Tilaajavastuulain uudistaminen.....	73
5.1 Tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen	73
5.2 Tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden laajentaminen ja viranomaistietojen saatavuuden helpottaminen	74
5.3 Tilaajavastuulain rikkomisesta määrättävän laiminlyöntimaksun muuttaminen	76
5.4 Kansainvälinen selvitys tilaajavastuun sääntelykeinoista.....	79
5.5 Tilaajavastuulain kokonaisuudistus	79
5.6 Kokonaisarvio tilaajavastuulain uudistuksesta 2014 (HE 161/2014 vp).....	81
5.7 Verovelkarekisteri.....	82
6 Hankintalainsäädännön uudistaminen	85
6.1 Työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen julkisissa hankinnoissa	85
6.2 Hankintalain kokonaisuudistus	86
7 Rakennusala koskevat uudistukset	88
7.1 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus.....	88
7.2 Veronumero.....	89
7.3 Rakennustyömaiden ilmoitusvelvollisuus	91
7.4 Pienrakennuttajien ilmoitusvelvollisuus.....	94
7.5 Valtuutettu urakoitsijajärjestelmä.....	94
8 Arvio rakennusala koskevien uudistusten vaikutuksista rakennusallalle tehtyjen kyselyjen ja tilastojen perusteella	97
8.1 Lähtökohdat.....	97
8.2 Vastaaajien arviot harmaan talouden kehityksestä rakennusallalla 2009 ja 2014	98
8.3 Rakennusalan yritysten ilmoittama palkkasumma on kasvanut suhteessa liikevaihtoon.....	101

8.4 Harmaan talouden vaikutus rakennusalan kilpailuneutraliteettiin	102
8.5 Rakennusalan ulkomaisiin yrityksiin liittyvät valvontaongelmat	103
9 Ulkomaalaiset yritykset ja niiden työntekijät	109
9.1. Tausta	109
9.2 Kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta	110
9.3 Lähdeveron pidätysvelvollisuuden laajentaminen maksettaessa työkorvausta Suomessa tehdystä työstä	115
9.4 Kysymys ulkomaisen työnantajan velvollisuudesta periä lähdevero tai suorittaa ennakonpidätys silloin kun se maksaa palkkaa Suomessa tehdystä työstä	119
10 Kassatoimialat	122
10.1 Tyyppihyväksytyt kassakoneet ja kuitinantovelvollisuus	122
10.2 Alkoholilain soveltamisala, luvanhaltijan omistussuhteiden muutokset ja laiminlyöntimaksu	125
11 Käteisrahan käytön sääntely	128
11.1 Käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen	128
11.2 Käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa	129
12 Kuljetusala koskevat muutokset	131
12.1. Joukkoliikennelaki	131
12.2 Kaupalliset tavarankuljetukset tiellä (tavarankuljetuslaki)	132
12.3 Tehostetun liikennelupavalvonnan tuloksista	133
13 Tiedonvaihdon ja tietojen saannin tehostaminen	136
13.1 Harmaan talouden selvitysyksikön tietojen hyväksikäyttömahdollisuudet	136
13.2 Rahanpesutietojen hyväksikäyttömahdollisuudet	138
13.3 Tilintarkastajien raportointivelvollisuus rikosepäilyistä	141
13.4 Vihjetietopalvelu	142
14 Insolvenssioikeus	144
14.1 Konkurssilain uudistaminen	144
14.2 Ulosoton erikoisperinnän tehostaminen	146
14.3 Ulosottomenettelyssä varattomiksi todettujen yritysten poistaminen kaupparekisteristä	148
15 Talousrikosprosessin kokonaisajan lyhentäminen	152

15.1 Yleistoimet talousrikosprosessin lyhentämiseksi.....	152
15.2 Syyteneuvottelu.....	156
15.3 Hallinnolliset sanktiot vähäisissä rikoksissa	159
16 Seuraamusten tehostaminen	162
16.1 Törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistusten korottaminen.....	162
16.2 Käännetyn todistustaakan soveltaminen rikoshyödyn tuomitsemisessa.....	164
16.3 Liiketoimintakielto	166
16.3.1. Liiketoimintakiellon tehostaminen	166
16.3.2 Liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden julkistaminen	171
16.4 Rekisterimerkintärikos.....	172
16.5 Törkeä kiskonnantapainen työsyryntä.....	173
16.6 Oikeushenkilön rangaistusvastuu.....	174
16.7 Ympäristörikosten tehokkaampi tutkinta	176
17 Työoikeuden alaan kuuluvat hankkeet	178
17.1 Velvollisuus palkan maksamiseen pankkitilille	178
17.2 Työsuojaus ja harmaan talouden torjunta.....	178
18 Kansalliset verohankkeet	182
18.1 Romualan käännetty arvonalisäverovelvollisuus	182
18.2 Palkka.fi -palvelun kehittäminen	182
18.3 Pienten työnantajien välillisiin työvoimakustannuksiin liittyvien menettelytapojen yksinkertaistaminen	183
18.4 Työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen	184
18.5 Veronumeron käytön laajentaminen	184
18.6 Sähköisten tilinpäätöstietojen vastaanottaminen.....	185
19 Lainmuutoksia, joissa harmaan talouden torjunta on ollut esillä.....	187
19.1 Laki ajokorttilain muuttamisesta (941/2013).....	187
19.2 Eräiden valmisteverolakien muutokset	187
19.4 Vaihtoehtorahastoja koskeva lainsäädäntö.....	189
19.5 Säätölaki	189
19.6 Työtapaturma- ja ammattitautilaki.....	190
20 Kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma ja sitä sivuavat hankkeet	192

20.1 Kansainvälisen veronkierron torjunta hallitusohjelmassa.....	192
20.2 Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen torjuntaohjelma	193
20.2.1 Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu	193
20.2.2 Verovalvonta ja verotustietojen vaihto	194
20.2.3 Tietojen julkisuus	194
20.2.4 Julkiset hankinnat	195
20.2.5 Veroasiat kehitysyhteistyössä	196
20.2.6 Yleisarviota ohjelmasta ja sen toteuttamisesta	197
20.3 Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistus; kysymys suomalaisomistuksen hallintarekisteröinnistä	198
20.4 Hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajia koskevan tietojen saannin parantaminen ja osingoista perittävä lähdevero	206
20.5 Etävälittäjien ilmoitusvelvollisuus	209
20.6 Maakohtainen raportointi valtion enemmistöomisteisissa yhtiöissä	211
20.7 Siirtohinnoittelun ja eräiden muiden liiketoimien valvonnan ja ohjauksen tehostaminen	212
20.8 Veroparatiisien hyväksikäytön torjuntaa teoriassa ja käytännössä	215
20.8.1 Veroparatiisien käytöstä ja sen torjunnasta verosuunnittelussa	216
20.8.2 Pyrkimykset veroparatiisivaltioden avulla tapahtuvan tulojen salaamisen estämiseksi	217
20.8.3 Veroparatiisijärjestelyt käytännön verovalvonnan ja viranomaistoiminnan kohteina	220
20.8.4 Tehokkaan katumisen mahdollistava säännös	226
21 Muut hankkeet	228
21.1 Tiedotuskampanja	228
21.2 Lainsäädäntösuunnitelma	229
21.3 Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäisy	230
21.4 Jälkiseuranta	230
22 Oikeuskäytäntö	232
22.1 Ne bis in idem -ratkaisut	232
22.2 Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä vero- tai tullinkorotuksesta (781/2013)	234
22.3 Itsekriminointisuoja	235
22.4 Rangaistusten mittaaminen	242

22.5 Muuta oikeuskäytäntöä.....	243
---------------------------------	-----

OSA III: VIRANOMAISTOIMINTA HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA

23 Viranomaistoiminnan resursointi, ohjaus ja toteutuminen.....	245
23.1 Kokonaiskuva	245
23.3.1 Torjuntaohjelman yhteydessä myönnettyjen lisäresurssien kokonaismäärä	246
23.2 Poliisihallinto.....	247
23.2.1 Talousrikollisuuden tilannekuva ja poliisin toimintaa kuvaavat tunnusluvut	247
23.3.2 Resurssit ja niiden käyttö.....	248
23.3.3 Talousrikostutkijoiden näkemykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä.....	251
23.3 Talousrikossyyttäjät.....	252
23.3.1 Resurssitilanne ja siihen liittyvät uhkakuvat	252
23.3.2 Talousrikossyyttäjien näkemykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä.....	253
23.4 Tuomioistuimet.....	255
23.5 Ulosottolaitos	255
23.6 Konkurssiasiamiehen toimisto.....	256
23.7 Verohallinto.....	257
23.7.1 Myönnetyt resurssit.....	257
23.7.2 Resurssien käyttö harmaan talouden torjunnassa ja saavutetut tulokset	259
23.7.3 Verotarkastajien ja asianvalvojen käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä	261
23.8 Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö	264
23.9. Tullihallinto.....	264
23.10 Työsuojeluhallinto	265
23.11 Kilpailu- ja kuluttajaviraston kartelliyksikkö	267

OSA IV: HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAOHJELMIEN JA NIIDEN TOTEUTTAMISEN ARVIOINTI

24 Johtopäätökset	269
24.1. Yleistä	269
24.2 Näkökohtia ohjelman rakenteesta ja harmaan talouden torjuntahankkeiden erittelystä	270

24.3 Koordinointi- ja ajoitusongelmat	272
---	-----

OSA V KEHITTÄMISEHDOTUKSET

25 Periaatteelliset lähtökohdat.....	276
26 Konkreettisia toimia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi	281
26.1 Talousrikosprosessien keston lyhentäminen	281
26.2 Seuraamusjärjestelmän kehittäminen.....	281
26.2.1 Törkeiden talousrikosten rangaistusasteikkojen ja verorikosten tunnusmerkistöjen tarkistaminen	282
26.2.2 Syyteneuvotteluja koskevan lainsäädännön kehittäminen	283
26.2.3 Törkeä kiskonnantapainen työsyRJintä	283
26.2.4 Rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn kehittäminen	284
26.2.5 Oikeushenkilön rangaistusvastuu	284
26.2.6 Liiketoimintakiellon tehostaminen.....	285
26.2.7 Hallinnollisten seuraamusmaksujen kehittäminen.....	286
26.2.8 Veronumerojärjestelmän sanktioinnin kehittäminen	287
26.2.9 Rikoshyödyn poisottamiseen liittyvän säännöStön tarkistaminen.....	287
26.3 Viranomaisten tietojen saannin ja tietojen vaihdon kehittäminen.....	288
26.3.1 Rahanpesun torjuntaa varten annettujen ilmoitusten hyväksikäyttö harmaan talouden torjunnassa.....	288
26.3.2 Velvoitteidenhoitoselvitysten kehittäminen.....	289
26.4 Tilajavastuulain uudistaminen ja verovelkarekisteri	290
26.4.1 Nykymuotoisen tilajavastuulain toimivuuden parantaminen	290
26.4.2 Lähetettyjen työntekijöiden todistukset	291
26.4.3 Tilajavastuulain kokonaisuudistus	291
26.4.4 Verovelkarekisterin kehittäminen Tullin verovelkojen osalta	292
26.5 Harmaan talouden toimintamahdollisuuksien rajaaminen.....	293
26.5.1 Veronumerojärjestelmän laajentaminen harmaan talouden kannalta herkille toimialoille tai kansallisen tulorekisterin käyttöönotto.....	293
26.5.2 Alkoholilainsäädännön uudistamiseen liittyvät valvonnan tehostamistarpeet ...	293
26.5.3 Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden säätäminen pakollisiksi.....	294
26.5.4 Henkilöstöpäiväkirja	294
26.5.5 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus tiekuljetuksissa	296

26.5.6 Taloudelliset toimintaedellytykset ja taloudellinen luotettavuus luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan sekä valtion varoista myönnettävien yritystukien ehtoina	297
26.6 Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan ja verorikostapauksiin liittyvien toimintamallien ja mahdollisuuksien selkeyttäminen	298
26.6.1 Toiminnan organisointivaihtoehtojen selvittäminen.....	299
26.6.2 Verotarkastajien valtuuksien tehostaminen.....	300
26.6.3 IT-forensics toiminnon perustaminen Verohallintoon	300
26.6.4 Korruptiohavaintojen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle.....	301
26.6.5 Ennakkoperintärekisterin toimivuuden tehostaminen	301
26.6.6 Osakeyhtiöiden verovelkojen siirtäminen vastuuhenkilön vastuiksi	302
26.6.7 Kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuvan verovalvonnan tehostaminen Verohallinnossa.....	302
26.6.8 Sijoitustoimintaan liittyvän vuosi-ilmoitusvelvollisuuden toimivuuden selvittäminen ja laajentaminen.....	303
26.6.9 Luottolaitosten vertailutietotarkastusten toimivuuden varmistaminen ja ulkomaista rahaliikennettä koskevien tietojen saanti Verohallinnon käyttöön	303
26.6.10 Kansainvälisten tavaravirtojen valvonnan ja arvonlisäveropetosten torjunnan kehittäminen.....	304
26.6.11 Viranomaisten yhteinen talousrikosten tiedustelutoimintaan keskittynyt tiedustelu- ja analyysiyksikkö.....	305
26.6.12 Viranomaisten yhteisen tilannekuvan ja torjuntastrategian muodostaminen ..	306
Lähdeluettelo.....	307
Virallislähteet.....	307
Kirjallisuuslähteet.....	316
Pöytäkirjat ja muut vastaavat asiakirjat.....	321
Haastattelut, ml. sähköpostitiedustelut.....	321
Säädökset	323
Lyhenteet	325
Liitteet	327
Liite 1. Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri.....	327
Liite 2. Liiketoimintakieltoon määrätty	328
Liite 3. Liiketoimintakiellon rikkomiset.....	329
Liite 4. Verovelkarekisteriin merkittyjen yritysten lukumäärä yritysmuodoittain	329

Liite 5. Verovelkarekisteriin merkityt yritykset toimialoittain.....	330
Liite 6. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitykset vv. 2012 – 2014.....	331
Liite 7: Rakennusalan markkinoiden nykytila (Pekka Lith 18.1.2015).....	334

Valiokunnan alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kuudes tutkimusjulkaisu on valmistunut. Tutkimuksen aiheena on harmaan talouden torjunnantoimenpiteiden arviointi vuosina 2010–2014, ja se on julkaistu sähköisesti tarkastusvaliokunnan julkisilla internet-sivuilla.

Tutkimuksen toteutti Harmaa Hirvi Oy avoimeen tarjouskilpailuun perustuen ja tutkimustyö käynnistyi syyskuussa 2014. Tutkijoina toimivat verotusneuvos Markku Hirvonen ja dosentti Kalle Määttä sekä asiantuntijana professori Anne Alvesalo-Kuusi.

Tarkastusvaliokunta nimesi tutkimukselle ohjausryhmän, johon ovat kuuluneet puheenjohtajana kansanedustaja Tuija Brax sekä jäseninä kansanedustajat Heli Paasio, Eero Lehti, Pirkko Ruohonen-Lerner, Sirkka-Liisa Anttila ja Katja Hänninen, valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen valtionvarainvaliokunnasta, tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi Valtiontalouden tarkastusvirastosta sekä valiokuntaneuvokset Nora Grönholm, Matti Salminen ja ylitarkastaja Raimo Laitinen tarkastusvaliokunnasta. Ohjausryhmä kokoontui kahdesti.

Tarkastusvaliokunta asetti tutkimuksen päätavoitteeksi selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituksen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjunnassa. Tämän lisäksi tuli arvioida mm. hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta, tuottaa tietoa hyvistä käytännöistä ja torjuntaa vaikeuttavista tekijöistä ja esittää johtopäätökset ja kehittämissuosituksia harmaan talouden torjunnan jatkotoimenpiteistä.

Arviointitutkimuksessa on luotu kattava kuva harmaan talouden torjunnan toteutuneista, keskeneräisistä ja toteutumatta jääneistä lainsäädännön uudistuksista ja selvityshankkeista vuodesta 2010 alkaen. Tämä laaja hankekokonaisuus on taustoitettu aiempien hallitusohjelmien torjuntaohjelmilla ja päivitetty tammikuun puoliväliin 2015.

Tutkimuksen tulokset ja kehittämis ehdotukset tarjoavat valiokunnan jatkotoimille, aihepiiristä käytävälle keskustelulle ja tulevien vuosien harmaan talouden torjunnalle hyvän pohjan. Toivottavasti se innoittaa myös virinnyttä akateemista tutkimusta ja toimii tiekarttana tulevien vuosien viranomaisarvioille. Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijaryhmää hyvästä työstä ja ohjausryhmää hyvistä kommentteista ja keskusteluista.

Tuija Brax

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista 2010–2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle; tiivistelmä

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käynnisti kesäkuussa 2014 tutkimuksen, jonka pääkysymyksenä on selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituksen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Tutkimuksen suorittajaksi valittiin syyskuussa 2014 Harmaa Hirvi Oy. Käytännön selvitystyöstä ovat vastanneet verotusneuvos Markku Hirvonen ja OTT, dosentti Kalle Määttä.

Tarjouspyynnön mukaan tutkimuksen tavoitteena on:

1. esittää ajantasainen, kattava ja tiivis katsaus hankekokonaisuuteen kuuluvista toimenpiteistä sekä hankkeiden nykytilasta ja ennakoiduista muutoksista,
2. arvioida hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta niiden etene-misvaihe huomioiden,
3. tuottaa tietoa viranomaistoiminnan onnistuneisuudesta koko harmaan talouden torjuntaketjussa (hankkeiden etenemisvaihe huomioiden),
4. tuottaa tietoa haastatteluihin tai kyselyihin perustuen hyvistä käytännöistä ja torjuntaa vaikeuttavista tekijöistä eri viranomaistasoilta sekä erityisesti käytännön torjuntatyötä tekeviltä työntekijöiltä,
5. esittää Suomeen soveltuvat ensisijaisesti pohjoismaiset ja mahdollisesti muut kansainväliset hyvät harmaan talouden torjunnan käytännöt ja
6. esittää johtopäätökset ja kehittämissuositukset harmaan talouden torjunnan jatkotoimenpiteistä, mahdollisista uusista toimenpiteistä ja torjuntatoimenpi-teiden vaikuttavuuden raportoinnista.

Selvitys perustuu laajan asiakirja-aineiston lisäksi lähes 70:n eri aloja, ministeriöitä ja viranomaisia edustavan asiantuntijan haastatteluihin sekä Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille, Rakennusliiton toimitsijoille, Verohallinnon, Poliisihallinnon, syyttäjälaitoksen ja ulosottohallinnon työntekijöille suunnattujen kyselyiden tuloksiin. Kaikkiaan käytettävissä on ollut yli 1 000 henkilön arviot ja käsitykset tilanteesta.

Yleistä

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma on ollut harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron sekä veroparatiisien torjunnan osalta harvinaisen kunnianhimoinen. Edellisen eduskunnan tarkastusvaliokunnan laatimaan ja eduskunnan yksimielisesti hyväksy-

mään mietintöön¹ perustuvaa laajaa ja kattavaa hallitusohjelmaa on täydennetty sekä harmaan talouden torjuntaohjelmalla että myöhemmin kehysriihessä ja rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetyillä lisähankkeilla. Merkittävänä on pidettävä myös viranomaisille vuosittain hallituskaudeksi myönnettyä 20 miljoonan euron lisärahoitusta harmaan talouden torjuntaan. Myös hallituksen muodostama harmaan talouden ministerityöryhmä osoittaa sen sitoutumista asiaan, samoin laaja tiedotuskampanja.

Hallituskauden aikana on toteutettu lukuisia lainsäädäntöuudistuksia, tehty mittava määrä erilaisia selvityksiä ja tuotettu työryhmien esityksiä. Näiden valmisteluun käytettyä työmäärää ei voida pitää vähäisenä. Osa ohjelmiin sisältyvistä hankkeista on valmistunut, osa hylätty, aloittamatta tai selvitysten kohteena. Toteutuneista lainsäädäntöuudistuksista suurin osa on niin tuoreita, ettei niistä ole konkreettisia vaikutusarvioita tehtävissä. Hallitusohjelman mukaan harmaan talouden vastaisen toimintaohjelman avulla tavoitellaan varovaisen arvion mukaan 300–400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Tämän toteutumisesta voidaan esittää arvioita vasta myöhemmin.

Viranomaiset ovat saamillaan lisäresursseilla pystyneet pitämään harmaaseen talouteen kohdistuvat torjuntatoimet kohtuullisella tasolla yleisten voimavarojen leikkauksista huolimatta. Ongelmana on näiden resurssien määräraikaisuus. Lisäresursoinnin päättymisen vuoden 2015 jälkeen merkitsisi useilla toiminnan sektoreilla vakavaa takaiskua harmaan talouden torjunnalle.

Arvioitavina oleviin valtioneuvoston periaatepäätökseen, kehysriihen linjauksiin ja rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyy yhteensä 35 toimenpide-ehdotusta, joista useat sisältävät useampia erillisiä alakohtia. Tällaisia yksittäisiä toimenpiteitä löytyy määrittelystä ja laskutavasta riippuen yli 90. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaiseen toimenpideohjelmassa on lisäksi lueteltu kaikkiaan 34 kohtaa, joissa kuvataan hallituksen jotakin toimenpidettä tai suhtautumista johonkin asiaan.

Selvitystä laadittaessa 15.1.2015 mennessä toteutettuja hankkeita oli 20, joista 2 ohjelman ulkopuolelta. Näistä oli varsinaisia lainsäädäntöuudistuksia 14, joista 2 ohjelman ulkopuolelta, loput selvityshankkeita tai viranomaisia ohjaavia toimenpiteitä. Toteutumattomia, siirrettyjä tai hylättyjä hankkeita on 19. Lisäksi 11 hanketta on selvityksen kohteena, valmisteilla tai 15.1.2015 vielä eduskunnassa.²

¹ TrVM 9/2010 vp

² Luvuissa ei ole mukana hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaiseen toimintaohjelmaan sisältyviä kohtia.

Kokonaiskuva

Yleisesti ottaen tarkastelujakson merkittävimpanä saavutuksena harmaan talouden torjunnassa voidaan pitää rakennusalan toteutettua toimenpidekokonaisuutta, jonka toteuttaminen ei olisi onnistunut ilman alan järjestöjen aktiivisuutta. Toimenpiteet ovat edellyttäneet käyttöönottovaiheessa merkittävää resurssipanostusta sekä alan yrityksissä että Verohallinnossa. Vuoden 2014 syyskuussa suoritetun kyselyn perusteella alan toimijoiden käsitykset harmaan talouden kehityssuunnasta ja sen aiheuttamista kilpailuhaitoista ovat muuttuneet selkeästi positiiviseen suuntaan verrattuna vuonna 2009 suoritettuun kyselyyn.

On kuitenkin huomattava, että myönteisestä kehityksen suunnasta huolimatta yli puolet vastanneista rakennusalan yrityksistä pitää harmaan talouden alalla aiheuttamaa kilpailuhaittaa edelleen vähintään kohtalaisena tai merkittävänä. Yhtenä syynä tähän on se, että vaikka Suomessa toimivia ulkomaisia yrityksiä ja niiden työntekijöitä pystytään tehostetun ilmoitusmenettelyn avulla valvomaan aikaisempaa paremmin, ei näiden yritysten työnantajavelvoitteita tai niiden valvontaa tehostavia säännösmuutoksia ole sen enempää verotuksen kuin työsuhtevalvonnan osalta toteutettu. Avoimena on myös kysymys siitä, missä määrin tulossa oleva tilaajavastuulain ja verovelkarekisterin yhdistelmänä syntyneessä oleva 10 000 euron järjestämättömien verovelkojen merkityksettömyys tulee antamaan lisää elintilaa harmaan talouden yrityksille.

Muut toimialat ovat kuljetus- ja romualoilla toteutettuja uudistuksia lukuun ottamatta jääneet sekä lainsäädännön että valvontaresurssien kannalta rakennusalan varjoon. Kuitintarjoamisvelvollisuus ja velvollisuus palkan maksamiseen pankkitilille ovat luonteeltaan lähinnä symbolisia toimia, jotka viestivät yhteiskunnan halua torjua harmaata taloutta. Tosiasiallisen harmaan talouden paljastamisen kannalta esimerkiksi kuitin tarjoamiseen kohdistetuilla valvontaresursseilla ei ole juuri merkitystä. Tyyppihyväksytyjä kassakoneita ja alkoholilainsäädännön valvontaan liittyviä uudistuksia koskevien hankkeiden peruuntuminen tai lykkäytyminen ei paranna ravintola-alalla tilastojen valossa pahentumassa olevan harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia.

Harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron kannalta merkittävä asiakokonaisuus liittyy tätä kirjoitettaessa avoinna olevaan arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistukseen, jossa on esitetty osakkeiden hallintarekisteröinnin sallimista myös suomalaisille. Tämä ratkaisu merkitsisi vakavaa takaiskua kansainvälisesti hyväksytyille pyrkimyksille omistusten ja rahavirtojen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Muilta osin toimenpiteet kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuvan verovalvonnan tehostamiseksi odottavat Suomessakin OECD:n ja EU:n puitteissa toteutettavaa kansainvälisen tietojen vaihdon kehittämistä.

Hallituskauden alussa harmaan talouden torjuntaan sijoitettu 20 miljoonan euron lisäpanostus on mahdollistanut verohallinnossa lähinnä rakennusalan uusiin velvoitteisiin liittyvien järjestelmien kehittämisen ja useissa muissa viranomaisissa talousrikistorjuntaan osoitetun lisäpanostuksen, joka on mahdollistanut harmaaseen talouteen kohdiste-

tun toiminnan tason säilyttämisen tai parantamisen yleisistä säästötavoitteista huolimatta. Kokonaisuutena panostukset lienevät maksaneet itsensä takaisin. Ongelmana on lisäresursoinnin määräaikaisuus ja pelko sen katkeamisesta, mikä monien viranomaisten kohdalla merkitsisi vakavia ongelmia ja toiminnan tason laskua.

Yleishavaintona vakavat koordinoitioongelmat ovat hallituksen hyvistä pyrkimyksistä huolimatta leimanneet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Tämän kritiikin ei olisi kuitenkaan pitänyt tulla yllätyksenä, koska Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti samaan asiaan huomiota jo yli kymmenen vuotta sitten. Koordinoinnin puuttuminen koskee sekä käytännössä yksittäisten ministeriöiden vastuulle ja näiden aikataulujen ja priorisointien varaan jääneitä lainsäädäntöhankkeita että viranomaistoimintaa. Lainsäädäntöhankkeissa keskeinen ongelma on liittynyt hankkeiden myöhästymiseen. Ajoitusongelmat lienevät osin lähteneet liikkeelle jo siitä, että esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä hankkeiden aikataulutusta ei ole määriteltä tarkasti ja monet hankkeet ovat käynnistyneet vasta hallituskauden loppuvaiheessa.

Viranomaisten yhteistyötä on koordinoitu ja toteutettu menestyksellisesti monissa käytännön hankkeissa kuten syyttäjien ja poliisin koulutusyhteistyössä, rakennustyömaiden kenttävalvonnassa ja ympäristörikosten valvonnan kehittämisessä. Strategisella tasolla viranomaisten yhteinen näkemys uhkakuvista, strategisista päämääristä ja toimenpiteiden ja resurssien suuntaamisesta on kuitenkin puuttunut. Käytettävissä ei ole myöskään mekanismeja sellaisen muodostamiseen. Ehkä selkeimpänä esimerkkinä ongelmasta on käytännön viranomaistoiminnan ja viranomaisyhteistyön täydellinen epäonnistuminen hallituksen painopistealueekseen ilmoittamaan veroparatiisien torjuntaan liittyvässä Liechtensteinilaispankin tapauksessa.

Hankekohtainen arviointi

Seuraavaan on koostettu keskeisiä näkökohtia siitä, kuinka harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on onnistuttu:³

- **Tilaa javastuulakia** on muutettu osittaisuudistuksin, ei kokonaisarviointiin perustuvalla laajalla reformilla. Tähän mennessä toteutettujen osittaisuudistusten vaikutuksia on pidetty verraten vähäisinä. Hallituksen esitys HE 161/2014 vp on osoittautunut sisällöltään kritiikille alttiiksi eikä siinä esitettyjä muutoksia säädetty voimaan 2015 vuoden alussa. Lakiesityksessä ehdotettiin esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden todistusten osalta hyvin toimivaksi koetun ratkaisun muuttamista epätarkoituksenmukaisemmalla sääntelyvaihtoehdolla. Hallituksen esityksen HE 161/2014 vp käsittely on tällä hetkellä kesken eduskunnassa.
- **Verovelkarekisteriä** koskevan lainsäädännön osalta heikkoutena on pidetty verovelkarajan säätäminen 10 000 euroksi. Hallituksen esityksessä esitettiin

³ Arviot on tehty 15.1.2015 tilanteen perusteella.

vielä 5 000 euron rajaa. Tuloksena on tilanne, jossa sopijapuolella voi olla 10 000 euroon nousevat järjestämättömät verovelat, jotka eivät edes tule tilaajan tietoon aikaisemmin vaaditun puhtaan verovelkatodistuksen tai maksusuunnitelman asemasta.

- **Hankintalain** 49 §:ään lisättiin 1.9.2012 alkaen rakennusalan työehtosopimusten noudattamista edellyttävä 3 momentti. Tällä muutoksella ei ole oletettu olevan merkittävää vaikutusta rakennusallalla. Kriittinen havainto on myös se, että säännöksen soveltamisala rajoittuu yksinomaan rakentamistoimintaan
- **Hankintamenettelyjä** koskevat EU-direktiivit annettiin keväällä 2014, minkä jälkeen jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa saattaa määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut direktiivien kansallista täytäntöönpanoa varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaavan työryhmän, joiden tulee valmistella kokonaisuudistus hallituksen esityksen muotoon siten, että lainsäädäntö voidaan saattaa voimaan vuoden 2016 keväällä. Valmistelu on edennyt tavoitellulla tavalla.
- **Rakennusalan** veronumeroa on yleisesti pidetty onnistuneena harmaan talouden torjuntakeinona. Tosin sen vaikutuksia ei tule arvioida yksin, vaan yhdessä rakennustyömailla 1.7.2014 käyttöön otetun, työntekijöitä ja rakennusurakoita koskevan erityisen ilmoitusvelvollisuuden kanssa.
- **Rakennusalan** kuukausittainen ilmoittamismenettely toteutui lähes tavoitellussa aikataulussa ja tavoitellun sisältöisenä. Rakennusalan kuukausittaiseen ilmoittamismenettelyyn liittyvä sääntelytaakka lienee muodostunut kuitenkin suureksi, kuten alun perin oletettiin. Vaikuttavuuden osalta on esitetty epäilyjä siitä, pystyykö Verohallinto analysoimaan asianmukaisesti ilmoitusvelvollisuuden avulla saamansa informaatiomassan ja käynnistämään riittävät tarkastus- ja perintätoimet epäiltyjen väärinkäytösten perusteella.
- **Pienrakennuttajien ilmoittamisvelvollisuus** toteutettiin lainsäädäntöhankkeena, vaikka se alun perin oli mainittu toimintaohjelmassa vain selvityshankkeena. Koska lainmuutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, on sen vaikutuksista vielä mahdoton tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.
- **Valtuutettu urakoitsijajärjestelmä** on ollut esillä sängen pitkään – käytännössä jo ennen voimassa olevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä – potentiaalisena harmaan talouden torjuntakeinona. Selvitys asiasta on ilmestymässä tammi-kuussa 2015. Järjestelmän valmistelu ei ole lähtenyt liikkeelle.
- Kuitintarjoamisvelvollisuudella on ennen kaikkea symbolinen merkitys, koska se viestii yhteiskunnan asennetta harmaata taloutta kohtaan. Tosiasiallista merkitystä kuitintarjoamisvelvollisuus saisi vasta, jos sen rinnalla olisi velvoite tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöön. Velvoitetta tällaisten kassalaitteiden käyttöönottoon ei ole kuitenkaan valmisteilla.
- Hallituskaudella oli tarkoitus arvioida tarvetta **alkoholilain uudistamiseen** liittyen toimenpiteitä myös harmaan talouden suitsemiseksi. Alkoholilain koko-

naisuudistus oli tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2014. Hallitusohjelma-neuvottelujen (19.6.2014) mukaan alkoholilain kokonaisuudistus ei kuitenkaan valmistu aikaisemmin arvioidussa aikataulussa tällä hallituskaudella.

- Tarkoituksena oli jatkaa hallituskaudella selvitystyötä **käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden** laajentamisen toteuttamiseksi myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi. Käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista koskeva sääntelyvaihtoehto on tässä vaiheessa hylätty.
- Kehysriihen (21.3.2013) linjausten mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet **rajoittaa edelleen käteisen rahan käyttöä elinkeinotoiminnassa**. Selvitys toteutettiin kehysriihen linjausten edellyttämällä tavalla ja sen perusteella työryhmä päätyi asiassa kielteiselle kannalle.
- **Liikennettä koskevien lakien muutokset** eivät olleet mukana valtioneuvoston periaatepäätöksen hankeluettelossa. Hallituskaudella toteutettuihin joukkoliikennelain ja tavarankuljetuslain muutoksiin sisältyy kuitenkin selkeästi harmaan talouden torjuntaa palvelevia säännöksiä.
- **Harmaan talouden selvitysyksikön** velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa on laajennettu. Lainsäädäntöä on muutettu vaiheittain sen suuntaisesti, mitä valtioneuvoston periaatepäätöksessä on edellytetty. Harmaan talouden selvitysyksikkö on onnistunut tarkastelukaudella kehittymään merkittäväksi poikkihallinnollisten tietopalvelujen tuottajaksi ja välittäjäksi muille viranomaisille.
- Tarkoituksena on ollut mahdollistaa **rahanpesun torjunnan tietojen käyttö viranomaistoiminnassa** nykyistä laajemmin. Hallituksen 4.12.2014 eduskunnalle antamaan ns. pakotelakiesitykseen sisältyy ehdotus rahanpesulain nojalla tehtyjen ilmoitusten nykyistä hiukan laajemmasta käyttömahdollisuudesta. Alkuperäinen ajatus näiden tietojen hyväksikäytöstä harmaan talouden torjunnassa ei ole kuitenkaan edennyt, vaikka se on nyt mukana jo kolmannessa talousrikistorjuntaohjelmassa.
- 1.3.2013 voimaan tulleen konkurssilain muutoksen seurauksena **pesänhoitajat tekevät tutkintapyyntöjä rikosepäilyistä syyttäjän sijasta suoraan poliisille**. Pesänhoitajien tekemien rikosilmoitusten määristä informaatiota saataneen vuoden 2015 alkupuolella. Alustavat arviot ilmoitusvelvollisuudesta ovat olleet myönteisiä.
- **Ulosoton erikoisperinnän** vakiintuminen ja laajentuminen ovat alkaneet näkyä toimintaa kuvaavien mittareiden positiivisessa kehityksessä. Ongelmana on kuitenkin pidetty sitä, että ulosoton erikoisperinnän rahoituksesta osa on katkolla vuoden 2015 jälkeen.
- Kehysriihen päätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet **poistaa ulosottomenettelyssä varattomiksi todetut yritykset kaupparekisteristä**. Harmaan talouden selvitysyksikkö toteutti ilmiöselvityksen asiassa. Oikeusministeriössä asia ei ole tiettävästi edennyt.

- **Talousrikosprosessin lyhentämiseen** on pyritty joukolla erilaisia keinoja, joista keskeisessä asemassa on syyttäjän ja poliisin yhteistyön kehittäminen. Riittävien syyttäjäresurssien lisäksi haastatteluissa ja kyselyissä kaivattiin edelleen uudistuksia myös säännöstasolla.
- **Syyteneuvottelujärjestelmän** tavoite on sellaisenaan perusteltu eli talousrikosprosessin keston lyhentäminen. Kyselyissä ja haastatteluissa järjestelmään ja sen vaikutuksiin suhtauduttiin kuitenkin varauksellisesti.
- **Hallinnollisten sanktioiden** käyttäminen rikosoikeudellisen prosessin sijaan vähäisissä rikoksissa on nähty myös yhtenä keinona talousrikosprosessin lyhentämiseksi. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytössä ei ole kuitenkaan hallituskaudella edetty määrätietoisesti ja systemaattisesti.
- Tarkoituksena olisi ollut selvittää ja valmistella **rangaistusasteikkojen tarkistus** törkeiden talousrikosten osalta. Oikeusministeriön ilmoituksen mukaan asiassa on käynnistetty tiedon keruu. Asia ei ole siis edennyt edes varsinaisen selvitystyön osalta.
- Tarkoituksena on ollut selvittää ja valmistella **rikoshyödyn tuomitsemisessa sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa**. Rikoshyödyn menettämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa varten on asetettu työryhmä 10.2.2014. Selvitys- ja valmistelutyö ovat edenneet vaikkakin hitaasti.
- Tarkoituksena on ollut ryhtyä toimenpiteisiin **liiketoimintakiellon tehostamiseksi**. Arviomuistio liiketoimintakiellon tehostamisesta valmistui 24.3.2014. Selvitys liiketoimintakiellon tehostamisesta on ollut myöhässä sille asetettuun aikatauluun nähden. On erittäin todennäköistä, että lainsäädäntötoimiin ei ehditä enää tällä vaalikaudella.
- **Tilintarkastajien** havaitsemiaan säännösten vastaisuuksia koskevan **raportointivelvollisuuden** sisältävä hallituksen esitys 212/2014 on tätä kirjoitettaessa edelleen eduskunnan käsiteltävänä.
- Verohallinnon **siirtohinnoitteluhanketta** ja ylipäätään kansainvälisten suur yritysten veronkierron tukkimiseen suunnattuja ponnisteluja voidaan sinänsä pitää perusteltuina. Negatiivisena seurauksena hankkeen kytkemisestä harmaan talouden torjuntaohjelmaan näyttää kuitenkin olevan harmaan talouden torjunnan merkityksen väheksyminen suuryrityksiin kohdistuvien suurien maksuunpanojen rinnalla.

Kehittämisehdotukset

Nykyisestä **talousrikostorjuntaohjelmasta** näyttää siirtyvän perinnöksi seuraavaan joukko viranomaisille suoritettujen kyselyjen ja haastattelujen perusteella valvonnan kannalta keskeisinä pidettyjä hankkeita. Näitä ovat ennen kaikkea *tyyppihyväksytyjen*

kassakoneiden käyttöönotto, ulkomaisten yritysten työnantajavelvoitteet ja rahanpesun valvontailmoitusten hyväksikäyttö harmaan talouden torjunnassa.

Tilaajavastuulain muutosten ja verovelkarekisterin yhdistelmänä syntynyt verovelkaisten yritysten mentävä aukko tulisi korjata ja samalla laajentaa nykyisin rakennustointintaan rajatut tilaajavastuulain ja hankintalain säännökset kaikkia toimialoja koskeviksi. Tilaajavastuulain kokonaisuudistus tulisi vihdoin käynnistää ja selvittää nykyisen selontovellisuuden vaihtoehtona olevien vastuumallien edut ja haitat.

Reaaliaikaisten palkkatietojen saanti Verohallinnolle, **veronumeron ja urakoiden raportointivelvollisuuden laajentaminen** muille toimialoille sekä Ruotsissa tehokkaaksi valvonnan välineeksi osoittautuneen **henkilöstöpäiväkirjan** käyttöönotto ravintola- ja muilla palvelualoilla vähentäisivät merkittävästi harmaan talouden liikkumatilaa myös muilla kuin nyt lähes yksinomaan sääntelyn kohteeksi otetulla rakennusallalla.

Talousrikosten seuraamusjärjestelmä tulisi selvittää kokonaisuutena ottaen huomioon rikosoikeudelliset, hallinnolliset, taloudelliset ja liiketoimintaan kohdistuvat seuraamukset sekä niiden tosiasialliset täytäntöönpanomahdollisuudet ja vaikutukset. Yhteiskunnalla ei pitäisi olla varaa pelkästään nimellisiksi jääviin toimenpiteisiin.

Valvonta-, tutkinta- ja tuomistuinprosessien nopeuttamisen tulisi edelleen olla keskeinen päämäärä sekä toiminnan vaikuttavuuden että kaikkien osapuolten oikeusturvan kannalta. Lainvastainen ja rikollinen toiminta pitää pystyä katkaisemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eikä niukkoja resursseja pitäisi kohdistaa toimintaan, josta ei ole odotettavissa mitään tosiasiallisia tuloksia. Eräänä osana tätä on tutkinta- ja syyttämispakosta luopuminen. Kysymys on myös paljon resursseista, joiden pitää kohdentua tasapainoisesti ketjun kaikkiin osiin. Panostukset näihin resursseihin maksavat itsensä takaisin prosessien lyhentyessä.

Harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten pitäisi perustaa torjuntatoimenpiteensä yhteiseen uhkakuvaan ja yhteisiin strategisiin päämääriin. Mitään viranomaisten yhteistä mekanismia tällaisen tahtotilan muodostamiseksi ja täytäntöön panemiseksi ei tällä hetkellä ole olemassa. Kyselyjen ja haastattelujen perusteella myös yksittäisen viranomaisen johdon tai ministeriössä työskentelevien ja kenttätöitä tekevien ihmisten maailmankuvassa on merkittäviä eroja.

Viranomaisten välisten tietojen käytön ja tietojen vaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen olisi kustannustehokkain keino tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Vaikka näissä asioissa on viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana tapahtunut merkittävää kehitystä, paljon rajoitteita löytyy sekä säännösten että viranomaiskulttuurien seurauksena.

Kansainvälisen veroparatiiseihin liittyvän veronkierron torjunnassa Suomessa nyt hallintarekisteröinnin osalta tehtävä ratkaisu voi pahimmillaan eli suomalaisille hallintarekisteröinnin salliessaan merkitä taka-askelta verorikosten, rahanpesun ja korruption torjunnassa. Tuloillaan oleva kansainvälisen tietojen vaihdon tehostuminen tulee paran-

tamaan kansainvälisten sijoitusten valvontaa, mutta ei korvaa kansallisten toimenpiteiden ja valvonnan hampaattomuutta. Apulaisoikeusasiamieheltä laittomuusmoitteet toimitettiin Liechtensteinilaisen pankin asiassa saanut Verohallinto jatkaa ilmeisesti veroparatiisiasioiden valvontaa runsaan 10 henkilön tarkastajatyhmällä sen sijaan että olisi muodostamassa vahvaa näihin keskittynyttä yksikköä muiden Pohjoismaiden tapaan. Valmisteilla olevasta tehokkaan katumisen mahdollistavasta säännöksestä ei kannata odottaa suurta hyötyä, jollei sen vastapainona ole riittävää kiinnijoutumisriskiä.

Verohallinnon rooli ja sen toimintamahdollisuuksien kehittäminen verotarkastuksessa, harmaan talouden ja korruption torjunnassa, verorikosten tutkinnassa ja viranomaisyhteistyössä tulisi ottaa selvityksen kohteeksi. Verohallinto organisoii vuoden 2014 aikana projektin, jonka päämääränä on verotarkastuksen ja verojen perinnän yhteistyöllä parantaa verotarkastusesitysten kertymistä erityisesti harmaan talouden kohteissa. Ne bis in idem lainsäädäntö ja itsekriminointisuoja ovat edellyttäneet uusia toimintamalleja viranomaisyhteistyökohteissa. Kysymykset epäiltyjen verorikostapausten kohdalla omaksuttavasta menettelystä, tarkastajien valtuuksista esimerkiksi kirjanpitoaineiston haltuunotossa ja elektronisen aineiston tutkinnassa sekä erimallisista toiminnan organisointiratkaisuista ovat erityisen ajankohtaisia tilanteessa, jossa vuoden vaihteessa tapahtunut itsenäisen verotarkastustoiminnan lakkauttaminen, harmaan talouden kohteiden perusteellista tutkimista haittaavat tarkastusten lukumäärä- ja aikataulutavoitteet sekä odotettavissa oleva verotarkastajien määrän vähentäminen antavat huonon signaalin Verohallinnon panostuksesta harmaan talouden torjuntaan.

Seuraava hallitus joutuu tekemään päätöksen nykyisen hallituskauden aikana harmaan talouden torjuntaan osoitettujen **lisäresurssien** poistamisesta tai jatkamisesta. Poistaminen merkitsisi lähes katastrofaalista laskua nykyisen harmaan talouden torjunnan tasossa. Kysymys on koko viranomaisten toimintoketjusta, jossa yhdenkin pullonkaulan muodostuminen saattaa vesittää koko ketjun toiminnan.

Harmaan talouden torjuntaa ei voi sitoa yhdelle vaalikaudelle vaan kehittämisen ja toiminnan tulee olla jatkuvaa. Tarvitaan pitkän aikavälin harmaan talouden torjuntaohjelma, joka aikataulutetaan ja jota päivitetään toteutettujen toimien vaikuttavuusarvioiden ja uusien uhkakuvien perusteella. Sovittujen toimenpiteiden toteuttamisen ei pitäisi jäädä yksittäisten ministeriöiden priorisointien ja aikataulujen varaan.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on otettava huomioon läpäisyperiaatteella, kun lainsäädäntöä muutetaan. Myös lakien täytäntöönpanoon on kiinnitettävä huomiota. Laadukaskaan lainsäädäntö ei saavuta tavoitteitaan, jos täytäntöönpano on puutteellista.

Rapport till riksdagens revisionsutskott om åtgärder 2010–2014 för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet – resumé

I juni 2014 startade riksdagens revisionsutskott en utredning med det främsta syftet att ta reda på hur välfungerande och lyckade regeringens åtgärder har varit när det gäller att bekämpa svart ekonomi och internationell skatteflykt i Finland. I september gavs Harmaa Hirvi Oy i uppdrag att utarbeta en rapport. För utredningen står beskattningsrådet Markku Hirvonen och juris doktorn, docent Kalle Määttä.

I anbudsförfrågan angavs följande mål med utredningen:

1. presentera en aktuell, heltäckande och komprimerad översikt över projektåtgärderna och redogöra för nuläge och förutsedda förändringar i projekten
2. bedöma hur relevanta och effektiva projekten är med beaktande av projektetapp
3. ta fram information om hur framgångsrik myndighetsverksamheten är i den samlade bekämpningen av den svarta sektorn (med beaktande av projektetapp)
4. sammanställa information om god praxis och faktorer som försvårar bekämpningen utifrån intervjuer och enkäter på olika myndighetsnivåer, framför allt bland berörd personal
5. lägga fram metoder för att bekämpa den svarta sektorn, framför allt nordiska och eventuellt också internationella metoder som är tillämpliga på finländska förhållanden
6. dra slutsatser och lägga fram förbättringsförslag, det vill säga fortsatta åtgärder, eventuella nya åtgärder och rapportering om resultaten av de nuvarande åtgärderna.

Rapporten stöder sig dels på omfattande dokumentation, dels på nästan 70 intervjuer med företrädare för ett flertal branscher, myndigheter och ministerier och på enkäter bland företag som är medlemmar i Byggnadsindustrin RT, tjänstemän på Byggnadsförbundet och anställda på Skatteförvaltningen, Polisförvaltningen, åklagarväsendet och utsokningsförvaltningen. Allt som allt hade utredarna tillgång till bedömningar och synpunkter från drygt tusen personer.

Allmänt

Regeringen Katainen har ovanligt ambitiösa skrivningar om bekämpning av svart ekonomi, internationell skatteflykt och skatteparadis i sitt program. Regeringsprogrammet är både omfattande och heltäckande och det bygger till viss del på ett betänkande⁴ från det förra revisionsutskottet som antogs enhälligt av riksdagen. Programmet har kompletterats med skrivningar om ett program för att bekämpa svart ekonomi och med ett antal projekt, som regeringen godkänt vid ramförhandlingarna och i samband med det strukturpolitiska programmet. Ett viktigt tillskott är ett årligt extra anslag på 20 miljoner euro, som myndigheterna får årligen under valperioden för att bekämpa svart ekonomi. Det faktum att regeringen har en ministerarbetsgrupp för grå ekonomi och satsar på en stor informationskampanj visar att den tar frågan på allvar.

Under regeringsperioden har det införts ett stort antal lagändringar, gjorts ett stort antal utredningar och tagits fram förslag i arbetsgrupper. Den arbetsmängd som gått åt bör inte föraktas. En del av projekten i programmen har blivit klara, vissa har slopats, andra väntar på att starta och några utreds. Merparten av lagreformerna är så nya att det inte går att göra någon konkret effektbedömning än. Tanken bakom åtgärdsprogrammet för bekämpning av svart ekonomi är enligt en försiktig bedömning att få in 300–400 miljoner euro mer per år i skatter och socialförsäkringsavgifter och återtagen vinning av brott, sägs det i regeringsprogrammet. Hur målet har uppfyllts kan bedömas först senare.

Med de extra anslagen har myndigheterna kunnat hålla åtgärderna mot den svarta sektorn på en relativt god nivå trots sparbetingen i övrigt. Problemet är dock att anslagen är tidsbestämda. Det blir ett enormt stort bakslag för bekämpningen inom ett flertal sektorer om de extra anslagen tar slut efter 2015.

I denna rapport bedöms statsrådets principbeslut om bekämpning av grå ekonomi, strategierna från ramförhandlingarna och det strukturpolitiska programmet. De innehåller totalt 35 åtgärdsförslag och flera av dem har underpunkter. Lite beroende på hur man definierar och räknar innehåller de över 90 åtgärder. I regeringens handlingsprogram mot internationellt skattekringgående räknas det dessutom upp 34 punkter där regeringens åtgärder eller synpunkter på en viss fråga beskrivs.

Fram till den 15 januari i år hade tjugo projekt genomförts och två av dem ingick inte i något program. Fjorton var lagstiftningsreformer och två av dem ingick inte i något program. Resten var utredningar eller åtgärder för att styra myndigheterna. Nitton projekt har inte genomförts, har skjutits fram eller avslagits. Vidare är elva projekt fortfarande föremål för utredning, förberedelse eller riksdagsbehandling den 15 januari 2015.⁵

⁴ ReUB 9/2010 rd

⁵ I siffrorna ingår inte punkterna i handlingsprogrammet mot internationellt skattekringgående.

Samlad bild

Rent allmänt sett kan åtgärderna inom byggbranschen betraktas som den viktigaste bedriften 2010–2014. Utan aktiva branschorganisationer hade insatserna inte lyckats. I initialfasen har åtgärderna krävt stora satsningar både i företagen och på Skatteförvaltningen. Enligt en enkät från september 2014 har branschaktörerna en betydligt mer positiv bild av utvecklingen och konkurrensnackdelarna med den svarta sektorn än 2009.

Här bör det dock noteras att mer än hälften av byggföretagen trots den positiva trenden fortfarande anser att svart ekonomi medför relativt stora eller betydande konkurrensnackdelar. En orsak till missnöjet är att varken arbetsgivarskyldigheter för utländska företag eller ändringar av bestämmelserna om beskattning och övervakning av anställningar har införts för att förbättra övervakningen trots att företagen och deras anställda visserligen kan övervakas bättre än tidigare tack vare det effektiviserade anmälningssförfarandet. Vidare är det fortfarande öppet i vilken omfattning företagen inom den svarta sektorn ges tillfälle att expandera, när resultatet av den kommande lagen om beställarsvar och registret över skatteskulder är att 10 000 euro i oreglerade skatteskulder betraktas som betydelselösa.

Med undantag för transport- och skrotbranschen har andra branscher kommit i skymundan vad gäller både lagstiftningsreformer och övervakningsresurser. Skyldigheten att erbjuda kvitto och att betala in lönen på bankkonto är företrädesvis symbolhandlingar, som signalerar att samhället vill bekämpa den svarta sektorn. Vill man på allvar avslöja den svarta sektorn spelar exempelvis resurserna för kvittoövervakning ingen större betydelse. Det blir inte lättare att bekämpa den svarta verksamheten inom restaurangbranschen om projekten för typgodkännande av kassasystem och reformering av tillsynen över alkohollagstiftningen dras tillbaka eller skjuts på framtiden. Statistiken visar att den svarta verksamheten inom branschen ökar.

Ett projekt med stor relevans för svart ekonomi och internationell skatteflykt är totalrevideringen av värdepappersmarknadslagen. Bland annat avses förvaltarregistrering bli tillåten också för finländare, men i dagsläget är det oklart om revideringen blir av. Den föreslagna lösningen vore ett stort bakslag för de internationellt accepterade ambitionerna att öka öppenheten och insynen i ägande och penningflöden. I övrigt väntar åtgärderna för att effektivisera skattekontrollen av internationell investeringsverksamhet också i Finland på att det internationella informationsutbytet ska förbättras inom ramen för OECD och EU.

Den extra satsning omfattande 20 miljoner euro som i början av regeringsperioden gavs till bekämpning av svart ekonomin har inom Skatteförvaltningen huvudsakligen kunnat användas till att ta fram nya system för de nya skyldigheterna i byggbranschen och på ett flertal andra myndigheter till att göra fler satsningar på att bekämpa ekobrottslighet. Tack vare dessa åtgärder har bekämpningen av den svarta sektorn kunnat ligga på oförändrad nivå eller rentav förbättras trots de allmänna sparmålen. Totalt sett har de ekonomiska satsningarna sannolikt betalat sig. Ett problem är att de extra resurserna är tidsbestämda

och riskerar att ta slut. För många myndigheter skulle det innebära allvarliga problem och sämre verksamhet.

Ett allmänt intryck är att bekämpningen av svart ekonomi och ekobrottslig tamps med samordningsproblem trots regeringens goda ambitioner. Kritiken bör dock inte komma som någon överraskning eftersom Statens revisionsverk påpekade samma sak redan för mer än tio år sedan. Den bristande samordningen gäller såväl lagstiftningsprojekt, vilka vilar på enskilda ministerier och är beroende av deras tidsplanering och prioriteringar, som verksamheten på enskilda myndigheter. Dröjsmål är ett stort problem i lagstiftningsprojekten. Problemen med tidsplaneringen fick sannolikt delvis sin början redan i och med att till exempel statsrådets principbeslut om projekten saknar exakta tidsramar och många projekt därför har kommit igång först mot slutet av regeringsperioden.

Många projekt har trots allt präglats av välkoordinerat samarbete mellan myndigheterna. Det gäller exempelvis utbildningssamarbetet mellan åklagare och polis, kontrollen av byggarbetsplatser och bättre övervakning när det gäller miljöbrott. Men på ett strategiskt plan har myndigheterna saknat en samsyn på hotbilder, strategiska mål, åtgärdernas inriktning och resursanvändning. Det finns heller ingen mekanism för att skapa en samsyn. Fallet med banken i Liechtenstein är kanske det tydligaste exemplet på detta problem. Där misslyckades myndighetsinsatserna och myndighetssamarbetet kapitalt med att bekämpa skatteparadisen, som var ett av regeringens prioriterade insatsområden.

Bedömning av projekten

Nedan följer en sammanställning med synpunkter på hur väl insatserna för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet har utfallit:⁶

- **Beställaransvarslagen** har ändrats genom delreformen, utan någon genomgripande reform baserad på en samlad bedömning. Delreformerna hittills anses ha gett relativt anspråkslösa resultat. Regeringens proposition RP 161/2014 rd har utsatts för kritik av själva innehållet och ändringarna trädde inte i kraft den 1 januari 2015. Lagförslaget ändrar till exempel bestämmelserna om intyg beträffande utstationerade arbetstagare på ett oändamålsenligt sätt trots att de nuvarande bestämmelserna fungerat bra. Proposition RP 161/2014 rd behandlas fortfarande i riksdagen.
- En svaghet med lagstiftningen av ett **register över skatteskulder** är att skattegränsen sätts vid 10 000 euro, anses det. I propositionen föreslog regeringen 5 000 euro som gräns. Resultatet är att en avtalspart kan ha oreglerade skatteskulder på 10 000 euro utan att beställaren får veta om det och utan att det som tidigare krävs ett "rent" intyg över skatteskuld eller information om en betalningsplan.

⁶ Bedömningen bygger på läget den 15 januari 2015.

- I **upphandlingslagen** fick 49 § ett nytt 3 mom. den 1 september 2012. Bestämmelsen kräver att kollektivavtalen inom byggbranschen följs. Ändringen förväntas inte ha någon större effekt på byggbranschen. En kritisk synpunkt är att bestämmelsen bara tillämpas på byggverksamhet.
- Våren 2014 antog EU en rad **direktiv om upphandling**. Medlemsstaterna fick två år på sig att införa bestämmelserna nationellt. Arbets- och näringsministeriet har tillsatt en styrgrupp för det nationella genomförandet och en arbetsgrupp som står för beredningen. De ska utarbeta en totalrevidering och skriva en proposition med målet att lagarna ska kunna sättas i kraft våren 2016. Beredningen har fortskridit enligt planerna.
- **Skattenummer för byggbranschen** har allmänt setts som en bra metod för att bekämpa svart verksamhet. Effekterna bör dock inte bedömas fristående utan en bedömning bör inbegripa den särskilda anmälningsplikt beträffande arbetstagare och byggtreprenörer som infördes för byggarbetsplatser den 1 juli 2014.
- **En månatlig anmälningsplikt för byggbranschen** infördes nästan inom utsatt tid och med den planerade innebörden. Men regleringsbördan blev sannolikt tämligen omfattande, precis som det antogs från början. Vad gäller effekterna har det ifrågasatts om Skatteförvaltningen är kapabel att göra en korrekt analys av den informationsmassa som följer av anmälningsplikten och initiera relevanta revisions- och indrivningsåtgärder vid misstänkt fusk.
- **Anmälningsplikten för mindre byggherrar** blev ett lagstiftningsprojekt trots att åtgärdsprogrammet ursprungligen bara talade om ett utredningsprojekt. Lagändringen har funnits bara en kort tid och det går därför inte att dra några långtgående slutsatser om effekterna.
- **Ett system med bemyndigade entreprenörer** har varit aktuellt mycket länge som potentiell metod för att bekämpa den svarta verksamheten. – Förslagen fanns redan före det gällande principbeslutet av statsrådet. En utredning blir klar i januari i år. Inga förberedelser för att införa systemet har aktualiserats.
- **Skyldigheten att erbjuda kvitto** har i första hand en symbolisk betydelse eftersom den kommunicerar samhällets inställning till den svarta sektorn. **Skyldigheten kan spela en faktisk roll först när den kan kombineras med en skyldighet att använda typgodkända kassasystem.** Men ingen sådan skyldighet planeras.
- Det var meningen att regeringen skulle utreda om det i samband med **revideringen av alkohollagen** också behövs åtgärder för att få bukt med svart verksamhet. En totalrevidering av alkohollagen skulle lämnas till riksdagen våren 2014. Förhandlingarna (19.6.2014) om regeringsprogrammet utmynnade dock i att revideringen av alkohollagen inte blir klar den här regeringsperioden som planerat.

- Det var meningen att regeringen skulle fortsätta utreda utvidgad **skyldighet att anmäla kontanta medel**. Skyldigheten skulle också gälla trafik över de inre gränserna i Europa. I dagsläget är detta regleringsalternativ satt på is.
- Enligt resultaten från ramförhandlingarna (21.3.2013) skulle man undersöka möjligheterna att **ytterligare begränsa användningen av kontanter i näringsverksamhet**. En arbetsgrupp utredde frågan som överenskommet och sade nej.
- **Ändringar i lagarna om trafik** ingick inte i projektförteckningen i principbeslutet från statsrådet. Ändringarna av kollektivtrafiklagen och lagen om godstrafik under regeringsperioden har emellertid bestämmelser som är uppenbart tillämpliga på åtgärder för att bekämpa svart verksamhet.
- Fullgöranderapporterna från **Enheten för utredning av grå ekonomi** har fått utvidgat tillämpningsområde. Lagstiftningen har reviderats etappvis för att motsvara skrivningarna i principbeslutet från statsrådet. Perioden 2010–2014 har enheten blivit en betydande aktör som tar fram och förmedlar förvaltningsövergripande dokumentation till andra myndigheter.
- Tanken har varit att **myndigheterna ska kunna använda information om bekämpning av penningtvätt** i större omfattning i sin verksamhet. Den 4 december 2014 lämnade regeringen en proposition om en så kallad sanktionslag till riksdagen. Den innebär att anmälningar på grundval av lagen om penningtvätt kan göras i något större utsträckning än i dag. Den ursprungliga tanken om att utnyttja uppgifterna för att bekämpa den svarta sektorn har inte avancerat trots att den vid det här laget har lagts fram i tre program för att bekämpa ekobrottslighet.
- Den 1 mars 2013 trädde en ändring av konkurslagen i kraft. Den innebär att **konkursförvaltarna vid misstanke om brott inte längre begär utredning hos åklagaren utan direkt hos polisen**. I början av 2015 kommer det sannolikt att finnas mer information om hur många polisanmälningar de har gjort. De första bedömningarna om anmälningsplikten har varit positiva.
- **Specialindrivning inom utsökningen** har etablerats och byggts ut. Det har så småningom gett positiva resultat i verksamhetsindikatorerna. Ett problem är dock att en del av finansieringen är oklar efter 2015.
- Enligt ett beslut vid ramförhandlingarna var det meningen att utreda möjligheten att **stryka de företag i handelsregistret som vid utsökning befunnits medellösa**. Enheten för utredning av grå ekonomi har gjort en fenomenutredning av frågan. Ärendet har av allt att döma inte fortskridit på justitieministeriet.
- Man har försökt **förkorta ekobrottsprocesserna** med flera olika medel. En av de viktigaste åtgärderna är att förbättra samarbetet mellan åklagare och polis. I intervjuer och enkäter efterlyses dels adekvata åklagarresurser, dels lagstiftningsreformer.

- Målet med **åtalsförhandlingar** är i sig befogat, det vill säga att förkorta ekobrottsprocessen. I intervjuer och enkäter var inställningen till systemet och dess effekter dock förbehållsam.
- **Administrativa sanktioner** i stället för straffrättslig process vid ringa brott har setts om en möjlighet att förkorta ekobrottsprocessen. Men inga målmedvetna och systematiska steg har tagits under regeringsperioden i fråga om användningen av administrativa påföljdsavgifter.
- Det var meningen att en **översyn av straffskalorna** för grova ekonomiska brott skulle utredas och förberedas. Justitieministeriet uppger att man har börjat samla in information. Frågan har alltså inte ens kommit så långt att en utredning görs.
- Det har också funnits planer på att utreda och bereda förslag om **omvänd bevisbörda i fråga om vinning av brott**. En arbetsgrupp tillsattes den 10 februari 2014 för att förbereda genomförandet av direktivet om frysning och förverkande av vinning av brott. Utredningen och förberedelserna har avancerat om än långsamt.
- Det är tänkt att **näringsförbudet ska bli effektivare**. En promemoria om frågan blev klar den 24 mars 2014, men utredningen släpar efter den ursprungliga tidsramen. Det är mycket sannolikt att inga lagar hinner stiftas den här valperioden.
- Regeringens proposition RP 212/2014 rd innehåller ett förslag om **skyldighet för revisorer att rapportera** uppdagade regelvidrigheter. Förslaget är fortfarande under behandling i riksdagen.
- Skatteförvaltningens projekt för **internprissättning** och överlag alla ansträngningar för att stoppa storföretagens skatteflykt är i och för sig välkomna. En nackdel med att projektet är kopplat till programmet för att bekämpa grå ekonomi förefaller emellertid att vara att bekämpningen av den svarta verksamheten kommer i skymundan när stora belopp ska tas ut av storföretagen.

Förbättringsförslag

En rad projekt i programmet för att bekämpa ekonomisk brottslighet som att döma av enkäter och intervjuer med myndigheter har stor relevans för övervakningen ser ut att gå i arv till nästa program. Det gäller framför allt införande av *typgodkända kassasystem, arbetsgivarskyldigheter för utländska företag* och *utnyttjande av anmälan om penningtvätt* för att bekämpa den svarta sektorn.

Det kryphål som **lagen om beställaransvar i kombination med registret över skatteskulder** utgör för företag med skatteskulder måste täppas till. Samtidigt måste de bestämmelser i lagen om beställaransvar och upphandlingslagen som bara avser byggverksamhet utsträckas till alla branscher. En genomgripande revidering av lagen om beställaransvar

måste starta så snart som möjligt. Dessutom bör fördelar och nackdelar med andra ansvarsmodeller än den nuvarande utredningsskyldigheten analyseras.

Löneuppgifter i realtid till Skatteförvaltningen, **skattenummer och skyldighet att rapportera entreprenader i fler branscher** och **personalliggare** enligt effektiv svensk modell inom restaurangbranschen och andra servicesektorer kan i betydande grad inskränka spelrummet för svart verksamhet inom andra sektorer än byggbranschen, som i dag är så gott som den enda reglerade sektorn.

Påföljderna vid ekobrott bör utredas över hela linjen och med särskild hänsyn till straffrättsliga, administrativa, ekonomiska och företagsmässiga påföljder. Dessutom gäller det att ta reda på om och hur de kan verkställas och vilka effekterna kan vara. Vårt samhälle har inte råd att uteslutande hålla sig med åtgärder som knappt gör skäl för namnet.

Snabbare övervaknings-, undersöknings- och domstolsprocesser bör fortfarande vara ett av de viktigaste målen med avseende på framgångsrik verksamhet och rättssäkerheten för alla parter. Olaglig och brottslig verksamhet måste kunna kvävas i sin linda och de knappa resurserna bör inte slösas på verksamhet som inte kommer att ge några påtagliga resultat. Ett led i den utvecklingen bör vara att avstå från utrednings- och åtalstvånget. Det handlar i hög grad också om att fördela resurserna jämnt över hela kedjan. Satsningarna betalar sig i och med att processerna förkortas.

Myndigheterna som bekämpar den svarta sektorn bör grunda sina åtgärder på en gemensam hotbild och gemensamma strategiska mål. I dagsläget finns det ingen gemensam myndighetsmekanism för att lägga upp och genomföra en sådan strategi. Enkäter och intervjuer visar att det finns stora skillnader i världsbild mellan personer i ledningen på enskilda myndigheter och anställda på ministerierna eller ute på fältet.

Det mest kostnadseffektiva sättet att effektivisera bekämpningen av den svarta verksamheten vore att avskaffa hinder och restriktioner i **användningen och utbytet av information mellan myndigheterna**. De senaste tjugo åren har det visserligen skett en betydande utveckling, men det finns fortfarande många hinder, som beror dels på lagstiftningen, dels på myndighetskulturen.

Den praxis för förvaltarregistrering som Finland gått in för i syfte att **bekämpa internationell skatteflykt till skatteparadis** kan i värsta fall, det vill säga om den tillåter förvaltarregistrering för finländare, innebära ett bakslag i ansträngningarna för att bekämpa skattebrott, penningtvätt och korruption. Övervakningen av internationella investeringar kommer att förbättras i och med de planerade åtgärderna för att effektivisera informationsutbytet internationellt, men de kan inte kompensera det faktum att insatserna och övervakningen på hemmaplan är så tandlösa. Skatteförvaltningen klandrades av biträdande justitieombudsmannen för olaglighet på grund av passiviteten i fallet med en bank i Liechtenstein. Av allt att döma fortsätter Skatteförvaltningen att övervaka skatteflykten till skatteparadis med en inspektionsgrupp bestående av drygt tio personer i stället för att bygga upp en stark specialiserad enhet som de övriga nordiska länderna. Den planerade

bestämmelsen om verksam ånger kommer knappast att vara till någon större nytta om den inte kombineras med en påtaglig risk för att åka fast.

Skatteförvaltningens roll och utvecklingen av dess handlingsutrymme vid skattegranskning, bekämpning av svart verksamhet och korruption, utredning av skattebrott och samarbete myndigheterna emellan bör utredas. I fjol organiserade Skatteförvaltningen ett projekt som syftar till att genom samarbete vid skattegranskning och skatteindrivning förbättra utfallet av skattegranskningarna, särskilt på ställen där svart verksamhet förekommer. Principen om ne bis in idem och självinkrimineringskyddet har krävt nya modeller för samarbetet mellan myndigheterna. Frågorna om praxis vid misstänkta skattebrott, inspektörernas befogenheter, exempelvis för att få tillgång till bokföring och undersöka elektroniskt material, och olika organisationsmodeller är högaktuella i ett läge där den självständiga skattegranskningsverksamheten har lagts ner, skattegranskningarna är så få att ställen där svart verksamhet förekommer inte kan undersökas grundligt, tidsramarna spricker och antalet skattegranskare hotar att minska – och allt detta ger en negativ signal om Skatteförvaltningens insatser för att bekämpa svart verksamhet.

Nästa regering ställs inför uppgiften att besluta om de **extra resurser** som under den pågående valperioden tilldelats bekämpning av svart ekonomi ska dras in eller fortfarande finnas. Om de dras in kommer nivån på bekämpningsinsatserna att sjunka katastrofalt. Det handlar alltså om en kedja av myndighetsverksamhet, där redan en flaskhals kan stjälpa allt.

Åtgärder för att bekämpa svart ekonomi kan inte vara bundna till en enda valperiod, utan det behövs kontinuerlig utveckling och verksamhet. Vi behöver ett långsiktigt program för att bekämpa svart ekonomi. Programmet måste tidsmässigt anpassas och uppdateras utifrån nya hotbilder och effektivitetsbedömningar av genomförda åtgärder. Överskomna åtgärder får inte vara beroende av enskilda ministeriers prioriteringar och tidsplaner.

Kampen mot svart verksamhet och ekobrottslighet måste vara ett genomgående tema när lagar ändras. Dessutom gäller det att hålla ett öga på hur lagstiftningen verkställs. Lagstiftningen kan vara hur högkvalitativ som helst, men målen med den nås inte om det brister i verkställigheten.

Report to the eduskunta audit committee on measures to combat the shadow economy and white-collar crime in 2010–2014; summary

In June 2014 the Eduskunta's Audit Committee launched a study in which the principal question to be examined was how effective and successful measures taken by the Government had been in combatting the shadow economy in Finland and international tax evasion. In September 2014 Harmaa Hirvi Oy was chosen to conduct the study. The practical study work has been the responsibility of Counsellor of Taxation Markku Hirvonen and Doctor of Laws, Docent Kalle Määttä.

According to the invitation to tender, the objective of the study is to:

- present an up-to-date, comprehensive and concise review of the measures included in the totality of projects as well as of the current status of the projects and changes forecast,
- evaluate the purposefulness and impact of the projects, taking account of the stage to which they had advanced,
- produce information on the success of official actions throughout the chain of combatting the shadow economy (taking account of the stage to which the projects have advanced),
- produce information, based on interviews or questionnaires, on good practices and
- factors that pose obstacles to efforts being made on various levels of authorities to combat these phenomena as well as especially those that create difficulties for employees doing the practical work of combatting,
- present good practices in combatting the shadow economy that have been adopted in primarily the Nordic countries and possibly also elsewhere and which would suit Finland, and present conclusions and development recommendations for follow-up measures to combat the shadow economy, possible new measures and reporting on the impact of combatting measures.

The study is based on, in addition to extensive documentary material, interviews with nearly 70 experts representing various sectors, ministries and authorities as well as questionnaires addressed to member companies of the Confederation of Finnish Construction Industries RT, officials of the Finnish Construction Trade Union and employees of the Tax Administration, the National Police Board, the Prosecution Service and the distraint authorities. All in all, the assessments of and views on the situation of over 1,000 persons were available to us for the study.

General

The Programme for Government adopted by the coalition under Prime Minister Jyrki Katainen has been exceptionally ambitious with respect to the shadow economy and international tax evasion as well as measures to combat tax havens. The extensive and comprehensive Programme for Government based on a report⁷ that was produced by the Audit Committee in the previous parliamentary term and unanimously adopted by the Eduskunta has been complemented by both a programme to combat white-collar crime and later additional projects decided on in both the Government's framework budget discussions and the Structural Policy Programme. What must also be considered significant is the €20 million additional funding that has been given to the authorities for each year of the parliamentary term to help them combat the shadow economy.

The ministerial working group formed by the Government to look into the shadow economy was a further demonstration of its commitment to the matter, as was an extensive information campaign.

In the course of the present Government's term in office, numerous legislative reforms have been instituted, a considerable number of different studies have been conducted and proposals presented by working parties. The amount of work that has gone into these preparatory efforts cannot be considered minor. Some of the projects included in the programmes have been completed, others rejected, not commenced or are being studied. Of the legislative reforms that have been implemented, most are so recent that concrete evaluations of their effects cannot be made. According to the Programme for Government, the aim with the programme of action against the shadow economy is to achieve a total, by a cautious estimate, of €300-400 million a year in increased tax receipts and social insurance contributions as well as proceeds of crime recovered. It will be possible to present appraisals of success in implementing this only later.

With the additional resources they have received, the authorities have been able to keep measures to combat the shadow economy at a reasonable level in spite of general cuts. A problem is that these resources have been made available for a limited period only. A discontinuation of the additional funding after 2015 would mean a serious setback in several sectors of action to tackle the shadow economy.

A total of 35 recommended measures, a number of which contain several separate sub-sectors are included in the Government decision-in-principle, the policies adopted in the Government's budget framework discussions and the National Structural Policy Programme, which are now the focus of evaluation. Depending on definition and calculation method, there are over 90 such individual measures. In addition, a total of 34 points in which a measure on the part of the Government or its attitude to some or other matter is

⁷ TrVM 9/2010 vp

described are listed in the Government's programme of action against international tax evasion.

Up to the date of drafting of the report, 15.1.2015, 20 projects, including two outside the programme, had been implemented. Of these, 14 (including the two outside the programme) were actually projects to amend legislation, whilst the remainder were study projects or measures to guide authorities. Non-implemented, postponed or rejected projects total 19. In addition, 11 projects are being studied, in the preparatory stage or, as of 15.1.2015, still going through the Eduskunta.⁸

Overall picture

Taking a general view, what can be regarded as the most important achievement in combatting the shadow economy during the period under review is the totality of measures taken in the building sector, and the implementation of which could not have succeeded without the activities of organisations in the sector. The measures have in the initial stage required a significant input of resources by both companies and the Tax Administration. On the basis of a questionnaire survey conducted in September 2014, it appears that the views of actors in the sector regarding the course of development of the shadow economy and its adverse effects on competition have evolved in a clearly positive direction compared with the 2009 survey.

It must, however, be noted that despite the positive direction of the trend, more than half of the building sector companies that replied to the questionnaire regard the distortion of competition that the shadow economy causes in their sector as at least moderate or significant. One reason for this is the fact that, although with the aid of a tightened-up notification procedure foreign companies operating in Finland and their employees can now be monitored more effectively than earlier, regulatory changes tightening the obligations of employers or oversight of compliance with them have not been implemented with respect to either taxation or oversight of the terms and conditions of employment relationships. A question that likewise remains open is the degree to which the insignificance of €10,000 in unsettled tax debts that will come into being through a combination of the upcoming Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out and the Tax Debt Register will give additional room for grey-economy companies.

With the exception of the reforms carried through in the transport and scrap sectors, other sectors have remained, where both legislation and oversight resources are concerned, in the shadow of the building sector. The obligation to provide a receipt and the requirement that wages be paid into a bank account are mainly symbolic actions that relay a message of society's desire to combat the shadow economy. From the perspective of revealing

⁸ The figures do not include the points included in the Government's plan of action against international tax evasion

the actual shadow economy, the oversight resources assigned to, e.g., provision of receipts are of hardly any significance. The cancellation or postponement of projects concerning reforms associated with oversight of type-approved cash registers and alcohol legislation will not improve chances of combatting the shadow economy in the restaurant sector, where in the light of statistics it is worsening.

A totality of matters that is significant from the perspective of the shadow economy and international tax evasion is a comprehensive revision of the Security Markets Act, in which it has been proposed that administrative registration of share ownership should be permitted also for Finns. This solution would mean a severe setback to internationally accepted efforts to increase the openness and transparency of ownership and money flows. In other respects, measures to boost the effectiveness of tax oversight relating to international investment are waiting, also in Finland, for the development of international exchanges of information that are to be implemented within the frameworks of the OECD and the EU.

In the Tax Administration, the main thing that the €20 million additional funding allocated in the beginning of the Government's term to combat the shadow economy has made possible is development of systems associated with the building sector's new obligations, and in several other authorities an additional input into combatting white-collar crime that had made it possible to maintain the standard of action against the shadow economy or improve it against a background of general saving objectives. All in all, it would seem that the inputs have paid for themselves. The fact that the additional funding has been made available only for a limited period and fear that it will be cut off, something that would mean serious difficulties for many authorities and lower the standard of activities, is a problem.

As a general observation, it appears that serious coordination problems have, despite the Government's good efforts, been a distinguishing feature of action to combat the shadow economy and white-collar crime. However, this criticism should not have come as a surprise, because the National Audit Office of Finland had already drawn attention to the same matter over ten years ago. Lack of coordination applies both in practice to legislative projects that have been left to the responsibility of individual ministries as well as to their timetables and prioritisation and to official actions. A key problem in legislative projects has been associated with delay in carrying them through. The timing problems seem to have sprung in part already from the fact that, e.g., the timetable for the projects is not precisely defined in the Government's decision-in-principle and many projects have gotten under way only in the closing stage of the Government's term.

Cooperation between authorities has been coordinated and implemented successfully in several practical projects such as in cooperation in training between prosecutors and the police, field oversight of building sites and development of monitoring of environmental crimes. On the strategic level, however, a shared perception of threats, strategic goals and focusing measures and resources on the part of the authorities has been lacking. Nor is any mechanism for shaping one available. Perhaps one of the clearest examples of the

problem is the complete failure of practical official efforts and cooperation between authorities in a case involving a Liechtenstein bank that was associated with combatting tax havens, something that the Government had declared to be one of its areas of emphasis.

Project-by-project evaluation.

Compiled in the following are some key aspects of how success has been achieved in efforts to combat the shadow economy and white-collar crime:⁹

- The **Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out** has been altered by means of part-amendments, but not through a broad reform based on a comprehensive assessment. The impact of the part-reforms carried through to date has been regarded as comparatively minor. Government Bill HE 161/2014 vp has shown itself to be susceptible to criticism regarding its contents and the changes proposed in it were not brought into force in the beginning of 2015. One of the things proposed in the Bill with respect to certificates for employees who had been temporarily sent abroad by their Finnish employer was the replacement of a solution that had been found to work well with an unpurposeful regulatory alternative. Government Bill HE 161/2014 vp is still being deliberated by the Eduskunta.
- Where the legislation concerning the **Tax Debt Register** is concerned, something that has been regarded as a weakness is the setting of the tax debt limit at €10,000. The limit proposed in the Government Bill was still €5,000. The result is a situation in which a contractual partner can have up to €10,000 in unresolved tax debts, of which the client is not even aware, rather than the certificate of tax-debt freedom or payment plan that was earlier required.
- A third paragraph, requiring compliance with employment contracts in the building sector, was added to Section 49 of the **Public Procurements Act** with effect from 1.9.2012. It has not been assumed that this change will have a significant effect in the building sector. Another critical observation is that the scope of application of the provision is limited solely to building.
- EU Directives concerning **Public Procurement Procedures** were issued in spring 2014, after which the member states have two years to transpose the regulations into their national law. The Ministry of Employment and the Economy has appointed a steering group to take care of national implementation of the Directives and a working group responsible for the preparatory drafting. These bodies are tasked with couching the comprehensive reform in the shape of a Government Bill in time to ensure that the legislation can be passed to come into force in spring 2016. The preparatory work has proceeded in the manner hoped for.

⁹ The evaluations are based on the situation on 15.1.2015

- **The building sector tax number** has generally been regarded as a successful means of combatting the shadow economy. However, its impact should not be assessed on its own, but rather together with the separate notification process concerning workers and building contractors that was adopted on building sites on 1.7.2014.
- **The monthly notification procedure for the building sector** was implemented almost according to the timetable intended and with the content that had been aimed for. However, the burden of regulation associated with the monthly notification procedure seems to have become heavy, as had originally been assumed it would do. With respect to its impact, doubts have been expressed as to whether the Tax Administration would be able to properly analyse the mass of information it received with the aid of the obligation to notify and to launch adequate inspection and collection measures on the basis of suspected abuses.
- **The notification obligation on small building clients** was implemented as a legislative project, although it was originally mentioned in the plan of action as a study project. Because the amended legislation has been in force for only a short time, it is still impossible to draw far-reaching conclusions about its effects.
- **An authorised contractor system** has been mooted for quite a long time – in practice already before the Government decision-in-principle now in force – as a potential means of combatting the shadow economy. A report on the matter will be published in January 2015. Preparatory work to put the system in place has not commenced.
- **The obligation to provide a receipt** is above all of symbolic significance, because it conveys the attitude of society towards the shadow economy. **This obligation would acquire real significance only if parallel to it there were an obligation to use type-approved cash registers.** However, an obligation to use devices of this kind is not under preparation.
- The intention was that during the term of the Government there would be an assessment of the need for measures that would also have the purpose of reining in the shadow economy, in association with a revision of the **Alcohol Act**. It had been planned to introduce legislation comprehensively revising the Alcohol Act in the Eduskunta in spring 2014. However, according to the negotiations to draft a Programme for Government (19.6.2014) the comprehensive revision will not be completed during the present Government term as had earlier been estimated.
- It had been intended to continue during the term of the Government an examination of implementing an expansion of the **obligation to declare cash** in such a way that its scope included also traffic across internal European borders. A regulatory alternative concerning expansion of this obligation has been rejected at this stage.
- According to the policy lines adopted in the budget framework negotiations (21.3.2013), the intention was to examine possibilities of effecting a **further**

limitation of the use of cash in economic activities. The study was carried out in the way that the policy lines in the budget framework negotiations required and on its basis the working group arrived at a negative decision in the matter.

- **Amendments to laws concerning traffic** were not included in the list of projects covered by the Government's decision-in-principle. However, the amendments to the Public Transport Act and the Goods Transport Act implemented during the term of the Government contain provisions that are clearly designed to serve the end of combatting the shadow economy.
- The scope of the **Shadow economy Information Unit's oversight** of compliance with obligations has been broadened. Legislation has been amended in stages to bring it into line with what has been required in the Government's decision-in-principle. The Shadow economy Information Unit has succeeded during the period under review in developing into an important producer of information crossing administrative boundaries and as a mediator of this information to other authorities.
- It had been intended to make it possible for **the information obtained in combatting money laundering to be used in official actions** more broadly than at present. The Government Bill proposing a so-called sanctions law that was introduced in the Eduskunta on 4.12.2014 contains a recommendation that it be made possible to use the notifications made under the Money Laundering Act on a somewhat broader scale than at present. However, the original idea of this information being made use of in combatting the shadow economy has not made progress, although this is already the third programme against white-collar crime that it has featured in.
- As a result of an amendment to the Bankruptcy Act that entered into force on 1.3.2013, **executors of estates make requests for investigation of suspected crimes directly to the police rather than to a prosecutor.** Information on the number of notifications of crimes made by executors of estates will probably become available in the early half of 2015. Preliminary assessments of the obligation to notify have been positive.
- The results of **special distraint collection** having established itself and broadened its scope have begun to show in a positive development of criteria describing activities. However, there is the problem that some of the funding for special distraint collection will be cut after 2015.
- In accordance with a decision made at the budget framework negotiations, the intention had been to examine possibilities of **removing from the Trade Register companies that had been found through the distraint procedure to have no funds.** The Shadow economy Information Unit carried out a study of this phenomenon. As far as we are aware, progress in the matter has not been achieved in the Ministry of Justice.

- Efforts to **reduce the length of trials in cases of white-collar crime** have been made using a variety of means, of which developing cooperation between prosecutor and police has been in a key position. In addition to adequate prosecutor resources, reforms also on the level of legal provisions were called for in both interviews and questionnaire surveys.
- The aim with the **plea-bargaining system** as such, i.e. reducing the length of trials in cases of white-collar crime is justified. Nevertheless, the system and its effects were viewed with reservations in questionnaire studies and interviews.
- Using **administrative sanctions** rather than criminal proceedings in cases of minor crimes has also been seen as one means of reducing the length of trials concerning white-collar crimes. However, progress in the use of administrative penalties has not been made determinedly and systematically during the term of the Government.
- The intention would have been to study and prepare an **adjustment of the scale of penalties** with respect to grave white-collar crimes. The Ministry of Justice has reported that compilation of information relating to the matter has now been launched. In other words; no progress has been made in the matter where actual study work is concerned.
- The intention had been to study and prepare a **reverse burden of proof applicable in confiscating proceeds of crime**. A working group tasked with preparing implementation of the Directive on confiscation and freezing of proceeds of crime was appointed on 10.2.2014. Study and preparatory work have been proceeding, albeit slowly.
- It had been intended to undertake measures to **make the ban on business operations more effective**. An assessment memorandum on toughening the ban was completed on 24.3.2014. A study of the same matter has fallen behind the time schedule set for it. It is very probable that there will not be enough time to take legislative measures before the end of the current parliamentary term.
- Government legislative proposal 212/2014, which includes imposing a **requirement on auditors to report** contraventions of the rules that they observe, is at time of writing still being deliberated by the Eduskunta.
- The Tax Administration's **transfer pricing project** and in general efforts aimed at staunching tax evasion by large international corporations can be regarded as justified in and of themselves. However, something that can be considered a negative consequence of coupling the project to the programme to combat the shadow economy would appear to be disparagement of the importance of combatting the shadow economy alongside the large payments that major companies have been required to make.

Development proposals

It looks like several projects considered, on the basis of questionnaire surveys and interviews conducted for the authorities to be of key importance from the perspective of oversight, are being passed on as a legacy from the **current programme to combat white-collar crimes** to the next. These are above all the adoption of *type-approved cash registers*, *the obligations that foreign companies have as employers and making use of cash-laundering monitoring notifications* in the fight against the shadow economy.

The gap that a **combination of amendments to the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out and the Tax Debt Register** had created for companies with tax debts to go through should be plugged and at the same time the scope of application of the provisions of the Act and of the Public Procurements Act that currently apply only to building should be broadened to include all sectors. A comprehensive revision of the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out should finally be launched and a study made of the pros and cons of the liability models available as an alternative to the existing obligation to make enquiries.

Getting **wage data to the Tax Administration in real time**, broadening the scope of application of the obligation to state the **tax number and make notification of contracts** to include other sectors as well as the adoption in the restaurant and other service sectors of the **personnel diary** that has proved itself in Sweden to be an effective instrument of oversight would significantly reduce the shadow economy's room for manoeuvre also in sectors other than building, which is currently almost exclusively subject to regulation.

The system of penalties for white-collar crimes should be studied as a totality, taking account of those imposed under criminal law, administrative and financial ones as well as those applying to business operations as well as their real practical enforceability and impacts. Society should be able to afford more than just measures that remain nominal in character.

Speeding up oversight and investigation processes and court proceedings should continue to be a central goal from the perspectives of both the impact of activities and safeguarding the legal rights of all parties involved. It must be possible to terminate unlawful and criminal activities at as early a stage as possible and scarce resources should not be allocated for actions from which no real results are to be expected. One part of this is abandoning the obligation to investigate and prosecute. It is also largely a question of resources, which must be allocated in a balanced manner though all parts of the chain. Inputs into these resources will pay themselves back as processes become shorter.

The authorities participating in combatting the shadow economy should formulate a common threat image and common strategic goals for their measures to counter the phenomenon. At the moment, no such mechanism shared by authorities to formulate this desired state and put it into practice exists. On the basis of questionnaires and interviews,

there are significant differences between the world views held by the top echelon of an individual authority and the people who work in ministries and do field work.

Removing **obstacles to and restrictions on the use of and exchanges of information between authorities** would be the most cost-effective way of adding efficiency to the fight against the shadow economy. Although significant development has happened in these matters in the past 20 years, a lot of restrictions still remain as a result of both regulations and the cultures of authorities.

In the fight against **international tax evasion associated with tax havens** the decision that must now be made in Finland with respect to administrative registration of share ownership can at its worst, i.e. if administrative registration is permitted for Finns, mean a step backwards in combatting tax crimes, money laundering and corruption. The intensification of international exchanges of information that is now on its way must improve oversight of international investments, but not compensate for the toothlessness of national measures and oversight. The Tax Administration, which was reprimanded by a Deputy-Ombudsman for having acted unlawfully through its inaction in a case involving a Liechtenstein bank, will apparently continue to have an inspection team numbering just over ten people monitoring matters relating to tax havens rather than being in the process of building a strong unit concentrating on these matters as is the case in the other Nordic countries. There would be no point in expecting great benefit from the regulation currently being drafted that would make effective repentance possible, unless it had the counterweight of a sufficient risk of being caught.

The role of the Tax Administration and development of the means of action available to it in its efforts in tax inspection, combatting the shadow economy and corruption, investigating tax crimes and cooperation between authorities should be made the focus of a study. In 2014 the Tax Administration organised a project with the objective of, through cooperation between tax inspection and tax collection, improving the accrual of tax audit requests in especially activities within the shadow economy. *Ne bis in idem* legislation and protection against self-incrimination have presupposed new operational models in cooperation between authorities. Questions concerning the procedure to be adopted in suspected cases of tax crime, the powers that inspectors have in relation to such matters as seizing bookkeeping documents and examining electronic material as well as various models of organising operations are of particular topical relevance in a situation where the abolition at the beginning of 2015 of the independent external tax audit function, setting targets concerning the number of and timetable for inspections at a level that prevents thorough examination of grey-economy entities as well as the reduction in numbers of tax inspectors that can be anticipated, are sending out a bad signal about the inputs that the Tax Administration is making into combatting the shadow economy.

The next Government will have to make a decision as to whether to cut off or continue the **additional resources** allocated to fighting the shadow economy during the present government term. Cutting them off would mean a virtually catastrophic fall from the present standard of efforts towards this end. The entire chain of official actions is involved, be-

cause the formation of even one bottleneck can reduce the efficiency of actions throughout the chain.

Combatting the shadow economy cannot be tied to any one parliamentary term; development and activities must be constant. There is a need for a long-term programme for this purpose and it must have a timetable that is updated on the basis of evaluations of the impact of measures taken and new threats. Implementation of agreed measures must not be allowed to depend on the prioritisations and timetables of individual ministries.

Combatting the shadow economy and white-collar crime must be taken into consideration following the principle of permeability when legislation is amended. Attention must also be paid to enforcement of laws. Not even legislation of a high standard will achieve its goals if enforcement is inadequate.

OSA I: SELVITYKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT

1 Tutkimustehtävä ja tutkimussopimus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta julkisti 19.6.2014 tarjouspyynnön harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointia koskevasta tutkimuksesta. Tarjousten toimittamisen määräajaksi asetettiin 8.8.2014. Tarjousten perusteella eduskunnan hallintojohtaja valitsi 5.9.2014 tarjouskilpailun voittajaksi ja selvityksen tekijäksi Harmaa Hirvi Oy:n. Eduskunnan hallintojohtaja ja Harmaa Hirvi Oy allekirjoittivat 19.9.2014 sopimuksen harmaata taloutta koskevasta tutkimuksesta. Sopimuksen mukaan tutkimuksen tuli olla valmis 16.1.2015 mennessä.

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 25.9.2014 perustaa Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi -tutkimushankkeelle ohjaustyöryhmän, jonka puheenjohtajaksi nimettiin edustaja Tuija Brax ja jäseniksi edustajat Sirkka-Liisa Anttila, Katja Hänninen, Eero Lehti, Heli Paasio ja Pirkko Ruohonen-Lerner, valiokuntaneuvokset Nora Grönholm, Matti Salminen (tarkastusvaliokunta) ja Maarit Pekkanen (valtiovarainvaliokunta) sekä ylitarkastaja Raimo Laitinen ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi (valtion-talouden tarkastusvirasto).

Käytännön selvitystyöstä ovat vastanneet verotusneuvos Markku Hirvonen ja OTT, dosentti Kalle Määttä. Hankkeiden arvioinnissa on asiantuntijana avustanut professori Anne Alvesalo-Kuusi. Rakennusalan ja viranomaisten edustajille suunnattujen sähköisten kyselyjen käytännön toteuttamisesta vastasi VTM Pekka Lith, Lith Consulting Group. Tiedot hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaiseen toimintaohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteutumisesta kansainvälisillä forumeilla on koonnut ja arvioinut tutkija Matti Ylönen, Helsingin yliopisto ja Aalto yliopisto.

Selvitys perustuu laajan asiakirja-aineiston lisäksi lähes 70:n eri aloja, ministeriöitä ja viranomaisia edustavan asiantuntijan haastatteluihin sekä Rakennusliitto RT:n jäsenyrityksille, Rakennusliiton toimitsijoille, Verohallinnon, Poliisihallinnon, syyttäjälaitoksen ja ulosottohallinnon työntekijöille suunnattujen kyselyiden tuloksiin. Kaikkiaan käytettävissä on ollut yli 1 000 henkilön arviot ja käsitykset tilanteesta.

Selvityksen toteuttaminen ja tietojen kerääminen käytettävissä olevassa määräajassa ei olisi ollut mahdollista ilman edellä mainittujen järjestöjen sekä lukuisten eri ministeriöiden ja viranomaisten antamia tietoja ja käytännön tukea. Merkittävänä apuna ovat olleet Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat periaatepäätöksen edistymisraportit ja ilmiöselvitykset. Erityinen kiitos kohdistuu kaikkiin haastateltuihin asiantuntijoihin ja tietojen antaneisiin sekä suoritettuihin kyselyihin annetussa kiireellisessä aikataulussa vastanneisiin. Luettelo haastatelluista samoin kuin käytetyistä muista lähteistä on selvityksen lopussa.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tarjouspyynnön mukaan arviointitutkimuksen pääkysymyksenä on selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituksen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Tätä kysymystä on jouduttu tarkentamaan seuraavan laisesti: Miten hallitus on toteuttanut toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi? Tässä vaiheessa on näet useilta osin liian aikaista todeta, kuinka toimivia ja onnistuneita nimenomaiset toimet ovat olleet.

Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on:

1. esittää ajantasainen, kattava ja tiivis katsaus hankekokonaisuuteen kuuluvista
2. arvioida hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta niiden etenemisvaihe huomioden,
3. tuottaa tietoa viranomaistoiminnan onnistuneisuudesta koko harmaan talouden torjuntaketjussa (hankkeiden etenemisvaihe huomioden),
4. tuottaa tietoa haastatteluihin tai kyselyihin perustuen hyvistä käytännöistä ja torjuntaa vaikeuttavista tekijöistä eri viranomaistasoilta sekä erityisesti käytännön torjuntatyötä tekeviltä työntekijöiltä,
5. esittää Suomeen soveltuvat ensisijaisesti pohjoismaiset ja mahdollisesti muut kansainväliset hyvät harmaan talouden torjunnan hyvät käytännöt ja
6. esittää johtopäätökset ja kehittämissuositukset harmaan talouden torjunnan jatkotoimenpiteistä, mahdollisista uusista toimenpiteistä ja torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuuden raportoinnista.

Arvioinnissa pyritään ottamaan huomioon koko harmaan talouden torjuntaketju, koska jos yksittäisessä ketjun kohdassa on vuoto, koko harmaan talouden torjunta kärsii tästä vuodosta. Näin ollen jos esimerkiksi vastedes viranomaisresursseja leikattaisiin varomattomasti, se ei heijastuisi yksinomaan asianomaisten viranomaisten toimintaan, vaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden selvittämiseen kokonaisuudessaan.

2 Tutkimuksen lähtökohdat ja lähestymistapa

2.1 Tutkimuksessa arvioitavat toimenpiteet

Tutkimuksessa arvioitava toimenpidekokonaisuus perustuu seuraaviin lähtökohtiin:

1. Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet.
2. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Tätä kutsutaan myöhemmin lyhyesti myös toimintaohjelmaksi tai torjuntaohjelmaksi sekä valtioneuvoston periaatepäätökseksi.
3. Harmaan talouden selvitysyksikön raportti 12.5.2014 tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman nykytilasta. Raporttiin on koottu tehostetun harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmaan sisältyvien hankkeiden lisäksi kehysriihessä 21.3.2013 ja rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 aloitetut hankkeet. Hankkeiden edistymistä on seurattu huhtikuuhun 2014 saakka ja siihen on koottu kattavasti harmaan talouden torjuntaketjun toimijat. Raporttiin sisältyy myös valtaosa tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp esitetyistä toimenpide-ehdotuksista.
4. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimintaohjelmassaan esittämät toimenpiteet.
5. Viranomaistoimenpiteinä tehdyt harmaan talouden tehostamistoimet tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman aikana.

Edellä lueteltujen asiakirjojen ja toimenpiteiden lisäksi tutkimuksessa otetaan huomioon myös mahdolliset muut harmaan talouden torjumiseksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen toimesta toteutetut toimenpiteet. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä ovat ainakin tavaraliikennelain muutokset 1283/2011 ja 262/2013. Yhtenä perusteena harmaan talouden torjuminen on lisäksi tuotu esiin muutamissa hallituksen esityksessä. Tällaisia ovat ainakin HE 169/2014 vp (laki ulkomaalaislain muuttamisesta), HE 195/2013 vp (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta), HE 173/2013 vp (laki ajokorttilain muuttamisesta), HE 109/2013 vp, HE 111/2013 vp ja HE 151/2013 vp (valmisteverolakien muutokset), HE 105/2013 vp (kotitalousvähennyksen muutos) ja HE 94/2013 vp (laki vaihtoehtorahastojen hoitajista) sekä HE 166/2014 vp (säätölakiesitys).¹⁰

Lainsäädäntöä on raportissa seurattu 15.1.2015 tilanteeseen saakka,

¹⁰ Toisaalta on yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita, joissa todetaan, ettei niillä ole vaikutusta harmaaseen talouteen ja sen torjuntaan, ks. esimerkiksi HE 185/2012 vp, jossa oli kyse osuuskuntalain uudistamisesta.

Aikaperspektiivin saamiseksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden ja sittemmin pääministeri Alexander Stubbin hallituskauden aikana toteutettuja toimenpiteitä tarkastellaan lyhyesti myös osana vuonna 1995 aloitettua, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmien muodossa käynnistettyä systemaattisen talousrikostorjunnan jatkumoa. Varsinaisen tarkasteluajanjakson aikana toteutettujen viranomaistoimenpiteiden tuloksiin ovat vaikuttaneet myös monet aiemmin toteutetut lainmuutokset, viimeisimpinä 1.1.2011 tapahtunut Harmaan talouden selvitysyksikön perustaminen¹¹, 1.1.2011 Verohallinnolle annettu mahdollisuus suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa¹² ja rakennuslalla 1.4.2011 käyttöön otettu käännetty arvonnäköverojarjestelmä¹³.

Kysymys ei ole pelkästään siitä, minkälaisin lainsäädännöllisin toimenpitein ja kuinka mittavin sekä oikealla tavalla kohdennetuin voimavaroin harmaata taloutta torjutaan, vaan myös lain tulkinnan ja yleisemmin lain soveltamiskäytännön vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan.¹⁴ Selvityksessä perehdytään myös tähän kysymykseen, toisin sanoen siihen, miten lain soveltamiskäytäntö ja erityisesti korkeimpien oikeusasteiden tulkintakannanotot ovat vaikuttaneet tai todennäköisesti vaikuttavat edellytyksiin torjua harmaan talouden laajenemista.

Jo vuonna 2002 tehdyn yritysjohtajille (2 000) suunnatun kyselyn perusteella oli nähtävissä, että talousrikosten vähentämistä koskevat tekijät muodostavat laajan kokonaisuuden:¹⁵

6. Liiketoimintakiellon tehostaminen
7. Rikoshyödyn takaisinsaaminen
8. Yritystoiminnan jatkaminen estetään, mikäli tilintarkastusta, tilinpäätöksiä ja veroilmoitusta ei toimiteta
9. Viranomaisten resurssilisäys
10. Yrittämisen ja työllistämisen helpottaminen mm. vero-, työ- ja yhteisölainsäädännön keinoin
11. Arvojen ja moraalien korostaminen
12. Tilintarkastajille velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan rikoksista
13. Koulutus ja neuvonta yrittäjille
14. Rangaistuskäytännön koventaminen
15. Viranomaisvaltuuksien lisääminen
16. Yrittäjiltä vaadittavan byrokratian vähentäminen
17. Ilmiantojarjestelmän luominen

¹¹ Ks. lähemmin HE 163/2010 vp.

¹² Ks. lähemmin HE 122/2010 vp.

¹³ Ks. lähemmin HE 41/2010 vp.

¹⁴ Erityisesti oikeuskäytännön osalta on syytä mainita *ne bis in idem* -ratkaisut sekä itsekriminointisuoja.

¹⁵ Jokinen – Häyrynen – Alvesalo (2002).

Samalla toimenpidelistä osoittaa ensinnäkin sen, että vuosikymmenestä toiseen joudutaan olemaan tekemisissä osittain samanlaisten harmaan talouden torjuntatoimien kanssa. Toiseksi lista osoittaa vain jäävuoren huipun kaikista niistä erilaisista keinoista, joilla talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen voidaan pyrkiä puuttumaan. Kolmanneksi lista ei kerro siitä, että harmaa talous ja talousrikollisuus ovat hyvin dynaamisia ilmiöitä asettaen koko ajan uudenlaisia haasteita torjuntakoneistolle.

2.2 Lähestymistapa

Tarkastelun kohteena olevat toimenpiteet harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierroksen torjumiseksi on seuraavassa jaettu neljään ryhmään:

1. Hallituksen esitykset eduskunnalle harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi tai vaikeuttamiseksi taikka niiden paljastamisen helpottamiseksi. Näiden ohella huomioon otetaan muut lainvalmistelun yhteydessä syntyneet asiakirjat sekä dokumentit, joissa on arvioitu harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden vaikutuksia.
2. Hallituksen toimenpiteet viranomaistoiminnan tehostamiseksi ja ohjaamiseksi resursseihin vaikuttamalla ja tulos- tai muun ohjauksen avulla. Suoraa viranomaistoiminnan ohjausta sisältyy jossain määrin myös tarkasteltaviin ohjelmiin ja hankkeisiin.
3. Hallituksen toimenpiteet kansalaisten asenteisiin vaikuttamiseksi. Vaikuttaminen voi olla tarkoitettua (esimerkiksi tiedotuskampanjat) tai suunnittelematonta.
4. Hallituksen toimenpiteet kansainvälisiin sopimuksiin tai esimerkiksi EU:n direktiiveihin vaikuttamiseksi.

Tarkastelun kohteena on aikaisemmin lueteltuihin asiakirjoihin sisältyvien ja hallituskauden aikana muutoin toteutettujen tai käynnistettyjen lainsäädäntöhankkeiden kokonaisuus. Lainsäädäntöprosessin osalta käydään läpi muun muassa seuraavat kohdat:

- Miten tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp esitetyt toimenpideehdotukset ovat siirtyneet torjuntaohjelmaan ja siitä edelleen hallituksen esityksiin ja toteutuneet?
- Miten ja miksi torjuntaohjelmaan otetut toimenpideehdotukset ovat ennen hallituksen esitykseksi muotoutumistaan ja toteutumistaan muuttuneet?
- Kuinka hyvin harmaan talouden torjuntatoimenpiteitä koskevissa lainsäädäntötoimissa on otettu huomioon paremman sääntelyn periaatteet?
- Kuinka hyvin vaikutusarviot on tehty niissä lain esitöissä, joissa on ollut kysymys harmaan talouden torjuntatoimenpiteistä ja kuinka realistisina näitä arvioita voidaan pitää?

- Voidaanko edellä mainittujen näkökohtien ja tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjen näkökohtien valossa pitää tähän mennessä tehtyjä toimia riittävinä ja muutoin onnistuneina?

Valmistelu- ja toteutusprosessin kannalta hankkeet voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:

- Hankkeilla on saavutettu niille asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa. Jos tällaisia hankkeita on ollut, valotetaan samalla sitä, mitkä seikat ovat olleet onnistumisen taustatekijöitä.
- Hankkeilla ei ole saavutettu asetettuja tavoitteita toivotussa aikataulussa. Jos tällaisia hankkeita on ollut, valotetaan samalla sitä, mitkä syyt ovat olleet epäonnistumisen taustalla sekä keinoja, joilla vastedes tällaisia epäonnistumisia voitaisiin välttää.
- Hankkeet, jotka on pantu kyllä liikkeelle, mutta jotka ovat vielä tällä hetkellä kesken. Tältä osin analysoidaan sitä, onko hankkeiden aikataulutuksessa onnistuttu ja kuinka realistiselta niille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tällä hetkellä vaikuttaa.
- Hankkeet, joita ei ole vielä pantu liikkeelle. Tältä osin analysoidaan sitä, onko hankkeiden aikataulutuksessa onnistuttu ja kuinka realistiselta niille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tämän hetkisen informaation valossa vaikuttaa.

Tarkasteltavaan kokonaisuuteen sisältyvistä lainsäädäntöhankkeista on toteutunut vain osa ja näistäkin useat ovat tulleet voimaan niin äskettäin, että konkreettisesti mitattavia vaikutuksia on hyvin vähän. Pääosin vaikuttavuusarviot joudutaan siten rakentamaan asiantuntija-arvioiden varaan. Hankkeiden vaikuttavuutta voidaan tarkastella toisaalta siltä kannalta, onko hankkeella (mikäli se on toteutettu) saavutettu sille asetetut tavoitteet, toisaalta laajemmin siinä mielessä, miten merkittävänä hanketta voidaan ylipäätään pitää harmaan talouden torjunnan kannalta. Tältä osin on tosin jo lainvalmistelutöissä asiaan kiinnitetty jossain määrin huomiota. Samanaikaisesti on kuitenkin pakko korostaa, että harmaan talouden torjunta ja siinä käytettävä keino-valikoima muodostaa erittäin laajan kokonaisuuden, jossa vääjäämättä yksittäisten keinojen käytännön painoarvon suhteen on eroja.

Selvityksessä hyödynnetään kansainvälistä aineistoa monella eri tavalla. Ensinnäkin tietyt lainsäädäntötoimet harmaan talouden torjumiseksi ovat voimassa ulkomailla, mutta eivät Suomessa. Tällöin ulkomaiset sovellukset voivat tarjota kehittämisideoita maamme lainsäädännön kehittämiseksi. Vaalikaudelta voidaan esimerkkinä mainita romualan käännetty arvonlisäverovelvollisuus, joka on voimassa useissa EU:n jäsenmaissa ja tulossa voimaan Suomessakin vuoden 2015 alussa.¹⁶ Toiseksi kansainvälinen näkökulma on tarpeen, koska harmaa talous ja talousrikollisuus ei tunne rajoja. Esimerkiksi erityyppisten talous-

¹⁶ Ks. myös Åström Ruotsin talousrikoslainsäädäntöä koskien.

rikosten osalta on havaittu jo pitkään kytkentöjä Suomen ja Viron välillä, mutta toisaalta kytkentöjä on havaittu myös aina Thaimaahan saakka.

2.3 Käsitteistöä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole syvemmältä käydä läpi harmaan talouden käsitteeseen ja sen määrittelyyn liittyvää problematiikkaa. Jossain määrin käsitteisisältöön joudutaan kuitenkin ottamaan kantaa esimerkiksi arvioitaessa sitä, mihin eri hankkeilla ja toimenpiteillä on ollut tarkoitus vaikuttaa, mihin ne ovat vaikuttaneet ja mihin niillä ei ole vaikutettu.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle vuonna 2010 tehdyssä tutkimuksessa ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” käytettiin *fiskaalista* harmaan talouden käsitettä erotukseksi *kansantaloudellisesta* harmaan talouden käsitteestä.¹⁷ Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sellaista taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. Suomessa perinteisesti käytetyn fiskaalisen määritelmän mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi. Harmaan talouden määrää mitataan tämän määritelmän perusteella verotuksen ulkopuolelle jätettyjen tulojen määrällä.

Lähtökohdan harmaan talouden määrittelemiseksi tarjoaa myös Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdassa mainittu *legaalimääritelmä*. Lainkohdan mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan ”organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.” Tässä määritelmässä harmaa talous on rajattu vain organisaation toimintaan ja sen seurauksena määritelmän ulkopuolelle jää kokonaan yksityishenkilöiden välillä tapahtuva harmaa talous. Määritelmä onkin nähtävä Harmaan talouden selvitysyksikön tietojen saanti- ja käsittelyoikeuksia rajaavaksi tekijäksi ja sillä on pyritty estämään vaikutelma siitä, että yksikkö tulisi laajassa mitassa käsittelemään yksityishenkilöiden henkilökohtaisen tietosuojan piiriin kuuluvia tietoja.¹⁸

Erikseen on pantava merkille ns. *välillinen harmaa talous*, joka muodostuu työntekijöiden lain- ja työehtosopimusten vastaisesta alipalkkauksesta. Vaikka siinä ei suoraan laiminlyödä veroja ja sosiaaliturvamaksuja, yhteiskunnan kannalta aiheutuu merkittäviä vero-

¹⁷ Markku Hirvonen, Pekka Lith ja Risto Walden: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

¹⁸ Käsitteeseen liittyvästä problematiikasta esimerkiksi Määttä, Kalle, Harmaan talouden torjunnasta – teoriasta käytäntöön. Teoksessa Lasse Oulasvirta et al., Näkökulmia arviointiin ja valvontaan. Tampere University Press 2014.

pohjan menetyksiä, kun työehtosopimusten tai lain mukaisen palkan ja tosiasiasa maksetun palkan erotuksesta jäävät verot ja sosiaalivakuutusmaksut kertymättä.¹⁹

Harmaan talouden legaalimääritelmän mukaiset teot sisältyvät periaatteessa myös *talousrikoksen* määritelmään. Talousrikostorjuntaohjelmissa on käytetty sisäasiainministeriön talousrikollisuuden määritelmää, jonka mukaan talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tapahtuneet verorikokset (RL 29 luku), kirjanpitorikokset (RL 30 luku), velallisen rikokset (RL 39 luku), arvopaperimarkkinarikokset (RL 51 luku) ja osakeyhtiörikokset (OYL 25 luku) ovat kuitenkin aina talousrikoksia.²⁰

Käytännössä valtaosa paljastetuista harmaan talouden tapauksista hoidetaan hallinnollisin toimenpitein eikä esimerkiksi verohallinnon poliisille tekemistä rikosilmoituksista voida tehdä mitään johtopäätöksiä harmaan talouden laajuudesta ja sen kehityksestä. Tutkimuksen kannalta on kuitenkin huomattava, että talousrikoksiin sisältyy paljon muitakin kuin harmaan talouden piiriin kuuluvia rikoksia ja jotkut torjuntaohjelmaan otettujen toimenpiteiden tarkoitetut tai tosiasialliset vaikutukset voivat olla muuhun kuin varsinaiseen harmaaseen talouteen kohdistuvia.

Tarkastusvaliokunnalle tehdyssä, jo edellä viitatussa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" -tutkimuksessa pohdittiin harmaan talouden käsitteen rajaamista siinä mielessä, miten suurten yritysten veronvälttelytoimet voidaan ottaa siihen mukaan. Periaatteessa aikanaan suurta huomiota herättäneiden Saloran ohimyyntin ja Valintatalon pimeän kasan kaltaiset tapaukset eivät eroa tavallisesta pitserian ohimyyntistä muutoin kuin mitta-kaavaltaan. Sen sijaan *aggressiivinen verosuunnittelu* jää selkeästi harmaan talouden harmaan talouden käsitteen ulkopuolelle. Myöskään *siirtohinnoittelu* ei sisälly harmaan talouden määritelmään, mutta se tulee tässä selvityksessä esille hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintaohjelman yhteydessä.

Mitä ovat talousrikokset

Talousrikoksilla tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Tähän liittyvät yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tehdyt verorikokset, velallisen rikokset ja kirjanpitorikokset. Myös virka- ja luottamusasemarikokset sekä korruptio, osa petosrikollisuudesta, julkisiin avustuksiin kohdistuvat rikokset, arvopaperimarkkinarikokset ja

¹⁹ Tämän vaikutuksista esimerkiksi Markku Hirvonen: Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus (Harmaa Hirvi Oy 9.3.2012)

²⁰ Talousrikoksen määrittelystä ks. Terhi Hakamo, Kirsi Jauhiainen, Anne Alvesalo ja Erja Virta: Talousrikokset rikosprosessissa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009, s.37 - 39

rahanpesu, yritysturvallisuutta vaarantavat rikokset sekä julkisen rekisterin tai tiedon luotettavuutta vastaan tehdyt rikokset on luettu talousrikoksiksi. (Christensen 2012; ks. myös Alvesalo)

Yritystoimintaan verrattavalla toiminnalla tarkoitetaan muun muassa huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää toimintaa, esimerkiksi yksityishenkilön rahanpesua tai maanviljelijöiden avustuspetoksia. Tällöin huomattavalla taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan sellaista euromäärää, jonka perusteella kyseinen rikostyyppi yleensä kvalifioidaan törkeäksi. Mikäli edellä mainitut talousrikoksen kriteerit täyttyvät, talousrikoksiksi luokitellaan muun muassa seuraavat rikokset: (Christensen 2012; ks. myös Alvesalo 2006)

- RL 29 luku, rikokset julkista taloutta vastaan
- RL 30 luku, elinkeinorikokset sekä muut rikoslain lahjusrikokset
- RL 36 luku, petokset ja muu epärehellisyys
- RL 38 luku, tieto- ja viestintärikokset
- RL 39 luku, velallisen rikokset
- RL 46 luku, säännöstelyrikokset ja salakuljetukset
- RL 47 luku, työrikokset
- RL 48 luku, ympäristörikokset
- RL 49 luku, aineettomien oikeuksien loukkaukset
- RL 51 luku, arvopaperimarkkinarikokset
- sopimattomaan menettelyyn elinkeinotoiminnassa liittyvät rikokset

Talousrikoksina ei pidetä kuitenkaan useita yksityishenkilönä tehtyjä rikoksia, elleivät ne tapahdu yritystoimintaan rinnastettavassa, huomattavaan taloudelliseen etuun tähtäävässä toiminnassa. (Christensen 2012; ks. myös Alvesalo 2006)

2.4 Tutkimuskohteet ja arviointitavat

2.4.1 Hankearviointi

Hankearvioinnista ilmenevät kootusti ne toimenpiteet, joita on sisältynyt eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 9/2010 vp, pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan (valtioneuvoston periaatepäätös)²¹, kehysriihen päätökseen maaliskuulta 2013, rakennepoliittiseen ohjelmaan elokuulta 2013 sekä hallituksen kansainvälisen veronkier-

²¹ Yllä mainittua kutsutaan myös toimintaohjelmaksi tai torjuntaohjelmaksi.

ron vastaiseen toimintaohjelmaan. Useissa tapauksissa kysymys on ollut toimenpiteistä, joita on esitetty useammassa kuin yhdessä näistä asiakirjoista. Se, että toimenpiteet menevät ristiin, kuvastuu siinä, että tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelun yhteydessä käsiteltiin yhteensä 179 toimenpideehdotusta, joista oli hallitusohjelmasta 40 kpl, työ- ja elinkeinoministeriön raportista 50 kpl, eduskunnan suosituksista 25 kpl, hallinnon virastojen omia 60 kpl ja edellisestä ohjelmasta neljä kappaletta.²²

Koska *valtioneuvoston periaatepäätökset* ovat keskeisessä asemassa tässä yhteydessä, niistä on syytä sanoa muutama sana. Ensinnäkin periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle, ja ne ovat lähinnä poliittisia kannanottoja, ja siten luonteeltaan valmistelevia päätöksiä. Toiseksi periaatepäätöksillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kansalaisiin, vaan lopulliset päätökset tekee asiaa käsittelevä ja valmisteleva viranomainen. Kolmanneksi periaatepäätökset sitovat sitä hallitusta, joka on ne hyväksynyt. Toisaalta jokainen hallitus päättää erikseen kautensa alussa, mitkä aikaisemmillä hallituskausilla hyväksytyistä periaatepäätöksistä ovat voimassa kuluvalle hallituskaudella.

Tässä on paikallaan huomauttaa myös siitä, että toimintaohjelman mukaan harmaan talouden ministerityöryhmällä on tarvittaessa oikeus ryhtyä lisätoimiin. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska kaikkia potentiaalisia hanketarpeita ei välttämättä onnistuta arvioimaan oikein vaalikauden alussa. Toisaalta ministerityöryhmän päättämällä lisätoimilla on katsottu olevan erilainen status kuin valtioneuvoston periaatepäätöksellä vahvistetun toimintaohjelman hankkeilla.

Edellä mainittuihin asiakirjoihin tukeutuen on esitetty ensinnäkin kunkin toimenpiteen *tavoite*; tätä on tarkasteltu yhtäältä sisällöllisesti ja toisaalta aikataulullisesti. Toiseksi on eritelty se, miten toimenpiteen *toteutus* on edennyt vaalikauden aikana. Kolmanneksi *arvioidaan*, kuinka onnistuneena hankkeen toteutusta voidaan pitää. Tietyin osin hankekohtaisessa arvioinnissa on voitu noudattaa samanlaista erittelyä kuin esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä ja kehysriihen päätöksessä. Näin on ollut silloin, kun asianomaisiin päätöksiin sisältyvä hanke sisältää ainoastaan yhden toimenpiteen. Sitä vastoin erityisesti valtioneuvoston periaatepäätöksessä on lukuisia hankkeita, joihin sisältyy useita toimenpiteitä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Näin ollen hankekohtaisessa arvioinnissa on huomattavasti suurempi joukko arvioitavia toimenpiteitä kuin mitä esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätökseen ja kehysriihen päätökseen yhteensä sisältyy.

Edellä mainitulta pohjalta toimenpiteiksi puretut hankkeet voidaan jakaa luonteeltaan useisiin ryhmiin. Tosin tällä tavalla jaotellut hankkeet/toimenpiteet liittyvät monasti toisiinsa ja muodostavat elimellisen kokonaisuuden. Ensinnäkin voidaan puhua *selvityshankkeista*. Esimerkkinä mainittakoon valtioneuvoston periaatepäätöksestä se, että tilaajavas-

²² Talousrikostorjunnan johtoryhmä 18.10.2011

tuulakia koskevien "ehdotusten pohjaksi tehdään muun muassa kansainvälinen selvitys tilaajavastuun sääntelykeinoista." Toisaalta eräin osin on kysyttävissä, onko selvityshanketta lopulta tarkoitus lainkaan eteenpäin, vaikka hanke sellaisenaan olisi tarkoituksenmukainen harmaan talouden torjumiseksi. Esimerkiksi talousrikostorjunnan johtoryhmässä nykyisestä valtioneuvoston periaatepäätöksestä keskusteltaessa on käynyt ilmi, että on korostettu hankkeen selvitysluonnetta, mistä saa vaikutelman, ettei hanketta ole ollut tarkoitusta toteuttaa.

Toiseksi merkittävä osa hankkeista on luonteeltaan *lainsäädäntöhankkeita*. Esimerkkinä valtioneuvoston periaatepäätöksestä mainittakoon se, että "arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät tietojensaantimahdollisuudet ja huolehditaan siitä, ettei muutos lisää harmaata taloutta." Tietyissä tapauksissa ei tällöin suoranaisesti ole avattu sitä, mitä lainsäädäntöä uudistetaan. Esimerkkinä mainittakoon seuraava: "Viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön." Kolmanneksi kysymys voi olla *tiedotushankkeista*, kuten toimintaohjelman tiedotuskampanjassa on kyse. Neljäntenä ryhmänä ovat suoraan *viranomaistoimintaan kohdistuvat hankkeet* kuten siirtohinnoittelun ja ulosoton erikoisperinnän tehostaminen.

2.4.2 Rakennusalaan kohdistettujen harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden tarkastelu

Verovalvontaan liittyvät ongelmat ovat kärjistyneet monestakin syystä rakennusosalalla. Rakennusosalalle ovat tyypillisiä korkea aliurakointiaste ja pitkät aliurakointiketjut. Rakennuttaja tai rakennustyömaan pääurakoitsija eivät aina edes tiedä, ketkä työskentelevät ketjun loppupäässä. Pitkissä urakointiketjuissa arvonlisäverot, työntekijöiden ennakonpidätykset ja sosiaaliturvamaksut hoidetaan yleensä määrättyyn portaaseen saakka, mutta urakointiketjun loppupäässä esiintyy monesti velvoitteiden laiminlyöntejä. Erityinen haaste on valvoa ulkomaisia työnantajia ja näiden palveluksessa olevia ulkomaisia työntekijöitä. Urakoitsijan osalta kyse on sen selvittämisestä, onko yritykselle katsottava muodostuvan Suomeen kiinteä toimipaikka. Työntekijöiden osalta valvontaintressinä on selvittää, tulevatko nämä Suomessa oleskelun perusteella Suomessa yleisesti verovelvollisiksi. Lisäksi vuokratyövoiman valvonnassa on erityiskysymyksenä se, onko kyse aidosti vuokratyövoimasta, jolloin työtä tosiasiaassa tehdään suomalaisen käyttäjäyrityksen johdon ja valvonnan alaisena, vai alihankinnasta.²³

Useat valtioneuvoston periaatepäätöksiin sisältyvistä toimenpiteistä on kohdistettu nimenomaan rakennusalaan koskeviksi. Osa näistä toimenpiteistä on toteutettu jo ohjelman alkuvaiheessa, rakennusalan käännetty arvonlisäverojärjestelmä jo ennen sitä. Niiden käytännön vaikutuksista arvioitiin saatavan jo empiiristä tietoa toisin kuin useimmista muista, ohjelmakauden loppuvaiheeseen jääneistä hankkeista. Rakennusalan omien toimijoiden käsityksiä kartoitettiin kahdella laajalla kyselytutkimuksella, jotka toteutettiin yh-

²³ Näin esimerkiksi Verohallinto. Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille. Eiselvitys. RAKSI-hanke. 11.8.2014.

teistyössä Rakennusteollisuus RT ry:n ja Rakennusliitto ry:n kanssa. Kyselyt toteutettiin käyttäen Mainio Survey sähköistä verkkotyökalua. Käytännön toteuttamisesta vastasi VTM Pekka Lith, Lith Consulting Group.

Kyselyssä saatiin Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksiltä 595 vastausta ja Rakennusliitto ry:n toimitsijoilta 44 vastausta, jotka edustivat 2754 vuonna 2014 tehtyä työmaakäyntiä.

2.4.3 Asiantuntijahaastatteluiden ja kyselyiden toteuttaminen

Merkittävän osan tutkimusaineistosta muodostavat asiantuntijahaastattelut. Haastattelujen avulla pyrittiin kartoittamaan vielä keskeneräisten hankkeiden toteutumisvaihetta, tehtyihin ratkaisuihin johtaneita syitä, arvioita hankkeiden merkityksestä ja tehtyjen ratkaisujen sisällöstä sekä viranomaisten edustajien näkemyksiä viranomaistoiminnan tilanteesta ja sen ongelmista. Haastateltuja oli kaikkiaan 65.

Yleisluonnehdintana haastattelujen tekemisestä on todettavissa seuraavaa:

- Haastattelussa esitetyt kysymykset ovat vaihdelleet sen mukaan, minkä alan edustajaa kulloinkin on haastateltu. Esimerkiksi rikosoikeuden professoreille esitetyt kysymykset ovat keskittyneet talousrikoksiin, valtakunnansyyttäjälle suunnatut kysymykset ovat koskeneet talousrikossyyttäjiä, tilaajavastuutarkastajille suunnatut kysymykset tilaajavastuulain toimivuutta, jne. Edellä mainitun valossa haastatteluja ei ole ollut mahdollista toteuttaa strukturoituina eikä edes puolistrukturoituina.
- Haastattelujen kohteena ovat olleet ministeriöiden ja eri viranomaisten asiantuntijat, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä yliopistotutkijat.
- Etukäteen ennen haastatteluja haastateltaville on lähetetty kysymykset, joista on sittemmin keskusteltu. Näitä kysymyksiä on haastattelutilanteessa tarpeen tullen täydennetty lisäkysymyksin.
- Haastattelut toteutettiin syyskuun ja tammikuun välisenä aikana. Kaikki haastateltavat ja heidän taustaorganisaationsa ilmenevät lähdeluettelosta.
- Kysymyksillä ja haastatteluilla on pyritty saamaan kokonaiskuva siitä, miten erilaiset harmaan talouden torjuntahankkeet ovat vaalikaudella toimineet. Tässä yhteydessä on pyritty hahmottamaan yhtä lailla hyviä käytänteitä kuin harmaan talouden torjunnan kipukohtia. Lisäksi on pyritty kartoittamaan kehittämisehdotuksia lainsäädännön, valvonnan ja muiksi toimenpiteiksi harmaan talouden torjunnassa.
- Haastatteluasetelma on yleisimmin ollut se, että yksi henkilö on ollut haastattelemassa kahden kesken esimerkiksi viraston tai ministeriön edustajaa. Eräissä tapauksissa haastattelijoina on ollut mukana kaksi. Tietyissä tapauksissa haastateltaville on toimitettu kysymykset sähköpostitse, joihin kysymyksiin haastatel-

tavat ovat toimittaneet vastaukset sähköpostitse tai ne on käyty läpi puhelinhaastatteluna.

- Haastatteluista tehtiin säännönmukaisesti muistiinpanot, jotka täydennettiin mahdollisimman pian haastattelujen jälkeen.
- Selvityksessä on pyritty säilyttämään haastateltujen henkilöiden anonymiteetti, minkä vuoksi yleisesti viitataan vain haastateltujen mielipiteisiin tai yksittäisen haastatellun henkilön käsityskantaan. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa haastateltavalta on saatu tilasto- tai muuta faktatietoa.
- Mukana ei ole suoria lainauksia keskusteluista, vaan kirjoitusasun eheyden vuoksi niitä on muokattu kajoamatta kuitenkaan itse käsityskantojen sisältöön.
- Useat haastateltavista olivat varovaisia arvioissaan hankkeiden merkityksestä muun muassa sen takia, että useat toteutetut hankkeet ovat olleet voimassa verraten lyhyen aikaa. Toisaalta monet haastateltavista ovat olleet näköalapaikoilla harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ja näin ollen heidän näkemysensä edustavat laajempaa kuin yhden henkilön näkökantaa asiaan. Lisäksi on syytä korostaa, että haastateltavat edustavat monia eri toimialoja ja virastoja sekä ministeriöitä.

Asiantuntijahaastatteluiden lisäksi toteutettiin laaja sähköinen verkkokysely eräiden harmaan talouden torjunnassa keskeisten viranomaisten edustajille. Kysely osoitettiin Verohallinnossa verotarkastajille, asianvalvojille ja Harmaan talouden selvitysyksikön työntekijöille, poliisihallinnossa talousrikostutkijoille ja oikeushallinnossa talousrikossyyttäjäille sekä erikoisperinnän työntekijöille. Myös tämä kysely toteutettiin Mainio Survey verkkotyökalulla VTM Pekka Lithin avustamana. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 385.

Viranomaiskyselyssä haettiin vastaajien käsityksiä hallituksen toimenpideohjelmiin sisältyneistä ja toteutetuista toimenpiteistä, heidän käsityksiään toistaiseksi toteutumattomista toimenpiteistä sekä arvioita omasta viranomaistoiminnasta ja sen ongelmista sekä kehittämistarpeista. Käsityksiä toteutetusta toimenpiteistä voitaneen kuvata ehkä enemmänkin odotuksiksi kuin arvioiksi, koska useimpien lainmuutosten tuoreuden johdosta niiden tarkasta sisällöstä ja soveltamisesta ei vielä ollut järjestetty esimerkiksi koulutusta kaikkien viranomaisten edustajille. Viranomaistoiminnan osalta vastaukset sisälsivät suurin joukon ongelmien kuvauksia ja kehittämis ehdotuksia.

3 Harmaan talouden torjunnan toimenpidekokonaisuus

3.1 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta aikaisemmissa hallitusohjelmissa

Seuraava kooste hallitusohjelmiin sisältyneistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan tähtäävistä hankkeista ja toimenpiteistä kuvastaa, että puheena oleva asia on ollut esillä hyvinkin pitkän aikaa.

Ensimmäinen yksittäinen viittaus asiaan löytyy pääministeri Kalevi Sorsan hallituksen ohjelmasta 4.9.1972 – 13.6.1975, jonka mukaan toteutetaan lainsäädäntö veronkiertämisen estämiseksi. Myös pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelmassa 26.5.1979 – 19.2.1982 oli kohta, jonka mukaan toimenpiteitä veronkiertoa ja muuta verorikollisuutta vastaan tehostetaan.

Varsinaisesti harmaan talouden torjunta ilmestyi hallitusohjelmiin 1990- luvun puolivälissä ensimmäisen Suomen harmaata taloutta selvittäneen työryhmän työn²⁴ valmistuttua.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995 – 15.4.1999:

- Verokertymän kartuttamiseksi kehitetään ennakonperintää ja veronkantoa sekä tehostetaan harmaan talouden torjuntaa.
- Harmaiden markkinoiden vastaisia toimia lisätään oikeudenmukaisuuden ja terveen kilpailun edistämiseksi sekä julkisen talouden vahvistamiseksi.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999 – 17.4.2003:

- Hallitus kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseen. Siihen pyritään kehittämällä viranomaisten toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja verotusmenettelyä
- Poliisin voimavaroja lisätään ja vahvistetaan toimintaedellytyksiä estää huumorikollisuutta, selvittää talousrikoksia sekä ehkäistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Turvataan syyttäjäresurssit
- Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003 – 24.6.2003 ja pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003 – 19.4.2007:
- Hallitus käynnistää laajan kolmikantaisen hankkeen harmaan talouden estämiseksi ja laittomien palvelusuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ottaen huomioon kansainväliset kokemukset.

²⁴ Harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio, VM:n työryhmämuistioita 1994:21, Helsinki 1994 ja Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 6/1995, Helsinki 1995

- Tehostetaan työntekijöiden työehtojen valvontaa, mukaan lukien ulkomaalainen työvoima ja lähetetyt työntekijät, ja varataan sille riittävät voimavarat. Selvitetään erityisen yksikön perustamista tulopoliittisessa sopimuksessa ehdotetulla tavalla. Toteutetaan ulkomaalaisen työvoiman valvontaa selvittäneen kolmikan-taisen työryhmän yksimieliset ehdotukset.
- Talousrikosten ja harmaan talouden estämiseksi ja rikoshyödyn takaisin peri-misen tehostamiseksi kehitetään lainsäädäntöä sekä viranomaisten yhteistoi-mintaa.
- Kehitetään ulosottoviranomaisten toimintaa ja organisaatiota sekä kansainväli-siä toimintavaltuuksia. Toteutetaan konkurssilainsäädännön kokonaisuudistus, jonka yhteydessä otetaan huomioon velkajärjestely- ja ulosottolainsäädännön kokonaisuus. Lisätään ja tehostetaan konkurssiasiamiehen suorittamaa kon-kurssipesien valvontaa.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007 – 22.6.2010:

- Hallituksen veropolitiikan keskeiset tavoitteet ovat:harmaan talouden tor-juminen
- Osana harmaan talouden torjuntaa selvitetään mahdollisuus luoda julkinen tie-topalvelu, josta voidaan varmistaa että palveluntarjoaja on hoitanut vero-, työn-antaja yms. velvoitteet asianmukaisesti. Kiinnitetään huomiota rakennusalan kilpailun toimivuuteen.
- Toteutetaan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus. Tehoste-taan ja nopeutetaan vaativien rikosasioiden esitutkinta-, syyteharkinta ja oike-uskäsittelyä lisäämällä syyttäjien osallistumista esitutkintaan ja varmistamalla tähän riittävät voimavarat.

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010 – 22.6.2011:

- Harmaan talouden torjuntaohjelmassa linjatut toimenpiteet toteutetaan. Kiireel-lisimpiä hankkeita ovat rakennusalan urakanantajan ilmoitusvelvollisuuden laa-jentaminen, lähetettyjen työntekijöiden verovastuun tehostaminen, verohallin-non vertailutietotarkastusten mahdollistaminen luottolaitoksissa ja tilaajavas-tuulain mukaisten tietojen saaminen julkiseen rekisteriin.

3.2 Aikaisemmat talousrikostorjuntaohjelmat

Suomessa on toistaiseksi ollut kuusi koko valtioneuvoston vahvistamaa talousrikostorjun-taohjelmaa. Näitä edelsi pääministeri Esko Ahon hallituksen talouspoliittisessa ministeri-valiokunnassa 14.2.1995 hyväksytty talousrikollisuuden vähentämiseen tähtäävä toimin-taohjelma, jota ei kuitenkaan viety koko hallituksen käsiteltäväksi. Koko valtioneuvoston vahvistamia talousrikostorjuntaohjelmia ovat olleet:

Ensimmäinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 1. hallitus hyväksyi 1.2.1996 vuosille 1996 – 1998.

Toinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 22.10.1998 vuosille 1999 – 2001.

Kolmas talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 20.6.2001 vuosille 2002 – 2005.

Neljäs talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 1. hallitus hyväksyi 9.2.2006 vuosille 2006 – 2009.

Viides talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 2. hallitus hyväksyi 17.12.2009 vuosille 2010 – 2011.

3.3 Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2010 vp

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käynnisti keväällä 2009 tutkimuksen, jonka tarkoitus oli arvioida Suomen harmaan talouden kokonaisuus ja siitä aiheutuva verojen ja muiden lakisääteisten maksujen menetys. Vuoden 2010 kesäkuussa valmistuneen tutkimuksen²⁵ ja siitä pyydettyjen lausuntojen perusteella tarkastusvaliokunta esitti eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan, 25-kohtaisen kannanoton. Eduskunta hyväksyi mietintöön sisältyvän kannanoton (EK 42/2010 vp – M 8/2010 vp)

1. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän harmaan talouden torjuntaan laajalla toimenpideohjelmalla. Toimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena, ei kustannuksena.
2. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämisohjelmiin sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelmakauden päätyttyä. Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmien vaikutusten analysoimiseksi on kehitettävä menetelmiä, joilla vaikutuksia pystytään mahdollisimman luotettavasti seuraamaan.
3. Eduskunta edellyttää hallituksen kohdentavan harmaan talouden torjuntaan riittävät voimavarat. Harmaan talouden torjunnan viranomaisresursointi on irrotettava tuottavuusohjelmasta. Viranomaistoimintoihin on suunnattava riittävästi määrärahoja koulutuksen ja erityisosaamisen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.

²⁵ Markku Hirvonen, Pekka Lith, Risto Walden: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Harmaa Hirvi Oy, kesäkuu 2010

4. Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.
5. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa.
6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rekisteritietojen ajantasaisuuden, luotettavuuden ja saatavuuden parantamiseksi. Tässä yhteydessä on arvioitava myös rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn kehittämistarvetta, jotta kriminalisoinnilla voidaan tehokkaasti ehkäistä ennalta rekisteritietojen vääristely.
7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin tarkistamiseksi muun muassa siten, että se kattaa työvoimahallinnon, työsuojelun sekä ulkomaalaisrekisteröinnin.
8. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksytyt kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöönottamiseksi ohimyyntin kontrolloimiseksi ravintola-alalla. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteis-toimialoille on harkittava.
9. Eduskunta edellyttää, että hallitus kiinnittää arvopapereiden moniportaisessa hallintarekisteröinnissä vakavaa huomiota verovalvontaan. Lisäksi lainsäädännön vaikutuksia tulee seurata erityisen tarkasti ja puuttua lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein lainvastaisiin järjestelyihin.
10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi.
11. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa oikeushenkilön rangaistusvastuun arvioinnin kohteeksi. Oikeustilan arvioinnissa on pantava merkille yhteisösakon tuomitsemisen edellytykset yhtä lailla kuin yhteisösakon suuruus.
12. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta "ne bis in idem"-periaatteen soveltamista selkeytetään lainsäädäntötoimin ottaen samalla erityisesti huomioon se, ettei näin heikennetä talousrikosten seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevää vaikutusta.
13. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säännöksen rikoslain 47 lukuun törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.
14. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin voimavarojen turvaamiseksi poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa, jotta pimeää palkkaa koskevat rikosjutut voivat tulla asianmukaisesti käsitellyiksi.
15. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän välittömästi toimenpiteisiin, jotta veronumero liitetään rakennustyömailla käytettäviin tunnistekortteihin.

16. Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen siitä, miten ulkomaalaisille yrityksille tulisi säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys, vaikka yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.
17. Eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän välittömästi selvityksen siitä, minkälaisia ongelmakohtia liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy. Tämän jälkeen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.
18. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää menettämisseuraamuksen tuomitsemisen osalta käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuuden, jotta turvataan rikoshyödyn poissaaminen.
19. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää välittömästi hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.
20. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi selvitetään pikaisesti.
21. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Samalla on nostettava arvioinnin kohteeksi se, että nykymuotoinen esitutinnan toimittamisvelvollisuus säädettäisiin joustavamaksi, jotta esitutkintaviranomaiset voisivat keskittää voimavarojaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.
22. Eduskunta edellyttää hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa nostavan harmaan talouden torjunnan nimenomaisesti esille sekä strategiatasolla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa.
23. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.
24. Eduskunta edellyttää hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota on kiinnitettävä myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälkiseurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.
25. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—24 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ensimmäisen kerran vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

3.4 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma ja pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma

Hallitusohjelmaan sisältyi kolme painospistealuetta, joista yksi oli julkisen talouden vaikuttaminen. Osana vajeen kattamista hallituksen tarkoituksena oli toimia päämäärätietoisesti harmaata taloutta vastaan. Harmaan talouden torjunnan todettiin olevan hallituksen kärkihankkeita. Toimintaohjelman avulla on tavoiteltu varovaisen arvion mukaan 300–400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa todetaan Kataisen hallituksen ohjelman vaalikaudelle 2011–2015 ja sen tavoitteiden olevan edelleen voimassa.

Hallitusohjelman mukaan hallitus vie eteenpäin eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä. Hallitusohjelmassa mainittiin muun muassa seuraavanlaisia toimenpiteitä:

- Talousrikollisuuden kiinnijäämisriskin nostaminen edellyttää riittäviä viranomaisresursseja. Harmaan talouden viranomaisresursointi on irrotettava hallituksen tuottavuusohjelmasta. Viranomaisresursseja lisätään määräaikaaisesti harmaan talouden torjuntaan.
- Hallitus edistää EU:ssa käynnissä olevaa prosessia harmaan talouden torjunnassa.
- Verojärjestelmän uudistamisessa kotitalousvähennys on esimerkki toimesta, joka on vähentänyt harmaata taloutta.
- Talousrikollisuuteen liittyvää esitutkinta-aikaa ja oikeusprosessia pyritään lyhentämään.
- Kehitetään edelleen erikoisperintää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi.
- Selvitetään ja valmistellaan rikoshyödyn perinnässä sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa ja tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja tekojen törkeyden mukaan.
- Ryhdytään toimenpiteisiin liiketoimintakiellon tehostamiseksi. Selvitetään mahdollisuudet saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen julkiseen rekisteriin.
- Viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Parannetaan rekisteritietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta. Ulkomaalaisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia laajennetaan. Rahanpesun torjunnassa saatujen valvontatietojen käyttö mahdollistetaan myös verovalvonnassa.
- Vahvistetaan työsuojeluviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa se, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen. Selvitetään kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoi-

tuksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet.

- Tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden täyttämistä helpotetaan luomalla verohallinnon ylläpitämä rekisteri, josta tilaaja saa tiedon verovelvoista. Tilaajavastuulain asianmukaisessa toimeenpanossa julkishallinnon on näytettävä esimerkkiä. Julkisia hankintoja tehtäessä on varmistettava, että julkishallinnon ostamat palvelut suoritetaan sellaisilla yrityksillä, joilla lakisääteiset asiat ovat kunnossa. Suomi toimii myös aktiivisesti EU:ssa tilaajavastuun periaatteen toteuttamiseksi koko yhteisön laajuudessa. Selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet. Selvitysten pohjalta hallitus valmistelee kolmikantaisesti tarpeelliset ehdotukset. Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi. Uudistamistyöhön sisällytetään yritysvaikutusten arviointi. Selvitetään viranomaisten toimintaedellytysten ja -valtuuksien kehittämistarpeita harmaan talouden torjunnassa ja ryhdytään selvitysten pohjalta tarpeellisiin toimiin kolmikantaisesti.
- Rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla työmailla käyttöön veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Rakennusosalalla otetaan käyttöön työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus Verohallinnolle.
- Tehostetaan Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden verovalvontaa ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.
- Verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla samat kaikilla Suomessa asuvilla työvoimaan osallistuvilla henkilöillä ja riippumattomia maahanmuuttajan asemasta verosopimukset ja kansainväliset verosäännökset huomioon ottaen. Tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Arvioidaan nykyjärjestelmän puutteet. Selvityksen pohjalta valmistellaan EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen.
- Hallitus selvittää, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.
- Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Selvitetään mahdollisuudet ottaa OECD:n kriteereitä tiukempi listaus veroparaatiiseiksi katsotuista maista ja alueista. Edistetään automaattisen tietojenvaihdon käyttöönottoa kansainvälisissä verosopimuksissa ja olemassa olevien tietojen vaihdon mahdollisuutta käytetään aktiivisesti. Edistetään myös ylikansallisten yritysten maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkistamista.

- Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät tiedon-saantimahdollisuudet ja huolehditaan siitä, ettei muutos lisää harmaata taloutta. Hallitus pitää tärkeänä arvopaperimarkkinoiden omistuksen julkisuuden ja läpinäkyvyyden säilyttämistä vähintään nykytasolla. Nykyistä arvopapereiden hallintarekisteröintiä kehitetään viranomaisten tiedonsaannin ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön turvaamiseksi ja veronkierron estämiseksi. Valmistelussa otetaan huomioon kilpailijamaiden vastaava sääntely ja verotuskäytännöt EU-lainsäädännön kehitys huomioiden. Valmistelun yhteydessä arvioidaan myös uudistusten vaikutukset suomalaisen finanssialan kilpailukykyyn ja toimintaedellytyksiin. Toteutetaan hallintarekisterien viranomaisjulkisuus.
- Toteutetaan selvityksen pohjalta kattavasti järjestely, että rajoitetusti verovelvollisille maksettavista osingoista peritään lain edellyttämä lähdevero, jolle osingon tosiasiallisesta saajasta ja hänen oikeudestaan pienempään veroon esitetä luotettavaa selvitystä. Suomessa toimiville etävälittäjille ja suomalaisten arvopapereiden säilyttäjille valmistellaan velvoite antaa vuosi-ilmoitus välittämistään suomalaisten ja Suomeen yleisesti verovelvollisten arvopaperikaupoista.

3.5 Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toiminta-ohjelma

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma on kuudes valtioneuvoston periaatepäätös talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Hankkeen toimikausi on 15.3.2012–31.12.2015. Periaatepäätös on valmisteltu sisäasiainministeriön johdolla yhteistyössä useiden ministeriöiden ja virastojen kanssa. Periaatepäätös sisältää yhteensä 22 hanketta, joista monet koostuvat tosin kahdesta tai useammasta alatoimenpiteestä. Seuraavassa on eräitä esimerkkejä toimintaohjelmaan sisältyvistä hankkeista ja toimenpiteistä.

Periaatepäätöksen mukaan valtioneuvosto edellyttää, että ministeriöt ja viranomaiset toteuttavat seuraavat tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman hankkeet vuosina 2012–2015:

1. Muutetaan tilaajavastuulakia rakennustoimialan osalta työ- ja elinkeinoministeriön ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” – työryhmän (TEM raportteja 31/2011) ehdotusten pohjalta. Työryhmän linjausten tarkoituksena on laajentaa tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta, lain soveltamisalaa ja kehittää lain seuraamusjärjestelmää säätämällä korotetusta laiminlyöntimaksusta. Tilaajavastuulain mukaisten viranomaistietojen saatavuutta helpotetaan ja yritystoiminnan läpinäkyvyyttä lisätään luomalla julkinen rekisteri laiminlyöntimaksuista. Selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet ja selvitysten pohjalta valmistellaan kolmikantaisesti tarpeelliset ehdotukset. Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja ta-

hallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi. Ehdotusten pohjaksi tehdään muun muassa kansainvälinen selvitys tilaajavastuun sääntelykeinoista.

Päävastuutaho: Työ- ja elinkeinoministeriö

2. Julkisissa hankinnoissa tehostetaan harmaan talouden torjuntaa. Hankintalain osalta toteutetaan kolmikantaisen valmistelun pohjalta ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla” – työryhmän ehdotukset työryhmän esittämin rajauksin. Kuntien rakennusalan urakkasopimuksiin on sisällytettävä lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava. Hankintalakiin tehdään kokonaisuudistus, jonka yhteydessä valmistellaan kuntien lisätyt suorahankintamahdollisuudet, kynnysarvojen korottaminen ja menettelytapojen yksinkertaistaminen. Hankintalain uudistusten mahdollista laajentamista muille toimialoille valmistellaan tilaajavastuulain uudistuksen yhteydessä.

Päävastuutaho: Työ- ja elinkeinoministeriö

3. Selvitetään mahdollisuudet säätää lailla siitä, että palkka on elinkeinotoiminnassa maksettava työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista.

Päävastuutaho: Työ- ja elinkeinoministeriö

4. Rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla käyttöön työmailla veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Lisätään viranomaisten rakennusosalta käytettävissä olevia tietoja ottamalla käyttöön työmaiden työntekijätietojen ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoitusmenettely Verohallinnolle. Työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisen menettelyn toteuttamisen yhteydessä selvitetään edellytykset asettaa ilmoittamisen menettelyn ulkopuolelle jääville yksityishenkilöille velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle rakennuslupaa edellyttävissä korjaus- ja uudisrakentamistoimissa käytetyistä urakoitsijoista tai työntekijöistä sekä näille maksettujen maksujen määristä.

Päävastuutaho: Valtiovarainministeriö

5. Selvitetään mahdollisuudet luoda valtuutettu urakoitsijajärjestelmä rakennus- alalle, jolla edistetään yritysten mahdollisuutta varmistaa yhteistyökumppaninsa sitoutuminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen sekä parantaa rakentamisen laatua.

Päävastuutaho: Ympäristöministeriö

6. Selvitetään Verohallinnon mahdollisuudet saada työnantajalta nykyistä reaaliaikaisemmin työntekijäkohtaisia tietoja kaikilla toimialoilla. Selvitetään muun muassa menettelyä, jossa työnantajat ilmoittaisivat vuosittaisten tietojen sijaan esimerkiksi kuukausikohtaiset palkanmaksutiedot Verohallinnolle.

Päävastuutaho: Verohallinto

7. Verohallinto tehostaa siirtohinnoitteluun, muihin kansainvälisiin voitonsiirtoihin ja menojen kohdistamiseen sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta. Selvitetään mahdollisuudet lisätä tilintarkastustojen velvoitteita ja vastuuta edellä mainituista kysymyksistä.
Päävastuutaho: Verohallinto ja työ- ja elinkeinoministeriö
8. Tehdään majoitus- ja ravitsemisalalla selvitys kassakoneiden manipuloinnin yleisyydestä sekä mahdollisuuksista torjua ohimyyntiä. Selvityksen pohjalta valmistellaan tarpeelliset säännökset velvollisuudesta käyttää tyyppihyväksytyjä kassakoneita sekä velvollisuudesta tarjota kuitti laiminlyönneistä aiheutuvine mahdollisine seuraamuksineen. Selvitetään vastaavanlaisen lainsäädännön tarve ja soveltuminen muilla käteistoimialoilla.
Päävastuutaho: Työ- ja elinkeinoministeriö. Muut keskeiset vastuutahot: Verohallinto
9. Toteutetaan alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus. Arvioidaan, onko alkoholilakia tarkoituksenmukaista uudistaa siten, että määriteltäisiin nykyistä selkeämmin sen soveltamisalaan kuuluva toiminta (esimerkiksi lain soveltuminen pitopalveluyrityksiin), lisättäisiin säännös, joka velvoittaa ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvanhaltijan omistussuhteiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta sekä mahdollistettaisiin hallinnollisen laiminlyöntimaksun käyttö anniskeluluvan peruuttamisen sijasta.
Päävastuutaho: Sosiaali- ja terveysministeriö
10. Verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla samat kaikilla Suomessa asuvilla työvoimaan osallistuvilla henkilöillä ja riippumattomia maahanmuuttajan asemasta verosopimukset ja kansainväliset verosäännökset huomiioon ottaen. Tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista. Selvityksen pohjalta valmistellaan työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. Lisäksi selvitetään, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.
Päävastuutaho: Valtiovarainministeriö. Muut keskeiset vastuutahot: Työ- ja elinkeinoministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Sisäasiainministeriö
11. Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät tietojensaantimahdollisuudet ja huolehditaan siitä, ettei muutos lisää harmaata taloutta. Tärkeitä tavoitteita ovat, että arvopaperimarkkinoiden omistuksen julkisuus ja läpinäkyvyys säilytetään vähintään nykytasolla ja että arvopaperimarkkinalaki uudistetaan rakenteeltaan siten, että Suomen lainsäädäntö on kilpailukykyinen muiden maiden vastaavan lainsäädännön kanssa. Toteutetaan hallintarekisterien viranomaisjulkisuus sekä lainsäädäntömuutokset, joilla rajoitettusti verovelvollisille maksettavista osingoista peritään lain

edellyttämä lähdevero, jollei osingon tosiasiallisesta saajasta ja hänen oikeudestaan pienempään veroon esitetä luotettavaa selvitystä. Valmistellaan Suomessa toimiville etävälittäjille ja suomalaisten arvopapereiden säilyttäjille velvoite antaa vuosi-ilmoitus välittämistään suomalaisten ja Suomeen yleisesti verovelvollisten arvopaperikaupoista.

Päävastuutaho: Valtiovarainministeriö

12. Yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista helpotetaan. Harmaan talouden torjunnassa tarvittavien rekisteritietojen saatavuutta parannetaan. Selvitetään mahdollisuudet saada esimerkiksi tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen tarvittavat viranomaistiedot maksutta. Lisäksi selvitetään mahdollisuutta edistää viranomaisrekisterien ajantasaisuutta ja luotettavuutta.

Päävastuutaho: Työ- ja elinkeinoministeriö

Muut keskeiset vastuutahot: Oikeusministeriö, Valtiovarainministeriö ja Sosiaali- ja terveysministeriö

13. Viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Selvitetään viranomaisten mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin omaloitteisesti tarpeellisia tietoja vastuuviranomaiselle. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi laajennetaan tarkemman selvityksen perusteella esimerkiksi ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan rahanpesun torjunnan tietojen käyttö viranomaistoiminnassa nykyistä laajemmin. Saatujen kokemusten perusteella laajennetaan tarvittaessa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa harmaan talouden torjunnassa. Selvitetään viranomaisten toimintaedellytysten ja – valtuuksien kehittämistarpeita harmaan talouden torjunnassa ja ryhdytään selvitysten pohjalta tarpeellisiin toimiin kolmikantaisesti.

Päävastuutaho: Sisäasiainministeriö

Muut vastuutahot: kunkin hallinnonalan ministeriöt

14. Vahvistetaan työsuojeluviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa se, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen. Selvitetään kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet.

Päävastuutaho: Sosiaali- ja terveysministeriö

15. Konkursseihin liittyvien talousrikosten torjuntaa tehostetaan syyttäjän, konkurssiasiamiehen toimiston ja pesänhoitajien työnjaon uudistamisella asioiden esitutkintaan saattamiseksi. Myös käytäntöjä tulisi kehittää niin, että pesänhoitajat tekevät tutkintapyyntöjä rikosepäilyistä nykyistä enemmän. Itsekrimointisuoja huomioidaan konkurssimenettelyssä.

Päävastuutaho: Oikeusministeriö

Muut keskeiset vastuutahot: Konkurssiasiamiehen toimisto, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Poliisihallitus

16. Talousrikollisuuteen liittyvää rikosprosessin kokonaisaikaa lyhennetään. Laajojen rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan tiiviillä esitutkintaviranomaisten ja syyttäjäyhteistyöllä ja kehittämällä syyttäjän rajaamismahdollisuuksia. Syytteen vottelujärjestelmän käyttöönoton mahdollisuudet arvioidaan. Viranomais-toiminnassa tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää hallinnollisten sanktioiden käyttämistä rikosoikeudellisen prosessin sijaan vähäisissä rikoksissa. Kehitetään ja arvioidaan keinoja, joilla sellaiset rikosjutut, joissa on lukuisa määrä asianomistajia, pystytään nykyistä sujuvammin käsittelemään rikosprosessissa ilman, että asianomistajien oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakien uudistusten toteuttamista seurataan erityisesti oikeussuojakeinojen ja rikosten torjunnan kannalta.

Päävastuutaho: Oikeusministeriö

Muut keskeiset vastuutahot: Sisäasiainministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus ja Tullihallitus

17. Selvitetään ja valmistellaan tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja ja kvalifioitujen tekemuotojen tarvetta rikosten törkeyden mukaan.

Päävastuutaho: Oikeusministeriö

18. Selvitetään ja valmistellaan rikoshyödyn tuomitsemisessa sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa. Jatketaan selvitystyötä käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen toteuttamiseksi myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi.

Päävastuutaho: Oikeusministeriö ja Valtiovarainministeriö

19. Ryhdytään toimenpiteisiin liiketoimintakiellon tehostamiseksi. Tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä, mahdollistetaan kaikille esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta sekä laajennetaan viranomaisien oikeutta ja mahdollisuutta ilmoittaa esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon mahdollisista rikkomisista. Selvitetään mahdollisuudet saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin.

Päävastuutaho: Sisäasiainministeriö

Muut keskeiset vastuutahot: Oikeusministeriö ja Valtiovarainministeriö

20. Tehostetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumista sekä viranomaisyhteistyötä kehittämällä edelleen ja vahvistamalla ulosoton erikoisperintää, jonka tehtävänä on puuttua yhteistyössä muiden viranomaisien kanssa täytäntöönpanoa välttelevien velallisten väärinkäytöksiin ja epäasianmukaisiin menettelyihin sekä toimia osaltaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuna sekä rikoshyödyn poisottajana.

Päävastuutaho: Oikeusministeriö ja Valtakunnantoukuvirasto

21. Lisätään ympäristöviranomaisten nykyään harkinnanvaraista velvollisuutta ilmoittaa mahdollisista ympäristörikoksista esitutkintaviranomaisille. Tiivistetään viranomaisyhteistyötä yhtenäisten ohjeiden aikaansaamiseksi ja koulutuksen järjestämiseksi.

Päävastuutaho: Ympäristöministeriö

22. Hallituskaudella toteutetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen tiedotuskampanja. Kampanja kohdistetaan eri kohderyhmiin. Kampanjan tarkoituksena on vaikuttaa asenteisiin ja lisätä tietoisuutta harmaan talouden ja talousrikollisuuden haitallisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. *Päävastuutaho: Sisäasiainministeriö*

Muut vastuutahot: Kunkin hallinnonalan ministeriöt

Hankkeet on jaettu aikataulun puolesta kolmeen ryhmään. Hankkeiden vaikuttavuuden, tärkeyden, työmäärän sekä asian valmisteluvaiheen huomioiden ohjelman alkuvaiheessa toteutetaan hankkeet 1 (tilaajavastuulaki), 2 (hankintalainsäädäntö), 4 (veronumero), 7 (siirtohinnoittelu), 11 (arvopaperimarkkinat), 13 (tietojenvaihto), 15 (konkurssit) ja 19 (liiketoimintakielto).

Muita kiireellisesti toteutettavia asioita ovat hankkeet 3 (palkka tilille), 8 (kassakoneet ja kuitti), 9 (alkoholilainsäädäntö), 14 (työsuoja), 16 (rikosprosessi), 17 (rangaistusasteikko), 18 (käännetty todistustaakka), 20 (erikoisperintä) ja 22 (tiedotuskampanja).

Ei-kiireellisiksi jäivät 5 (valtuutettu urakoitsijajärjestelmä), 6 (reaaliaikaiset työntekijätiedot), 10 (ulkomainen työvoima), 12 (rekisteritietojen saatavuus) ja 21 (ympäristörikkokset).

Päävastuulliseksi merkitty taho vastaa ohjelmaan sisältyvien hankkeiden käynnistämisestä ja yksittäisten hankkeiden koordinoinnista siltä osin, kuin hanke koskee muita hallinnonaloja.

3.6 Hallituksen kehysriihi 21.3.2013

Hallituksen kehysriiheen 21.3.2013 sisältyi yhteensä 11 ohjelmakohtaa. Tässä mainitaan ainoastaan otsikko kehysriiheen sisältyvistä toimenpide-ehdotuksista, ei sen sijaan tilanearviota, vastuutahoa, toimenpiteen vaihetta eikä tavoiteaikataulua, koska niihin palataan myöhemmin tässä tutkimuksessa.

1. Selvitetään mahdollisuudet rajoittaa edelleen käteisen rahan käyttöä elinkeinotoiminnassa.
2. Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennetaan siten, että se kattaa kaikki keskeiset yritystuet ja elinkeinoluvat silloin, kun niiden edellytyksenä on se, että toimija on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

3. Aluehallintoviranomaiselle annetaan riittävät valtuudet valvoa myös ravintoloita, joille ei ole myönnetty anniskelulupaa.
4. Otetaan käyttöön julkinen verovelkarekisteri.
5. Selvitetään vuoden 2013 aikana käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden vaikutuksia romualalla. Päätökset käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden mahdollisesta käyttöönotosta tehdään selvityksen valmistuttua.
6. Käynnistetään selvittely ja valmistelu sähköisten tilinpäätöstietojen vastaanottamiseksi (XBRL).
7. Laajennetaan lähdeveron pidätysvelvollisuutta maksettaessa työkorvausta Suomessa tehdystä työstä. Siirrytään palkanmaksukausittaiseen työntekijätietojen raportointiin. Selvitetään keskitetyn ansaintarekisterin käyttöönottoa.
8. Selvitetään rakennusalan kokemuksia urakkatietojen raportointivelvollisuudesta tavoitteena laajentaa järjestelmä myös muiden toimialojen palvelujen ostajille. Selvitetään rakennusalan kokemuksia veronumeron käyttöönotosta tavoitteena laajentaa veronumeron käyttöönottoa uusille toimialoille.
9. Selvitetään mahdollisuudet säätää tilintarkastajille raportointivelvollisuus rikosepäilyistään.
10. Selvitetään mahdollisuudet poistaa ulosottomenettelyssä varattomiksi todetut yritykset kaupparekisteristä.
11. Palkka.fi -palvelua kehitetään. Palvelun käyttöä yksinkertaistetaan mm. esimerkein. Uusia käyttäjiä varten palveluun lisätään myös selkokielisiä opastusvideoita.

Kehysriihessä toimenpiteet on eritelty selkeämmin kuin torjuntaohjelmassa muun muassa siksi, että yksittäiseen ohjelmakohtaan sisältyy yleensä ainoastaan yksi toimenpide. Tämän suuntainen systematiikka olisi suositeltava vastedes torjuntaohjelmassa, vaikka se johtaisikin siihen, että hankkeiden lukumäärä kasvaisi huomattavasti nykyiseen verrattuna.

3.7 Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013

Rakennepoliittisen ohjelman tarkoituksena on ollut talouden kasvuedellytysten vahvistaminen ja julkisen talouden kestävyysvajeen kurominen umpeen. Ohjelman liitteessä on esitetty lista toimenpiteistä, joiden avulla voidaan edistää edellä mainittuja päämääriä. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä hankkeita on mukana kaksi, jotka jakautuvat ala-toimenpiteisiin:

1. Harmaan talouden torjumiseksi laajennetaan veronumeron käyttöä myös muilla toimialoilla kuin rakennusosalalla. Yksinkertaistetaan välillisiin työvoimakustannuksiin liittyviä menettelytapoja erityisesti pienten työnantajien osalta. Otetaan

viranomaisvalvonnan tueksi käyttöön keskitetty verkkopalvelu, jonne yksittäiset kansalaiset voivat ilmoittaa harmaata taloutta koskevista havainnoistaan. Vastuuministeriöinä ovat työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

2. Tilaajavastuulakia ja tarvittaessa muuta sitä täydentävää lainsäädäntöä uudistetaan muun muassa siten, että tilaajan tai pääurakoitsijan vastuuta alihankkijoidensa veroista ja heidän palveluksessaan olevien työntekijöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksuista laajennetaan toimialakohtaisesti kolmikantatyöryhmän esityksen lausuntokierroksen ja erillisen vaikutus- ja kustannusselvityksen pohjalta. Toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien sanktiointia kiristetään selvästi. Tarvittavat lainmuutosesitykset annetaan eduskunnalle viimeistään syksyllä 2014.

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta (29.11.2013) todettiin ensinnäkin, että harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttamista jatketaan. Osa uudistuksista toteutetaan 2014. Julkisen verovelkarekisterin käyttöönottoa koskeva hallituksen esitys annettaisiin syksyllä 2013. Toisen kohdan osalta toimeenpanoaikataulun todettiin täsmentyvän myöhemmin. Muun muassa veronumeron käytön laajentamista muille toimialoille sekä tietojen raportointivelvollisuutta koskeva selvitys oli tarkoitus toteuttaa siten, että tarvittavat lainsäädäntöesitykset voitaisiin antaa alkuvuodesta 2015.

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa (25.3.2014) todettiin ensinnäkin, että harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttamista jatkettaisiin ja että osa uudistuksista toteutettaisiin vuonna 2014. Toisen kohdan osalta hallituksen esitys tilaajavastuulain muuttamiseksi annettaisiin syysistuntokaudella 2014. Esityksellä uudistettaisiin selvitysvelvollisuuteen ja laiminlyöntimaksuun liittyviä säännöksiä. Toimeenpanoaikataulun todettiin täsmentyvän myöhemmin. Veronumeron käytön laajentamista muille toimialoille koskeva selvitys toteutettaisiin siten, että tarvittavat lainsäädäntöesitykset voitaisiin antaa alkuvuodesta 2015.

3.8 Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintaohjelman (12.3.2014) tarkoitus on koota yhteen keskeisiä toimenpiteitä, joiden avulla kansainväliseen verojen välttämiseen ja veronkiertoon voidaan puuttua sekä veroparatiisit saada hallintaan. Toimenpiteet on ryhmitelty viiteen painopistealueeseen:

1. Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu
2. Verovalvonta ja verotustietojen vaihto
3. Tietojen julkisuus
4. Julkiset hankinnat
5. Veroasiat kehitysyhteistyössä

Kunkin painopistealueen osalta toimintaohjelmassa kerrotaan Suomen tavoitteet toimenpiteittäin. Osa toimenpiteistä on jo toteutettu. Toimenpiteet ovat globaalilla tasolla, EU-tasolla sekä pohjoismaisella ja kansallisella tasolla. Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Tältä osin hallitusohjelmassa on lueteltu useita toimenpiteitä. Hallitusohjelmassa keskeisessä asemassa on harmaan talouden torjunta. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimintaohjelmassa ei käsitellä keinoja puuttua harmaaseen talouteen.

Tässä yhteydessä on paikallaan viitata myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp kohtaan 23, jonka eduskunta sittemmin hyväksyi kannanotossaan: ”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.” Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintaohjelman on osaltaan vastaus tähän eduskunnan kannanottoon.

Toimintaohjelmassa määritellään avainkäsitteet seuraavasti:

- *Veron välttelyllä* tarkoitetaan tiettyjä toimia, joilla verovelvolliset pienentävät valtioiden veropohjaa ja näin myös verotuottoja. Verotuottoja voivat pienentää esimerkiksi harmaa talous, veron kiertäminen tai eriasteinen verosuunnittelu mukaan lukien aggressiivinen verosuunnittelu.
- *Veron kiertämisellä* tarkoitetaan verolainsäädännön tarkoituksen vastaista järjestelyä. Veronkiertämissäännöksen soveltamisedellytykset on yleensä määriteltä verolainsäädännössä. Soveltamisedellytykset vaihtelevat eri valtioiden lainsäädännössä.
- *Verosuunnittelulla* tarkoitetaan verolainsäädännön mukaista laillista toimintaa, jolla verovelvollinen pyrkii pienentämään maksettavaa veroa. Verosuunnittelussa verovelvollinen yleensä valitsee vaihtoehtoisista verolainsäädännön mukaisista toimintatavoista verotehokkaimman.
- *Aggressiiviselle verosuunnittelulle* ei ole yksiselitteistä määritelmää eikä rajanveto verosuunnitteluun ole aina selkeä. Sillä voidaan tarkoittaa sinänsä laillisten järjestelyjen käyttämistä, jotka ovat ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa. Aggressiivinen verosuunnittelu voidaan myös määrittää keinotekoisien toimintojen tai rakenteiden käyttämisenä ja verojärjestelmien erojen hyväksikäyttönä, jolloin valtioiden verosääntöjen vaikutus heikkenee ja verotuloja menetetään. Veron välttelyn vastaisessa toiminnassa on tunnistettava verovelvollisten sellaiset toimenpiteet, joihin puututaan. Huomioon on otettava myös kansainväliset hankkeet, joilla pyritään puuttumaan veron välttelyyn sekä kansallisten toimenpiteiden vaikutus yritysten kilpailukykyyn.

4 Välittömästi ennen hallituskauden alkua voimaan tulleet lait ja lainmuutokset

4.1 Harmaan talouden selvitysyksikön perustaminen

Hallituksen esityksessä HE 163/2010 vp ehdotettiin säädettäväksi laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä ja muutettavaksi Verohallinnosta annettua lakia. (ks. myös VaVM 45/2010 vp). Uudistus tuli voimaan 1.1.2011. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminta järjestettiin uudelleen siten, että Verohallintoon perustettiin pysyvä Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Lisäksi yksikkö laatii selvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin. Hallituksen esityksessä HE 163/2010 vp ei arvioitu euromääräisesti uudistuksen tuottamaa verotulojen lisäystä. Tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan verotulojen lisäystä voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, koska keskitetty selvitystoiminta luo harmaan talouden torjuntaan osallistuville viranomaisille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet harmaan talouden ehkäisyyn, harmaan talouden tapausten paljastamiseen ja selvittämiseen sekä harmaasta taloudesta aiheutuvan laittoman hyödyn takaisinsaantiin (TrVM 9/2010 vp).

Selvitysyksikkö laatii ensinnäkin *ilmiöselvityksiä*, joissa kuvataan harmaan talouden ilmiöitä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taikka henkilöä. Selvitysyksiköllä on oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädettyt tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys on valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot ovat salassa pidettäviä. *Velvoitteidenhoitoselvityksissä* kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksiä laaditaan vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi selvitysyksiköllä on vastaava tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kuin selvitystä pyytävällä viranomaisella. Velvoitteidenhoitoselvitys ja siinä käytettävät tiedot ovat selvitysyksikössä salassa pidettäviä.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia on muutettu muutamia kertoja vuoden 2011 alun jälkeen. Hallituksen esityksessä HE 39/2011 vp tarkoituksena oli täsmentää viranomaiskäsitettä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa. Viranomaisen määritelmä oli muodostunut yksikön tehokkaan toiminnan kannalta eräiltä osin turhan kapeaksi. Selvitysyksikkö ei ollut oikeutettu saamaan tietoja sellaisilta yhteisöiltä, laitoksilta tai yksityisiltä henkilöiltä, jotka hoitivat julkista tehtävää lain tai asetuksen tai muun säännöksen tai määräyksen perusteella ja käyttivät siinä yhteydessä julkista valtaa. Viranomaisasema perustui näissä tilanteissa julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin. Tällaisia harmaan talouden torjunnan kannalta merkittäviä toimijoita olivat esimerkiksi Eläketurvakeskus, Työttömyysvakuutusrahasto ja Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ry silloin, kun

ne hoitavat julkista tehtävää. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 4/2012 vp tosin päädyttiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 9/2011 vp tukeutuen siihen, että viranomaisen määritelmää tarkennettiin. Toiseksi lakiin ehdotettiin eräitä teknisluonteisia tarkennuksia, jotka koskevat selvitysyksikön mahdollisuutta saada tietoja muulta Verohallinnolta. Hallituksen esityksellä HE 193/2012 vp Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ää ehdotettiin muutettavaksi niin, että velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin tehdä myös liikenneluvan ehtojen täyttymisen tarkastamiseksi. Lainmuutos tuli voimaan 25.4.2013.

4.2 Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa

Hallituksen esityksessä HE 122/2010 vp verotusmenettelystä annettua lakia ja arvonlisäverolakia esitettiin muutettavaksi siten, että Verohallinto voisi suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Uudistuksen nimenomaisena tarkoituksena oli verovalvonnan tehostaminen harmaan talouden torjumiseksi. Muutos tehostaisi erityisesti kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää verovalvontaa (myös VaVM 47/2010 vp ja HE 258/2010 vp). Hallituksen esityksessä viitattiin tarkastusvaliokunnan julkaisuun 1/2010, jonka mukaan kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä harmaan talouden määrä vuoden 2008 tasolla oli vähintään 700 miljoonaa euroa. Lisäksi tutkimuksen mukaan valtio kärsii vuodessa 300–600 miljoonan euron veromenetykset tuntemattomille ulkomaisille saajille maksetuista osingoista. Hallituksen esityksessä todetaan, että käsillä oleva muutos kyllä lisää verotuloja, mutta muutoksen vaikutusta ei voi euromääräisesti käytettävissä olevan aineiston perusteella arvioida. Uudistus on tullut voimaan vuoden 2011 alussa. Vertailutietotarkastukset voivat kohdistua myös lain voimaantuloa edeltäviin vuosiin.

Vertailutietotarkastukset on nostettu sittemmin esille esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 94/2013 vp vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi sekä hallituksen esityksessä HE 53/2014 vp arvonlisäverolain muuttamiseksi. Myös oikeuskäytännössä vertailutietotarkastusta on jouduttu tulkitsemaan hallinto-oikeuden ratkaisussa Helsingin HAO 25.6.2014, t. 14/0570/6. Tältä osin on kuitenkin valituslupahakemus vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

4.3 Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus

Rakentamispalveluille säädetty käännetty arvonlisäverovelvollisuus tuli voimaan 1.4.2011 lukien. Samalla tuli voimaan päästökauppaa koskeva käännetty arvonlisäverovelvollisuus. Muutosten tavoitteena oli tehostaa arvonlisäveropetosten torjuntaa. Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönoton rakennusallalla arvioitiin lisäävän arvonlisäveron tuottoa 80–120 miljoonaa euroa (HE 41/2010 vp). Järjestelmän muutoksella ei olisi välitöntä vaikutusta ennakonpidätyksiä tai muuta tuloverotusta koskevien veromenetysten tai -petosten määrään, mutta on kuitenkin arvioitu, että se vaikuttaisi välillisesti jossain määrin rakennusalan harmaaseen talouteen. Lisäksi se parantaisi kilpailutilannet-

ta rehellisten ja epärehellisten yrittäjien välillä. Uudistus ei kuitenkaan poista esimerkiksi rakennusalan kuittikauppaa.

Eduskunta edellytti käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskien, että hallitus seuraa lainmuutoksen vaikutuksia soveltamiskäytäntöön ja arvioi sen pohjalta lain muutostarpeita sekä toimittaa tästä selvityksen valtiovarainvaliokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä (EV 111/2010 vp–HE 41/2010 vp). Tarkastusvaliokunta katsoi mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että keskeisten harmaan talouden torjuntaa koskevien lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia tulee seurata ottaen huomioon se, miten uudistukset ovat vaikuttaneet verotulojen määrään ja minkälaisia kehittämistarpeita lainsäädäntöön sisältyy soveltamiskäytännön valossa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että harmaa talous muuttuu muodoltaan jatkuvasti. Vaikutuksia arvioitaessa on valmistauduttava lainsäädännön muutoksiin, jotta uudet keinotekoiset järjestelyt onnistutaan ehkäisemään. Vaikutusten seuranta parantaa osaltaan tulevien uudistusten valmistelun edellytyksiä. Esimerkiksi rakennusalan käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta saadut kokemukset helpottavat arvioimaan keinon käyttökelpoisuutta harmaan talouden torjunnassa muilla toimialoilla, kuten kuljetus- ja siivoustoimialalla, harmaan talouden torjumiseksi. Nyttemmin onkin päädytty siihen, että käännetty arvonlisäverovelvollisuus laajennetaan vuoden 2015 alussa romualalle.

OSA II: HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAAN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS JA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEIDEN TOTEUTUS HALLITUSKAUDEN AIKANA

5 Tilaajavastuulain uudistaminen

5.1 Tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” -työryhmän (TEM raportteja 31/2011) ehdotusten pohjalta tarkoituksena oli laajentaa tilaajavastuulain soveltamisalaa. Hanke oli tarkoitettu toteuttaa ohjelman alkuvaiheessa. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp esitettiin vaatimus siitä, että tilaajavastuulaki otettaisiin kokonaisarviointiin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita olisi eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Toteutus. Tilaajavastuulain soveltamisalan kannalta kahdella säännöksellä on merkitystä: yhtäältä soveltamisalasta säädetään lain 2 §:ssä ja toisaalta poikkeuksista soveltamisalaan lain 4 §:ssä. Tähän mennessä vaalikauden 2012 – 2015 aikana on täsmennetty tilaajavastuulain 2 §:ää määrittelemällä, mitä rakentamistoiminnalla tarkoitetaan. Lain soveltamisala ei kuitenkaan muuttunut sisällöllisesti sanamuodon tarkistuksen yhteydessä. Lain muutoksen taustalla oli hallituksen esitys HE 18/2012 vp. Toiseksi tilaajavastuulain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta, jos alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonalisäveroa on alle 7 500 euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa 12/2014 TIVA-työryhmä ehdotti alarajan korottamista 9 000 euroon. Tätä on ehdotettu myös hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp. Pienekköiden alihankintasopimusten ja vuokratyötä koskevien sopimusten jääminen lain soveltamisalan ulkopuolelle on jakanut mielipiteitä. Haastatteluissa tuotiin esille myös vaihtoehto, että alihankintasopimuksen vastikkeen arvon alaraja poistettaisiin kokonaan.

Arviointi. Tilaajavastuulain soveltamisalaa koskevat muutokset ja muutosehdotukset ovat jääneet hyvin vähäisiksi eikä tilaajavastuulain soveltamisalaa ole laajennettu. Tavoitteita ei ole siis tältä osin saavutettu. Tilaajavastuulain 2.2 §:ssä määritellään rakentamistoiminnan käsite. Määritelmä vastaa pääpiirteittäin veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain (1231/2011) ja arvonalisäverolain (1501/1993) käännettyä arvonalisäverovelvollisuutta koskevien säännösten rakennusalaa koskevaa määritelmää. Tällaisissa tapauksissa tulisi mahdollisuuksien mukaan soveltaa saman sisältöisiä määritelmiä rajanveto- ja muiden tulkintaongelmien minimoimiseksi.

5.2 Tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden laajentaminen ja viranomaistietojen saatavuuden helpottaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” -työryhmän (TEM raportteja 31/2011) ehdotusten pohjalta tarkoituksena oli laajentaa tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta ja helpottaa tilaajavastuulain mukaisten viranomaistietojen saatavuutta. Hanke oli tarkoitettu toteuttamaan ohjelman alkuvaiheessa. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp edellytettiin tilaajavastuulain ottamista kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi.

Toteutus. Hallituksen esityksessä HE 18/2012 vp ehdotettiin, että rakentamistoiminnassa tilaajan selvitysvelvollisuutta täydennettäisiin todistuksella tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Siitä huolimatta, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 3/2012 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2012 vp) hyväksyivät ehdotuksen tältä osin, valiokunnat kuitenkin korostivat, että harmaa talous ei ole yksinomaan rakennusalan ongelma, minkä vuoksi valtioneuvoston olisi jatkossa syytä harkita vastaavan sääntelyn ulottamista myös muille harmaan talouden haitoista korostetusti kärsiville elinkeinotoiminnan aloille. Uudistus tuli voimaan 1.9.2012.

Hallituksen esityksessä HE 18/2012 vp tilaajavastuulakia ehdotettiin muutettavaksi myös siten, että rakentamistoiminnassa selvitysvelvollisuus kattaisi laissa mainitut selvitykset ja todistukset siitä huolimatta, että sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai että tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai luottamukseen on näihin rinnastettava syy. Lain muutos tuli tältä osin voimaan 1.9.2012.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä selvitti, miten harmaan talouden torjunnassa tarvittavien rekisteritietojen saatavuutta voitaisiin parantaa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yrityksen rekisteröintitiedot, verojen maksamisesta koskevat tiedot, tieto eläkevakuuttamisesta ja tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Tavoitteena on, että yritykset voisivat nykyistä helpommin ja mahdollisesti maksutta saada käyttöönsä viranomais-tietoja. Työryhmä esitti, että tilaajavastuulain edellyttämät tiedot olisivat saatavissa yhdestä viranomaisen ylläpitämästä palvelusta. Tämä olisi mahdollista toteuttaa yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kautta joko laajentamalla sen tietosisältöä tai mahdollistamalla sieltä siirtyminen muihin palveluihin. Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen -työryhmän mietintö TEM raportteja 18/2013 ilmestyi maaliskuussa 2013. Hallituksen esityksen HE 204/2013 vp mukaan tilaaja voisi veron maksamista koskevan todistuksen ja maksusuunnitelmaa koskevan selvityksen sijasta selvittää sopimuspuolen verovelkaa koskevat tiedot verovelkarekisteristä.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa 12/2014 ehdotettiin säädettäväksi tilaajan selvitysvelvollisuuden sisällöstä suurelta osin aikaisempaa sääntelyä vastaavasti. Tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa ehdotettiin kuitenkin muutettavaksi siten, että jatkossa tilaajan olisi hankittava todistus verojen maksamisesta tai selvitys siitä, että yrityksellä ei

ole yli tiettyä euromäärää verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelma taikka selvitys verovelan määrästä. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseen voitaisiin vastedes ensisijaisesti käyttää tältä osin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 a §:n mukaista yritysten verovelkarekisteriä. Pelkkä sopimuskumppanin verovelka tai sitä koskevan maksusuunnitelman puuttuminen ei hallituksen esityksen mukaan tulevaisuudessa enää johtaisi siihen, että tilaajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu. Myös hallituksen esityksen HE 161/2014 vp mukaan tilaajavastuulakia selkiytettäisiin verovelkatodistuksen esittämisen osalta.

Tilaajavastuulain 5 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi myös uusi 6 kohta, jossa velvoitettaisiin tilaaja selvittämään sopimuskumppanilta, kuinka työntekijöiden työterveyshuolto on järjestetty. Selvitykseksi riittäisi sopimuskumppanin itse laatima kirjallinen selvitys, josta ilmenisi, miten yritys on järjestänyt tai aikonut järjestää työntekijöiden lakisääteisen työterveyshuollon. Myös hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp lähdettiin siitä, että selvitysvelvollisuutta täydennettäisiin 1.1.2015 voimaan tulevalla velvollisuudella selvittää sopimuspuolen lakisääteinen työterveyshuollon järjestäminen.

Eläkevakuuttamista koskevien selvitysten osalta tilaajan olisi vastedes selvitettävä lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen sopimuksen mukaisen työn aloittamista. Lisäksi tilaajan olisi sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa lähetetyistä työntekijöistä työntekijäkohtaisen tiedon eläkevakuuttamisesta myös sopimuksen mukaisen työn alettua. Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp lähdettiin myös siitä, että eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta tilaajavastuulakiin kirjattaisiin tietyin osin yksityiskohtaiset säännökset.

Arviointi. Selvitysvelvollisuuden alan laajentamista ja aikomuksia selvitysvelvollisuuden laajentamisesta voidaan pitää periaatteessa kannatettavina. Haastatteluissa ilmeni, että tapaturmavakuutuksen selvittäminen ei koettu tuoneen juuri uutta, koska rakennusallalla tämän vakuutuksen olemassaolon tärkeys oli tiedostettu jo ennen lainmuutosta. Kritiikkiä herätti myös se, että selvitystä tapaturmavakuutuksesta ei laajennettu muille toimialoille, sekä se, ettei tässä yhteydessä selvitysvelvollisuutta laajennettu maksujen tasoon.

Sopimuskumppanin itse laatima kirjallinen selvitys lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä nostaa esille kysymyksen siitä, kuinka pitkälle tällaiseen selvitykseen voidaan luottaa ja olisiko saatavilla luotettavampaa selvitystä asiasta. Haastatteluissa pelättiin sitä, että näin luotaisiin ainoastaan hallinnollista taakkaa ilman, että harmaata taloutta onnistuttaisiin tosiasiallisesti torjumaan. Eläkevakuuttamista koskevaa selvitysvelvollisuutta on kritisoitu siitä, että se koskee ainoastaan työntekijöitä, ei yrittäjiä. Toisaalta haastatteluissa ilmeni päinvastainenkin kanta, toisin sanoen tällöin painotettiin niitä ongelmia, joita yrittäjien vakuuttamisvelvollisuuden selvittämiseen liittyisi.

5.3 Tilaajavastuulain rikkomisesta määrättävän laiminlyöntimaksun muuttaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli muuttaa tilaajavastuulakia rakennustoimialan osalta työ- ja elinkeinoministeriön ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” -työryhmän (TEM raportteja 31/2011) ehdotusten pohjalta muun muassa säätämällä korotetusta laiminlyöntimaksusta. Yritystoiminnan läpinäkyvyyttä oli tarkoitus lisätä luomalla julkinen rekisteri laiminlyöntimaksuista. Uudistamistyössä oli tarkoitus ottaa huomioon muun muassa laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi. Tämä toimenpide kuului ohjelman alkuvaiheessa toteutettaviin hankkeisiin. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti mietinnössään TrVM 9/2010 vp huomiota muun muassa siihen, ettei laiminlyöntimaksun katto ota riittävässä määrin huomioon sitä, että selvityselvöllisyyden laiminlyönnillä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä.

Toteutus. Laiminlyöntimaksun asteikko on aiemmin ollut vähintään 1 600 euroa ja enintään 16 000 euroa. Tammikuusta 2014 alkaen vähimmäismäärä on ollut 1 702 euroa ja enimmäismäärä 17 024 euroa. Laiminlyöntimaksua korottavana tekijänä otetaan huomioon tilaajan laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet. Lisäksi laiminlyöntimaksun suuruuteen vaikuttavat laiminlyönnin tarkoituksellisuus ja piittaamaton asenne laissa säädettyjä velvollisuuksia kohtaan. Nämä näkökohdat ovat ilmenneet tilaajavastuulaista ja sen esitöistä jo ennen tätä vaalikautta.

Hallituksen esityksessä HE 18/2012 vp ehdotettiin säädettäväksi rakentamistoimintaa koskevasta korotetusta, vähintään 16 000 euron ja enintään 50 000 euron, laiminlyöntimaksusta. Se voitaisiin määrätä, jos tilaaja oli tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei aikonut noudattaa lakia. Tämä korotettua laiminlyöntimaksua koskevan lain muutos tuli voimaan 1.9.2012. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä TyVM 3/2012 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 11/2012 vp katsottiin, että yksittäisiä toimialoja koskevat muutokset olivat riittämätön tapa torjua harmaata taloutta. Samoja piirteitä, joilla voidaan perustella rakennusalan erityiskohtelua, oli monilla muillakin aloilla, kuten telakkateollisuudessa ja maanrakennuksessa. Erittäin tärkeänä pidettiin, että tilaajavastuulain kokonaisuudistusta jatkettaisiin siten, että harmaan talouden torjunta tehostuisi kaikilla toimialoilla.

TEM raportista 1/2014 käytetyissä asiantuntijahaastatteluissa mainittiin sanktioiden tehostamisen tarve. Toisaalta rakennusalan korotetun laiminlyöntimaksun merkitys jakoi mielipiteitä. Korotetulla laiminlyöntimaksulla nähtiin olevan erityisesti ennalta ehkäisevää vaikutusta tilaajiin ja heidän toimintatapoihinsa, mutta toisaalta sen käytännön soveltamisalaa pidettiin kapeana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa 12/2014 ehdotettiin laiminlyöntimaksun korottamista 2 000 euroon ja enimmäismäärän korottamista 20 000 euroon. Laiminlyöntimaksu koskisi tilaajan selvityselvöllisyyden laiminlyöntiä. Korotetun laiminlyöntimaksun suuruus nostettaisiin vähintään 20 000 euroon ja enintään 65 000 euroon. Korotettu laiminlyöntimaksu laajennettaisiin koskemaan kaikkia tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia. Korotettu laiminlyöntimaksu on määrät-

tävissä, jos tilaaja olisi tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai jos tilaaja on tehnyt sopimuksen tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule hoitamaan lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan.

Työryhmän esittämät lain muutokset ehdotettiin voimaantuleviksi 1.1.2015 alkaen. Myös hallituksen esityksen HE 161/2014 vp mukaan lain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2015. Tätä kirjoitettaessa hallituksen esityksen käsittely on eduskunnassa kesken. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisun 12/2014 mukaan laiminlyöntimaksuihin tehtävät muutokset mahdollistaisivat sen, että toistuvissa laiminlyöntitilanteissa voitaisiin jatkossa käyttää huomattavasti korkeampia seuraamuksia, koska moitittavimmista tekemuodoista voitaisiin määrätä korotettu laiminlyöntimaksu, jolloin laiminlyöntimaksun enimmäismäärää voitaisiin käyttää toistuviin selvityselvöllisyyden rikkomisiin. Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp ehdotettiin, että tilaajavastuulain seuraamusjärjestelmää kiristettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin. Korotettua laiminlyöntimaksua sovellettaisiin rakentamistoiminnan lisäksi kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin sopimuksiin. Laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun määrää korotettaisiin. Laiminlyöntien toistuvuus voitaisiin jatkossa ottaa myös paremmin huomioon korkeammilla laiminlyöntimaksuilla.

Arviointi. Erityisesti korotetun laiminlyöntimaksun määrän tuntuva korotusta ja sen soveltamisen laajentamista kaikille toimialoille voidaan pitää harmaata taloutta ennalta ehkäisevänä keinona positiivisena. Rakentamistoimintaa koskeva korotettu laiminlyöntimaksu on ollut soveltamisalaltaan liian kapea. Korotetun laiminlyöntimaksun laajentaminen koskemaan kaikkia tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia on siten hyvin perusteltu. Myös haastatteluissa korotetun laiminlyöntimaksun soveltamisalan laajentamista pidettiin perusteltuna. Ongelmana ovat lähinnä sen soveltamiseen liittyvät näyttövaikeudet. Vuonna 2012 korotettua laiminlyöntimaksua sovellettiin haastattelujen mukaan parissa tapauksessa; vuoden 2013 osalta korotettua maksua koskevia prosesseja on tällä hetkellä kesken kymmeniä. Haastattelujen mukaan sopimuksia ei olisi tehty liiketoimintakiellossa olevien tahojen kanssa. Näyttöongelmia on ilmennyt erityisesti tilaajavastuulain 9.1 §:n 3 kohtaa sovellettaessa (tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan).

Laiminlyöntimaksun tasokorotusta viimeisimmässäkkin työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksessa ja hallituksen esityksessä on pidettävä varovaisena. Minimimäärä nousisi noin 300 euroa ja maksimimäärä noin 3 000 euroa siinä tapauksessa, jos kyse on normaalista laiminlyöntimaksusta. Tulevaisuudessa on tähdättävä siihen, että sanktioiden suuruus määritellään selkeämmin suhteessa vilpillisesti tavoiteltuun hyötyyn. Lainvastainen käyttäytyminen ei saa olla missään olosuhteissa kannattavaa. Myös haastatteluissa kiinnitettiin huomiota laiminlyöntimaksun tason alhaisuuteen. Lisäksi haastattelujen perusteella normaalin laiminlyöntimaksun suuruutta määrittäessä viranomaisilla tulisi olla nykyistä enemmän liikkumavaraa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty sosiaali- ja terveysministeriöstä saadut tilastot tilaaja-vastuulain rikkomisista määrätyistä laiminlyöntimaksuista.

Taulukko 1. Laiminlyöntimaksut vuosina 2007 – 2014 (* useita keskeneräisiä prosesseja 29.12.2014)

Vuosi	Tarkastukset	Päätökset (lkm)	Laiminlyöntimaksut €
2007	400	48	237 925
2008	985	107	579 600
2009	789	81	440 200
2010	872	94	591 000
2011	675	70	579 800
2012	885	106	874 000
2013*	1631	163	911 000
2014*		32	220 206
Yht.	7248	701	4 433 731

Taulukon perusteella voidaan tehdä muutama havainto. Ensinnäkin aluehallintovirastojen tekemien tarkastusten määrässä on tapahtunut selvä muutos vuonna 2013, kun tarkastukset suunnilleen kaksinkertaistuivat edellisvuoteen verrattuna. Päätöksiä laiminlyöntimaksujen määräämisestä on ollut ennen tätä vaalikautta ja sen aikana noin kymmenessä prosentissa tai yli kymmenessä prosentissa tarkastusten määrästä. Laiminlyöntimaksujen määrä alkoi lähentyä miljoonaa euroa vuosina 2012 ja 2013, kun se vielä vuosina 2008–2011 vaihteli puolen miljoonan euron molemmin puolin per vuosi. Laiminlyöntimaksuja koskevat tiedot on saatu aivan vuoden 2014 lopulla, mutta ne ovat prosessien keston vuoksi puutteelliset kyseiseltä vuodelta.

Pelkästään sanktioiden ankaruus ei ole riittävää, vaan samalla on huolehdittava siitä, että kiinnijäämisriski laiminlyönneistä on uskottavalla tasolla. Tässä suhteessa myönteisenä on pidettävä sitä, että harmaan talouden lisämäärärahalla on palkattu vuodesta 2012 alkaen 10 tilaajavastuutarkastajaa ja vuodesta 2013 edellisten lisäksi viisi tilaajavastuutarkastajaa. (Selvitys 18/2014) Haastatteluissa tilaajavastuutarkastajien työskentelystä on annettu hyvin myönteistä palautetta.

Julkista rekisteriä laiminlyöntimaksuista ei tiettävästi ole tällä hetkellä valmisteilla. Toisaalta myöhemmin tullaan käsittelemään liiketoimintakieltorekisterin saattamista yleisesti saataville internetin välityksellä. Oikeusministeriön arviomuistiossa esitetyt näkökohdat on näiltä osin aiheellista ottaa huomioon tässäkin yhteydessä.

5.4 Kansainvälinen selvitys tilaajavastuun sääntelykeinoista

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli laatia tilaajavastuulakia koskevien muutosehdotusten pohjaksi muun muassa kansainvälinen selvitys tilaajavastuun sääntelykeinoista. Selvitys oli tarkoitus toteuttaa ohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. TEM raportteja 27/2012 sisälsi selvityksen eurooppalaisista tilaajavastuujärjestelmistä. Maakohtaisesti eritellen selvitys kattoi Belgian, Espanjan, Hollannin, Italian, Itävallan, Norjan, Puolan, Ranskan, Ruotsin, Saksan ja Viron.

Arviointi. Kansainvälinen selvitys on toteutettu kaikin puolin valtioneuvoston periaatepäätöksessä edellytetyllä tavalla. Vastedes olisi perusteltua, että laajempia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa kokevia uudistuksia silmällä pitäen tietopohja olisi vastaavalla tavalla kansainvälinen, koska tällä tavalla voidaan hahmottaa ensinnäkin sääntelyvaihtoehtoja harmaan talouden torjuntaan ja toiseksi välttää niitä epäkohtia, joihin ulkomailla sovelletuissa järjestelmissä on kenties ajauduttu.

5.5 Tilaajavastuulain kokonaisuudistus

Tavoite. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan eduskunta edellytti hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Sekä hallitusohjelmaan että valtioneuvoston periaatepäätökseen tehtyjen kirjausten mukaan selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet ja selvitysten pohjalta valmistellaan kolmikantaisesti tarpeelliset ehdotukset

Toteutus. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut useampia mietintöjä ja raportteja viime vuosina, kuten työ- ja elinkeinoministeriön ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” (TEM raportteja 31/2011), ”Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen” (TEM raportteja 18/2013), ”Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista” (TEM raportteja 1/2014) sekä ”Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö” (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2014). Tilaajavastuulain muutoksia koskien vaalikaudella on annettu hallituksen esitykset HE 18/2012 vp, HE 204/2013 vp sekä HE 161/2014 vp.

Arviointi. Tilaajavastuulakia on muutettu osittaisuudistuksin, ei kokonaisarviointiin perustuvalla laajalla reformilla. Haastattelujen valossa tähän mennessä toteutettujen osittaisuudistusten vaikutuksia on pidetty verraten vähäisinä. Hyödyllisimpänä on pidetty vaikiintuneisuuden käsitteen poistamista rakennuslalla, koska tämä muutos on helpottanut käytännön valvontatyötä; samalla rakennuslalla selvitykset pyydetään nyt kaikista sopimuspuolista riippumatta siitä, ovatko nämä itse työnantajia, mikä on pienentänyt harmaan talouden liikkumatilaa.

Kokonaisuudessaan tilaajavastuulakia koskien ongelmana voidaan pitää jatkuvaa muutostilaa. Vastedes tulisi pyrkiä enemmän kokonaisuudistuksiin kuin pienimuotoisiin lainsäädännön korjauksiin yksi toisensa jälkeen. Jatkuvat muutokset luovat epävarmuutta oikeustilasta, ovat omiaan johtamaan tahattomiin lain rikkomuksiin ja aiheuttavat erityisesti pk-yrityksille suhteellisen suuren sääntelytaakan.

Tilaajavastuulain uudistamisesta on todettavissa useita näkökohtia:

- Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on tehty todella paljon töitä, mutta eteenpäinmeno on hyytynyt kolmikantaan lukuun ottamatta rakennusala, jossa työnantaja- ja työntekijäpuoli ovat olleet samoilla linjoilla.
- Rakennusallalla hyviksi havaittuja käytäntöjä eli vakiintuneisuuden poistamista selvitysvelvollisuuden poistamiskriteerinä ja selvitysvelvollisuuden laajentamista itsenäisiin yrittäjiin ei ole saatu siirrettyä muille toimialoille, joiden kohdalla tilaajavastuulain merkitys on jäänyt rakennusala heikommaksi.
- Tilaajavastuulain keskeisenä heikkoutena oleva täysin nimellinen selvitys noudatettavasta työehtosopimuksesta on jäänyt ennalleen ja sen jatkovalmistelu siirretty lain uudistamisen kolmanteen vaiheeseen kaksikantaan työmarkkinaosapuolten välillä valmisteltavaksi.
- Uutena yhtä nimellisenä vaatimuksena on lakiin otettu täysin dokumentoimaton selvitys työterveyshuollon järjestämisestä.
- Perustavaa laatua olevana heikennyksenä on verovelkarekisterin käyttöönoton yhteydessä tapahtunut verovelkojen merkityksen mitätöiminen hyväksymällä 10 000 euroon nousevat järjestämättömät verovelat aikaisemman maksusuunnitelmavaatimuksen sijasta huolimatta siitä, että työ- ja elinkeinoministeriön kyselyissä nimenomaan verovelkoja on pidetty merkittävimpana sopimus-kumppanin epäluotettavuutta osoittavana tekijänä.
- Ajatus yhteisestä tietokanavasta YTJ:n kautta on hajaantunut verovelkojen osalta verovelkarekisteriin ja eläkevakuutustietojen osalta valmisteltavaksi YTJ:ään.
- Lähetettyjen työntekijöiden todistusten osalta käytännössä hyvin toimivaksi koettu ratkaisu on lakiesityksessä korvattu käytännölle vieraalla ja helposti kiertävissä olevalla rakennelmalla.
- Uudistuksen merkittävänä positiivisena puolena voidaan pitää korotetun laininlyöntimaksun ulottamista kaikille toimialoille. Kokonaisuutena tilaajavastuulain merkitys on hallituskauden alussa rakennusalan osalta toteutetuista uudistuksista huolimatta harmaan talouden torjunnan kannalta selkeästi heikentynyt.

5.6 Kokonaisarvio tilaajavastuulain uudistuksesta 2014 (HE 161/2014 vp)

Tilaajavastuulain uudistus vuonna 2014 on herättänyt ankaraa kritiikkiä sen vuoksi, että lain muutos johtaisi yhtäältä harmaan talouden lisääntymiseen ja toisaalta sääntelytaakan kasvuun. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen taholta on tuotu esille, että toteutettaessa hallituksen esitys tilaajavastuulain muutoksista se vähentäisi harmaan talouden valvonnan tehoa ja lisäisi harmaan talouden elintilaa Suomessa²⁶. Samalla se lisää turhaa byrokratiaa sekä yrityksissä että viranomaisen toiminnassa. Työsuojelun vastuualueen mielestä esityksessä oli useita puutteita, mutta räikeimmät niistä ovat liittyneet ulkomaisten työntekijöiden eläke- ja tapaturmavakuuttamiseen ja verovelkaan.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen mukaan valvonnassa on ennen lakiesitystä edellytetty, että tilaaja varmistaa, että kaikilla sopimussuhteen aikana ulkomailta lähetetyillä työntekijöillä on eläke- ja tapaturmavakuutus. Tilaajavastuulakia esitettiin muutettavaksi kuitenkin niin, että jos lähetetty työntekijä saapuu vasta työn alkamisen jälkeen, tilaajan ei tarvitsisi varmistaa, että tällä on eläke- ja tapaturmavakuutus. Sen sijaan vastuu siirtyisi ulkomaiselle alihankkijalle. Tältä osin valvonta olisi kuitenkin tehotonta, koska ulkomaiselle alihankkijalle ei voitaisi määrätä laiminlyöntimaksua. Käytännössä ehdotettu uudistus mahdollistaisi sen, että ulkomainen alihankkija voi lähettää ensin yhden työntekijän, jolla vakuutukset ovat kunnossa, ja parin päivän päästä 30 työntekijää, joilla vakuutuksia ei olisi. Käsittämätöntä on pidetty, että yleisesti kentällä hyväksytyjä toimintamalleja ja korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymää valvontalinjausta muutetaan siihen suuntaan, että ulkomaalaiset yritykset saavat markkinoilla kohuttoman kilpailuedun.

Myös Rakennusliitto, RT ja RALA ovat lausunnoissaan katsoneet, että lähetettyjen työntekijöiden eläkevakuuttamisen osalta mietinnössä on esitetty merkittävä heikennys. Tilaajalla ei olisi yleistä velvollisuutta varmistaa, että sopimuskumppani hoitaa velvoitteensa sopimuskauden aikana, vaan tilaaja täyttäisi velvoitteensa ottamalla sopimuksen teon yhteydessä kirjallisesti esille sopimuskumppanin velvollisuuden. Käytännössä ulkomainen yritys näyttäisi työntekijöiden todistukset ennen töiden aloitusta työn tilaajalle. Tämän jälkeen yritys voisi vaihtaa kaikki työntekijät, eikä tilaajan tarvitsisi enää välittää, onko todistuksia vai ei. Lähetettyjen työn-tekijöiden eläkevakuuttamisen varmistamiseksi selvitysvelvollisuus kaikkien työntekijöiden osalta tulisi säilyttää nykysääntelyn tavoin tilaajalla. Nykysääntely toimii paremmin kuin mietinnössä esitetty menettely. RALA viittasi lausunnossaan AVI:n vastineeseen, jossa on tuotu hyvin ja perustellusti esille lähetettyjen työntekijöiden selvitysvelvollisuuteen ja valvontaan liittyviä asioita.

Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että verovelka ei enää estäisi sopimuksen tekoa. Tähän asti viranomaisvalvonnassa on edellytetty, että tilaaja käyttää vain sellaisia sopimuskumppaneita, jotka ovat hoitaneet veronsa tai aikovat todistetusti hoitaa ne. Mikäli sopimuskumppanilla on verovelkaa mutta ei suunnitelmaa sen maksamiseksi, määrätään

²⁶ Toisaalta se vastaa tilaajavastuulain valvonnasta koko maassa.

tilaajalle pääsääntöisesti aina laiminlyöntimaksu. Hallituksen esityksen mukaan riittäisi, että tilaaja varmistaa, ettei yritys ole verovelkarekisterissä. Rekisterissä näkyvät jatkossa vain ne, joilla on verovelkaa yli 10 000 euroa ja verovelasta ei ole verottajan kanssa sovitua maksusuunnitelmaa. Lisäksi tilaaja voisi tehdä sopimuksen oman harkintansa mukaan, vaikka yrityksellä olisikin yli 10 000 euroa verovelkaa ja merkintä rekisterissä. 10 000 euron verovelkaa pidetty pienyritykselle erittäin suurena. Lakiesityksen katsottiin helpottavan verojen laiminlyöntiä, varsinkin lyhyen elinkaaren yritysten kohdalla. Tämän katsottiin luonnollisesti vaikuttavan jatkossa negatiivisesti verokertymään.

Kritiikkiä lakiesitystä kohtaan on haastatteluissa herättänyt myös se, että rakennusalan hyviä käytäntöjä ei olla viemässä muille toimialoille. Tilaajavastuulaki on tiukin rakennus- alalla, jolla tilaajan tulee hankkia selvitykset aina. Muilla aloilla selvityksiä ei tarvitse tehdä, jos sopimuskumppani on "vakiintunut toimija" tai sillä ei ole työntekijöitä. Nämä poikkeukset tuovat paljon turhaa työtä sekä tarkastajille että yrittäjille, jotka joutuvat punta- roimaan, milloin selvityksiä tarvitaan ja milloin ei. Aluehallintoviraston mukaan raken- nus- alalla tilaajavastuulakia pidetään onnistuneena, ja sen on todettu vähentävän tehok- kaasti harmaata taloutta. Tätä mieltä ovat työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä raken- nuttajien edustajat.

Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp mainitut lain muutokset oli tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2015 alussa. Lain muutosten käsittely on kuitenkin vuodenvaihteessa kesken eduskunnassa. Viivästyksen taustalla on mitä todennäköisimmin lakiehdotukseen kohdistunut kritiikki.

Tilaajavastuulakia koskeva lakiehdotus osoittaa erittäin hyvin muun muassa sen, kuinka tärkeää on se, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa kriittiseen keskusteluun lakiesityksestä. Vaarana on muutoin se, että harmaan talouden torjuntaa palvelevat lakihankkeet muodos- tuvatkin käytännössä harmaan talouden elintilaa laajentaviksi ja näin ollen lain hengen ja tarkoituksen vastaisiksi.

5.7 Verovelkarekisteri

Tavoite. Hallitusohjelman mukaan tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden täyttämistä helpotetaan luomalla Verohallinnon ylläpitämä rekisteri, josta tilaaja saa tiedon verovelloista. Kehysriihen linjausten mukaan tarkoituksena on ollut ottaa käyttöön julkinen verovelkarekisteri vuoden 2014 aikana. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp verovelkarekisteri ei ollut esillä.

Toteutus. Hallituksen esityksessä HE 204/2013 vp ehdotettiin muutettavaksi verotustie- tojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia sekä *tilaajavastuulakia*. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tieto yrityksellä olevasta verovelasta on keskeisin yksit- täinen seikka, jonka perusteella tilaajat ja julkisia hankintoja tekevät viranomaiset voivat arvioida yrityksen kykyä ja halua suoriutua velvoitteistaan. Verovelkaa koskevien Vero- hallinnon rekistereissä olevien tietojen hyödynnettävyyteen liittyy nykyisin monia puut-

teita. Muut verovelkatietoja tarvitsevat tahot kuin ne viranomaiset, joille on laissa säädetty oikeus saada tietoja yritysten veroveloista, joutuvat tukeutumaan verovelvollisen toimittamaan, Verohallinnon antamaan verovelkatodistukseen. Tiedon hankkiminen on hallinnollisesti työlästä ja verovelkatodistuksen käyttöön liittyy aina väärentämisen vaara. Verohallinto ei voi verotustietojen salassapidon vuoksi kertoa vääräksi epäillyn verovelkatodistuksen vastaanottaneelle henkilölle sitä, onko verovelkatodistus aito vai ei. Verohallinto voi selvittää aitouden ja ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin, mutta ei kertoa asiaa ulkopuolisille.

Tilaajina toimivista tahoista valtiolla ja kunnilla on veronsaajina erityinen intressi pyrkiä torjumaan harmaata taloutta ja varmistamaan, että niiden sopimuskumppanina toimivat yritykset täyttävät julkiset velvoitteensa. Hallitusohjelman mukaan julkisia hankintoja tehtäessä on varmistettava, että julkishallinnon ostamat palvelut suoritetaan sellaisilla yrityksillä, joilla lakisääteiset asiat ovat kunnossa. Hallitusohjelmaan sisältyvään hankintalain uudistamista koskevaan kirjaukseen sisältyy myös maininta harmaan talouden torjunnasta kuntien palveluja järjestettäessä.

Nykytilaan liittyviä ongelmia voidaan hallituksen esityksen mukaan vähentää perustamalla viranomaisten ylläpitämä rekisteri, josta tietoa tarvitsevat voivat vähällä vaivalla, nopeasti, luotettavasti ja maksutta selvittää yrityksen verovelkatilanteen. Hallituksen esityksen mukaan verovelkarekisteriin merkittäisiin yrityksen tunnistetietojen lisäksi tieto siitä, onko yrityksellä vähintään 5 000 euroa sellaisia erääntyneitä maksamatta olevia veroja ja maksuja, joista yrityksellä ei ole Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 8/2014 vp ei kallistuttu kuitenkaan täysin hallituksen lakiesityksen kannalle. Valiokunnan mukaan ehdotettu 5 000 euron raja oli melko alhainen käytännön yritystoiminnassa ja verovelkaraja korotettiin 10 000 euroon. Verovelkarekisteriä koskeva lainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa syyskuussa 2014. Verovelkarekisteriä koskeva lainsäädännön muutos tuli voimaan 1.12.2014.

Arviointi. Verovelkarekisteriä koskeva uudistus kuvastaa hyvin sitä, että hallituksen esitys on annettava eduskunnalle hyvissä ajoin ennen vaalikauden loppua, jotta eduskunnassa valiokuntakäsittelyineen jää riittävästi aikaa seikkaperäiseen keskusteluun. Tässä suhteessa lakiesityksen ajoitus onnistui hyvin.

Toisaalta verovelkarekisterin käyttöönotto herätti kriittistä keskustelua, jota käsiteltiin myös edellä tilaajavastuulain uudistamista koskevan hallituksen esityksen 161/2014 yhteydessä. Tätä taustaa vasten on aiheellista seurata lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksia ja ryhtyä tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin, jos epäkohtia ilmenee. Samalla on arvioitava, onko tarvetta korjata 10 000 euroon asetettua verovelkarajaa. Haastattelussa ilmeni muun muassa, että verovelkaraja viestii ulospäin sitä, että yhteiskunta hyväksyy asiansa hoitaneeksi yritykseksi sellaisen elinkeinonharjoittajan, jolla ei ole verovelkaa yli edellä mainittua euromäärää. Toisaalta on painotettu verovelan taustalla olevia syitä, erityisesti pitkiä maksuaikoja, jotka voivat johtaa siihen, että yrityksellä on tahattomasti verovelkaa yli edellä mainitun euromäärän. Tosin 16.3.2013 on tullut voimaan laki kau-

pallisten sopimusten maksuehdoista (30/2013), joka koskee maksuja, jotka elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön on suoritettava elinkeinonharjoittajalle vastikkeena tavarasta tai palvelusta. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan velallisen ollessa hankintayksikkö maksuaika saa olla enintään 30 päivää. Pykälän 2 momentin mukaan maksuaika saa olla kuitenkin enintään 60 päivää, jos siitä on nimenomaisesti sovittu ja se on perusteltua sopimuksen erityisluonteen tai -piirteiden vuoksi. (ks. lähemmin HE 57/2012 vp)

Verovelkarekisterin käyttöönoton on arvioitu lisäävän Verohallinnon henkilötyötarvetta vuosittain noin 10 henkilötyövuotta. Tälle ei ole kuitenkaan myönnetty rahoitusta. (Selvitys 18/2014) Vastedes on harkittava Tullin verovelkojen sisällyttämistä mukaan verovelkarekisterin tietoihin.

Verovelkarekisterin tiedot osoittavat, että rekisteriin merkittyjen yritysten lukumäärä on noussut suureksi. Vuoden 2014 lopulla verovelkarekisteriin on merkitty vajaat 20 000 yritystä eli 3,3 prosenttia kaikista yrityksistä. Toimialoittain tarkasteltuna tilastot ovat myös paljastavat: suhteellisesti eniten verovelkarekisteriin on merkitty yrityksiä kahdelta toimialalta, rakennusosalta sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta.

6 Hankintalainsäädännön uudistaminen

6.1 Työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen julkisissa hankinnoissa

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan julkisissa hankinnoissa tehostetaan harmaan talouden torjuntaa. Hankintalain osalta tarkoituksena oli toteuttaa kolmikantaisen valmistelun pohjalta ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla” -työryhmän ehdotukset työryhmän esittämien rajauksin. Kuntien rakennusalan urakkasopimukseen oli tarkoitus sisällyttää lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa oli noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava. Tämä toimenpide oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi 22.3.2012 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 18/2012 vp muun muassa laiksi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 49 §:n muuttamisesta. Hankintalakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että kaikkien hankintayksiköiden olisi otettava rakentamistoimintaa koskevaan urakkasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava saman laatuudessa työssä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta hyväksyi lakiesityksen tältä osin muuttumattomana mietinnössään TyVM 3/2012 vp. Hankintalain 49 §:ään lisättiin 1.9.2012 alkaen 3 momentti.

Arviointi. Hankintalain 49.3 §:ää koskevassa uudistuksessa on lainsäädännöllisesti toteutettu valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoite aiotussa aikataulussa. Haastateltavien mukaan hankintalain 49 §:n muutoksella ei oleteta olevan merkittävää vaikutusta rakennus- ja majoitus- ja ravitsemisalalla. Sen sijaan arvioitiin, että yrityksille hankintalain muutoksista aiheutuu hallinnollisia kustannuksia, mutta niiden suuruutta rajoittavat huomattavasti rakentamistoiminnassa yleisesti käytössä olevat sähköiset tietojenhankintajärjestelmät.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:138/14 on otettu yleisemmin kantaa siihen, miten työsuhteen ehdot ovat otettavissa huomioon julkisissa hankinnoissa. Markkinaoikeus totesi ensinnäkin, että työehtosopimusta koskevat vaatimukset ovat tarjoajan soveltuvuutta koskevia vaatimuksia, joiden asettamisessa ja soveltamisessa hankintayksiköllä on harkintavaltaa. Toiseksi hankintamenettelyssä noudatettavan suhteellisuusperiaatteen ja syrjimättömyysperiaatteen vuoksi hankintayksikkö ei voi asettaa tarjouspyynnössä ehdotonta edellytystä, jonka mukaan tarjoajan tulee kuulua tietyn nimetyn työehtosopimuksen piiriin tai kuulua tiettyyn toimialayhdistykseen. Kolmanneksi markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli työehtosopimusta koskevalla viittauksella voinut kuitenkin asettaa vähimmäisvaatimuksen sen osalta, että tarjoajan oli tullut noudattaa Suomessa hyväksytyistä ja sovellettavista säännöksistä ja määräyksistä ilmeneviä periaatteita erityisesti palkanmaksun osalta. Hankintayksikön voitiin tällä katsoa pyrkineen muun ohella varmistamaan, että hankintayksikön työmaalla ei sallita alihintaista työvoimaa ja että kukaan

tarjoaja ei saanut kilpaileviin tarjoajiin nähden kilpailuetua sivuuttamalla yleisesti Suomessa noudatettavia työehtoja. Markkinaoikeus päätyi lopulta siihen, että hankintayksikkö oli harkintavaltansa puitteissa voinut katsoa voittaneen tarjoajan täyttävän tarjouspyynnössä asetetut soveltuvuusvaatimukset ja hyväksyä voittaneen tarjoajan tarjouksen, koska sen tarjouksessaan ilmoittamien työehtosopimusten keskeinen sisältö ei ollut poikennut urakkaohjelmaan kirjatusta rakennusalan työehtosopimuksesta.

Säännöksen soveltamisala rajoittuu yksinomaan rakentamistoimintaan. Vastaisuudessa olisi priorisoitava toimialat yleisemmin kattavaa sääntelyä, ellei tästä periaatteesta ole aihetta poiketa erityisestä syystä. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän näkökohtaan huomiota, tosin tilaajavastuulain osalta. Hankintalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi arvioida huolellisesti sanotun säännöksen soveltamisalan laajentamista muillekin toimialoille.

6.2 Hankintalain kokonaisuudistus

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan hankintalakiin tehdään kokonaisuudistus, jonka yhteydessä valmistellaan kuntien lisätyt suoramarkintamahdollisuudet, kynnysarvojen korottaminen ja menettelytapojen yksinkertaistaminen. Hankintalain uudistusten mahdollista laajentamista muille toimialoille oli tarkoitus valmistella tilaajavastuulain uudistuksen yhteydessä.

Toteutus. Hankintalain kokonaisuudistuksen taustalla ovat vuoden 2014 alussa annetut EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Uudistus on tarkoitus saattaa voimaan keväällä 2016. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumista rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla koskevassa työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa, TEM julkaisuja 17/2011, oli jo esillä tilaajan vastuuta toistuvasti laiminlyöneen sulkeminen pois julkisista hankinnoista. Poissulkeminen tukisi TIVA-työryhmän toimeksiannossakin mainittua tavoitetta sanktoida vakavat tilaajavastuun laiminlyönnit nykyistä ankarammin. Työryhmän hankkimassa selvityksessä (*Fountain Park*) poissuljentaa julkisista hankinnoista pidettiin tehokkaimpana seuraamuksena. TIVA-työryhmä ei kuitenkaan valmistellut nimenomaisia ehdotuksia säännöksiksi, koska tilaajavastuun laiminlyönnin huomioon ottaminen julkisissa hankintamenettelyissä pidettiin tarkoituksenmukaisena valmistella osana hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta. Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp ei ole myöskään ehdotettu hankintalainsäädännön muutoksia.

Haastatteluissa ilmeni, että uudistuvassa hankintalainsäädännössä on tarkoitus ottaa huomioon myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä tekijöitä. Monet näistä tosin sisältyvät jo uudistuvan lainsäädännön pohjana oleviin EU:n uusiin hankintadirektiiveihin (keskeisin 2014/24/EU). Tällaisia direktiivistä tulevia uudistuksia ovat muun muassa se, että tarjouskilpailuun osallistuvia toimittajia on tulevaisuudessa mahdollista sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle entistä laajemmin harmaaseen talouteen liittyvistä ongelmista johtuen. Uutena poissulkemisperusteena uudessa hankintadirektiivissä on mainittu esimerkiksi kansallisen, EU-tason ja kansainvälisen tason ympäristö-, sosiaali- ja työoikeu-

den säännösten rikkominen tai laiminlyönti. Uudessa hankintadirektiivissä on nyt myös todettu, että hankintayksikkö ei *saa tehdä sopimusta* sellaisen toimittajan kanssa, jonka osalta käsillä on ns. pakollinen poissulkemisperuste (kuten petos, lahjonta, rahanpesu). Säännös tiukentaa voimassa olevan lain mukaista menettelyä, jossa hankintayksiköllä on velvollisuus tarkastaa toimittajan poissulkemisperusteiden käsillä olo hankintamenettelyn alkuvaiheissa. Näin ollen jos pakollinen poissulkemisperuste ilmenee vasta sen jälkeen, kun toimittajan soveltuvuus on arvioitu, ei tämän toimittajan kanssa saa uuden direktiivin mukaan tehdä sopimusta. Lisäksi direktiiviin pohjautumaton kansallinen uudistustavoite on se, että hankintalaissa jo nykyisin harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena olevan ”ammattitoiminnan vakavan virheen” käsitteeseen luotaisiin lain esitöiden perusteluissa maininta siitä, että *toistuvat tilaajavastuulain mukaiset laiminlyöntimaksut olisivat esimerkki* ammattitoiminnan vakavasta virheestä.

Toteutus. Hankintamenettelyjä koskevat EU-direktiivit annettiin keväällä 2014, minkä jälkeen jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa saattaa määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut direktiivien kansallista täytäntöönpanoa varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaavan työryhmän, joiden tulee valmistella kokonaisuudistus hallituksen esityksen muotoon siten, että lainsäädäntö voidaan saattaa voimaan vuoden 2016 keväällä.

Arviointi. Koska hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva valmistelutyö on parhaillaan käynnissä, on ollut perusteltua siirtää muun muassa poissuljentaa julkisista hankinnoista koskevien säännösten muuttaminen tähän yhteyteen.

7 Rakennusala koskevat uudistukset

7.1 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus

Rakennusallalla 1.4.2011 voimaan tullut käännetty arvonlisäverojärjestelmä toteutettiin jo ennen tarkasteltavana olevan hallituskauden alkua eikä se siten suoranaisesti kuulu tässä selvityksessä arvioitaviin hankkeisiin. Kysymyksessä on kuitenkin yksi merkittävimmistä, yli 10 vuoden ajan eri ohjelmiin ja toimenpide-ehdotuksiin sisältyneistä ehdotuksista rakennusalan harmaan talouden vähentämiseksi ja sen vaikutusten voidaan olettaa kohdistuvan muiden alaa koskevien toimenpiteiden ohella nyt tarkasteltavana olevaan ajanjaksoon. Myös eduskunta on lakia vahvistaessaan edellyttänyt sen vaikutusten seurantaa.

Kun rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus oli ollut voimassa puolitoista vuotta, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2012) toi selvityksessään esille, että alun vaikeuksien jälkeen järjestelmä toimi melko hyvin. Järjestelmään liittyvää systemaattista veronkiertoa tai uusia harmaan talouden ilmiöitä ei ollut havaittu. Suoritetun verovalvonnan perusteella uhkakuvat bulvaanipääurakoitsijoista tai epärehellisistä pääurakoitsijoista eivät näyttäneet toteutuneen. Tarkastuksissa todetut virhetilanteet olivat olleet pääasias-
sa tahattomia ilmoitus- ja menettelytapapuuutteita tai -virheitä.

Rakentamispalvelujen käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden arvioitiin kasvattaneen arvonlisäveron tuottoa vuodessa ainakin 75 miljoonaa euroa. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksestä ilmeni, että keskimäärin yhteensä 30 000 yritystä oli kuukausittain ilmoittanut käännetyn verovelvollisuuden alaisia rakentamispalvelun ostoja tai myyntejä Verohallinnolle. Kesäkuuhun 2012 mennessä rakentamispalvelun ostoja ja myyntejä oli ilmoitettu lähes yhtä paljon, molempia noin 9 360 miljoonaa euroa. Arvonlisäveron maksaminen oli siirtynyt urakkaketjussa pääurakoitsijoille. Vastaavasti alimman portaan aliurakoitsijoiden osuus maksettavasta arvonlisäverosta supistui vuoden 2012 alussa nolnaan ja oli kääntynyt sen jälkeen negatiiviseksi. Ketjuun kuulumattomien yritysten ja väliporta-
an aliurakoitsijoiden tilanne kokonaisuudessaan ei muuttunut.

Arviointi. Tässä voidaan aluksi viitata siihen, että eduskunta edellytti lausumassaan EV 111/2010 vp – HE 41/2010 vp 24.6.2010, että hallitus seuraa lainmuutoksen vaikutuksia soveltamiskäytäntöön ja arvioi sen pohjalta lain muutostarpeita sekä toimittaa tästä selvityksen valtiovarainvaliokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä. Valtiovarainministeriö laati Verohallinnon selvitysten ja raporttien perusteella oman selvityksensä, jossa ministeriö katsoi käännettyä verovelvollisuutta koskevan järjestelmän toimivan sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Valtiovarainministeriö toimitti selvityksensä valtiovarainvaliokunnalle 19.12.2012.²⁷

²⁷ Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen julkaisusarja 4/2013, s. 55.

7.2 Veronumero

Tavoite. Eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että hallitus ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin, jotta veronumero liitetään rakennustyömailla käytettäviin tunnistekortteihin. Hallitusohjelman mukaan rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla työmailla käyttöön veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevan toimintaohjelman mukaan tarkoituksena oli rakennusalan työsuhde- ja verovalvonnan tehostaminen ottamalla käyttöön työmailla veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Uudistus oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Aloite veronumeron käyttöön lienee tullut alun perin Rakennusliitolta. Perusteluissa viitattiin erityisesti ulkomaisen työvoiman aiheuttamiin valvontaongelmiin. Erityisesti ulkomaisen rakennustyövoiman verovalvonnan perusongelmana on ollut, että viranomais- tahoilla tai rakennuttajillakaan ei ole ollut toimivia välineitä selvittää, keitä rakennustyömailla työskentelee. Ongelma koskee erityisesti suuria työmaita, joilla esiintyy paljon alirakentamista. Ulkomaiset työntekijät eivät ole velvollisia etukäteen ilmoittautumaan Verohallinnolle, mikä olisi usein tarpeen heidän verovelvollisuutensa määrittämiseksi ja tarpeellisen ohjauksen antamiseksi.

Toteutus. Hallituksen esitys HE 58/2011 vp laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle jo ennen valtioneuvoston periaatepäätöstä ennen eli 5.10.2011. Veronumeroa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 15.12.2011 eli runsas kuukausi ennen edellä mainittua valtioneuvoston periaatepäätöstä. Laissa veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011) säädetään Verohallinnon antamasta veronumerosta sekä sen ylläpitämästä rakennusalan veronumerorekisteristä, rekisterin tietosisällöstä sekä tietojen julkisuudesta ja muusta tietojen käsittelystä.

Veronumerojärjestelmän tarkoituksen toteutuminen on varmistettu siten, että saadakseen veronumeron työntekijällä on oltava suomalainen henkilötunnus. Kaikilla jo Verohallinnon asiakasrekisterissä olevilla on henkilötunnus ja heille veronumero annetaan ilman eri hakemusta. Suomeen rakennusosalalle työskentelemään tuleva ulkomaalainen henkilö saa henkilötunnuksen ja veronumeron asioimalla henkilökohtaisesti Verohallinnon toimipisteessä. Asioinnin yhteydessä työntekijästä kirjataan kaikki verovalvonnan kannalta tarpeellinen tieto Verohallinnon tietokantaan. Työntekijällä, jolla ei ole veronumerorekisteriin merkittyä veronumeroa, ei ole oikeutta työskennellä rakennustyömaalla. Hänet on päätoteuttajan toimesta poistettava työmaalta. (Verohallinto: Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille. 11.8.2014)

Rakennusalan toimijoiden hallinnollista taakkaa helpottamaan on perustettu useita kauppallisia palvelusovelluksia. Erikseen on syytä mainita Veronumero.fi, joka sisältää vero-

numerolain edellyttämät tiedot työntekijöistä; Raksavahti on Valtti-kortti -yhteensopiva, rakennusosalalle räätälöity tuntikirjauspalvelu jolla voidaan hoitaa työmaan työajanseuranta, kulunvalvonta sekä veronumeroseuranta, sekä Työmaakortit.fi, joka on erikoistunut rakennustyömailla vaadittujen kuvallisten veronumerokorttien valmistukseen.

Arviointi. Myönteisenä näkökohtana veronumeroa koskeva lainsäädäntö toteutettiin hyvin ripeällä aikataululla. Toisaalta tätä koskevan hankkeen sisällyttäminen tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevaan toimintaohjelmaan oli tarpeellista, koska veronumeroa koskeva laki oli jo tullut voimaan ennen valtioneuvoston periaatepäätöksen hyväksymistä.

Vuosi lain voimaantulon jälkeen, syyskuussa 2013 veronumerorekisteriin oli merkitty runsas 570 000 henkilöä. Heistä noin 56 000:llä kansalaisuus oli jokin muu kuin suomi tai kaksoiskansalaisuus. Kotikunta ulkomailla oli noin 17 000:lla. Kotikunta ulkomailla oli yli 25 000 henkilöllä. Verohallinnon 7.1.2015 tiedotteen mukaan rekisteriin on merkitty nyt 867 652 henkilöä. Heistä 86 965:llä kansalaisuus on joku muu kuin suomi tai kaksoiskansalaisuus. Kotikunta ulkomailla on 29 200:lla. Tunnistekortti ja veronumeroiden käyttöönotto on otettu tiettävästi hyvin vastaan rakennusosalalla ja kokonaan kortittomien ja veronumerottomien työntekijöiden määrä on käynyt vähäiseksi.

Veronumerolainsäädäntö on hyvä esimerkki siitä, että yksittäisen lain vaikutuksia ei tule arvioida yksin, vaan yhdessä laajemman lainsäädäntökokonaisuuden kanssa. Rakennustyömailla otettiin käyttöön 1.7.2014 työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva erityinen ilmoitusvelvollisuus. Menettelyssä työmaan päätoteuttaja ilmoittaa Verohallinnolle kuukausittain tiedot työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja muista suorituksensaajista. Verohallinnon arvion mukaan veronumeron vaatiminen on joka tapauksessa vähentänyt rakennustyömaiden harmaata taloutta ja lisännyt valtion verotuloja. Noin kymmenentuhatta pimennessä olluista ulkomaista työntekijää on joutunut hakemaan itselleen veronumeron. Toisaalta on tuotu esille, että veronumerojärjestelmän valvontaan olisi saatava lisää voimavaroja. Etenkin ulkomaalaisten veronumerot ovat työllistäneet paljon verotomistoisissa, arvion mukaan noin 25 henkilötyövuotta. Lisäksi asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan on arvioitu käytetyn 5 henkilötyövuotta. (Selvitys 18/2014)

Veronumerojärjestelmän käyttöönotto on tapahtunut pitkälti rakennusalan omien järjestöjen aloitteesta ja myötävaikutuksella. Siihen on sekä toimialan yrityksissä että Verohallinnossa jouduttu käyttämään paljon voimavaroja. Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille suoritettussa kyselyssä veronumeron käyttöönottoa pidettiin tärkeimpänä yksittäisenä hallituskauden aikana harmaan talouden torjumiseksi tarkoitettuna toimenpiteenä (54 % vastaajista piti toimenpidettä merkittävänä tai erittäin merkittävänä). Sitä voidaan pitää myös kustannus-hyötysuhteeltaan hyvänä, koska vain kolmasosa (34 %) vastaajista piti sen aiheuttamaa työmäärää suurena. Toimiala on itse ollut aktiivisesti mukana järjestelmän kehittämisessä. Yhtenä ongelmana on tuotu esiin se, että veronumeroiden sähköisille järjestelmille tarkoitettu tarkistuspalvelu toimii vain virka-aikana arkipäivisin.

Työntekijälle ei ole säädetty velvollisuutta huolehtia tunnistekortissaan olevien tietojen oikeellisuudesta, vaikka asiaan on kiinnitetty huomiota esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 6/2013 vp ja jo tätä aikaisemmin.

7.3 Rakennustyömaiden ilmoitusvelvollisuus

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena on ollut lisätä viranomaisten rakennusalaalta käytettävissä olevia tietoja ottamalla käyttöön työmaiden työntekijätietojen ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoitusmenettely Verohallinnolle. Ilmoitusmenettely oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Hallituksen esityksessä HE 92/2012 vp oli kysymys ehdotuksista verotusmenettelylain (1558/1995) ja työturvallisuuslain (738/2002) muuttamisesta. Hallituksen esitys oli jälkimmäinen osa rakennusalan työsuhte- ja verovalvontaa koskevassa hankekokonaisuudessa, jonka tarkoituksena on luoda toimivat ja mahdollisimman reaaliaikaiset keinot rakennusalan harmaan talouden vastaisiksi torjuntatoimiksi. Ensimmäinen osa ja hankekokonaisuuden perusta, veronumeron käyttöönotto rakennusallalla, tuli voimaan osin joulukuussa 2011 ja kokonaisuudessaan vuoden 2012 syyskuun alusta. Alun perin laki oli tarkoitus säätää voimaan tulevaksi 1.10.2013, mutta hanke lykkäytyi jonkin verran, ja lainsäädäntö tuli voimaan 1.7.2014.

Verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättiin rakennusalan verovalvontaa tehostavat säännökset rakennustyömailla noudatettavasta työntekijöitä ja rakennusurakoita koskevasta kuukausittaisesta ilmoittamismenettelystä. *Rakentamispalvelujen tilaajan* on uudistuksen myötä toimitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot niistä yrityksistä, jotka suorittavat tilaajalle arvonlisäverolaissa tarkoitettua rakentamispalvelua taikka rakennustelineiden pystytys- tai purkutytöitä tai jotka vuokraavat tilaajalle työvoimaa edellä mainittuihin tarkoituksiin, samoin kuin tiedot tilaajan näille yrityksille maksamista vastikkeista.

Yhteisen rakennustyömaan pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan on toimitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot yhteisellä työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista. Verohallinnolle toimitettavien ilmoitusten määrän oletettiin valmisteluvaiheessa kasvavan 35 000 kappaleella. Työmaalla toimivan yrityksen tulee puolestaan toimittaa päätoteuttajalle tiedot palveluksessaan olevista työntekijöistä.

Arviointi. Rakennusalan kuukausittainen ilmoittamismenettely toteutui lähes tavoitellussa aikataulussa ja tavoitellun sisältöisenä. Rakennusalan kuukausittaiseen ilmoittamismenettelyyn liittyvä sääntelytaakka lienee muodostunut kuitenkin suureksi, kuten alun perin oletettiin. Muutoin lainsäädännön vaikutuksista on vaikea tehdä pitkälle meneviä päätelmiä.

Lainsäädäntöuudistus on pakottanut jäsentelemään ja täsmentämään jo aiemmin lainsäädännössäkin esiintyneitä käsitteitä ”rakennustyö”, ”yhteinen työmaa” ja ”työskentely”. Kun työntekijäilmoitukset on tehtävä yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä henkilöistä on täsmentäminen ollut välttämätöntä jo yksistään tiedottamisen vuoksi. Jossain määrin haasteellista on ollut, että nämä käsitteet on määritelty työturvallisuussäännöksissä ja niitä on perinteisesti valvonut AVI. Nyt työntekijäilmoitusten laiminlyömistä valvoo Verohallinto, joka joutuu tukeutumaan AVI:n tulkintoihin. Viranomaisyhteistyön merkitys tässä tilanteessa korostuu. AVI on laatinut aiheesta oman muistion, joka löytyy heidän nettisivuiltaan.

Alan yrityksille ilmoitusmenettelyn käyttöönotto aiheutti alussa ongelmia, varsinkin kuin lainsäädäntö tuli voimaan kesälomakaudella. Verohallinto suhtautui tilanteeseen joustavasti ja antoi alkuvaiheessa yrityksille mahdollisuuden ilmoittaa osan tiedoista puutteellisinä. Menettelyn käyttö ja ilmoitusten määrä on loppuvuoden aikana lisääntynyt. Verohallinnosta saadun tiedon²⁸ mukaan joulukuussa annettiin lokakuun urakka- ja työntekijätietoja seuraavasti:

Työntekijäilmoituksia	28 234 kpl
Urakkailmoituksia	37 337 kpl
Tiedonantovelvollisia työntekijätiedoissa	4 313 kpl
Tiedonantovelvollisia urakkatiedoissa	9 088 kpl
Työnantajia työntekijätiedoissa	26 383 kpl
Työntekijöitä työntekijätiedoissa	132 972 kpl
Urakoitsijoita urakkatiedoissa	22 578 kpl
Edellä mainitut urakoitsijat toimivat	88 688 urakassa
Edellä mainitut työnantajat toimivat	76 159 urakassa
Erillisiä työmaita työntekijätiedoissa	16 867 kpl
Erillisiä työmaita urakkatiedoissa	31 308 kpl
Ulkomaalaisia työntekijöitä	n. 16 000 kpl

Ulkomaalaisten lukumäärään täytyy suhtautua varauksella, koska monessa tilanteessa asuinvaltioksi on ilmoitettu Suomi, vaikka henkilö asuisikin esim. Virossa.

Ilmoituksiin sisältyvien urakkasummien yhteismäärä oli yli 27 miljardia euroa, josta laskutettu yli 1,5 miljardia euroa. Ilmoituskanavina ovat olleet

Työntekijätiedot	Suomi.fi 67,6 %	Ilmoitin.fi 32,4 %
Urakkatiedot	Suomi.fi 49,5 %	Ilmoitin.fi 50,5 %

Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille suoritetun kyselyn vastauksissa enemmistö vastaajista (n. 60 %) piti urakoiden ja työntekijöiden ilmoittamisvelvollisuuden aiheuttamaa

²⁸ Ylitarkastaja Sari Wulff 9.1.2015

työmäärää suurena. Jossain määrin pienempi osa (42–44 %) piti näiden ilmoitusten merkitystä harmaan talouden torjunnassa merkittävänä tai erittäin merkittävänä. Rakennusalan taholta on toivottu menettelyn kehittämistä siten, ettei sähköisessä muodossa annettuun ilmoitukseen sisältyvää palautetta virheistä ym. toimitettaisi ilmoittajalle paperisena. Kun ilmoittajana toimii joku palveluntarjoaja ja paperinen palaute menee varsinaiselle tiedonantovelvolliselle, jää pahimmassa tapauksessa ilmoituksen laatinut taho kokonaan ilman tietoa ilmoituksessa olleista virheistä.²⁹

Verohallinnolle pelkästään ilmoitusmenettelyn käyttöönotto ja ilmoitusten käsittely on merkinnyt mittavaa resurssipanostusta. Verohallinto ilmoittaa käyttäneensä rakennusalan verotunnistamiseen, kulkulupiin ja urakkatietoihin liittyviin tehtäviin rahoitusta vuonna 2014 yhteensä 84 henkilötyövuotta. Kysymys on toiminnallisuuden kehittäminen investointeihin vuosille 2013–2016 kohdennetuista resursseista ja ilmoitusten käsittelystä, ei varsinaisesta kenttävalvonnasta.

Veronumeron käyttöönoton ja ilmoitusmenettelyn tarkoituksena ei ole pelkästään työmailla työskentelevien työntekijöiden tunnistaminen vaan kattava tietojen vertailu, jonka avulla pyritään selvittämään mm. ulkomaalaisten yritysten ja niiden työntekijöiden toiminta-ajat ja verovelvollisuus Suomessa, työmailla toimivat aliurakoitsijat ja niiden palveluksessa olevat työntekijät sekä mahdolliset ristiriidat ja epä johdonmukaisuudet ilmoituksissa urakkasummissa ja palkkatiedoissa.

Ainakin verohallinnon puolella usko ilmoitusmenettelyjen merkitykseen on vahva. Verotarkastajille suunnatussa kyselyssä (vastaajia 244) nyt toteutetuista harmaan talouden torjuntatoimenpiteistä rakennustyömaiden työntekijöitä koskeva ilmoitusvelvollisuus ja urakoita koskeva ilmoitusvelvollisuus arvioitiin merkitykseltään suurimmiksi. Vastaajista 80 % piti niitä merkittävinä tai erittäin merkittävinä.

Kyselyn vapaamuotoisissa vastauksissa monet vastaajista ilmaisivat huolensa siitä, miten ilmoitusmenettelyllä kerättyjä tietoja tosiasiallisesti päästään hyödyntämään. Menettelyyn panostetut resurssit on sijoitettu kehittämiseen ja tietojen käsittelyyn, varsinaiseen tarkastukseen käytettävissä olevat resurssit ovat ilmeisesti vähentymässä eivätkä lisääntymässä. Verotarkastajien kokonaismäärään on odotettavissa supistuksia ja osa resursseista siirrettäneen alkamassa olevaan ravintola-alan tehostettuun valvontaan. Ilmoituksiin perustuvista virheistä ja ristiriitoista koskevista havainnoista ei ole hyötyä, jollei niihin pystytä puuttumaan mahdollisimman reaaliaikaisesti tarkastus- ja perintätoimenpitein. Vaarana on tällöin, että koko menettely jää yritysten hallinnolliseksi taakaksi.

²⁹ Tapio Kari 9.1.2015

7.4 Pienrakennuttajien ilmoitusvelvollisuus

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää edellytykset asettaa ilmoittamismenettelyn ulkopuolelle jääville yksityishenkilöille velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle rakennuslupaa edellyttävissä korjaus- ja uudisrakentamistoimissa käytetyistä urakoitsijoista tai työntekijöistä sekä näille maksettujen maksujen määristä. Hanke oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Hallituksen esityksessä HE 92/2012 vp ehdotettiin, että rakennuttajana olevan luonnollisen henkilön olisi annettava Verohallinnolle tiedot rakentamistyön suorittaneista työntekijöistä ja yrityksistä samoin kuin näille maksamistaan palkoista ja muista vastikkeista ennen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua rakennuksen käyttöönottoa edeltävää loppukatselmusta, jos rakentaminen edellyttää rakennuslupaa. Rakennuttajan olisi lisäksi annettava loppukatselmuksessa rakennusvalvontaviranomaiselle Verohallinnon antama todistus siitä, että hän on täyttänyt tiedonantovelvollisuutensa. Tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin perusteella voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu. Yksityishenkilöiden tiedonantovelvollisuutta henkilökohtaisista rakennushankkeistaan koskeva uudistus tuli voimaan 1.7.2014. Verohallinto on myös antanut ohjeen ”Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus”, 1.7.2013, Dnro A73/200/2013.

Arviointi. Pienrakennuttajien ilmoittamisvelvollisuus toteutettiin lainsäädäntöhankkeena, vaikka se alun perin oli mainittu toimintaohjelmassa vain selvityshankkeena. Uudistus on kuitenkin merkittävä sitä taustaa vasten, että tällä sektorilla ei tähän mennessä ole ryhdytty rakenteellisiin toimiin harmaan talouden torjumiseksi. Se, että lainsäädäntöuudistukseen liittyen on laadittu Verohallinnon ohje, on ollut onnistunut ratkaisu. Koska lainmuutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, on sen vaikutuksista vielä mahdoton tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Yksityishenkilöiden rakentamistoimintaan kohdistuva ilmoitusmenettely arvioitiin verotarkastajien vastauksissa merkittävämmäksi (52 % piti merkittävänä tai erittäin merkittävänä) kuin rakennusalan yrityskyselyssä (37 % piti merkittävänä tai erittäin merkittävänä).

Kotitalouksien ilmoituksia annetaan erohallinnon ilmoituksen mukaan keskimäärin 2 000–3 000 kpl kuukaudessa. Joulukuun 23. päivään mennessä oli annettu 14 580 kotitalouden rakentamistyöilmoitusta. Näistä oli Suomi.fi palvelun kautta annettu 78 % ja paperilla 22 %.

7.5 Valtuutettu urakoitsijajärjestelmä

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet luoda valtuutettu urakoitsijajärjestelmä rakennusosalalle, jolla edistettäisiin yritysten mahdollisuutta varmistaa yhteistyökumppaniensa sitoutuminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen sekä parantaa rakentamisen laatua. Aikataulullisesti valtuutettua

urakoitsijajärjestelmää ei ollut tarkoitus toteuttaa heti ohjelman alkuvaiheessa tai muutoin kiireellisenä asiana. Joka tapauksessa voidaan kuitenkin lähteä siitä, että tavoitteena oli toteuttaa järjestelmä vaalikauden 2012–2015 aikana.

Toteutus. Valtuutettu urakoitsijajärjestelmä on ollut esillä jo sangen pitkään potentiaalisena harmaan talouden torjuntakeinona. Esimerkiksi vuosien 2010–2011 talousrikostorjuntaohjelman valmistelun yhteydessä Rakennusteollisuus RT ry esitti, että rakennustointa säädettäisiin luvanvaraiseksi toimialaksi. Luvanvaraisuuteen siirtymiseen ei katsottu kuitenkaan olleen erityisiä edellytyksiä, mutta sertifiointiin eli valtuutettu urakoitsijajärjestelmän säätämisen edellytyksiä katsottiin aiheelliseksi selvittää. Valtuutettu urakoitsijajärjestelmä tarkoittaa käytännössä sitä, että rakennusosalalle perustettaisiin sertifiointijärjestelmä, jonka piiriin kuuluvilla yrityksillä tulee olla riittävä kokemus toimialalta ja tietämys julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta. Taustalla on myös ajatus, että tilaajat ja pääurakoitsijat sitoutuisivat ostamaan palveluita vain järjestelmän piiriin kuuluvilta yrityksiltä, jotka hoitavat lakisääteiset velvoitteensa. (ks. esimerkiksi Keskusrikospoliisi 2010)

Päävastuutahona valtuutetun urakointijärjestelmän toteutuksessa on ollut ympäristöministeriö eikä toimenpiteellä ollut muita vastuutahoja. Valtuutettua urakoitsijajärjestelmää koskevaa lainsäädäntöhanketta ei ollut mainittu ympäristöministeriön syysistuntokaudella 2014 annettavien hallitusten esitysten joukossa. Urakoitsijajärjestelmää ei mainittu myöskään ympäristöministeriön lainsäädäntöohjelmassa vuosille 2014–2015.

Ympäristöministeriö käynnisti vuoden 2014 syksyllä selvityksen, jonka tavoitteena oli tarkastella sitä, millainen toimilupajärjestelmä voisi olla ja millaisia hyötyjä sekä haittoja siitä olisi. Selvitys on toteutettu syksyllä 2014 ja sen puitteissa on kuultu laajasti eri sidosryhmiä. Selvityksen on toteuttanut Owal Group Oy ja sen toteutusta ovat ympäristöministeriön puolelta ohjanneet rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen ja ylitarkastaja Juho Korpi. Selvitys perustuu rakennusalan sidosryhmien haastatteluihin ja tätä kautta muodostettuun hypoteesiin toimiluvan eri elementeistä.³⁰

Selvityksen ensisijaisena tavoitteena oli rakennusalan toimilupamenettelyn analysoiminen eri näkökulmista. Selvityksen keskeiset kysymykset ovat:

1. Minkälaisia ja minkä suuruisia hyötyjä toimilupajärjestelmällä olisi tarjottavana talonrakentamisessa verrattuna nykyisiin rakentamisen harmaan talouden torjunnan ja laadun parantamisen toimenpiteisiin nähden kansantalouden näkökulmasta?
2. Mitä ja minkä suuruisia haittoja toimilupajärjestelmästä syntyisi talonrakennusosalalle?

³⁰ Mikko Wennberg, Olli Oosi, Nita Korhonen: Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä. Owal Group Oy

3. Arvio siitä, minkä suuruisia viranomaisresursseja toimilupien myöntäminen ja valvonta talonrakennusallalla edellyttäisi sekä
4. Voisiko toimilupajärjestelmä tarjota tehdyn selvityksen perusteella toimivan ja kustannustehokkaan ratkaisun rakennusalan harmaan talouden torjuntaan ja laadun parantamiseen?

Tammikuussa 2015 valmistuneen selvityksen keskeisiä suosituksia ovat:

Suositus 1: Toimilupajärjestelmää ei tulisi toteuttaa vielä, vaan asia tulee arvioida uudestaan sitten, kun muiden harmaan talouden sekä rakennusalan laadun edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat nähtävissä.

Suositus 2: Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin seuraavat lähtökohdat ovat oleellisia:

- Alalla arvioidaan, toisin kuin tällä hetkellä, että harmaan talouden näkökulmasta veroilmoitusmenettelyn tuomat toimenpiteet eivät pure.
- Julkisen hallinnon tietojärjestelmät ovat kehittyneet siten, että laadun todentamiseksi tarvittavat tutkimukset ja koulutukset ovat luettavissa erilaisista kansallisista rekistereistä (esim. kansallisesta osaamisrekisteristä).
- Rakentamisen valvonnan organisoinnista on päätetty ja rakennusvalvontaa ollaan kehittämässä.

Suositus 3. Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin se tulisi selvityksen perusteella tehdä vapaaehtoisena, alan itsesääntelyyn pohjautuvana, rekisteröitymisjärjestelmänä, jossa luvasta on yrityksille sekä rakennushankkeiden tilaajille niin suuri hyöty, että sen käyttöön ottaminen on kannattavaa.

Ympäristöministeriöstä saadun tiedon mukaan³¹ valtuutettua urakoitsijajärjestelmää ei olla valmistelemassa.

Arviointi. Valtuutetun urakoitsijajärjestelmän tarkoituksesta ja sisällöstä on ollut ilmeisesti eri tahoilla hyvin erilaisia käsityksiä ja odotuksia, mitkä osaltaan ovat vaikuttaneet hankkeen hitaaseen etenemiseen. Nyt valmistuneen selvityksen perusteella aikalisää voidaan pitää perusteltuna.

³¹ Timo Tähtinen 7.1.2015

8 Arvio rakennusala koskevien uudistusten vaikutuksista rakennuslalle tehtyjen kyselyjen ja tilastojen perusteella

8.1 Lähtökohdat

Rakennusala otettiin selvityksessä erityisen tarkastelun kohteeksi, koska alan harmaata taloutta on järjestelmällisesti pyritty vähentämään useilla toimenpiteillä. Osa niistä on toteutettu jo hallituskauden alussa ja loputkin valtuutettua urakoitsijajärjestelmää lukuun ottamatta ennen tarkastelukauden loppua. Toteutetut toimenpiteet ovat merkinneet erityisesti valmistelu- ja toteutusvaiheessa merkittävää lisätyötä sekä yrityksille että viranomaisille. Sekä alan toimijoille että viranomaisille suunnatuissa kyselyissä ja haastatteluisa tiedusteltiin heidän arvioitaan toimenpiteiden onnistuneisuudesta ja niiden vaikutuksesta toimialan harmaaseen talouteen.

Vertailun pohjana voitiin käyttää ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” tutkimuksen yhteydessä vuonna 2009 tehtyjä kyselytutkimuksia Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille ja Rakennusliiton toimitsijoille. Tuolloin tehdyillä kyselyillä pyrittiin selvittämään mm. rakennusalan harmaan talouden laajuutta, kehitystä, ja ilmenemismuotoja sekä sen alalla aiheuttamia kilpailuhaittoja. Vuonna 2009 kyselyyn vastasi 347 Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritystä ja 27 Rakennusliiton toimitsijaa edustaen 2382 työmaakäyntiä.

Vuoden 2014 tehdyt kyselyt toteutettiin yhteistyössä Rakennusteollisuus RT:n ja Rakennusliitto ry:n kanssa Mainio Survey sähköistä verkkotyökalua käyttäen. Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksiltä saatiin 595 vastausta ja Rakennusliiton toimitsijoilta 44 vastausta koskien 2754 työmaata vuonna 2014.

Kyselyissä tiedusteltiin vastaajien käsityksiä muun muassa

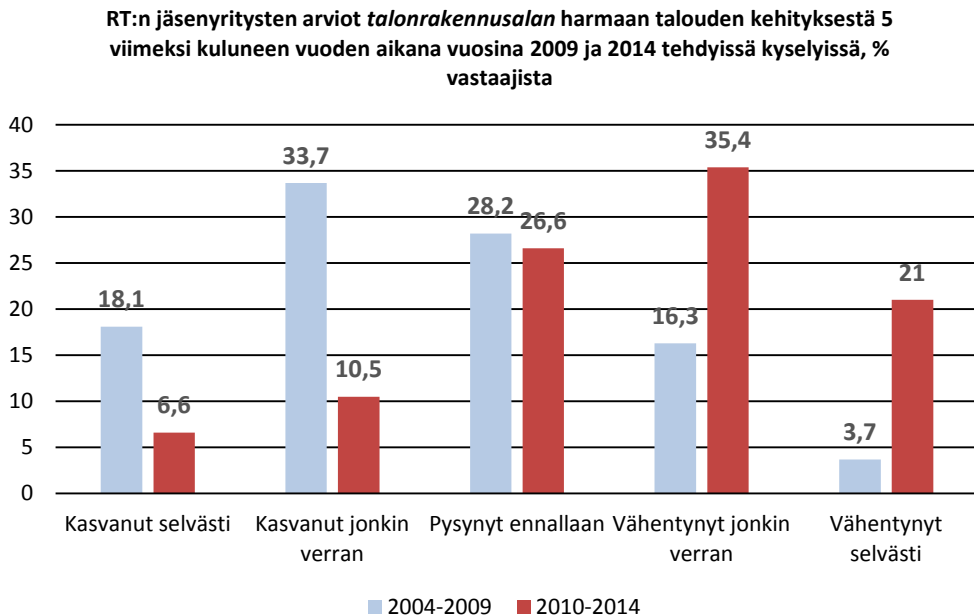
- harmaan talouden kehityksestä talonrakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen toimialoilla vuosina 2010 – 2014
- harmaan talouden aiheuttamista kilpailuhaitoista (RT:n jäsenyritykset)
- työmailla esiintyneistä väärinkäytöksistä ja ulkomaisen työvoiman kehityksestä (Rakennusliitto)
- hallituksen toteuttamien harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden tehokkuudesta
- edellä mainittujen toimenpiteiden kustannusvaikutuksesta (RT:n jäsenyritykset) ja
- eri viranomaisten toiminnan tehokkuudesta

Vastauksia verrattiin ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” -tutkimuksen yhteydessä vuonna 2009 tehtyihin kyselyihin annettuihin vastauksiin.

8.2 Vastaajien arviot harmaan talouden kehityksestä rakennusalalla 2009 ja 2014

Kaaviosta 1 ilmenee, miten Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritykset ovat arvioineet harmaan talouden kehittyneen viiden viime vuoden kuluessa vuosina 2009 ja 2014 talonrakennusalalla. Vuonna 2009 vastaajia oli 347, vuonna 2014 vastaavasti 595.

Kaavio 1. Harmaan talouden kehitys viiden edellisvuoden kuluessa talonrakennusalalla vuosina 2009 ja 2014 (Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritykset)



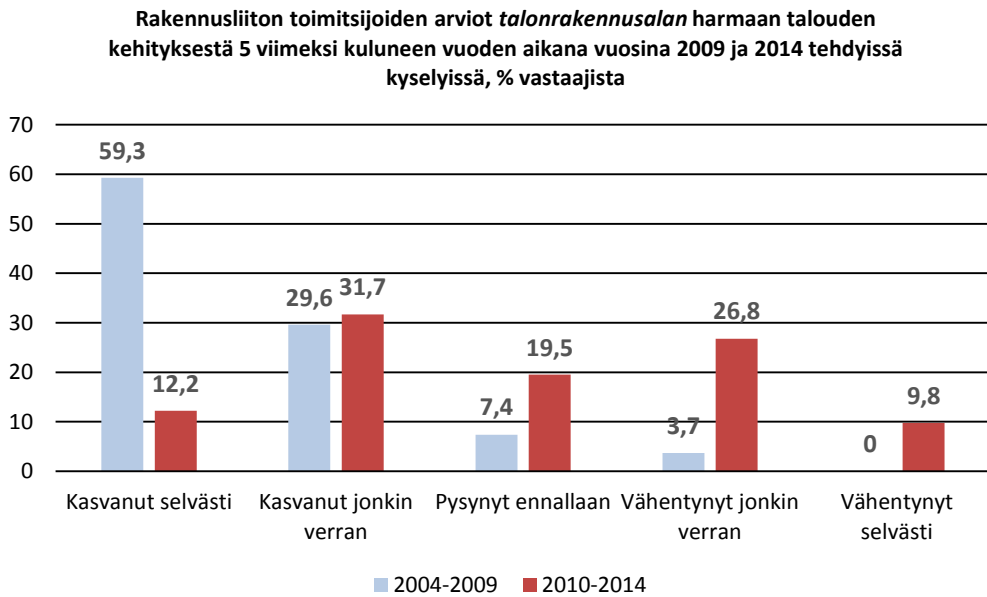
Kuten kaaviosta 1 ilmenee, talonrakennusalalla vuonna 2009 yli puolet vastaajista katsoi harmaan talouden kasvaneen viimeksi kuluneiden 5 vuoden aikana joko selvästi taikka jonkin verran. Lähes 30 % katsoi tilanteen pysyneen talonrakennusalalla tuolloin ennallaan. Vuoteen 2014 tultaessa tilanne on muuttunut radikaalisti. Lähes puolet vastaajista katsoi harmaan talouden vähentyneen viime viiden vuoden kuluessa joko selvästi tai ainakin jonkin verran, ja yli neljännes vastaajista katsoi tilanteen pysyneen ennallaan.

Jäsenyritysten vastausten valossa voitaneen olettaa, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan suunnatut toimet ovat tuottaneet tällä vaalikaudella tulosta. Toisaalta tätä on voinut pitää odotettavana, koska rakennusala on ollut tällä politiikkalohkolla erityishuomion kohteena.

Tuloksia voidaan verrata Rakennusliiton toimitsijoille suunnatun kyselyn tuloksiin. Kaaviosta 2 ilmenee, missä määrin rakennusalan toimitsijat ovat arvioineet harmaan talouden

kasvaneen tai vähentyneen tarkasteluajanjaksona talonrakennusalan verrattuna vuotta 2009 edeltäneeseen viisivuotiskauteen. Vuoden 2009 kyselyyn vastasi 27 Rakennusliiton toimitsijaa edustaen 2382 työmaakäyntiä, vuoden 2014 kyselyyn saatiin 44 vastausta koskien 2754 työmaakäyntiä vuonna 2014.

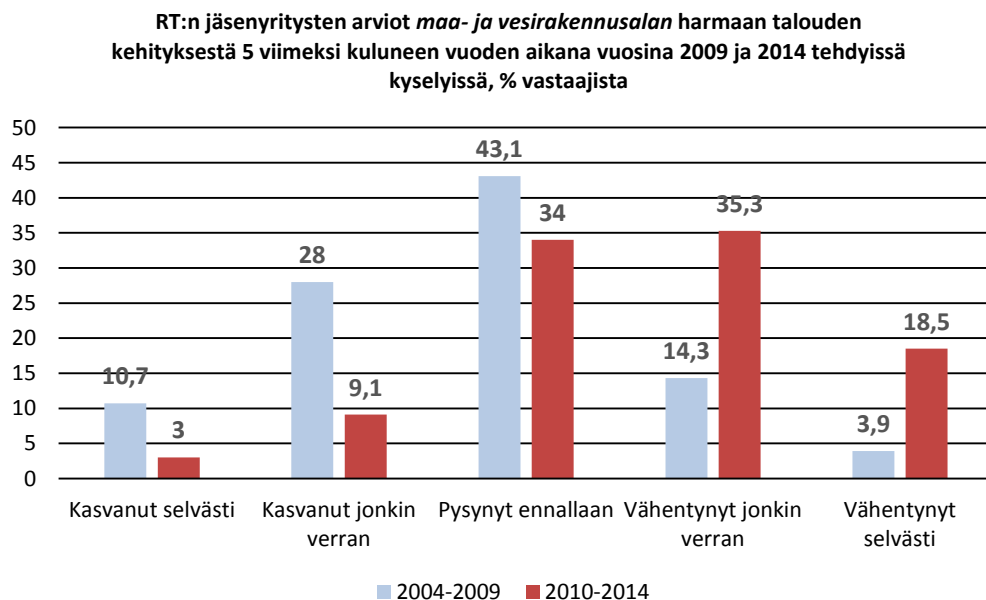
Kaavio 2. Harmaan talouden kehitys viiden edellisvuoden kuluessa talonrakennusalan vuosina 2009 ja 2014 (Rakennusliiton toimitsijat)



Rakennusliiton toimitsijat joutuvat työnsä puolesta tekemisiin toimialan negatiivisten ilmiöiden kanssa, mikä luonnollisesti vaikuttaa heidän näkemyksiinsä. Vaikka toimitsijoiden arvio alan harmaan talouden yleisilanteesta on jossain määrin negatiivisempi kuin alan yritysten käsitys, heidän arvionsa tapahtuneesta muutoksesta talonrakennusalan on kuitenkin samansuuntainen. Tämä vahvistaa otaksumaa siitä, että harmaan talouden torjuntakeinot ovat käsillä olevalla vaalikaudella vaikuttaneet harmaata taloutta vähentävästi tai ainakin siten, että harmaa talous ei ole kasvanut enää selvästi toisin kuin vuotta 2009 edeltäneellä viisivuotiskaudella.

Kaaviossa 3 tarkastellaan Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritysten arvioita maa- ja vesirakennusalan harmaan talouden kehityksestä viimeksi kuluneiden 5 vuoden aikana vuosina 2009 ja 2014.

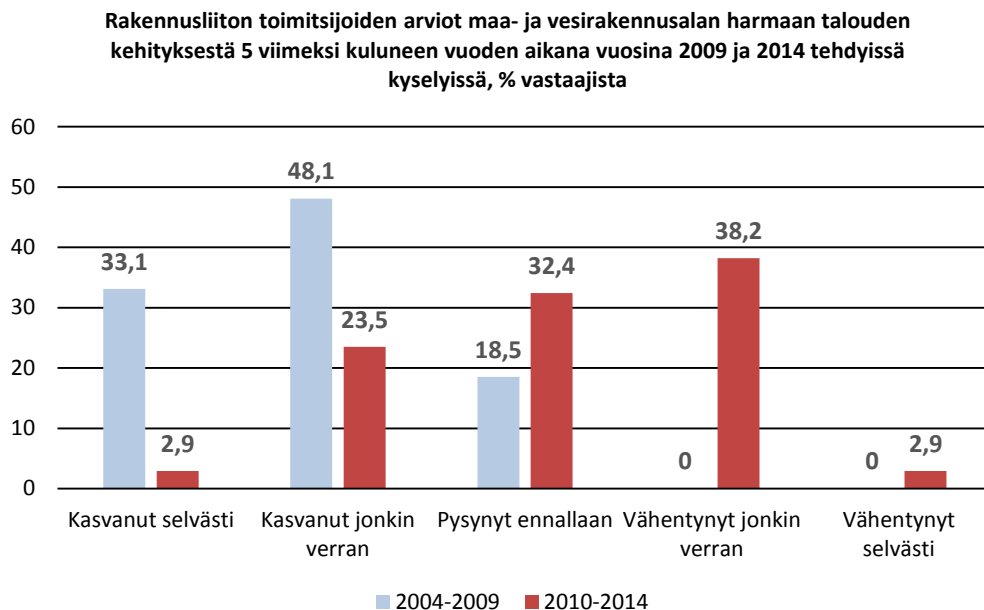
**Kaavio 3. Harmaan talouden kehitys viiden edellisvuoden kuluessa maa- ja vesirakennusala-
la vuosina 2009 ja 2014 (Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritykset)**



Vuonna 2009 lähes 40 prosenttia vastaajista arvioi maa- ja vesirakennusalan harmaan talouden kasvaneen joko selvästi taikka jonkin verran ja yli 40 prosenttia katsoi tilanteen pysyneen ennallaan. Vuoteen 2014 tultaessa tilanne on muuttunut radikaalisti. Yli puolet vastaajista katsoi harmaan talouden vähentyneen viime viiden vuoden kuluessa joko selvästi tai ainakin jonkin verran. Noin kolmannes vastaajista katsoi tilanteen pysyneen ennallaan. Joka tapauksessa nämäkin vastaukset indikoivat sitä, että harmaan talouden torjunta olisi tehnyt olennaisessa määrin tehtävänsä myös maa- ja vesirakentamisalalla.

Tuloksia voidaan verrata Rakennusliiton toimitsijoille suunnatun kyselyn tuloksiin. Kaavio 4 ilmenee, missä määrin rakennusalan toimitsijat ovat arvioineet harmaan talouden kasvaneen tai vähentyneen tarkasteluajanjaksona maa- ja vesirakennusallalla verrattuna vuotta 2009 edeltäneeseen viisivuotiskauteen

**Kaavio 4. Harmaan talouden kehitys viiden edellisen vuoden kuluessa maa- ja vesirakennus-
nusalalla vuosina 2009 ja 2014 (Rakennusliiton toimitsijat)**



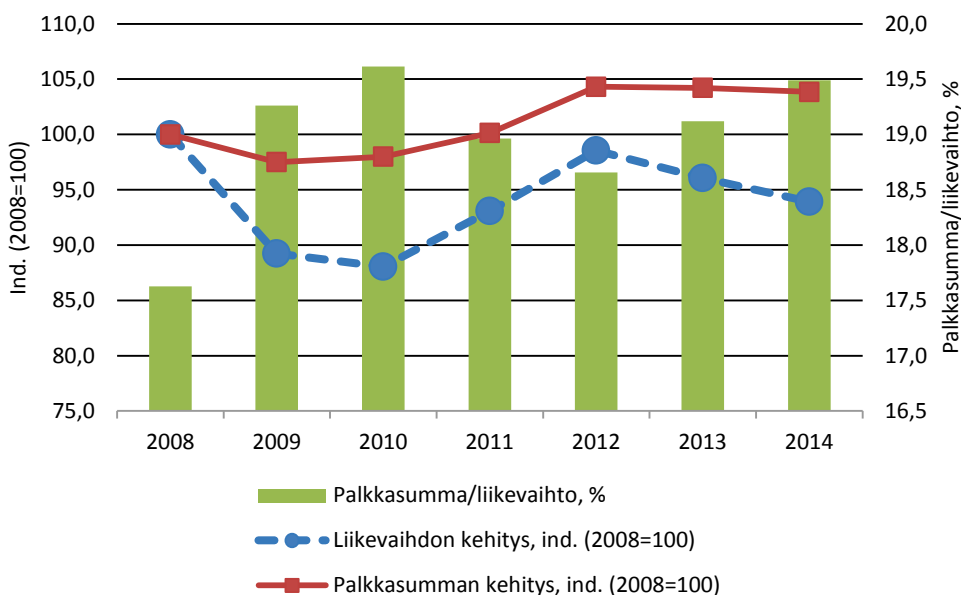
Vuoden 2009 kyselyssä kukaan toimitsijoista ei arvioinut maa- ja vesirakennusalan harmaan talouden vähentyneen, vuonna 2014 40 prosenttia vastaajista arveli alan harmaan talouden vähentyneen jonkin verran. Tämä indikoi osaltaan sitä, että panostus harmaan talouden torjuntaan on tuottamassa tulosta myös maa- ja vesirakennusosalalla.

8.3 Rakennusalan yritysten ilmoittama palkkasumma on kasvanut suhteessa liikevaihtoon

Arviota rakennusosalalla toteutettujen uudistusten ja valvontatoimenpiteiden myönteisestä vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan vahvistavat alan yritysten ilmoittamien palkkojen ja liikevaihdon kehitystä kuvaavat tiedot. Vuonna 2014 alan yritysten ilmoittaman liikevaihdon arvo aleni 1,2 % mutta palkkasumma kasvoi 0,7 %i.³²

³² Laajempi arvio Pekka Lith: Rakennusalan markkinoiden nykytila Liite 7

Kaavio 5: Rakennusalan yritysten ilmoittaman liikevaihdon ja palkkasumman reaalin kehitys vuosina 2008 – 2014. Lähde Tilastokeskus, Yritystilastot



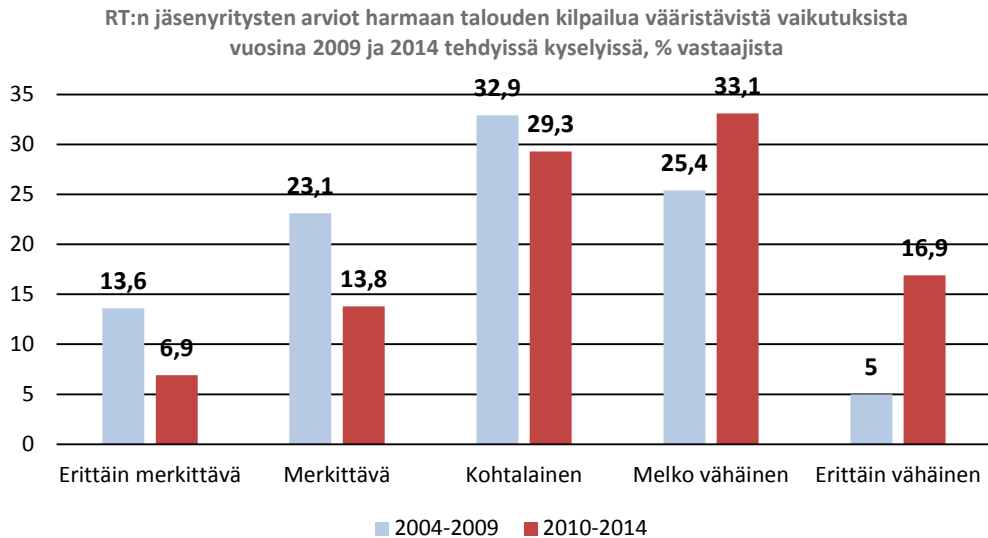
Harmaan talouden kehityksen kannalta huolestuttavana voidaan pitää sitä, että rakentamisen volyymin kehitystä koskevat tunnusluvut osoittavat laskevaa suuntaa, mikä merkitsee kilpailun kiristymistä.

8.4 Harmaan talouden vaikutus rakennusalan kilpailuneutraliteettiin

Muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunta tähdensi mietinnössään TrVM 9/2010 vp sitä, että harmaa talous aiheuttaa kilpailuneutraliteettihäiriöitä, jotka kaiken lisäksi ovat markkinoilla omiaan johtamaan noidankehään. Tämän vuoksi rakennusalan kyselyssä tiedusteltiin myös sitä, kuinka merkittävänä vastaajat pitivät kilpailun vääristymiä rakennusosalalla kyselyjen tekohetkellä vuosina 2009 ja 2014.

Kaaviossa 6 näkyvät Rakennusliitto RT:n jäsenyritysten arviot harmaan talouden kilpailua vääristävistä vaikutuksista rakennusosalalla vuosina 2009 ja 2014

Kaavio 6. Arviot harmaan talouden kilpailua vääristävistä vaikutuksista rakennusallalla vuosina 2009 ja 2014



Kokonaisuutena ottaen kilpailua vääristävien vaikutusten voidaan sanoa vähentyneen tai lieventyneen verrattaessa vuotta 2014 vuoteen 2009. Erityisesti tämä on havaittavissa verrattaessa erittäin merkittäviä ja merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Aikaisemmin näin vääristäviä vaikutuksia katsoi olevan olemassa noin 40 prosenttia vastaajista, uudessa kyselyssä enää tästä puolet eli noin 20 prosenttia vastaajista. On kuitenkin korostettava sitä, että myönteisestä kehityksen suunnasta huolimatta yli puolet vastanneista rakennusalan yrityksistä pitää harmaan talouden alalla aiheuttamaa kilpailuhaittaa edelleen vähintään kohtalaisena tai merkittävänä.

8.5 Rakennusalan ulkomaisiin yrityksiin liittyvät valvontaongelmat

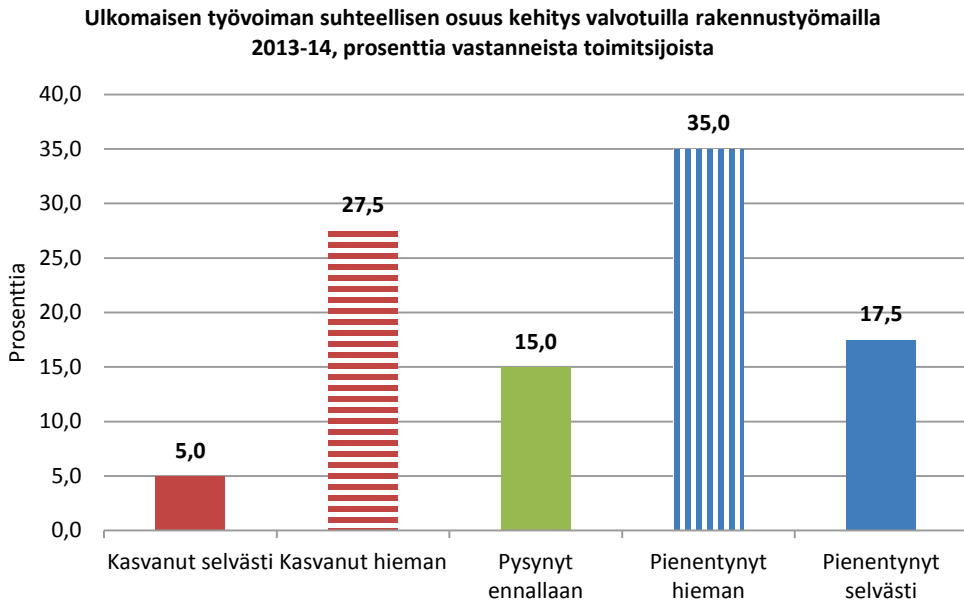
Rakennusallalla työskentelevien ulkomaalaisten työntekijöiden ja näiden työnantajina olevien ulkomaisten yritysten määrä ja merkitys on 2000-luvun puolivälin jälkeen selkeästi kasvanut. Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksilleen tekemien työvoimatiedustelujen mukaan sen jäsenyritysten palveluksessa oli vuonna 2007 ulkomaalaisia 1 571 henkilöä eli 7 % työvoimasta. Vuonna 2013 ulkomaalaisia oli 6 855 eli 21,7 % kokonaistyövoimasta. Jäsenyritysten aliurakoitsijoiden työvoimasta oli vuonna 2007 ulkomaalaisia 10 %, vuonna 2013 29 %. Vuosina 2009–2011 ulkomaaisen työvoiman kasvu on ollut 5 prosent-

tiyksikköä vuosittain, vuosina 2012 – 2013 keskimäärin 2 prosenttiyksikköä kahdessa vuodessa.³³

Rakennusteollisuuden työvoimakysely kattaa vain järjestön jäsenyritykset eli siitä puuttuvat esimerkiksi järjestäytymättömien yritysten aliurakoitsijoiden sekä täällä itsenäisesti pientalo- tai korjausurakoita tekevien yritysten palveluksessa olevat ulkomaalaiset työntekijät. Rakennusliiton toimitsijoille tehdyn kyselyn mukaan ulkomaalaisten osuus vuonna 2013–2014 valvotuilla 2 754 työmaalla oli kasvanut hieman tai selvästi runsaalla puolella työmaista ja runsaassa kolmanneksessa pysynyt ennallaan:

Kaaviossa 7 näkyy Rakennusliiton toimitsijoiden arvio ulkomaisen työvoiman kehityksestä vuoden 2014 aikana valvotuilla 2 754 työmaalla.

Kaavio 7: Ulkomaisen työvoiman suhteellisen osuuden kehitys valvotuilla työmailla Rakennusliiton toimitsijoiden mukaan



Harmaan talouden kannalta keskeisen ongelman muodostavat sellaiset ulkomaalaiset työntekijät, jotka työskentelevät Suomessa ulkomaisen työnantajan palveluksessa eli *lähetetyt työntekijät*. Suomalaisen (Suomeen rekisteröidyn) työnantajan palveluksessa olevat

³³ Rakennusteollisuuden työvoimakysely 2013, RT Rakennusteollisuus 8.1.2014
<https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Talous-tilastot-ja-suhdanteet/Tyovoimakysely/>

ulkomaalaiset työntekijät ovat verovalvonnan kannalta samassa asemassa kuin suomalaisetkin työntekijät, alipalkkaus ja suoranainen kiskonnantapainen työsyryntä ovat kuitenkin heihin kohdistuneita yleisempiä kuin suomalaisten työntekijöiden kohdalla.

Lähetetty työntekijä voi olla

- suomalaisen työnantajan tai sellaisen ulkomaalaisen yrityksen, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa, ulkomailta tänne tilapäisesti komentama työntekijä esimerkiksi kansainvälisissä konserneissa,
- ulkomaisen työnantajan suomalaisen työnantajan palvelukseen vuokraama työntekijä tai
- täällä esimerkiksi aliurakoitsijana ilman kiinteää toimipaikkaa toimivan ulkomaisen yrityksen palveluksessa oleva työntekijä.

Verovalvonnan kannalta ensimmäiseen ryhmään kuuluvat eivät poikkeaa suomalaisista työntekijöistä. Valvonnan ongelmat kohdistuvat kahteen jälkimmäiseen ryhmään. Vuokra-työntekijät ovat Suomessa yleensä³⁴ verovelvollisia heti työskentelyn alusta lähtien, muut täällä ulkomaisen työnantajan palveluksessa työskentelevät vain, mikäli heidän oleskelunsa Suomessa ylittää 6 kuukautta. Kummassakaan tapauksessa heidän ulkomaalaisella työnantajalla ei ole velvollisuutta ennakonpidätyksen toimittamiseen tai lähdeveron perimiseen, jos sillä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.³⁵ Työntekijälle pitäisi näissä tapauksissa määrätä ennakkovero ennakkooverolipulla maksettavaksi.

Lähetettyihin työntekijöihin liittyvät verovalvontaongelmat kohdistuvat vaikeuteen selvittää

- työnantajan kiinteän toimipaikan muodostumista,
- työntekijän Suomessa oleskelun kestoa ja
- työntekijälle maksetun palkan määrää.

Heidän työnantajiltaan puuttuva velvollisuus ennakonpidätyksen toimittamiseen tai lähdeveron perimiseen Suomessa veronalaisesta palkasta heikentää maksuunpantujenkin verojen kertymisen todennäköisyyttä.

Alipalkkaus ja työehtosopimusten vastaiset työehdot ovat olleet lähetettyjen työntekijöiden kohdalla yleisiä. Ulkomaiseen työvoimaan liittyvien säännösten ja valvonnan puutteita pidettiin yhdessä koventuneen kilpailun kanssa vuonna 2009 Rakennusteollisuus RT:n

³⁴ Tämä riippuu verosopimuksesta, mutta esimerkiksi Baltian maiden kohdalla verosopimus mahdollistaa verottamisen.

³⁵ Esimerkiksi rakennustyön kohdalla tämä edellyttää verosopimuksesta riippuen 6 – 12 kuukauden kestoa.

jäsenyrityksille suunnatussa kyselyssä yhtenä rakennusalan harmaan talouden tärkeimmistä taustatekijöistä.³⁶

Nyttemmin erityisesti lähetettyihin työntekijöihin liittyvien ongelmien on arvioitu olevan vähentymässä erityisesti veronumeromenettelyn, ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden pysyvemmän Suomeen asettumisen ja Virossakin nousevan palkkatason ansios-
ta.³⁷ Sekä Rakennusliiton toimitsijoiden että verotarkastajien havainnot osoittavat kuitenkin, etteivät sen enempää työsuhteen ehtoihin kuin verovalvontaankaan liittyvät ongelmat ole poistuneet.

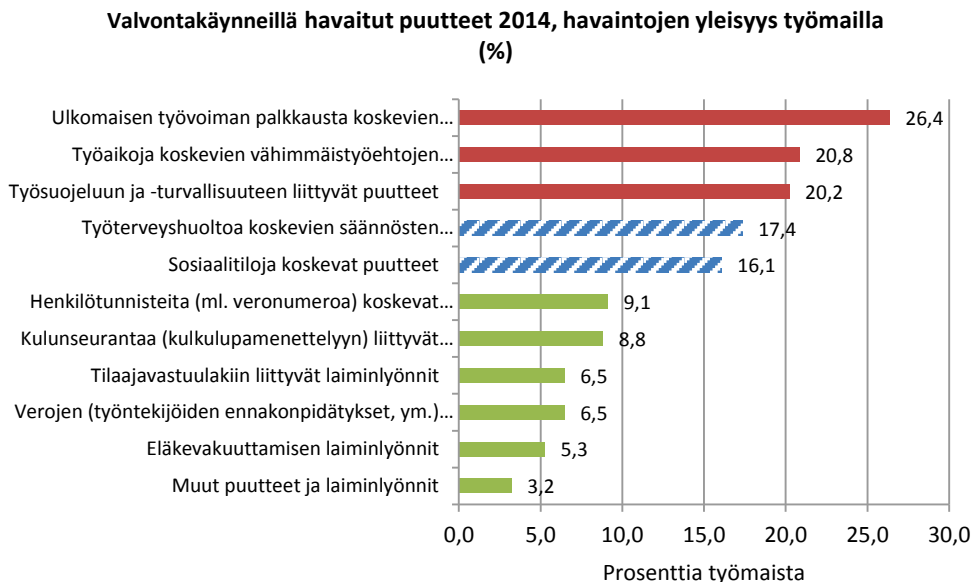
Rakennusliiton toimitsijoiden vuoden 2014 aikana 2 754 työmaan valvontakäynneillä havaituista puutteista ylivoimaisesti suurin osa liittyi ulkomaisen työvoiman palkkausta koskevien vähimmäisehtojen kiertämiseen, jota löytyi 26 prosentilla työmaista. Ongelmana on käytettävissä olevien viranomaiskeinojen hampaattomuus alipalkkaukseen ja muihin työehtosopimusten ja työlainsäädännön rikkomuksiin puuttumisessa erityisesti silloin kun työntekijät tyytyvät itse palkkaukseensa eivätkä halua lähteä riitelemään työnantajansa kanssa. Rakennusliiton johdon haastatteluissa todettiin, että liiton julistamat saarrot ovat ulkomaisten yritysten kohdalla käytännössä menettäneet merkitystään, koska saar-
toon julistettu yritys voidaan helposti korvata muodollisesti uudella toimijalla.

Kaaviossa 8 on esitetty Rakennusliiton toimitsijoiden vuonna 2014 tekemien 2 754 työ-
maakäynnin aikana havaitsemat pahimmat puutteet.

³⁶ Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, s.73

³⁷ Esim. ”Ulkomaisten työvoiman kasvuvauhti rakennusallalla on tasaantunut”, RT Rakennusteollisuus ry:n tiedote 8.1.2014

Kaavio 8: Rakennusliiton toimitsijoiden valvontakäynneillä havaitsemat puutteet, % työmaista



Suomessa eri aloilla työskentelevien lähetettyjen työntekijöiden kokonaismäärää voidaan arvioida Eläketurvakeskukseen ulkomailta toimitettujen A1 todistusten perusteella. TyEL ei koske työntekijää, jonka ulkomainen työnantaja lähettää tänne lyhytaikaiselle, 1.1.2009 jälkeen alkaneelle ja enintään kaksi vuotta jatkuvalla työkomennukselle ja nämä todistukset osoittavat haltijansa kuuluvan komennuksen ajan asuinvaltionsa sosiaaliturvan piiriin. Todistuksia on vuodesta 2010 vuoden 2014 elokuuhun mennessä annettu seuraavasti:

A1 todistuksia	Viro	Puola	Saksa	Muut maat	Yhteensä
2010	16 585	2 720	1 550	2 607	23 462
2011	10 047	1 244	812	1 456	13 559
2012	13 070	2 531	1 108	2 510	19 219
2013	16 634	3 096	1 391	4 764	25 885
2014 (1-8)	8 283	1 857	701	3 055	13 896

Tilastoissa ovat mukana myös lähetettyjen yrittäjien todistukset. Myös myöhemmin peruutetut todistukset jäävät tilastoihin. Peruutusilmoituksia tuli esim. vuonna 2013 noin 5000. Näistä peruutuksista osa koski komennuksen kestoa, eli komennusta on saatettu lyhentää tai pidentää ja osassa on kyse koko todistuksen peruuttamisesta. Arviota siitä kuinka paljon kokonaan peruutettuja todistuksia tuossa 5000 oli, rekisteripalveluosasto ei pysty antamaan.³⁸

³⁸ Tarkastuspäällikkö Anu Jarva, Eläketurvakeskus 21.11.2014

Viitteitä *rakennusala*lla työskentelevien ulkomaalaisten kokonaismäärästä antavat Verohallinnon tilastot, joiden mukaan ulkomaalaisille on annettu veronumeroita seuraavasti:³⁹

2012	7 030
2013	13 889
2014 (27.10.2014)	11 688
Yht.	32 607

Veronumeron saaneista löytyy veroilmoitustietoja seuraavasti:

	Veroilmoitus	Näillä tulot >0	Rajoitetusti vero- velvollisia	Yleisesti ja rajoite- tusti verovelvolli- set yht.
2012	5227	3998	251	5478
2013	7403	5510	327	7730

Erityisesti vuonna 2013 veronumeron saaneista löytyy merkittävä joukko niitä, joita ei löydy ilmoitustietoja ja vielä suurempi joukko niitä, joilta ei löydy tulotietoja. Oletusarvoisesti nämä ovat niitä, joiden ulkomaisella työnantajalla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa ja joiden oleskelu Suomessa kestää alle 6 kuukautta.

	2012	2013	2014
Veronumeroita annettu	7 030	13 889	11 688
Näistä ilmoitustietoja	5 478	7 730	
Näistä tuloja ilmoittaneita	4 249	5 837	
Ei ilmoitustietoja	1 552	6 159	
Ei tulotietoja	2 781	8 052	

Rakennusalan veronumerojärjestelmän ja ilmoitusmenettelyjen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut Suomessa ulkomaisen yrityksen palveluksessa olevien lähetettyjen työntekijöiden ja heidän työnantajiansa verovalvonnan tehostaminen kun sekä yritysten Suomessa toiminnan aikaa että työntekijöiden työssäoloaika kyetään paremmin seuraamaan. Uusista valvontamahdollisuuksista on epäilemättä hyötyä, mutta verotusta ja työehtosopimusten velvoitteita kiertämään pyrkivät lähetettyjen työntekijöiden työnantajayritykset saavat edelleen merkittävän kilpailuedun suomalaisiin verrattuna niin kauan kuin molemmille ei aseteta samanlaisia työnantaja- ja ilmoitusvelvoitteita.

³⁹ Sari Wulff 24.9.2014

9 Ulkomaalaiset yritykset ja niiden työntekijät

9.1. Tausta

Ulkomaisten yritysten ja erityisesti niiden Suomessa työskentelevien lähetettyjen työntekijöiden verovalvontaan liittyvät ongelmat tulivat vahvasti esille ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” tutkimuksessa. Mietinnössään *tarkastusvaliokunta* edellytti, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen siitä, miten ulkomaalaisille yrityksille tulisi säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys, vaikka yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.

Hallitusohjelman mukaan tehostetaan Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden verovalvontaa ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla samat kaikilla Suomessa asuvilla työvoimaan osallistuvilla henkilöillä ja riippumattomia maahanmuuttajan asemasta verosopimukset ja kansainväliset verosäännökset huomioon ottaen. Tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Arvioidaan nykyjärjestelmän puutteet. Selvityksen pohjalta valmistellaan EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen.

Hallitus selvittää, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.

Valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyy kohta 10, jonka mukaan verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla samat kaikilla Suomessa asuvilla työvoimaan osallistuvilla henkilöillä ja riippumattomia maahanmuuttajan asemasta verosopimukset ja kansainväliset verosäännökset huomioon ottaen. Tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista. Selvityksen pohjalta valmistellaan työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. Lisäksi selvitetään, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.

Päävastuutahona hankkeen osalta on ollut valtiovarainministeriö, muina keskeisinä vastuutahoina työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä sisäasiainministeriö.

Periaatepäätöksen edellä mainittua hankekohtaa täydennettiin *kehysriihessä* 21.3.2013 linjatuilla harmaan talouden torjunnan lisätoimiin sisältyvällä kohdalla, jonka mukaan lähdeveron pidätysvelvollisuutta laajennetaan maksettaessa työkorvausta Suomessa tehdystä työstä, siirrytään palkanmaksukausittaiseen työntekijätietojen raportointiin ja selvitetään keskitetyn ansaintarekisterin käyttöönottoa.

9.2 Kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta

Tavoite: Hallitusohjelmaan ja periaatepäätökseen kirjattu tarve tehdä kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista muodostaa loogisesti perustan selvityksen perusteella toteutettaville tarkemmin yksilöidyille lainsäädäntöhankkeille ja muille toimenpiteille. Hanketta ei ollut periaatepäätöksessä luokiteltu heti ohjelman alkuvaiheessa tai muutoin kiireellisenä toteutettavaksi. Siitä huolimatta tämän tyyppisen perusselvityksen voisi olettaa ajoittuvan ohjelman alkuvaiheeseen, mikäli sen perusteella toteutettavat toimenpiteet olisi tarkoitus toteuttaa vaalikauden 2012–2015 aikana.

Toteutus 1: Valtioneuvoston periaatepäätöksen valmisteluun liittyen Poliisihallitus antoi vuoden 2011 elokuussa toimeksiannon Harmaa Hirvi Oy:lle ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuutta koskevan selvityksen tekemisestä. Selvitys⁴⁰ valmistui maaliskuussa 2012. Selvityksessä arvioitiin, että Suomen veropohjasta jää vuosittain puuttumaan 600–700 miljoonaa euroa erityisesti lähetettyjen työntekijöiden alipalkkauksen ja heidän työnantajiansa verovastuun puuttumisen sekä valvonnan aukkojen seurauksena. Selvitykseen sisältyi 17 toimenpide-ehdotusta, jotka koskivat mm.

- Suomessa työpalveluja tarjoavien ulkomaalaisten yritysten rekisteröintiä verohallinnon rekistereihin ja maksettuja palkkoja koskevaa ilmoitusvelvollisuutta.
- Rajoitetusti verovelvolliselle maksettavasta työkorvauksesta yrityksen toimialasta riippumatta perittävää lähdeveroa, jos yritystä ei ole merkitty ennakkoperintärekisteriin.
- Ulkomaalaisen yrityksen velvollisuutta toimittaa ennakonpidätys tai perittävä lähdevero Suomessa tehdystä työstä maksamistaan palkoista suomalaisen työnantajan tavoin riippumatta siitä, onko yrityksellä täällä kiinteä toimipaikka.

⁴⁰ Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus, Markku Hirvonen, Harmaa Hirvi Oy 9.3.2012 <http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sosiaalifoorum.fi%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F04%2FArvio-ulkomaiseen-ty%25C3%25B6voimaan-liittyy%25C3%25A4n-s%25C3%25A4%25C3%25A4ntelyn-toimivuudesta-2012.pdf&ei=QLWiVO3EG-bTygPvioDQDA&usg=AFQjCNFIB1ulBTrTkDW9Y093pZqDok3fcA>

- Tilaajavastuulakiin lisättävää säännöstä, joka edellyttää selvitystä ulkomaalaisten yritysten rekisteröitymisestä Suomen verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonnäisäverovelvollisten rekistereihin.
- Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömältä yritykseltä perittävän lähdeveron tai toimitettavan ennakonpidätyksen määrän tulee korottamista nykyisestä 13 %:sta vähintään 20 %:iin.
- Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain ja verotusmenettelylain muuttamista siten, että lähetettyjen työntekijöiden työnantajan tulee tehdä Suomeen lähettämistään työntekijöistä lähettämishetkellä ilmoitus verohallinnolle.
- Tilaajavastuulakiin lisättävää selvitysvelvollisuus siitä, että lähetettyjä työntekijöitä koskevat ilmoitukset on tehty.
- Työsuhteen ehtojen lainmukaisuuden valvontaan liittyvissä rikkomuksissa rikosoikeudellisten seuraamusten vaihtoehtona käyttöön otettavaa työsuojeluviranomaisten määrättävissä oleva laiminlyöntimaksua ja työsuojeluviranomaisen määräämien seuraamusten käyttämistä perusteena yrityksen poistamiseen ennakkoperintärekisteristä.
- Menettelyä, jossa työsuojeluviranomaiset voivat tulkintatapauksissa saada työmarkkinaosapuolten yhteisen lausunnon palkkauksen työehtosopimuksen mukaisuudesta.
- Tilaajavastuulakiin tehtävää muutosta, joka edellyttää sopijapuolen sitoutuvan ilmoittamansa työehtosopimuksen noudattamiseen ja antamaan tarvittaessa tiedot maksamistaan palkoista tilaajalle. Tilaaja, joka ei vaadi tällaista sitoumusta tai työsuojeluviranomaisilta toimintaohjeen saatuaan saa tilannetta korjatuksi tai pura sopimusta, tulisi yhteisvastuulliseksi työntekijöiden saamatta jääneistä palkoista.
- Kiskonnantapaista työsyryjintää koskevaan rangaistussäännökseen liittyvien soveltamis- ja näyttöongelmien selvittämistä sekä säännökseen lisättävää törkeää tekemuotoa ja yhteisösakon mahdollisuutta.
- Eläketurvakeskuksen reaaliaikaista tietojen saantimahdollisuutta ulkomaalaisille työntekijöille annetuista veronumeroista.
- Työeläkelakiin lisättävää säännöstä, jonka mukaan eläketurva voidaan evätä, jos vakuutusmaksuja ei ole maksettu ja järjestelyn tarkoituksena on ilmeisesti ollut eläketurvajärjestelmän väärinkäyttö.
- Tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä uuteen tapaturmavakuutuslakiin sisällytettäviä työntekijän eläkelakia vastaavia säännöksiä valvonnasta.
- Useiden ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevien säännösten tarkistamista.
- Työsuojeluviranomaisille, Maahanmuuttovirastolle ja työntekijän oleskelulupaharkintaa suorittaville työ- ja elinkeinotoimistoille oikeutta saada käyttöönsä

tehtävänsä kannalta tarpeelliset työnantajaa koskevat verotus- ja verovalvontatiedot sekä oikeutta pyytää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvityksiä.

Poliisihallitus ei halunnut julkistaa selvitystä. Selvitystä käsitelleessä talousrikostorjunnan johtoryhmässä 28.3.2012 valtiovarainministeriön edustaja katsoi, ettei ole estettä selvityksen julkaisulle, ellei se itsessään sisällä salassa pidettäviä tietoja. Selvitys sen sijaan ei vastaa sitä selvitystä, mikä toimintaohjelmassa on edellytetty VM:n tehtäväksi, mutta voi toimia sen pohja-aineistona.

Toteutus 2: Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2012 syksyllä ministeriön ja Verohallinnon edustajista koostuvan virkamiestyöryhmän, Työryhmän tehtävänä oli selvittää ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvonnan toimivuutta. Työryhmän tuli muun muassa selvittää, voidaanko työnantaja velvoittaa ilmoittamaan Suomen viranomaiselle etukäteen lähettämistään työntekijöistä ja voidaanko Suomessa toimiville ulkomaisille työnantajille asettaa rekisteröitymisvelvollisuus. Työryhmän tuli myös selvittää, voidaanko ulkomaille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero kiinteän toimipaikan muodostumisesta riippumatta Suomessa tehdystä työstä.

Työryhmä käsitteli edellä mainittujen seikkojen lisäksi ulkomaisten työntekijöiden verovalvontaa tehostavina toimenpiteinä muun muassa veronumeron käytön sekä palkkaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laajentamista ja nykyistä reaaliaikaisempaa ilmoittamisvelvollisuutta. Ulkomaisten yhteisöjen osalta työryhmä on lisäksi käsitellyt muun muassa lähdeveron pidättämisvelvollisuutta sekä urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuutta.

Työryhmä esitti 19.3.2013 valmistuneessa muistiossaan⁴¹ että:

1. Palkan vuosi-ilmoittamisesta siirryttäisiin palkanmaksukausittaiseen palkkatietojen ilmoittamiseen.
2. Palkanmaksukausittaisen ilmoittamisvelvollisuuden tulisi koskea pääsääntöisesti myös ulkomaisia työnantajia silloin, kun niiden työntekijät työskentelevät Suomessa.
3. Veronumeron käyttöä laajennettaisiin uusille toimialoille vaiheittain.
4. Rajoitetusti verovelvollisen lähdevero voitaisiin maksuunpanna tulon saajalle myös silloin, kun maksaja olisi laiminlyönyt perinnän.
5. Eläketurvakeskuksen tulisi välittää verotuksen kannalta tarpeelliset tiedot työntekijöiden työskentelystä sähköisessä muodossa Verohallinnolle.

⁴¹ Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskeva selvitys. Verotusta koskeva arvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista. VM030:00/2013

6. Työkorvauksen maksajalla olisi velvollisuus pidättää suorituksesta kiinteä lähdevero, ellei suorituksen saaja esitä lähdeverokorttia tai ole rekisteröitynyt ennakoperintärekisteriin.
7. Rakennuspalvelujen tilaajalle suunniteltuja velvoitteita (HE 92/2012) laajennettaisiin koskemaan vaiheittain myös muita toimialoja.
8. Verohallinto voisi ohjeistuksellaan yhdenmukaistaa kiinteän toimipaikan säännösten tulkintaa Verohallinnossa.
9. Kotivaltion verovelat olisivat esteenä ennakoperintärekisteröinnille vastaavalla tavalla kuin kotimaisilla toimijoilla.
10. Verohallinto voisi kehittää säännönmukaisessa verotuksessa kansainvälisiin tilanteisiin soveltuvaa valvontaa.
11. Verohallinto voisi arvioida keskittämisestä saatavia hyötyjä kansainvälisen verotuksen osalta.
12. Verohallinnon henkilöstön lisäkoulutuksella voitaisiin edistää harmaan talouden torjuntaa.
13. Verotarkastustoiminnalla on ulkomaisten toimijoiden verovalvonnassa edelleen tärkeä rooli ja tarkastustoimintaa voitaisiin tehostaa muun muassa osittaitarkastuksin, reaaliaikaisen tarkastustoiminnan ja kansainvälisen yhteistarkastuksen sekä perintää tukevien tarkastustoimenpiteiden lisäämisellä ja vertailutietojen nykyistä tehokkaammalla hyödyntämisellä.
14. Verohallintoon tulisi saada systemaattisesti tiedot toisessa EU-maassa aloitetusta konkurssista.

Työryhmä ei päätenyt esittämään ennakkoilmoitusmenettelyä lähetetyistä työntekijöistä eikä ulkomaisille työnantajille velvollisuutta periä lähdeveroa tai toimittaa ennakonpidätyistä Suomessa tehdystä työstä. Samoin työryhmä ei esittänyt ulkomaisten yhteisöjen laajaa rekisteröintivelvollisuutta.

Työryhmän saamista lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto 22.5.2013.⁴² Lausuntojen perusteella valtiovarainministeriö kutsui sosiaali- ja terveysministeriön, sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Verohallinnon edustajat syyskuussa 2013 järjestettyyn yhteistapaamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 21.10.2014 asettanut lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanoa koskevan direktiivin ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta edistävän direktiivin täytäntöönpanoa valmistelevan kolmikantaisen työryhmän. Työryhmän toimikausi on 21.10.2014 – 31.10.2015 ja sen tehtävänä on edellä mainituista direktiiveistä aiheutuvien tarvittavien säännösmuutosten valmistelu hallituksen esityksen muotoon. Lisäksi työ-

⁴² http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_ild=19308&a_ild=208299

ryhmän tulee tehdä esitykset muista mahdollisista toimenpide-ehdotuksista liittyen edellä mainittujen direktiivien käytännön toimeenpanoon ja soveltamiseen.

Toteutus 3: Valtiovarainministeriön vero-osastolta 19.12.2014 saadun selvityksen⁴³ mukaan kokonaisarvio on tällä hetkellä työn alla ja tavoitteena on, että se valmistuisi tammi-kuun aikana.

Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskevan selvityksen pohjalta on valmisteilla hallituksen esitys lähdeveron pidätysvelvollisuuden laajentamisesta työkorvausten osalta. Lisäksi on valmisteilla hallituksen esitys rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muuttamista siten, että rajoitetusti verovelvollisen lähdevero voitaisiin maksuunpanna tulon saajalle myös silloin, kun maksaja on laiminlyönyt lähdeveron perinnän. Hallituksen esitys on tarkoitus saada lausunnoilta keväällä 2015, ja hallituksen esitys on tarkoitus esitellä uudelle eduskunnalle syksyllä 2015. Laki ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2017 alusta, jotta se saadaan nivottua Verohallinnon Valmishankkeen kanssa samaan aikatauluun.

Kansallisen tulorekisterin perustamishanke on käynnistynyt valtiovarainministeriössä marraskuussa 2014. Lainsäädäntötyöryhmän työ käynnistyy helmikuussa 2015. Lähtökohtana on yksi uusi laki, jossa säädetään rekisteristä ja siihen liittyvistä toiminnoista. Samalla valmistellaan tarvittavat muutokset kunkin hallinnonalan lainsäädäntöön. Kansallisen tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä toteutetaan siirtyminen palkanmaksukausittaiseen palkkatietojen ilmoitusvelvollisuuteen. Myös ulkomaalaiset työnantajat on tarkoitus saattaa mukaan palkanmaksukausittaiseen ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulkomaalaisten työnantajien ilmoitusvelvollisuuden laajuus. Myös veronumeron käytön laajentamisen tarve arvioidaan uudelleen lähempänä tulorekisterin käyttöönottoa. Tämän hetkisen arvion mukaan kansallinen tulorekisteri otettaisiin käyttöön vuosien 2019 ja 2020 aikana.

Arviointi: Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuutta koskevan kokonaisarvion sisältöä voidaan luonnollisesti arvioida vasta sitten kun arvio on valmistunut. Asiaan liittyvää valmisteluprosessia voidaan kuitenkin pitää jossain määrin erikoislaatuksena. Näyttää siltä, että ratkaisut toteutettavista tai toteuttamatta jätettävistä lainsäädäntöhankkeista on tehty hyvissä ajoin ennen kokonaisarvion valmistumista. Näiden ratkaisujen sisältöön palataan jäljempänä.

⁴³ Ylitarkastaja Timo Annala sähköpostiviesti 19.12.2014

9.3 Lähdeveron pidätysvelvollisuuden laajentaminen maksettaessa työkorvausta Suomessa tehdystä työstä

Tausta: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 10 e §:n (22.12.2006/1226) mukaan ennakoperintälain 25 §:ssä tarkoitetusta työkorvauksesta ei peritä lähdeveroa, jos saaja:

1. esittää maksajalle lähdeverokortin, jonka mukaan veroa ei peritä;
2. esittää maksajalle 10 §:ssä tarkoitetun muun selvityksen sellaisen kansainvälisen sopimuksen soveltumisesta, joka estää veron perimisen; tai
3. on merkitty ennakoperintälain 25 §:ssä tarkoitettuun ennakoperintärekisteriin.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa säädettyä ei sovelleta työkorvaukseen, joka maksetaan yksinomaan tai pääasiallisesti Suomessa tehdystä:

1. talonrakennus-, maanrakennus-, vesirakennus- tai muusta rakennustyöstä;
2. asennus- tai kokoonpanotyöstä;
3. laivanrakennustyöstä;
4. kuljetustyöstä;
5. siivous-, hoiva- tai hoitotyöstä.

Hallituksen esityksessä (HE 158/2006 vp) ehdotettiin, että lähdeverolakiin otettaisiin säännökset siitä, millä edellytyksillä Suomessa tehdyn työn perusteella maksettavasta työkorvauksesta voidaan jättää lähdevero perimättä, sekä perittävän lähdeveron määräämistä niissä tilanteissa, joissa vero tulee periä. Yhteisölle, yhteisetuudelle ja yhtymälle maksettavasta työkorvauksesta veron määräksi ehdotettiin 13 prosenttia, joka on sama kuin suomalaiselta, ennakoperintärekisteriin merkitsemättömältä työkorvauksen saajalta pidätettävä ennakonpidätys. Lisäksi luonnolliselle henkilölle maksettavasta työkorvauksesta perittävän veron määräksi ehdotetaan täsmennettäväksi 35 prosenttia.

Vero voitaisiin jättää perimättä, jos tulon saaja esittää maksajalle lähdeverokortin tai lähdeverolain 10 §:ssä tarkoitetun muun selvityksen kotipaikastaan ja muista verosopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Ehdotetun säännöksen mukaan lähdevero voitaisiin jättää perimättä myös silloin, kun tulon saaja on merkitty ennakoperintärekisteriin.

Koska verovalvontaan ja kiinteän toimipaikan muodostumiseen liittyvät ongelmat ovat erityisen korostuneita tietyillä aloilla, esityksessä ehdotetaan, että rakennustyön, asennus- ja kokoonpanotyön, laivanrakennustyön ja kuljetustyön sekä siivous-, hoiva- ja hoitotyön perusteella maksettavasta työkorvauksesta lähdevero voitaisiin jättää perimättä ainoastaan lähdeverokortin tai ennakoperintärekisteröitymisen perusteella. Näin arviointi kiinteän toimipaikan muodostumisesta jäisi aina verohallinnon vastuulle eikä maksajan tehtäväksi.

Rakennus- ja asennusalalla kiinteän toimipaikan muodostuminen on usein kytketty verosopimuksissa toiminnan kestoan, eikä sen arvioiminen siten ole aina maksajalle mahdollista. Rakennus- ja asennusalan lisäksi tiukempia edellytyksiä sovellettaisiin myös muilla sellaisilla aloilla, joilla on erityisesti todettu esiintyvän verotuksellisia ongelmia. Kun maksaja ei voisi jättää veroa perimättä muun selvityksen kuin lähdeverokortin tai ennakoperintärekisterimerkinnän perusteella, se ohjaisi rajoitetusti verovelvollisia yrityksiä ottamaan yhteyttä veroviranomaisiin. Näiltä yrityksiltä olisi siten mahdollista kerätä verovalvontaa edesauttavia tietoja, kuten yhteys- ja yksilöintitietoja sekä tietoja toiminnan aloittamisesta ja sen luonteesta.

Toteutus: Valtiovarainministeriön vero-osastolta 19.12.2014 saadun selvityksen⁴⁴ mukaan lähdeveron pidätysvelvollisuutta on tarkoitus laajentaa työkorvausten osalta siten, että rajoitetusti verovelvollisen saamasta työkorvauksesta voitaisiin jättää perimättä lähdevero vain, mikäli verovelvollinen kuuluu ennakoperintärekisteriin tai esittää lähdeverokortin. Esitys pohjautuu vuonna 2013 laadittuun ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskevaan selvitykseen, jossa lähdeveron perimisvelvollisuutta ehdotettiin laajennettavaksi työkorvausten osalta. Esitys on tarkoitus saada lausunnoilta keväällä 2015 ja esitellä uudelle eduskunnalle syksyllä 2015. Muutos ehdotettaisiin tulevan voimaan vuoden 2016 alusta.

Työryhmän ehdotuksen perustelujen mukaan kumoamalla laista 10 e §:n 2 kohta rajoitettuihin verovelvollisille työkorvauksen saajille asetetaan vastaavanlaisia velvoitteita kuin yleisesti verovelvollisille työkorvauksen saajille. Suorituksen saajan on hankittava suorituksen maksamista varten lähdeverokortti tai hakeuduttava ennakoperintärekisteriin. Muussa tapauksessa suorituksen maksajan on pidätettävä suorituksesta aina lähdevero.

Lähdeverotuksessa vero peritään verotusmenettelystä poiketen suoraan tulon lähteellä, mikä asettaa lähdeveron perimiselle korostetun merkityksen veron oikeellisuudesta. Lainkohdan kumoamisella voidaan välttää tulkintatilanteet, koska suorituksen maksajan ei tarvitse arvioida, onko suorituksen saaja antanut riittävän muun selvityksen alemman lähdeveroprosentin soveltamiselle. Lisäksi muutos poistaa tulkintatilanteita esimerkiksi tutkittaessa sitä, onko ulkomainen yritys Suomessa verovelvollinen.

Ehdotuksella arvioidaan olevan vaikutusta harmaan talouden torjunnan kannalta, koska verotusoikeuden määrittäminen siirtyy työkorvausten osalta yksinomaan Verohallinnon tehtäväksi, eikä suorituksen maksajan tarvitse ratkaista, onko muu selvitys riittävä alemman lähdeveroprosentin soveltamiselle. Muutos selkeyttää myös vastuita veron pidättämiseen liittyen. Toisaalta muutos laajentaa kaikki toimialat Suomen verovalvonnan piiriin, kun työkorvauksesta on aina perittävä vero, ellei tulon saaja hae Verohallinnolta lähdeverokorttia tai ilmoittaudu ennakoperintärekisteriin. Muutoksella ei myöskään oleteta olevan merkittäviä vaikutuksia Verohallinnon työmäärään, koska lisääntyneestä veroval-

⁴⁴ Ylitarkastaja Timo Annala sähköpostiviesti 19.12.2014

vonnasta aiheutuvaa työmäärää voidaan hallinnoilla riskianalyysin avulla tai erikseen asetettavalla euomääräisellä rajalla. Veronpidätysvelvollisuuden laajentamisella ei voida poistaa kaikkia väärinkäytöstilanteita, mutta niitä voitaisiin vähentää.

Ehdotuksessa on otettava huomioon EU-oikeus, mutta edellä esitetyin mahdollisin rajauksin sen ei arvioida asettavan estettä ehdotuksen toteuttamiselle.

Ehdotukseen liittyen on tärkeää, että Verohallinnolla on tehokkaat välineet ja menettelytavat ennakkoperintärekisteröitymisen ja lähdeverokortin hakemisen yhteydessä kerättyjen tietojen hyödyntämiseen verovalvonnassa. Samoin on erityisen tärkeää varmistua verovalvonnassa, että ulkomainen ennakkoperintärekisteriin merkitty yritys antaa tuloverotuksessa vuosittain veroilmoituksen kiinteän toimipaikan muodostumisen arvioimiseksi. Lisäksi Verohallinnon tulisi varmistua verovalvonnassa, ettei ulkomainen yritys ole merkittynä ennakkoperintärekisteriin perusteetta: yritys tulee poistaa rekisteristä, jos tämä ei harjoita elinkeinotoimintaa tai muuta tulonhankkimistoimintaa. Vastaavasti yritys tulee poistaa rekisteristä, jos tämä on olennaisesti laiminlyönyt veronmaksu, kirjanpito-velvollisuutensa, verotusta koskevan ilmoittamis- tai muistiinpanovelvollisuutensa taikka muun velvollisuutensa verotuksessa. Tehokas verovalvonta yhdessä toimenpideehdotuksen kanssa lisää harmaan talouden torjuntaa tehokkaasti.

Ehdotus olisi työryhmän mukaan toteutettavissa hallituskauden loppuun mennessä

Arviointi: Hanke on sinänsä tarpeellinen ja hyvin perusteltavissa. Säännösmuutoksen merkitystä voi kuitenkin olennaisesti vähentää Verohallinnossa omaksuttu tulkintakäytäntö ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömille yhteisöille maksetuista työkorvauksista perimättä jääneiden lähdeverojen ja toimittamattomien ennakonpidätysten maksuunpanosta.

Verohallinnosta saatujen tietojen perusteella ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömältä tai ilman lähdeverokorttia toimineelta työkorvauksen saajalta perimättä jätettyä lähdeveroa tai toimittamatta jätettyä ennakonpidätystä ei maksuunpanna korvauksen maksajalle, jollei tällä voida osoittaa olleen kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Tätä periaatetta näyttää sovelletun myös rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 10 e §:n 2 momentissa mainituilla ns. riskialoilla.

Raksa-hankkeen loppuraportin⁴⁵ sivulla 52 todetaan seuraavaa:

”Koko hankkeen aikana suorituksia joista toimittamatta jätettyä ennakonpidätystä tai suoritusta maksettaessa perimättä jätettyä lähdeveroa ei esitetty perittäväksi, oli 2564 kappaletta arvoltaan 3 162 715,29 €. Summa koostuu mm. sellaisista suorituksista perimättömistä lähdeveroista jotka on maksettu ulkomaisille yhtiöille joiden kiinteän toimipaikan muodostumista Suomeen ei voitu tarkastuksen aikana selvittää.”

⁴⁵ Rakennusalan verovalvontahanke RAKSA. Loppuraportti 20.2.2014

Tässä on ilmeisesti kysymys samasta asiasta, joka tuli esiin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimintaa koskevassa kertomuksessa tarkastajien haastatteluissa:

s.155: ”Sisäinen tulkintaongelma ennakkoperintälain osalta: suorituksesta ennakkoperintärekisteröimättömälle yhteisölle ei ennakonpidätystä maksuunpanna jos maksun saajalla ei ole tuloverovelkaa - ongelma silloin, jos maksunsaaja ei ilmoita mitään tai maksun saaja tuore yritys. Tällöin voi toimia jopa yli 2 vuotta ennen kuin tuloverosta muodostuu verovelkaa.”

s.156: ”Jos virolaiselle yhtiölle syntyy Suomeen kiinteä toimipaikka (yli 6 kk), saadaan verotarkastuksessa esittää pääurakoitsijalle toimittamattomat ennakonpidätykset maksuun. Jos taas kiinteää toimipaikka ei voida osoittaa muodostuneen virolaiselle yhtiölle, ei lähdeveroa saa esittää maksuunpantavaksi, vaikka laki antaa siihen mahdollisuuden. Verohallinto vaatii, että myös virolainen yhtiö tulisi tarkastaa. Asia menee niin laajaksi, että tarkastus jää yleensä sillensä.”

Verohallinnossa omaksuttua tulkintaa on perusteltu verotuksen ja verosopimusten yleisillä periaatteilla, joiden mukaan veroa ei voida maksuunpanna, jos Suomella ei ole tuloon verotusoikeutta eikä veron turvaamistoimenpiteitä tarvita. Samalla on haluttu välttää ylimääristä byrokratiaa, joka aiheutuisi saajan verovelvollisuuden puuttumisen selvittämisestä ja ratkaisujen ja maksujen jälkikäteisistä oikaisemisista. Edellä mainitun tulkinnan mukaan tavoitteena on, että ennen maksuunpanoa on selvitettävä, että perusteet maksuunpanolle ovat myös tosiasiaissa olemassa.

Verohallinnon julkista tai virallista ohjetta menettelytavasta edellä mainituissa tilanteissa ei ilmeisesti ole saatavissa. Yksityiskohdat esimerkiksi viivästysseuraamusten maksuunpanomahdollisuudesta vaihtelevat riippuen siitä, keneltä kysyy. Edellä mainituista esimerkeistä ja verotarkastajille tehtyyn kyselyyn saaduista vastauksista käy kuitenkin selvästi ilmi, että näyttövelvollisuus työkorvauksen saajan verovelvollisuudesta ennen perimättä jätetyn lähdeveron maksuunpanoa on käytännössä asetettu verotarkastajille myös 10e §:n 2 momentissa mainittujen riskialojen kohdalla.

Verohallinnon tulkintakäytäntöä on vaikea pitää lainmukaisena 10e §:n 2 momentissa mainittujen riskialojen osalta. Lain tarkoituksen mukainen se ei missään tapauksessa ole. Kuten säännöksen esitöistä käy ilmi, ennakkoperintärekisteröintivaatimuksen tavoitteena on nimenomaan saada täällä tilapäisesti ns. riskialoilla toimivat yritykset Verohallinnon valvontaan mm. kiinteän toimipaikan syntymisen edellytysten tarkistamiseksi. Jos lähdeveron perimisen laiminlyönnistä ei tule korvauksen maksajalle minkäänlaisia sanktioita, koko säännös menettää merkityksensä. Vaatimus, jonka mukaan työkorvauksen saajan verovelvollisuuden osoittaminen kuuluisi verotarkastajille tai ylipäättään Verohallinnolle, ei perustu lakiin ja vesittää pahasti tarkastustoiminnan tuloksellisuutta muutoinkin työllästi tarkastettavien ulkomaisten yritysten kohdalla.

9.4 Kysymys ulkomaisen työnantajan velvollisuudesta periä lähdevero tai suorittaa ennakonpidätys silloin kun se maksaa palkkaa Suomessa tehdystä työstä

Tavoite: Hallitusohjelman ja valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan selvitetään, voidaanko ulkomaille rekisteröidyille yrityksille säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä Suomessa kiinteä toimipaikka vai ei.

Toteutus: Valtiovarainministeriön asettama ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa selvittänyt työryhmä esitti 19.3.2013 valmistuneessa muistiossaan,⁴⁶ ettei se esitä ulkomaisille yrityksille velvollisuutta toimittaa ennakonpidätystä tai periä lähdeveroa silloin kun se maksaa palkkaa Suomessa tehdystä työstä, riippumatta siitä, muodostuuko sille Suomeen kiinteä toimipaikka vai ei.

Perusteluinaan työryhmä esitti seuraavaa:

1. Ennakonpidätysvelvollisuuden asettaminen ulkomaiselle työnantajalle asettaisi riskin siitä, että väärin toimiva ulkomainen työnantaja pidättää veron, mutta ei maksa sitä Verohallinnolle. Tällöin veron periminen ulkomaiselta työnantajalta saattaisi olla hyvinkin ongelmallista. Veroa ei tällöin voitaisi periä myöskään täällä oleskelevalta työntekijältä, sillä ennakonpidätys olisi luettava hänen hyväkseen.
2. Ennakonpidätysvelvollisuuden tai lähdeveron perimisvelvollisuuden laajentaminen voisi aiheuttaa ongelmallisia tilanteita myös silloin, jos ulkomaisella työnantajalla olisi velvollisuus toimittaa samasta tulosta ennakonpidätys sekä Suomeen että valtioon, josta työntekijä on lähetetty.
3. Myös velvollisuuden noudattamisen valvonta olisi ulkomaisten työnantajien osalta vaikeaa. Ehdotus olisi ongelmallinen myös maksun perinnän näkökulmasta. Vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon se, kuinka hyvin voitaisiin valvoa sitä, että ulkomaiset yritykset noudattavat velvollisuutta.
4. Sen lisäksi, että työryhmän käsityksen mukaan harmaan talouden torjumiseksi olisi käytettävissä lievempiä toimenpiteitä, saattaisi tässä kohdassa esitelty toimenpide olla myös EU-oikeuden vastainen. Laaja, ulkomaiselle työnantajalle asetettu lähdeveron perimis- tai ennakonpidätysvelvollisuus tilanteissa, joissa lopullisesta verotusoikeudesta on epävarmuutta saattaisi helposti ylittää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Valtiovarainministeriön mukaan kansallisen tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä toteutetaan siirtyminen palkanmaksukausittaiseen palkkatietojen ilmoitusvelvollisuuteen.

⁴⁶ Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskeva selvitys. Verotusta koskeva arvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista. VM030:00/2013

Myös ulkomaalaiset työnantajat on tarkoitus saattaa mukaan palkanmaksukausittaiseen ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulkomaalaisten työnantajien ilmoitusvelvollisuuden laajuus. Myös veronumeron käytön laajentamisen tarve arvioidaan uudelleen lähempänä tulorekisterin käyttöönottoa. Tämän hetkisen arvi-
on mukaan kansallinen tulorekisteri otettaisiin käyttöön vuosien 2019 ja 2020 aikana.

Arvio: On täysin mahdollista, että ulkomaalaisen työnantajan palkansaajalle hyväksi lue-
tut verot jäävät kertymättä sen takia, ettei niitä saada perittyä heidän työnantajaltaan.
Tämä ei ole vain mahdollista vaan täysin varmaa myös suomalaisten harmaata taloutta
harjoittavien tai muutoin maksukyvyttömiksi joutuneiden työnantajien kohdalla. Palkan-
saajille hyväksi luettujen ennakonpidätysten osuus kaikista verojäämistä lienee tällä het-
kellä yli 800 miljoonaa euroa. Tästä huolimatta ei ole esitetty, että palkansaajien verojen
keräämisessä siirryttäisiin ennakonpidätyksistä ennakonkantoon.

Sekä kotivaltiota että työntekevaltiota koskevasta kahdenkertaisesta ennakonpidätysti-
lanteet voidaan hoitaa palkansaajakohtaisella vapautuksella ennakonpidätyksestä. Kun
ennakonpidätysvelvollisuuden noudattamisen valvonta olisi ulkomaisten työnantajien
osalta vaikeaa, työryhmä katsoo helpommaksi vapauttaa nämä koko velvollisuudesta. On
vaikea ymmärtää, miksi ennakonpidätysvelvollisuuden noudattamisen valvonta olisi sen
vaikeampaa kuin työryhmän ulkomaisille työnantajille esittämien muiden velvollisuuksi-
en, varsinkin kun ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyy konkreettinen sank-
tiouhka maksuunpanotoimenpiteiden muodossa.

Perinteisen ajattelun mukaan verohallinnon on myös helpompi kohdistaa valvonta muu-
tamaan tuhanteen työnantajaan kuin näiden muutamaan kymmeneen tuhanteen palkan-
saajaan. Työryhmä ei ole jostain syystä käsitellyt sitä, miten se on ajatellut valvoa ulko-
maalaisten palkansaajien ennakkoerojen oikeamääräisyyttä ja varmistua niiden kerty-
mästä. Nykyisestä tilanteesta saadut kokemukset eivät anna ulkomaisiin työntekijöihin
kohdistuvan ennakonkannon toimivuudesta täysin vakuuttavaa kuvaa. EU-oikeus ei liene
esteenä sille, että ulkomaalaisille yrityksille asetetaan samat velvoitteet kuin suomalaisil-
le. Epävarmuus verotusoikeudesta on hoidettavissa palkansaajakohtaisella pidätysmäärä-
yksellä.

Kansallisen tulorekisterin odottaminen jättää useiksi vuosiksi kohtuuttoman kilpailuedun
tehokkaan verovalvonnan ulkopuolelle jääville lähetettyjen työntekijöiden työnantajayri-
tyksille. Pelkkä tulojen ilmoittamisvelvollisuus ei myöskään ratkaise verojen kertymistä,
joka ennakonpidätyksenä tai lähdeverona on jokseenkin yleisesti katsottuvarsinkin ulko-
maalaisiin palkansaajiin kohdistuvaa ennakonkantoa tehokkaammaksi.

Asian merkitystä käytännön verovalvontatyössä kuvastaa se, että verotarkastajille osoite-
tussa kyselyssä (244 vastaajaa) ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimiville ulkomai-
sille yrityksille säädettävät työnantajavelvoitteet nähtiin tärkeimpänä toistaiseksi toteu-
tumattomista harmaan talouden torjuntaa tehostavista hankkeista, Vastaajista 80 % piti
asiaa merkittävänä tai erittäin merkittävänä. Kyselyyn vastanneiden verohallinnon asian-
valvojien (14 vastaajaa) mielestä hanke oli toiseksi tärkein toteutumattomista ehdotuksis-

ta, 84 % piti asiaa merkittävänä tai erittäin merkittävänä. Vastanneista talousrikostutkijoista (92) 74 % piti hanketta merkittävänä tai erittäin merkittävänä ja samalla kolmanneksi tärkeimpänä toteutumattomista hankkeista.

10 Kassatoimialat

10.1 Tyyppihyväksytyt kassakoneet ja kuitinantovelvollisuus

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli ensinnäkin tehdä majoitus- ja ravitsemisalalla selvitys kassakoneiden manipuloinnin yleisyydestä sekä mahdollisuuksista torjua ohimyyntiä. Toiseksi tarkoitus oli valmistella tarpeelliset säännökset velvollisuudesta käyttää tyyppihyväksytyjä kassakoneita sekä velvollisuudesta tarjota kuitti laiminlyönneistä aiheutuvine mahdollisine seuraamuksineen. Lisäksi tarkoitus oli selvittää vastaavanlaisen lainsäädännön tarve ja soveltuminen muilla käteistoimialoilla. Näitä hankkeita luonnehdittiin muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöönottamiseksi ohimyyntin kontrolloimiseksi.

Toteutus. Harmaata taloutta ja yritysten hallinnollista taakkaa majoitus- ja ravitsemisalalla käsitelleen työryhmän loppuraportissa, TEM raportteja 3/2012, esitettiin, että kuitintarjoamisvelvollisuus otetaan pikaisesti selvityksen kohteeksi. Valmistelussa selvitettiin säännösten soveltuminen myös muille käteistoimialoille kuin majoitus- ja ravitsemisalalle. Osana kuitinantovelvollisuuden selvittämistä työ- ja elinkeinoministeriö järjesti otakantaa.fi-verkkopalvelussa kansalaiskuulemisen, jonka tarkoituksena oli kartoittaa kansalaisten kokemuksia kuitin saamisesta ja näkemyksiä kuitinantovelvollisuudesta. Vastauksia annettiin yhteensä noin 200. Enemmistö keskustelijoista piti kuittia tarpeellisenä. TEM raportissa 21/2012 otettiin myönteinen kanta kuitinantovelvollisuuteen parturi- ja kampaamoalaa sekä kauneudenhoitoalaa silmällä pitäen.

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi 28.3.2013 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 23/2013 vp, jossa ehdotettiin säädettäväksi laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa. Talousvaliokunta teki mietinnössään TaVM 16/2013 vp eräitä huomautuksia ja muutosehdotuksia lakiesitykseen. Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa tuli voimaan vuoden 2014 alussa. Nytemmin laiminlyöntimaksu kuitin antamisen laiminlyönnistä on suunniteltu porrastettavaksi sen mukaan, kuinka suuri käteismyyntien euro määrä on ollut. Laiminlyöntimaksu määrättäisiin ainoastaan, jos myyjä ei anna lainkaan kuittia asiakkaalleen. (Muinonen 2014 vrt. Peltokorpi) Toisaalta on korostettu, että laiminlyöntimaksun määrääminen tapahtuu suhteellisen kaavamaisesti. (Peltokorpi 2014)

Poliisi, aluehallintovirastot ja Verohallinto tekivät noin 2000 kuitin tarjoamisvelvollisuuden kohdistuvaa tarkastusta maaliskuussa 2014. Kuitin antamisessa todettiin jonkin verran puutteita ja 560 kuitin sisällössä todettiin puutteita. Valvontamaksuja ei tällöin määrätty. Ohjausta annettiin noin 480 yritykselle. Valvonta oli tarkoitus uusilla viikoilla 45–46 vuonna 2014. Kohteet olivat palvelualan ja muita yrityksiä, joilla pääosin on käteisasiakkaita. Valvontasuunnitelman mukaan kysymys oli noin 500–550 pienyrityksestä, joiden liikevaihto vaihteli 100 000 eurosta 150 000 euroon. Maksukuittien tarkastuskäyntien

toteuttamisessa ja menettelyissä sovelletaan kuitintarjoamisvelvollisuudesta annetun lain (658/2013) ja hallintolain (434/2003) säännöksiä. Esimerkiksi kuittitarkastuskäyntiin sovelletaan hallintolain 39 §:ssä säädettyä menettelyä. (Muinonen 2014, Peltokorpi 2014)

Sekä tarkastusvaliokunnan mietinnössä että valtioneuvoston periaatepäätöksessä olenaisimpana kohtana kassatoimialojen kirjanpidon luotettavuuden parantamiseksi ja harmaan talouden vähentämiseksi ei kuitenkaan ollut kuitinantovelvollisuus vaan tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöönotto. Mm. talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumista rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla käsittelevän työryhmän mietinnössä⁴⁷ todettiin, että jatkossa selvitetään mahdollisuudet ottaa käyttöön majoitus- ja ravitsemisalalla ohimyyntin estämiseksi tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö, jota tehostaisi ns. kuitinantopakko.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja alan järjestöjen edustajista koostuneen työryhmän raportissa 3/2012⁴⁸ päädyttiin kuitenkin siihen, että harmaan talouden torjunnassa tulisi pikaisimmin puuttua myyntiin kokonaan ohi kassan ja kirjanpidon säätämällä elinkeinonharjoittajalle velvollisuus antaa kuitti. Työryhmän käsityksen mukaan esimerkiksi tyyppihyväksytystä kassajärjestelmästä ei ole hyötyä harmaan talouden torjunnassa, jollei kassakonetta lainkaan käytetä.

Tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö oli Ruotsissa tullut voimaan 1.1.2010. Harmaan talouden selvitysyksikön 3.9.2013 laatimassa ilmiöselvityksessä⁴⁹ käsiteltiin järjestelmästä Ruotsissa saatuja kokemuksia, toimialan verotulojen lisäystä ja haastateltujen alan yrittäjien näkemyksiä alan kilpailuneutraliteetin parantumisesta. Selvitysyksikön aiemmassa 11.6.2013 laatimassa ilmiöselvityksessä kassalaitteista ja tulonsalauksesta⁵⁰ käsiteltiin kansainvälisiä suosituksia ja käytäntöjä tulonsalausten vähentämiseksi, majoitus- ja ravitsemisalan verotarkastuksissa tehtyjä havaintoja sekä mahdollisuuksia nykyisin käytössä olevien kassajärjestelmien manipuloinniseksi. Saatujen kokemusten perusteella Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdotti tyyppihyväksytyjen kassarekisterilaitteiden käyttöönottamista Suomessa Ruotsin mallin mukaisella tavalla. Samaa oli ehdotettu myös vuonna 2012 valmistuneessa parturi-kampaamo- ja kauneudenhoitopalveluita koskevassa ilmiöselvityksessä.⁵¹

Työ- ja elinkeinoministeriössä laadittiin 29.10.2013 valmistunut muistio ”Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöönoton selvittäminen erityisesti majoitus- ja ravitsemusalalla”.⁵² Muistiossa käsiteltiin laajasti asiasta laadittuja selvityksiä ja mm. Ruotsissa saatuja kokemuksia. Muistion laatimista oli edeltänyt Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa

⁴⁷ TEM:n julkaisuja, Kilpailukyky, 17/2011

⁴⁸ Harmaa talous ja yritysten hallinnollinen taakka majoitus- ja ravitsemisalalla – työryhmän loppuraportti. Työelämä- ja markkinaosasto. Työryhmän loppuraportti 19.1.2012

⁴⁹ Selvitys 14/2013. Selvitys Ruotsin kassarekisterilain vaikutuksesta

⁵⁰ Selvitys 13/2013. Kassalaitteet ja tulonsalaus

⁵¹ Ilmiöselvitys 7/2012. Parturi-kampaamo- ja kauneudenhoitopalvelut

⁵² Työ- ja elinkeinoministeriö, Jorma Immonen 29.10.2013

ry:n työ- ja elinkeinoministeriölle toimittama lausunto, jossa se ilmoitti vastustavansa tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöönottoa mm. seuraavin perustein:

- Käyttöön oton rajaaminen majoitus- ja ravitsemistoimintaan vääristää kilpailua, harmaa talous on monilla käteistoimialoilla huomattavasti yleisempää kuin ravintoloissa.
- Ravintola- ja majoitustoimintaa ei pystytä määrittelemään tarkkarajaisesti, minkä vuoksi moni harmaata taloutta harjoittava yritys voi välttää järjestelmän käyttöön ottamisen.
- Järjestelmän käyttöön otto aiheuttaa majoitus- ja ravitsemusosalalle kymmenien miljoonien kustannukset ja lisää hallinnollista taakkaa.
- Kassakoneisiin liittyvä musta laatikko sopii huonosti ravintolaympäristöön.
- Järjestelmä rekisteröi tietoja vain, jos niitä lyödään kassakoneeseen. Järjestelmästä ei ole hyötyä, jos kassakonetta ei käytetä.
- Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöön otto edellyttää merkittävää verohallinnon resurssien lisäämistä. Jos näin ei tehdä, järjestelmästä tulee pelkäs-tään rasite yrityksille.
- Ravintola-alan harmaan talouden torjuntaa on edistetty monin tavoin hallituskauden aikana. Erittäin epäsuositun järjestelmän käyttöön ottaminen voi haitata tulevia ponnistuksia harmaan talouden torjumiseksi.

Muistiossa viitattiin MaRa:n esittämiin perusteluihin ja ehdotettiin, että tyyppihyväksytyn kassakoneen käyttöönottoa Suomessa voitaisiin tarkemmin selvittää työryhmässä, jossa olisivat edustettuina viranomaiset ja elinkeinoelämä. Tämän muistion jälkeen päädyttiin siihen, että valmistelua ei toistaiseksi jatketa.⁵³

Arviointi. Kuitintarjoamisvelvollisuudella on ennen kaikkea symbolinen merkitys, koska se viestii yhteiskunnan asennetta harmaata taloutta kohtaan. Kassatoimialojen harmaan talouden ja ohimyyntin torjunnassa sillä ei ole juuri käytännön merkitystä silloin kun kuitilla ei ole kytkentää kassajärjestelmään ja kirjanpitoon. Tosiasiallista merkitystä kuitintarjoamisvelvollisuus saisi, jos sen rinnalla olisi velvoite tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöön. Tyyppihyväksytyjen kassalaitteiden käyttöönotto on kiistatta takel-lut: Useiden selvitysten ja kansainvälisen kokemuksen perusteella on jotakuinkin selvää, miten lainsäädäntö ja järjestelmä olisi toteutettava sekä millaisia kustannuksia ja hyötyjä järjestelmän käyttöönotosta on syntynyt.⁵⁴ Lähinnä elinkeinoelämän näkemysten johdos-ta tyyppihyväksytyjen kassalaitteiden käyttöpakkoa ei ole toteutettu.

⁵³ Hallitusneuvos Antti Riivari, sähköposti 29.10.2014

⁵⁴ Laaja kansainvälinen aineisto löytyy esityksestä JOINT IOTA - EUROPEAN COMMISSION (FISCALIS 2020 PROGRAMME) WORKSHOP, JOINT IOTA - EUROPEAN COMMISSION;” Introduction of on-line Cash Register System – Opportunities and Challenges for Tax Administrations and Taxpayers”. POST-EVENT PACKAGE, PRESENTATIONS FROM THE PLENARY SESSIONS 10–12 DECEMBER 2014 BUDAPEST, HUNGARY

Verotarkastajille suunnatun sähköisen kyselyyn 244 vastaajasta 70 % piti tyyppihyväsyttyjen kassakoneiden pakollista käyttöönottoa kaikilla käteistoimialoilla merkittävänä tai erittäin merkittävänä harmaan talouden torjuntatoimenpiteenä. Toteutumattomista hankkeista tätä pidettiin kolmanneksi tärkeimpänä ulkomaisten yritysten työnantajavelvollisuuksien ja reaaliaikaisten palkkatietojen saannin jälkeen. Kuitintarjoamisvelvollisuutta merkittävänä piti 30 % vastaajista.

Kuitintarjoamisvelvollisuutta koskevaan lain osalta on aiheellista kriittisesti arvioida soveltamisalan rajoituksia, kuten sitä, onko laissa tarvetta 8 500 euron liikevaihtorajalle, sekä sitä, onko vastedes enää tarvetta jättää markkina- ja torikauppa ulkotiloissa kuitintarjoamisvelvollisuuden ulkopuolelle. (Määttä, Kuitintarjoamisvelvollisuudesta. Edilex, 20.9.2014). Ruotsissa on vuoden 2014 alusta alkaen ollut pakollista tyyppihyväsyttyjen kassalaitteiden käyttö myös markkina- ja torikaupassa. Toinen kriittinen näkökohta koskee sitä, millä edellytyksin laiminlyöntimaksun määräämisen kynnyksellä ylittyy ja miten eri seikat vaikuttavat laiminlyöntimaksun suuruuteen. Myönteisenä on pidettävä sitä, että koeostoja koskeva oikeudellinen viitekehikko on seikkaperäinen ja muutoinkin asianmukainen.

Perusteltuna on pidettävä esitystä siitä, että kuitintarjoamisvelvollisuuden täyttymistä tarkastettaessa kerättäisiin tieto kassakoneen merkistä ja mallista. Tällä tavoin olisi saatavissa informaatiota toimijoista, joilla on käytössään manipulointiherkkiä laitteistoja. (Muinonen 2014) Kuitinantovelvollisuuden ohjaukseen ja valvontaan on verohallinnon selvitysten mukaan sijoitettu 15 henkilötyövuotta, mikä on enemmän kuin esimerkiksi veroparatiisien ja kansainvälisten rahansiirtojen selvittelyyn. Kun lisäksi mukaan lasketaan alkoholitarkastajat ja poliisit, jotka ovat mukana kuitinantovelvollisuuden ohjauksessa ja valvonnassa, tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä kun otetaan huomioon, että valvonta kohdistuu vain ulospäin näkyvään toimenpiteeseen eikä kirjanpidon tosiasiallisen luotettavuuden selvittämiseen. Harmaan talouden torjunnassa on tähdättävä kustannustehokkaaseen voimavarojen kohdentamiseen.

10.2 Alkoholilain soveltamisala, luvanhaltijan omistussuhteiden muutokset ja laiminlyöntimaksu

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli arvioida, onko alkoholilakia tarkoituksenmukaista uudistaa siten, että määriteltäisiin aikaisempaa selkeämmin sen soveltamisalaan kuuluva toiminta, kuten alkoholilain soveltuminen pitopalvelu- ja ravintolayrityksiin; lisätä lakiin säännös, joka velvoittaa ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvan- haltijan omistussuhteiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta sekä mahdollistaa hallinnollisen laiminlyöntimaksun käyttö anniskeluluvan peruuttamisen sijasta. Hanke sisältyi muihin kiireellisesti toteuttaviin asioihin. Myös tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp kiinnitettiin erityistä huomiota majoitus- ja ravitsemisalaan sekä sen takia alkoholilainsäädäntöön. Hallituksen kehysriihessä 21.3.2013 tehdyn linjauksen mukaan aluehallintoviranomaiselle annetaan riittävät valtuudet valvoa myös ravintoloita, joille ei ole myönnetty anniskelulupaa.

Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä laaditussa sosiaali- ja terveysministeriön arviomuistiossa⁵⁵ katsottiin yleisesti ottaen alkoholielinkeinojen luvanvaraisuudella ja valvonnalla voitavan hyvin ehkäistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöitä. Lupajärjestelmä ja valvonnan nykyiset keinot tulisi uudistuksessa säilyttää. Muistion ehdotukset, jotka liittyvät ylisuurten matkustajatuomisten ilmoitusvelvollisuuteen, luvanvaraisen toiminnan ja erityisesti anniskelun tarkempaan määrittelyyn sekä hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottamiseen tukevat myös harmaan talouden ehkäisytöitä.

Arviomuistion mukaan joka tapauksessa on huomattava, että harmaan talouden vähentämiseen esitetyt keinot voivat joskus olla ristiriidassa esimerkiksi toimivan kilpailun edistämisen tai hallinnollisen taakan vähentämisen tavoitteiden kanssa.

Ravintola-alan harmaan talouden ilmiöitä kuvattaessa on kiinnitetty huomiota myös juhlayrityksiin, jotka toimivat ilman anniskelulupaa. Ongelma on, jos juhlatiloja vuokraa esimerkiksi pitopalveluyritys, joka järjestää itse tarjoilut asiakkaan tilaisuuteen eli toimii käytännössä ravintolan tavoin ilman anniskelulupaa.

Luvanvaraisen elinkeinon valvonnan ja tasapuolisten kilpailun edellytysten turvaaminen edellyttää arviomuistion mukaan näissä tilanteissa ensin, että alkoholilaissa määritellään lupaa edellyttävä alkoholijuomien anniskelu nykyistä selvemmin. Yksi mahdollisuus on, että alkoholilaissa säädetään myös juhlatilojen ja muiden rajatapausten valvonnasta esimerkiksi kevennetyllä menettelyllä. Samanlaista rajoitettua anniskelulupaa voisivat käyttää myös esimerkiksi maatilamatkailuyritykset, jotka eivät halua perustaa varsinaista ravintolaa, mutta haluaisivat tarjoilla laillisesti alkoholijuomia esimerkiksi yksityis- ja yritystilaisuuksissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön arviomuistiossa kiinnitettiin huomiota hallinnollisen seuraamusmaksun käytön laajentamiseen. Arviomuistion mukaan valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamusmaksun silloin, jos varoitus olisi liian lievä ja määräaikainen luvan peruutus liian ankara seuraamus rikkomuksesta. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta korosti mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että hallitus selvittäisi välittömästi hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

Toteutus. Alkoholilain kokonaisuudistus oli tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2014. Hallitusohjelmaneuvoittelujen (19.6.2014) mukaan alkoholilain kokonaisuudistus ei kuitenkaan valmistu aikaisemmin arvioidussa aikataulussa tällä hallituskaudella. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan alkoholilain kokonaisuudistukseen liittyen ei ole myöskään tarkoitus irrottaa yksittäisiä kysymyksiä lainvalmistelun kohteiksi tällä vaalikaudella.

55

http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/alkoholihali_raittiustyö

Arviomuistiossa pyydyttyä lausunnoissa⁵⁶ ja suoritetuissa haastatteluissa näkemykset toimenpide-ehdotuksista poikkesivat tietyissä asioissa toisistaan. Toisaalta haastatteluissa on tuotu kriittisesti esiin se, että alkoholilain ensisijaiset tavoitteet voivat hämärtyä, jos alkoholilaki ja siinä säädettyjen velvoitteiden valvonta painottuu harmaan talouden torjuntaan. Elinkeinoelämän kannalta korostettiin sitä, että harmaan talouden torjunnan aiheuttama hallinnollinen taakka on omiaan hankaloittamaan elinkeinotoimintaa, varsinkin pienimpien elinkeinonharjoittajien toimintaa. Haastatteluissa tuotiin esille erilaisia näkemyksiä myös siitä, että alkoholilain soveltamisalaan kuuluva toiminta määriteltäisiin aikaisempaa selkeämmin, kuten lain soveltuminen pitopalveluyrityksiin sekä sitä kohtaan, että ravintolat velvoitettaisiin ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvanhaltijan omistussuhdeiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta. Näiden toimenpiteiden potentiaalinen vaikuttavuus asetettiin kyseenalaiseksi. Esimerkiksi luvan määräaikaisen peruutuksen korvaaminen hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sai haastatteluissa kannatusta.

Arviointi. Uudistusten kariutuminen osoittaa yhden keskeisen heikkouden siinä, kun harmaan talouden torjuntatoimet kytketään laajemman lainsäädäntökokonaisuuden, tässä tapauksessa alkoholilainsäädännön, valmistelun osaksi. Uudistus on jäämässä joka tapauksessa huomattavasti jälkeen tavoitellusta aikataulusta, minkä lisäksi sen toteuttaminen on muuttunut epävarmemmaksi. Talousrikostorjunnan johtoryhmä tiedusteli vuonna 2011 mahdollisuutta aikaistaa alkoholilakia koskevaa esitystä. Uudistuksen puolesta puhuu muun muassa se, että alan elinkeinonharjoittajien järjestö sekä työntekijäliitot ovat vaatineet alkoholiluvattomien tarjoilupaikkojen ongelmaan puuttumista alkoholilakia uudistettaessa ja että alkoholitarkastajille annetaan valtuudet valvoa myös anniskeluluvattomia ravitsemisliikkeitä.

Harmaan talouden torjunnan kannalta on syytä kiinnittää huomiota tullin taholta esitettyyn huoleen siitä, ettei alkoholilain uudistussuunnitelmissa ole kiinnitetty huomiota alkoholin etämyyntiä koskevien säännösten selkeyttämiseen. Nykytilanteessa tullin voimavaroja kuluu tarpeettomasti oikeudellisesti epäselvien yksittäistapausten tutkintaan harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävämpien kohteiden sijasta.

⁵⁶ Lausuntoyhteenveto, arviomuistio alkoholilain uudistamistarpeista. Sosiaali- ja terveysministeriö 24.10.2013 STM075:00/2011

11 Käteisrahan käytön sääntely

11.1 Käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli jatkaa selvitystyötä käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen toteuttamiseksi myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi. Kysymyksessä oli muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi luonnehdittu hanke.

Toteutus. Vuonna 2010 tullissa selvitettiin mahdollisuuksia laajentaa käteisrahan ilmoitusvelvollisuus koskemaan myös EU:n sisärajaliikennettä sekä ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen edellyttämiä säädosmuutoksia. Ilmoitusvelvollisuudella on tällöin kannatusta jossain määrin. Vastaava sääntely on jo joissakin maissa voimassa ja sitä on harkittu useissa maissa. Näissä maissa ilmoitusvelvollisuudella ei ollut tuolloin toivottavaa vaikutusta, koska käteisrahan ilmoittamatta jättämisestä seurasi ainoastaan noin 100–300 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu. Ilmoituksia tehtiin noin 200 vuodessa.

EU:ssa on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1889/2005 yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta. Asetuksen soveltamista varten on annettu laki Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta (633/2007). Ilmoitukset tehdään tullilaitokselle, joka on myös pääasiallinen ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista valvova viranomainen.

Tullihallitus on laatinut selvityksen mahdollisuuksista ottaa Suomessa käyttöön myös EU:n sisärajan ylittävässä liikenteessä vastaavanlainen ilmoittamisvelvollisuus. Selvityksen mukaan EU:n asetuksen kaltaisen oma-aloitteisen ilmoittamisvelvollisuuden säätämisen sijasta voisi olla perustellumpaa parantaa tulliviranomaisten mahdollisuuksia paljastaa EU:n sisärajoilla asiattomia käteisrahakuljetuksia nykyistä paremmin esimerkiksi tullilainsäädännössä säädettäviä toimivaltoja tarkentamalla. Selvitys on luovutettu valtiovarainministeriölle jatkovalmistelua varten.

Vuonna 2011 Tullin toteutettavuusselvityksen havaintojen mukaan EU:n jäsenmaista 11 edellytti, että käteisvarat ilmoitetaan myös sisärajojen ylityksen yhteydessä. Esimerkiksi Tanskassa ilmoitusvelvollisuus oli koskenut yli 10 000 euron käteisvaroja vuodesta 2003 alkaen. Vuonna 2011 ilmoitusvelvollisuus ulotettiin koskemaan myös postilähetysten sisältämiä varoja. Tanskassa oli vuoden 2011 ensimmäisen neljänneksen aikana aloitettu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella 10 rikosasiaa ja annettu lukuisia hallinnollisia sanktioita. Maksimisanktio varojen osalta oli 25 % varojen määrästä. Saksassa puolestaan yli 10 000 euron varat oli ilmoitettava pyydettyäessä. Saksassa hallinnollinen sanktio oli yhden miljoonan euron sakko.

Tullin selvityksessä todettiin, että sisärajojen kuljetuspotentiaali oli merkittävä ja että Suomeen kohdistuvasta rajat ylittävästä rikollisuudesta suurin osa oli lähtöisin EU-

jäsenvaltioista. Selvitys osoitti myös, että ilmoitusvelvollisuus olisi tarpeellinen. Omaaloitteinen ilmoittaminen ei kuitenkaan käytännössä olisi mahdollinen eikä valvottavissa, koska sisärajoilla ei ollut riittävää/kiinteää valvontamiehitystä eikä pysyvää asiakaspalvelua. Selvityksessä päädyttiin esittämään, että ilmoitusvelvollisuus olisi pyynnöstä toteutettavissa oleva muun tullivalvontatyön yhteydessä. Matkustajan tulisi pyynnöstä ilmoittaa suullisesti ja vahvistaa kirjallisesti. Tämä malli ei edellyttäisi lisäresurssitarpeita. Toisaalta tällaisen lisäsääntelyn käytännön hyöty näyttäisi jäävän vähäiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus on nykyisinkin toimivaltainen myös Tullin sisärajoilla löytäminen käteisvarojen suhteen.⁵⁷

Vuoden 2014 keväällä laaditun Harmaan talouden selvitysyksikön edistymisraportin mukaan käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista koskeva selvitystyö on päättynyt, eikä nykytilan muutoksiin katsottu olevan aihetta.

Arviointi. Haastatellut tullin asiantuntijat pitivät ilmoitusvelvollisuutta tarpeellisena. Siitä huolimatta, että käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista koskeva sääntelyvaihtoehto on tässä vaiheessa hylätty, voidaan siihen palata uudelleen, kun uutta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmaa laaditaan. Tässä mielessä Tullin aikaisemmin tekemä selvitystyö palvelee lainvalmistelua yhtä lailla kuin Euroopan unionin jäsenmaiden kokemukset asianomaisen luonteisesta sääntelystä.

11.2 Käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa

Tavoite. Kehysriihen linjausten mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet rajoittaa edelleen käteisen rahan käyttöä elinkeinotoiminnassa. Tavoiteaikataulu oli, että työryhmän selvitys annetaan vuoden 2013 aikana ja jatkotoimet toteutetaan 2014.

Toteutus. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.8.2013 työryhmän selvittämään mahdollisuuksia rajoittaa käteisen rahan käyttöä elinkeinotoiminnassa. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 1.9.–31.12.2013. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia asettaa elinkeinotoiminnassa yksittäisiä maksusuorituksia koskevia maksutaparajoituksia ja selvittää keinoja, joilla voidaan edelleen edistää sähköistä maksamista. Tarkastelun painopisteenä olivat toimialat, joilla tavaroita ja palveluita tarjotaan tyypillisesti yksityiseen käyttöön. Työryhmän raportti ilmestyi vuoden 2014 alussa.

Työryhmä ei nähnyt tarvetta sille, että Suomessa asetettaisiin joissakin maissa tehtyjen sääntelyratkaisujen tapaan suurille käteismaksuille rajoituksia tai yrittäjille maksukortti-vaihtoehdon tarjoamisvelvollisuus. Perusteluina mainittiin muun muassa se, että maissa, joissa käteismaksukieltoja on toteutettu, sähköinen maksaminen on selvästi alhaisemmallalla tasolla per henkilö kuin Suomessa. Harmaan talouden torjunnasta saatavat hyödyt ovat siten suuremmat kuin Suomessa. Toiseksi ulkomailla käteismaksukiellot koskevat myös

⁵⁷ Talousrikostorjunnan johtoryhmän pöytäkirja 17.11.2011

palkanmaksua, kun taas Suomessa palkanmaksu käteisellä on jo eräin vähäisin poikkeuksin kielletty, joten sääntelyn tarvetta ei tältäkkään osin ole. Kolmanneksi ulkomailla toteutussa laajuudessa käteismaksukiellon tai maksukorttivaihtoehdon tarjoamisvelvollisuuden tehokas valvonta olisi todennäköisesti vaikeasti järjestettävissä, eikä tällaisia sääntöjä olisi helppo sanktioida sillä tavoin, että seuraamukset olisivat yhtäältä oikeasuhtaisia ja toisaalta riittävän tehokkaita. Lisäksi EU:ssa rahanpesudirektiivin valmisteilla olevat muutokset kiristänevät voimassa olevaa rahanpesusääntelyä merkittävästi ja lisäävät jatkossa muun muassa rahanpesun selvittelykeskukselle tulevien ilmoitusten määrää huomattavasti. Kansallisesti osana harmaan talouden toimintaohjelmaa selvitetään mahdollisuutta luovuttaa rahanpesuilmoitustietoja laajemmin muiden viranomaisten, muun muassa veroviranomaisten käyttöön. Nämä sääntelyhankkeet tulevat toteutuessaan osaltaan lisäämään myös käteisen käytön valvontaa.

Työryhmä viittasi siihen, että sähköistä maksamista on joissain maissa edistetty myös kannustimilla, kuten vero-ohjauksella. Työryhmän mukaan tiedottamisessa tulisi pyrkiä viestintään, jonka avulla lisättäisiin sähköisten maksutapojen käyttöä ja lisättäisiin kansalaisten tietoutta maksutapojen kustannuksista.

Arviointi. Selvitys mahdollisuuksista rajoittaa käteisen rahan käyttöä elinkeinotoiminnassa toteutettiin kehysriihen linjausten edellyttämällä tavalla. Tämä kehysriihen ohjelmakohta on toteutettu aiotulla tavalla myös aikataulunsa puolesta. Siitä huolimatta, että työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä päätyi kielteiselle kannalle sen suhteen, että käteisen käyttöä elinkeinotoiminnassa edelleen rajoitettaisiin, asiaa on vastedeskin seurattava. Mikäli tällöin havaitaan epäkohtia käteisen käytössä, on asiaan puututtava lainsäädäntötoimin. Toisaalta varauksellisesti on suhtauduttava esimerkiksi verokannustimien käyttöön sähköisen maksamisen edistämiseksi, koska se olisi omiaan monimutkaistamaan verotusta ja lisäämään hallinnollista taakkaa/sääntelytaakkaa. Lisäksi verotuen muotoiset verokannustimet ovat omiaan rapauttamaan veropohjaa.

12 Kuljetusalaa koskevat muutokset

12.1. Joukkoliikennelaki

Tausta. Liikennettä koskevien lakien muutokset eivät olleet mukana valtioneuvoston periaatepäätöksen hankeluettelossa, vaikka niistä oli talousrikostorjunnan johtoryhmän pöytäkirjan mukaan ohjelman valmisteluvaiheessa keskusteltu. Vuoden 2011 joulukuussa voimaan tulleessa joukkoliikennelain muutoksessa (1219/2011) harmaan talouden torjunta oli keskeisessä roolissa. Hallituksen esityksessä (101/2011) harmaa talous mainitaan 36 kertaa. Taustalla oli eduskunnan 3.1.2011 tekemä päätös harmaan talouden estämiseksi tehtävistä toimenpiteistä eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tehtyjen selvitysten ja valiokunnan käsittelyn jälkeen. Harmaan talouden torjumisen katsottiin edellyttävän laaja-alaisia toimenpiteitä. Hallituksen esityksen mukaan tiekuljetusala, erityisesti tavarankuljetus, on katsottu sellaiseksi toimialaksi, jossa harmaan talouden riski on suuri. Vaikka havaitut ongelmat ovat ilmenneet pääosin tavarankuljetuksissa, on tärkeää, että myös henkilöliikenteessä havaittuihin ongelmiin puututaan ajoissa. Siksi esityksessä ehdotettiin useita toimenpiteitä harmaan talouden vähentämiseksi. Jotkut toimenpiteet, kuten yrityksen pakollinen toimipaikka ja tarkastusten suuntaaminen riskiyrityksiin, perustuivat uusiin EU:n säädöksiin.

Esityksen mukaan harmaan talouden estämiseksi lupaviranomaisen olisi vuosittain tarkastettava eri viranomaisilta saamiensa tietojen perusteella, täyttääkö liikenteenharjoittaja edelleen liikenneluvan saamisen edellytykset. Sen jälkeen lupaviranomaisen olisi ryhdyttävä ongelmatilanteissa toimenpiteisiin liikenneluvan peruuttamiseksi. Tässä yhteydessä yrityksiin voitaisiin tehdä tarkastuksia yrityksen toimipaikassa. Nämä ehdotukset perustuivat pääasiassa EU:n mainittuihin asetuksiin. Lisäksi ehdotettiin vakavaraisuutta koskevan vaatimuksen kiristämistä, liiketoimintakiellon huomioon ottamista lupaa peruutettaessa, muidenkin yrityksessä toimivien henkilöiden kuin liikenteestä vastaavan henkilön hyvämaineisuuden tarkastamista sekä hyvämaineisuuden tarkastelujakson pidentämistä yhdestä kahteen vuoteen.

Vuoden 2013 alussa voimaan tulleella joukkoliikennelain muutoksella (872/2012) Joukkoliikennelain 10 §:ää muutettiin siten, että joukkoliikenneluvan hakijan kotipaikan mukaan määräytyvän toimivaltaisen viranomaisen sijaan toimivaltainen viranomainen on aina Etelä- Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tällä lupahallinnon toimivallan keskittämiseksi oli hallituksen esityksen HE 143/2012 vp mukaan tarkoitus koota joukkoliikennelupiin liittyvä osaaminen ja työ yhteen paikkaan. Tavoitteena on, että lupahallinnon linjaukset ja toimintatavat ovat samanlaiset koko maassa. Tällä tarkoitetaan yhdenmukaista lain soveltamista liikennelupia myönnettäessä, yhtenäistä hakemusten käsittelyaikaa, samoja käytäntöjä luvanhaltijoiden valvonnassa ja sanktioinnissa sekä riskiluokitusjärjestelmän soveltamisessa.

Valtioneuvosto antoi 4.12.2014 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 315/2014 vp eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että harmaata taloutta linja-autoliikenteessä torjuttaisiin lisäämällä joukkoliikennelupa- ja kilpailulain muuttamisen estämistä koskeva ehto ja lisäämällä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeuksia muiden viranomaisten rekistereistä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2015.

Hallituksen esityksessä HE 315/2014 vp todetaan aikaisemmin vallinneesta oikeustilasta se, että joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytyksiin ei sisälly kriteerejä, joilla lupaviranomainen voi varmistua siitä, että hakija ei ole syylistynyt harmaan talouden harjoittamiseen. Harmaan talouden torjuntaa on kuitenkin painotettu hallitusohjelmassa. Laki-esityksen vaikutusarvioinnissa oletettiin, että joukkoliikennelain muutosehdotuksiin sisältyvillä konkurssiketjutuksen estävillä ja työnantajavelvoitteiden noudattamista korostavilla säännöksillä arvioidaan olevan harmaata taloutta torjuvia ja siten yhteiskunnallista hyvinvointia edistäviä vaikutuksia.

Arviointi. Joukkoliikennelakia muutettiin perustellen tätä uudistusta muun muassa harmaan talouden torjunnalla. Näin tapahtui siitä huolimatta, että joukkoliikennelain muutosta ei nimenomaisesti sisällynyt valtioneuvoston periaatepäätökseen eikä muihinkaan harmaan talouden torjuntaa koskeviin dokumentteihin. Uudistusta voidaan pitää oikeasuuntaisena ja periaatteellisesti tärkeänä. Ensinnäkin ketjukonkurssit ovat kiistatta yksi harmaan talouden ilmenemismuoto, johon on puututtava. Toiseksi joukkoliikennelain uudistus on esimerkki siitä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ei pidä lukkiutua vaalikauden alussa sovittuihin toimenpiteisiin, vaan kunkin valmistelevan ministeriön on seurattava tilannetta omalla hallinnonalallaan ja puututtava havaittuihin epäkohtiin markkinoilla. Tärkeää on kuitenkin se, että samalla huolehditaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan koordinoinnista asianmukaisesti.

12.2 Kaupalliset tavarankuljetukset tiellä (tavarankuljetuslaki)

Tausta. Hallituksen esityksen HE 193/2012 vp⁵⁸ voi nähdä palvelevan harmaan talouden torjuntaa. Keinoina ehdotettiin liikennelupapakon selkeyttämistä valvonnan parantamiseksi ja tasapuolisten kilpailun edellytysten luomiseksi. Lisäksi ehdotettiin liikennelupaehtojen kiristämistä eräiltä osin, kuljetuksen tilaajan vastuun lisäämistä lakia noudattavan kuljetusyrityksen valitsemiseksi ja liikennelupaviranomaisten tekemien tarkastusten lisäämistä. Lainsäädäntö tuli voimaan 25.4.2013. Tämä hanke ei sisällynyt tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan.

⁵⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Esimerkiksi liikennelupaehdoja kiristettiin niin, että lupa voidaan peruuttaa, jos luvanhaltija on olennaisesti laiminlyönyt työehtosopimuksen mukaisen palkan maksamisen tai muiden lakiin perustuvien työsuhte-etuuksien suorittamisen. Verojen maksamattomuus on jo aiemmin otettu huomioon. Lisäksi ketjukonkurssien estämiseksi vaadittaisiin luvanhaltijalta ja myös kuljetusyrityksen osaomistajilta tai siltä, joka omistamatta yhtiötä sitä tosiasiallisesti johtaa, ettei heillä ole konkurssia edeltäneen vuoden ajalta. Rikkomusten ja laiminlyöntien suunnitelmallisuus otettaisiin erityisesti huomioon luvan peruuttamista harkittaessa. Liikennelupaviranomaisten olisi vuosittain tarkastettava, että liikenneluvan saamisen ehdot ovat vielä voimassa. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikölle annettaisiin oikeus oma-aloitteisesti ilmoittaa lupaviranomaisille luvan peruuttamiseen liittyviä tietoja.

Arviointi. Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muutos kuvastaa sitä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ei pidä lukkiutua vaalikauden alussa sovittuihin lainsäädäntö- yms. hankkeisiin, vaan tarpeen tullen myös muut toimenpiteet voivat tulla harkittaviksi. Liikenne- ja viestintäministeriön oman arvion mukaan torjuntaohjelman suurimmat vaikutukset liittyvät kaupallisista tavarankuljetuksista annetun lain täytäntöönpanoon. (Selvitys 18/2014)

Kuljetusalan yritykset ovat tukeneet lähes yksituumaisina harmaan talouden torjuntaa. SKAL:n toteuttamassa kyselyssä vastanneista yli 90 prosenttia piti vuotuisia selvityksiä hyvänä asiana. Noin 85 prosenttia vastanneista katsoi, että menettely tervehdyttää kuljetusalaa ja miltei yhtä moni piti lupien menetystä hyväksyttävänä seurauksena velvoitteiden laiminlyönnestä. Yrityksille koituvat kustannukset hyväksyi alle puolet vastanneista. Miltei puolet vastanneista piti 200 toimijan lupien perumista vähäpätöisenä toimena harmaan talouden torjunnassa. (Harmaan talouden selvitysyksikkö (2014). Harmaa talous 2014)

12.3 Tehostetun liikennelupavalvonnan tuloksista

Etelä- Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on keskeinen rooli kuljetusalan harmaan talouden torjunnassa sen valvoessa joukko- ja tavaraliikennelupavalvonnan toimivaltaisena viranomaisena luvan hakijoiden ja haltijoiden yhteiskunnallisten velvoitteiden noudattamista. Lupavalvontayksikön suhteellisen pienet resurssit (15 htv) ja valvottavien suuren määrän huomioon ottaen yksikön mahdollisuuksilla saada Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköltä kootusti valvottavien velvoitteidenhoitoselvitykset on olennainen merkitys valvonnan onnistumiselle.

Liikennelupavalvontayksikön selvityksen⁵⁹ mukaan vuoden 2013 marraskuussa aloitetussa ensimmäisessä valvontajaksossa tarkasteltiin tavaraliikenneluvanhaltijoiden velvoitteiden hoitamista. Pohjajoukkona oli noin 15 500 yritystä, joista harmaan talouden selvi-

⁵⁹ Lupapäällikkö Pasi Hautalahti 27.10.2014

tysyksikkö toimitti ELY:lle tiedot 1 175 yrityksestä. Yritykset valikoituivat seuraavilla kriteereillä: erääntynyttä verovelkaa tai verotilin alijäämää yli 12 500 euroa, ulosottovelkaa yli 5 000 euroa, yrityshistoriassa talouden häiriömerkintöjä (konkurssi- tai sanerausvaihemerkintöjä), sekä vielä sellaiset yritykset, joiden toiminta oli kaupparekisterin mukaan lakannut. Valvontajakso päättyi suurimmaksi osaksi kesä-heinäkuussa 2014 tehtyihin valvontapäätöksiin seuraavasti:

- Ei toimenpiteitä (verotilin alijäämä korjaantunut, velkojen määrä yrityksen maksukykyyn nähden vähäinen): 499 yritystä.
- Liikenneluvat peruutettu valvonnan päätteeksi (osalta jo valvontajakson aikana; ml. konkurssit ja luvanhaltijan pyynnöstä peruutetut): 312 yritystä.
- Laiminlyönnit korjattu (usein tehty maksusuunnitelma Verohallinnon kanssa): 190 yritystä.
- Luvat rauenneet kesken valvontaprosessin (ei haettu uusintaa): 112 yritystä.
- Prosessi vielä kesken: 62 yritystä.

Joukkoliikennelain osalta Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuus on mukana nyt eduskunnassa olevassa joukkoliikennelain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä, minä johdosta selvitykset luvanhaltijoiden mahdollisista laiminlyönneistä on jouduttu keräämään manuaalisesti. Valvontakierros suoritettiin miltei samanaikaisesti tavaraliikenneluvan haltijoiden valvonnan kanssa. Tässä oli pohjajoukkona hieman yli 1 400 yritystä, joista tehtiin kaikki rekisteritarkastukset manuaalisesti. Velvoitteiden laiminlyönnistä kuultiin yhteensä 99 yritystä ja valvonta päättyi seuraaviin tuloksiin:

- Liikenneluvat peruutettu (ml. konkurssit ja luvanhaltijan pyynnöstä peruutetut): 48 kpl.
- Laiminlyönnit korjattu: 41 kpl.
- Ei toimenpiteitä: 6 kpl.
- Luvat rauenneet: 3 kpl.
- Kesken: 1 kpl

Hyvämaineisuustarkastukset (luvanhaltijan, liikenteestä vastaavan, yrityksen itsensä eli toimitusjohtajat ja vastuunalaiset yhtiömiehet) johtivat yhteensä 29 yrityksen kuulemiseen ja valvonta päättyi seuraavasti:

- Ei toimenpiteitä: 12 kpl.
- Varoitus ja riskiluokitus: 6 kpl.
- Soveltumattomaksi julistaminen ja liikenteestä vastaavan henkilön vaihto määrätty: 5 kpl.
- Liikenneluvat peruutettu: 5 kpl.

- Riskiluokitus: 1 kpl.

Kuljetusalan harmaan talouden torjuntaa on kehitetty myös raskaan liikenteen valvonta-operaatioiden yhteydessä. Liikkuva poliisi alkoi kehittää vuonna 2012 Road Policing -toimintamallia, jossa liikenteen valvonnan yhteydessä torjutaan harmaata taloutta. Vuoden 2014 aikana Road Policing -toimintamallin kehittämistä jatketaan siten, että Poliisihallitus on kohdentanut Lounais-Suomen poliisilaitokselle talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostamisrahaa kahden htv:n verran. Kehittämistyötä varten on laadittu toimintasuunnitelma ja erityisenä tavoitteena on pilotoida toimintamalli uuteen poliisilaitosrakenteeseen ja sekä syventää toimintamallin viranomaisyhteistyötä.⁶⁰

Kuljetusalan harmaan talouden valvontatoimintoihin osallistui liikennepoliisin johdolla muita viranomaisia, jotka toteuttavat omilla hallinnonaloillaan kuljetus-alan harmaan talouden torjuntaa. Viranomaisten sidosryhmistä operatiiviseen toimintaan kuljetusalan harmaan talouden torjunnassa ja paljastamisessa osallistuivat Lounais-Suomen poliisilaitoksen kanssa yhteistyössä Tulli, Raja, AVI ja ELY. Viranomaisyhteistyötä, lähinnä tietojenvaihtoa, toteutettiin näiden lisäksi syyttäjätöimen, verottajan, ulosoton, Harmaan talouden selvitysyksikön ja Trafin kanssa. Merkittävänä yhteistyötahona kuljetusalan harmaan talouden torjunnassa ja paljastamisessa oli Tulli, jolla on tavaraliikennelain nojalla toimivalta harmaan talouden valvontaan kuten poliisilla, esimerkiksi kuljetuksen tilaaja-vastuuvetoitteiden noudattamisen valvonnassa.⁶¹

⁶⁰ Sisäministeriö: Selvitys 18/2014

⁶¹ Poliisi Lounais-Suomi: Loppuraportti. Kuljetusalan harmaan talouden torjunta 15.10.2014

13 Tiedonvaihdon ja tietojen saannin tehostaminen

13.1 Harmaan talouden selvitysyksikön tietojen hyväksikäyttömahdollisuudet

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan saatujen kokemusten perusteella laajennettaisiin tarvittaessa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa harmaan talouden torjunnassa. Kehysriihen linjauksissa todettiin konkreettisemmin, että Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennettaisiin siten, että se kattaisi kaikki keskeiset yritystuet ja elinkeinoluvat silloin, kun niiden edellytyksenä on lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen.

Toteutus. Hallituksen esityksessä HE 193/2012 vp viitattiin siihen, että Harmaan talouden selvitysyksikkö tekee eri elinkeinomuotojen osalta ilmiöselvityksiä ja yrityksistä velvoitteidenhoitoselvityksiä. Ilmiöselvityksessä kuvataan harmaan talouden ilmiöitä ja harmaan talouden torjuntaa sekä näiden vaikutuksia yksilöimättä organisaatiota tai organisaatiohenkilöä. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ssä säädetään siitä, missä tarkoituksessa velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan tehdä. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi pykälää niin, että velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin tehdä myös liikenneluvan ehtojen täyttymisen tarkastamiseksi. Lain muutos tuli voimaan 25.4.2013.

Hallituksen esityksessä HE 193/2012 vp tavarankuljetuslaiksi tietojensaantioikeus oli vielä kytketty Harmaan talouden selvitysyksikön lakiin perustuvaan oikeuteen antaa pyydettäessä velvoitteidenhoitoselvitys. Velvoitteidenhoitoselvitys ei olisi kuitenkaan luonut sitä pyytävälle viranomaiselle uutta tiedonsaantioikeutta. Tämän vuoksi liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä LiVM 3/2013 vp päädyttiin siihen, että liikenneluvan myöntämiseksi, valvonnan suorittamiseksi ja luvan peruuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarvittavien välttämättömien tietojen saannista säätää tavarankuljetuslaissa. Valiokunnan mukaan säännöstä muutettiin siten, että valvontaviranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista tehtävää hoitavalta välttämättömät tiedot. Uudistuksen myötä mahdollistui velvoitteidenhoitoselvitysten laatiminen kaupallisista tavarankuljetuksista annetun lain (693/2006) ja joukkoliikennelain (869/2009) mukaista liikenneluvan myöntämistä ja peruuttamista varten. Lainmuutos tuli tältä osin voimaan 25.4.2013.

Joukkoliikennelainsäädäntöä koskeva HE 315 / 2014 vp on käsittelyssä Eduskunnassa. Hallituksen esityksessä HE 166/2014 vp ehdotettiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin muuttamista siten, että selvitysyksikkö voi laatia patentti- ja rekisterihallituksen pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen säätiölaisessa säädettyä säätiövalvontatehtävää varten. Hallituksen esityksessä HE 277/2014 vp ehdotettiin lisättäväksi uusi 15 kohta Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6.1 §:än. Säännösehdotuksen mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin tehdä myös työtaturma- ja ammattitautilaissa säädetyn valvonnan tukemiseksi. Mainittuun lakiin ehdo-

tetaan sekä Tapaturmavakuutuskeskukselle että vakuutusyhtiöille uusia vakuuttamisvelvoitteiden täyttämiseen liittyviä valvontatehtäviä, joiden tueksi olisi tarvittaessa käytettävissä myös Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat velvoitteidenhoitoselvitykset.

Harmaan talouden selvitysyksikössä on valmistunut elokuussa 2014 selvitykset ulkomaalaislupia käsittelevien viranomaisten (TEM, Migri, Poliisi), poliisin lupahallinnon (elinkeinoluvat) sekä julkisten tukien myöntäjien tiedonsaantioikeuksien laajentamiseksi. Selvitysten pohjalta velvoitteidenhoitoselvityspalveluita voidaan laajentaa samassa yhteydessä, kun selvityksen pyytäväviranomaista koskevaa tietojen lainsäädäntöä muutetaan.

Haastattelujen mukaan Harmaan talouden selvitysyksikön asiakaspiiri on ollut laajenemassa muutoinkin. Asiakkaiksi ovat olleet tulossa hallituksen esityksiksi edenneet joukko-liikennelupien valvonta, säätiövalvonta ja tapaturmavakuutusvalvonta. STM valmistelee lainsäädäntöä tilaajavastuuvälvönnän ja ulkomaalaisvälvönnän liittämiseksi selvitysyksikön palveluiden käyttäjiksi. Laajempi joukko julkisten tukien myöntäjiä tulee TEM-konsernin myötä selvitysyksikön palveluiden käyttäjiksi.

Verohallinto on käynnistänyt VTPR-hankkeen (viranomaistietopalvelurajapinta) toteutuksen vuosille 2012–2017. VTPR on Verohallinnon ohjaama hanke, jonka tavoitteena on julkishallinnon yritystietovarantojen tietojen saattaminen joustavasti velvoitteidenhoitoselvitykseen oikeutettujen viranomaisten käyttöön. Hanke on Valtiovarainministeriön hallinnonalan VATU – kärkihanke. Hankkeen yhteydessä selvitetään laajennustarpeet jotka toteutetaan vaiheittain. Hankkeen tavoitteena on mahdollistaa selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten määrän lisääminen noin 10 000 selvityksestä (lähtötaso 2011) vähintään 100 000 selvitykseen vuodessa (tavoitetaso 2016) ilman henkilösvaikutuksia.

Harmaan talouden eri viranomaisille tuottamia tietopalveluja voidaan pitää mittavina. Vuonna 2013 viranomaisille tuotettujen velvoitteidenhoitoselvityspalvelujen määrä oli n. 33 000 ja vuonna 2014 n. 105.000. Erilaisia tiedontuottamistehtäviä (harmaan talouden ilmiöitä koskevat selvitykset, lausunnot ja artikkelit) valmistui vuonna 2013 yhteensä 63 ja vuonna 2014 yhteensä 59.

Harmaan talouden selvitysyksikkö lähetti joulukuussa 2014 palautekyselyn viranomaiskäytössä tarkoitetun harmaatalous.fi -sivuston käyttäjille. Kysely käsitti kysymyksiä sekä velvoitteidenhoitoselvityksistä että yksikön tietotuotteista ja tiedon jakamisen kanavista. Vastauksia kyselyyn saatiin noin 350. Kyselyn vastaajista 239 ilmoitti käyttävänsä velvoitteidenhoitoselvitys (VHS) -palvelua. Eniten vastaajia oli Ulosottohallinnosta. Seuraavaksi suurimmat vastaajaryhmät olivat Verohallinnosta, Tullista ja poliisista.

Velvoitteidenhoitoselvitysten saatavuutta arvioitiin kyselyssä keskiarvolla 4,55 (4=jokseenkin samaa mieltä) ja mediaaniluvulla 5 (5=täysin samaa mieltä). VHS-palvelun hyödyllisyys toimenpiteiden kohdistamisessa sai arvosanan 4,25 (mediaani 4) ja toimenpiteiden suorittamisessa 4,21 (mediaani 4). Harmaan talouden selvitysyksikön tarjoaman

muun tiedon saatavuus ja hyödyllisyys arvioitiin mediaaniluvulla 4. Parhaan arvosanan sai uutiskirjepalvelu (4,14).

Arviointi. Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevaa lainsäädäntöä on muutettu asteittain sen suuntaisesti, mitä valtioneuvoston periaatepäätöksessä on edellytetty. Haastatteluissa ilmeni myös uusia potentiaalisia tietojen käyttäjiä ja tiedon tarpeita. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos olisi saatava velvoitteidenhoitoselvitysten piiriin ja useat viranomaiset toivoivat tietojen käyttömahdollisuutta myös omaa analyysitoimintaansa eikä pelkästään konkreettisten tapausten paljastamista tai tutkimista varten.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on onnistunut tarkastelukaudella kehittymään merkittäväksi poikkihallinnollisten tietopalvelujen tuottajaksi ja välittäjäksi muille viranomaisille. Sen ilmiöselvitykset ja tilannekuvaraportit ovat olleet tärkeänä pohja-aineistona valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelussa ja toimenpiteiden sekä niiden vaikutusten seurannassa.

13.2 Rahanpesutietojen hyväksikäyttömahdollisuudet

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi laajennetaan tarkemman selvityksen perusteella esimerkiksi ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan rahanpesun torjunnan tietojen käyttö viranomaistoiminnassa nykyistä laajemmin. Perustelujen mukaan tämä voisi tarkoittaa rahanpesutietojen käyttämistä esimerkiksi verotuksessa. Vastuuministeriönä on periaatepäätöksen mukaan sisäministeriö.

Toteutus. Hallitus on 4.12.2014 antanut eduskunnalle ns. pakotelakiesityksen (HE 288/2014vp). Tähän esitykseen sisältyy ehdotus rahanpesulain 35 §:n 2 momentin muuttamiseksi siten, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen määritelmä kattaisi lisäksi sellaisten rikosten estämisen ja paljastamisen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva rikoshyöty on saatu tai saataisiin.

Perustelujen mukaan Rahanpesun selvittelykeskuksessa ei suoriteta pääsääntöisesti rikosten esitutkintaa, joten pykälän 2 momenttiin ehdotetun muutoksen tarkoituksena on, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi, että kyse on rahanpesun tai terrorismin rahoituksen selvittelyssä paljastuneen rikoksen esitutkintaan saattamisesta. Käytännössä nykyinen määritelmä ei mahdollista tietojen luovuttamista lain 37 §:n nojalla esimerkiksi ulosottoviranomaiselle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottomiehen pakotteita koskevien täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi. Muutos myös osaltaan toteuttaisi hallitusohjelmassa 2011 edellytetyllä tavalla viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamista.

Kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä säännösmuutostarpeita valmisteltiin ulkoasiainministeriön asettamassa virkamiestyöryhmässä, jonka mietintö⁶² valmistui vuoden 2013 helmikuussa. Työryhmän mukaan nykyinen määritelmä ei mahdollista tietojen luovuttamista lain 37 §:n nojalla esimerkiksi vero- tai ulosottoviranomaiselle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi vero- tai säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottoviranomaisen täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi.

Työryhmä ehdotti lain 37 §:n 5 momenttia muutettavaksi siten, että tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi *sekä viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi*. Sääntely kattaisi siten myös rahanpesun paljastamisen ja olisi jo edellä mainitulla tavalla yhdenmukainen poliisilaissa poliisille säädettyjen tehtävien kanssa. Rahanpesun selvittelykeskus arvioisi yksittäistapauksessa, koska tietoja olisi tarpeellista luovuttaa. Muutos tehostaisi hallitusohjelmassa 2011 edellytetyllä tavalla viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

Saaduissa lausunnoissa (mm. Tietosuojavaltuutettu ja Finanssialan Keskusliitto) tietojen luovutusmahdollisuutta pidettiin kuitenkin liian laajana. Saadun palautteen perusteella rahanpesulain tietojen luovuttamista koskeva ehdotus on rajattu niin, että rahanpesun selvittelykeskuksen saamia tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä *vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi*.

Hallituksen esityksen mukaan Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutusta koskevaa momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä näihin liittyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Pykälään ehdotettiin lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan päätöksen tietojen luovuttamisesta tekee selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Rahanpesun selvittelykeskus arvioisi kussakin tapauksessa erikseen, olisiko tietoja tarpeellista luovuttaa.

Arviointi. Ehdotus rahanpesutietojen laajemmasta hyväksikäytöstä on ollut mukana jo 4. talousrikostorjuntaohjelmassa. Sen mukaan sisäministeriö laatii selvityksen rahanpesutietojen nykyistä laajemmasta käytöstä rikostorjunnassa vuoden 2006 aikana. Perusteluna todettiin mm. EU:n komission esittäneen arvonlisäveron väärinkäytöksiä koskevassa raportissaan rahanpesun valvontaa varten annettujen tietojen hyväksikäyttöä karuselli-kauppojen ja muiden EU:n varoihin kohdistuvien väärinkäytösten torjunnassa.

⁶² Ulkoasiainministeriö. Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut. Työryhmämietintö 2013

Toteutumaton hanke siirtyi 5. talousrikostorjuntaohjelmaan (17.12.2009). Sen mukaan Sisäasiainministeriö selvittäisi vuonna 2010 rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa rahanpesun valvonnasta annettujen tietojen käyttömahdollisuuksien laajentamista talousrikosten ja harmaan talouden torjunnassa valvonnan tehostamiseksi. Perusteluissa todettiin asian siirtyvän edellisestä talousrikostorjuntaohjelmasta. Rahanpesun selvittelykeskuksen ilmoitusvelvollisilta vastaanottamista ilmoituksista, joissa esirikos on todettavissa, 8-10 % siirtyy rahanpesua koskevien säännösten mahdollistamina poliisin esitutkintaan. Tavoitteena olisi selvittää mahdollisuudet laajentaa rahanpesua varten annettujen tietojen käyttämistä esimerkiksi verotuksessa Ruotsin mallin mukaisesti. Ruotsissa poliisi ilmoittaa rahanpesua varten saamia tietoja Ruotsin verohallinnolle.

Edelleen toteutumattomana hanke otettiin mukaan nykyiseen tehostettuun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan. Asian etenemistä on käsitelty useaan otteeseen talousrikostorjunnan johtoryhmässä. Sisäministeriön ja Poliisihallituksen edustajien esittämien kannanottojen mukaan kyseessä on kokonaisuudessaan varsin herkkä asia, jonka valmisteluun tulisi kytkeä muun muassa rahoituslaitosten edustajia. Rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen luovutusoikeuden laajentamisoikeutta harkittaessa tulee ottaa huomioon, kuinka luovutusoikeuden laajentaminen vaikuttaa ilmoitusaktiivisuuteen. Samalla on viitattu siihen, että rahanpesulaki tulee kokonaisuudessaan uusitavaksi EU:n seuraavan rahanpesudirektiivin yhteydessä.⁶³

Yhteenvedona tilanteesta voidaan todeta, etteivät nyt annettuun hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen käyttömahdollisuuksista toteuta valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvää tavoitetta näiden tietojen käyttämisestä viranomaistoiminnassa nykyistä laajemmin. Asian etenemistä voidaan pitää hitaana ottaen huomioon, että se on mukana nyt kolmannessa talousrikostorjuntaohjelmassa.

Rahanpesun valvontatietojen laajempaa käyttömahdollisuutta harmaan talouden torjunnassa piti viranomaisille suoritetussa kyselyssä merkittävänä tai erittäin merkittävänä 75 % vastanneista verotarkastajista (244 vastaajaa, neljänneksi tärkein toteutumattomista hankkeista), 71 % talousrikostutkijoista (92 vastaajaa, samoin neljänneksi tärkein toteutumattomista), 77 % talousrikossyyttäjistä (17 vastaajaa, 7. tärkein) ja 89 % ulosoton erikoisperintätehtävissä olevista (19 vastaajaa, toiseksi tärkein toteutumattomista hankkeista). Haastatteluissa sai kannatusta ajatus, että rahanpesun selvityskeskukseen saamia epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia voida käyttää laajemmin harmaan talouden torjunnassa.

⁶³ Tähän viitataan myös hallituksen esityksen 288/2014 yleisperusteluissa, joiden mukaan esitystä valmisteltaessa tiedossa on Euroopan unionissa valmisteltavana oleva niin sanottu neljäs rahanpesudirektiivi (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen), joka toteutuessaan aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

13.3 Tilintarkastajien raportointivelvollisuus rikosepäilyistä

Tavoite. Kehysriihen päätösten mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet säätää tilintarkastajille raportointivelvollisuus rikosepäilyistään. Aikataulutavoitteeksi määriteltiin se, että arviomuistio toimitettaisiin lausunnolle alkusyksystä 2013 ja mahdolliset lainsäädäntötarpeet toteutettaisiin vuonna 2014.

Toteutus. Suomen tilintarkastuslainsäädäntöä leimaa tilintarkastajan salassapitovelvollisuus, joka estää tilintarkastajaa kertomasta epäilemistään rikoksista viranomaisille rangaistuksen uhalla. Poikkeuksena ovat rahanpesuepäilyt. Tässä suhteessa esimerkiksi Suomen ja Ruotsin lainsäädäntö poikkeaa olennaisesti toisistaan. Huomionarvoista on myös se, että tilintarkastajien raportointivelvollisuudesta on Suomessakin käyty keskustelua noin 20 vuotta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi 14.8.2013 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tilintarkastuslain muuttamisesta. Tilintarkastuslakia oli tarkoitus muuttaa siten, että tilintarkastajalla olisi velvollisuus ilmoittaa tilintarkastuksen aikana ilmenneistä rikosepäilyistä tarkastuksen kohteena olevan yhteisön tai säätiön vastuuvollisille. Jos nämä eivät ryhtyisi ilmoituksen johdosta riittäviin toimenpiteisiin, tilintarkastajalla olisi tietyissä tilanteissa velvollisuus ilmoittaa epäilynsä myös poliisille. Lausuntokierroksella annettujen lausuntojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö päätyi erottamaan esitysluonnoksesta erilliseen jatkovalmisteluun ristiriitaisia näkemyksiä herättäneen ehdotuksen tilintarkastajan rikosepäilyjä koskevaksi ilmoitusvelvollisuudeksi. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan lakiesityksen olisi joka tapauksessa ollut tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa.

Hallituksen esitys HE 212/2014 vp tilintarkastuslain muuttamiseksi jätettiin eduskunnalle syksyllä 2014. Esityksessä ehdotettiin tilintarkastuslakia muutettavaksi siten, että tilintarkastajalle säädettäisiin velvoite ilmoittaa tilintarkastuksen aikana ilmenneistä säännösten tai määräysten vastaisuuksista tarkastuksen kohteena olevalle yhteisölle tai säätiölle. Jos yhteisö tai säätiö ei ilmoituksen johdosta ryhtyisi toimiin, olisi tilintarkastajalla velvollisuus tehdä ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle. Lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alussa.

Tilintarkastuslakia muutettaisiin myös tilintarkastajan tehtävästä eroamisen ja tilintarkastajan salassapitovelvoitteen osalta. Lisäksi lain termistöä päivitetttäisiin. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alussa.

Arviointi. Luonnos hallituksen esitykseksi tilintarkastuslain muuttamiseksi lähti lausuntokierrokselle nopeasti kehysriihen jälkeen. Luonnos sisälsi säännökset siitä, miten tilintarkastajien raportointivelvollisuus rikosepäilyistä toteutettaisiin. Siitä huolimatta, että hallituksen esityksen viemisessä eteenpäin ilmeni ongelmia, esitys HE 212/2014 vp saatiin jätettyä eduskunnalle syksyllä 2014. Tilintarkastuslain muutos on kokonaisuutena ottaen käynnistetty joka tapauksessa kehysriihessä esitettyjen linjausten mukaisesti aiotussa aikataulussa.

Tilintarkastuslain muutos on kokonaisuutena ottaen käynnistetty lähtökohtaisesti kehysriihessä esitettyjen linjausten mukaisesti, vaikkakin lain voimaantulo on viivästynyt jonkin verran aiotusta. Viimeisimpien haastattelujen mukaan tällä hetkellä ei ole varmuutta, ehtiikö laki tulla voimaan tämän hallituskauden aikana.

Tilintarkastajien raportointivelvollisuutta rikosepäilyistä voidaan puolustaa useilla syillä, kuten sillä, että tilintarkastajilla on toimensa vuoksi luonteavat mahdollisuudet jäljittää rikosepäilyjä. Näin ollen tällä keinolla olisi kiinnijäämisriskiä nostava vaikutus. Rikosepäilyistä raportointi ei kuormittaisi hallinnollisesti muita kuin sellaisia yrityksiä, joilla todennäköisesti saattaa olla epäselvyyksiä talousasioiden hoitamisessa. Näin ollen tilintarkastajien raportointivelvollisuus kohdentuisi tarkoituksenmukaisella tavalla yrityksiin. Edelliseen liittyen on oletettavissa, että tilintarkastajien raportointivelvollisuus rikosepäilyistä ei kasvattaisi yritysten hallinnollista taakkaa sanottavastikaan. Lisäksi tilintarkastajien raportointivelvollisuus parantaisi yritysten välistä kilpailuneutraliteettia: rikollisin keinoin kilpailuetua hankkimaan pyrkivät yritykset eivät onnistuisi tässä pyrkimyksessään yhtä helposti, jos raportointivelvollisuus olisi voimassa. (ks. myös HE 212/2014 vp)

Samalla on kuitenkin syytä panna merkkeille, että ilmoitusvelvollisuus ei ole tässä tapauksessa eikä aina muutoinkaan osoittautunut helposti toteutettavaksi ja aktiivisesti sovellettavaksi keinoksi. (ks. esimerkiksi Huhtamäki (2000) rahanpesuepäilyjen ilmoitusvelvollisuuteen liittyen) Tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuuksien on katsottu lisäävän tilintarkastajan vastuuta ja siten tilintarkastuksen hintaa. Tämän vuoksi myös tilintarkastajien korvausriski saattaa kasvaa. (Mähönen (2008)) Viimeksi mainitun laiset näkökohdat ovat toisaalta vain yksi punnus vaa'assa puntaroitaessa tilintarkastajien raportointivelvollisuuden käyttöönottoa, kun toisessa vaakakupissa on talousrikollisuuden torjunta.

13.4 Vihjetietopalvelu

Tavoite. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan tarkoituksena on ottaa käyttöön viranomaisvalvonnan tueksi keskitetty verkkopalvelu, jonne yksittäiset kansalaiset voivat ilmoittaa harmaata taloutta koskevista havainnoistaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp korostettiin kiinnijäämisriskin korkeuden merkitystä taistelussa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta vastaan. Näin ollen vaikka mietinnössä ei eksplisiittisesti mainittu vihjetietopalvelusta, kyseistä keinoa kiinnijäämisriskin nostamiseksi voidaan pitää hyvin mietinnön hengen mukaisena.

Toteutus. Verohallinnolla, poliisilla ja Tullilla on tällä hetkellä käytössään erilaisia järjestelmiä kansalaisten vihjetietojen vastaanottamiseen. Harmaan talouden selvitysyksikössä on tehty selvitys 1/2014 "Viranomaisten keskitetty vihjetietopalvelu". Vihjeiden määrät ovat olleet erisuuruisia eri viranomaisilla ja kaikki viranomaiset eivät tilastoi saatuja vihjeitä. Vihjeiden määrän suuruudeksi on arvioitu 4 000–7 000 kappaletta.

Harmaan talouden ministerityöryhmän kokouksessa 19.2.2014 päätettiin luopua keskitetyn palvelun luomisesta siihen liittyvien ongelmien vuoksi. Toisaalta jokaisen viranomai-

sen olisi varmistettava, että sillä on käytössään sähköinen palvelu, jonne viranomaiselle voi toimittaa vihjeitä harmaasta taloudesta. Kullakin viranomaisella olisi oltava myös prosessi siitä, miten vihjeet käsitellään viranomaisessa.

Arviointi. Viranomaisvalvonnan tueksi ei ole otettu käyttöön keskitettyä verkkopalvelua ja tästä vaihtoehdosta on sittemmin päätetty luopua. Vihjetietopalvelun kehittäminen olisi tarpeen erityisesti olosuhteissa, joissa viranomaisten omat voimavarat kiinnijäämisriskin nostamiseksi ja ylläpitämiseksi voivat osoittautua vajavaisiksi. *Talousrikosten jäljittämistä on edistettävä ilmiantojärjestelmällä.* Tätä näkökohtaa painotettiin myös eräissä haastatte- luissa. Asia liittyy myös tiedonvaihto-oikeuksiin. Ilmiantojärjestelmää muutoin kehitettä- essä on hyödynnettävä niitä kokemuksia, joita esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on ns. leniency-järjestelmästä.

14 Insolvenssioikeus

14.1 Konkurssilain uudistaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli konkursseihin liittyvien talousrikosten torjunnan tehostaminen syyttäjän, konkurssiasiamiehen toimiston ja pesänhoitajien työnjaon uudistamisella asioiden esitutkintaan saattamiseksi. Tarkoituksena oli myös käytäntöjen kehittäminen niin, että pesänhoitajat tekisivät tutkintapyyntöjä rikosepäilyistä nykyistä enemmän. Lisäksi päämääränä oli itsekriminointisuojaan huomioon ottaminen konkurssimenettelyssä. Hankekokonaisuus oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Hallituksen esitys HE 86/2012 vp laeiksi konkurssilain sekä takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 24 §:n muuttamisesta annettiin eduskunnalle 17.9.2012. Esityksessä ehdotettiin muun muassa, että pesänhoitajan tulisi tarvittaessa syyttäjälle toimitettavan velallisselvityksen sijaan tehdä tietyistä pesänselvityksessä ilmenneistä rikosepäilyistä ilmoitus poliisille. Lisäksi itsekriminointisuojaä käsiteltiin perustuslain, kansainvälisten sopimusten, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön valossa. Velallisen itsekriminointisuoja konkurssimenettelyssä nostettiin esille myös lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 12/2012 vp.

Konkurssilakiin sisällytettiin 1.3.2013 alkaen säännös siitä, että pesänhoitajan tulee tarvittaessa syyttäjälle toimitettavan velallisselvityksen sijaan tehdä tietyistä pesänselvityksessä ilmenneistä rikosepäilyistä ilmoitus poliisille. Konkurssilain 14 luvun 5.4 §:ssä (86/2013) todetaan nykyisin seuraavaa: ”Jos on syytä epäillä, että velallinen on saattanut syyllistyä velkojia vastaan tehtyyn rikokseen, kirjanpitorikokseen tai muuhun sellaiseen elinkeinotoiminnassa tehtyyn rikokseen, jolla saattaa olla velkojien maksunsaannin tai pesän selvityksen kannalta vähäistä suurempi merkitys, pesänhoitajan tulee tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille.” Konkurssiasiaain neuvottelukunnan suositus 18/2013 ”Pesänhoitajan velvollisuus tehdä rikosilmoitus” tarjoaa seikkaperäisemmät suuntaviivat ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä.

Pesänhoitaja tekee rikosilmoituksen myös raukeavissa konkurseissa. Kysymys voi olla varsin monenlaisista rikosnimikkeistä. Toisaalta vähämerkityksellisistä teoista ei rikosilmoitusta tehdä. Konkurssiasiaain neuvottelukunnan mukaan useiden tuhansien eurojen suuruinen rikos ei olisi enää vähäinen; tosin suurempiakin euromääriä on käytännössä mainittu. Kirjanpidon hävittämisestä, kätkemisestä ja kokonaan laiminlyömisestä on kuitenkin tehtävä rikosilmoitus aina; samoin liiketoimintakiellon rikkomisesta. (Hämäläinen 2014)

Rikosepäilyjen ilmoittamista on käsitelty lukuisissa pesänhoitajille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa. Konkurssiasiamiehen toimisto on järjestänyt myös syyttäjien ja poliisin kanssa talousrikostorjuntaa käsitteleviä tapaamisia. Tarkoituksena on saada aikaan yhte-

näisiä toimintamalleja esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja pesänhoitajan väliselle yhteistyölle. (Selvitys 18/2014)

Erikseen on syytä kiinnittää huomiota hallituksen esitykseen HE 193/2012 vp, jossa ehdotettiin muutettavaksi muun muassa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annettua lakia. Lakiesityksen mukaan ketjukonkurssien estämiseksi vaadittaisiin luvanhaltijalta ja myös kuljetusyrityksen osaomistajilta tai siltä, joka omistamatta yhtiötä sitä tosiasiallisesti johtaa, ettei heillä ole konkurssia edeltäneen vuoden ajalta. Rikkomusten ja laiminlyöntien suunnitelmallisuus otettaisiin erityisesti huomioon luvan peruuttamista harkittaessa. Uudistus tuli voimaan 25.4.2013.

Arviointi. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti lainsäädäntöä on uudistettu siltä osin, että pesänhoitajan on tarvittaessa tehtävä tietyistä pesänselvityksessä ilmenneistä rikosepäilyistä ilmoitus poliisille. Tätä täydentää Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositus. Lisäksi uudistus toteutettiin tavoitellussa aikataulussa. Tällä hetkellä ei ole käytettävissä tilastotietoja pesänhoitajien tekemistä rikosilmoituksista. Jo ennen uudistusta pesänhoitajat olivat tehneet Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan 9 % rikosilmoituksista, kun syyttäjät olivat tehneet 16 % rikosilmoituksista.

Se, että pesähoitajat tekevät aina ilmoituksen liiketoimintakiellon rikkomisesta, on omiaan tehostamaan liiketoimintakiellon valvontaa. Samalla tämä yksityiskohta korostaa sitä, että yksittäiset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimet muodostavat kokonaisuuden, jossa oikeanlaisella koordinoinnilla voidaan edesauttaa keinojen vaikuttavuutta.

Tiedonhallintajärjestelmästä pesänhoitajien tekemien rikosilmoitusten määrästä informaatiota saataneen vuoden 2015 alkupuolella. Poliisilta saatujen tietojen mukaan pesänhoitajien ilmoitusvelvollisuus olisi lisännyt konkursseihin liittyviä juttuja. Ilmoitukset ovat olleet yleensä ottaen laadukkaita. Osa ilmoituksista on tosin todettu alkuselvittelyjen jälkeen aiheettomiksi. Jossakin haastattelussa tosin epäiltiin, että pesänhoitajia kiinnostaa enemmän velkojien siviilisatavien takaisinsaanti kuin rikosten esiin saaminen. Eräät haastateltavat puolestaan kiittelivät nykyisten pesänhoitajien ammattitaitoa korostaen samalla, että he ovat yleensä erikoistuneet pesänhoitoon eivätkä toimi samalla puolustusasianajajina.

Haastatteluista välittyi yleisesti se käsitys, että pesänhoitajien ilmoitusvelvollisuutta koskeva uudistus näyttäisi toimivan, vaikkakaan se ei näy vielä tilastoissa. Julkisselvitykset ovat viime aikoina vähentyneet, ja onkin mahdollista, että rikosilmoituksilla korvataan niitä. Kipupisteeksi on osoittautunut kysymys siitä, missä vaiheessa asia on niin merkityksellinen, että siitä on syytä tehdä rikosilmoitus. Voimavarat kannattaisi keskittää merkittäviin juttuihin eikä vähäisiin asioihin. Toisaalta pelkästään euromäärän perusteella ei voida tehdä ratkaisua asian merkittävyydestä, vaan asiaa on arvioitava myös siitä näkökulmasta, mitä esimerkiksi kirjanpidon puutteellisuuden taustalla on. Tämä asia on ollut esillä koulutuksessa. Vuoden 2014 marraskuussa toteutetun haastattelun mukaan lainsäädännön muutostarpeita ei olisi.

Itsekriminointisuoja otettiin seikkaperäisesti huomioon konkurssilain muutoksen lainvalmistelun yhteydessä. Kuten lakivaliokunta mietinnössään LaVM 12/2012 vp totesi, itsekriminointisuojan sisältö ja ulottuvuus ovat perustuneet yksittäisiä tapauksia koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöön, joista on vaikea johtaa yleistä oikeusohjetta. Toisaalta itsekriminointisuojusta säätäminen laissakin on osoittautunut haasteelliseksi.

14.2 Ulosoton erikoisperinnän tehostaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumista sekä viranomaisyhteistyötä kehittämällä edelleen ja vahvistamalla ulosoton erikoisperintää, jonka tehtävänä on puuttua yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa täytäntöönpanoa välttelevien velallisten väärinkäytöksiin ja epäasianmukaisiin menettelyihin sekä toimia osaltaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torujana sekä rikoshyödyn poisottajana. Hanke sisältyi muihin kiireellisesti toteutettaviin asioihin.

Toteutus. Erikoisperintätoimintaa on ollut vuodesta 1996 alkaen. Tuolloin varsinaiset osastot olivat vain Helsingin ja Lapin ulosottovirastossa. Lisäksi erikoisperinnän parissa toimi muutamissa muissa ulosottovirastoissa yksittäisiä ulosottoviranomaisia. Valtakunnallinen erikoisperintä käynnistettiin syksyllä 2011 ja sitä vahvistettiin 10 henkilötyövuodella vuoden 2012 keväällä. Tällä hetkellä erikoisperintä on organisoitu kuuden erikoisperintäalueen avulla kattaman koko maa. Jokaisella alueyksiköllä on kokopäivätoimisesti vouti, ylitarkastaja sekä kihlakunnanulosottomiehiä. Erikoisperintä vastaa pääosin viranomaisyhteistyötarpeesta. Erikoisperinnästä on sijoitettu koko- tai osapäiväisesti osa henkilökunnasta paikalliseen viranomaisyhteistyöhön. Erikoisperinnän vakiintuminen ja laajentuminen alkavat myös näkyä toimintaa kuvaavien mittareiden positiivisessa kehityksessä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa yhteistyö erikoisperinnän ja muiden viranomaisten välillä on ensiarvoisen tärkeää.

Ulosoton erikoisperintä tutkii vaikeasti selvitettäviä ulosottoasioita, joissa omaisuus usein on pyritty järjestelemään velkojen ulottumattomiin. Vuonna 2013 erikoisperinnän tuloksena velkojille tilitettiin noin 39,2 miljoonaa euroa; vuonna 2012 vastaava tulos oli noin 12,1 miljoonaa euroa. Erikoisperinnän tulokseen kuuluvat myös velallisten suoraan velkojille suorittamat maksut, velallisen ja velkojan solmimat maksusopimukset sekä muille ulosottoviranomaisille tai yhteistyötahoille toimenpiteiden kohteiksi osoitettu omaisuus. Kaikki edellä mainitut erät huomioon ottaen oli erikoisperinnän rahamääräinen tulos vuonna 2013 noin 76,5 miljoonaa euroa (vuonna 2012 36,7 miljoonaa euroa). Valtakunnanvoudinviraston tietojen mukaan erikoisperinnän rahoituksesta osa katkolla vuoden 2015 jälkeen (Minkkinen 2014).

Talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouksessa 19.9.2013 todettiin, että viranomaisyhteistyö oli käynnissä ja mittarit olivat käytössä. Valtakunnanvoudinviraston tietojen mukaan Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysraportit

saadaan nopeasti, millä on olennainen merkitys ulosoton kannalta. Erikoisperintä on vaikiintunut siten, että kutakin kuutta erikoisperintäaluetta johtaa päätoiminen erikoisperintävouti. Harmaan talouden vastustamiseen tarkoitettujen varojen kohdistamisella on saatu vuonna 2012 yhteensä 10 henkilötyövuotta lisää Valtakunnanvoudinviraston tietojen mukaan. (Minkkinen 2014)

Mainittakoon, että itsekriminointisuoja on noussut esille myös ulosoton yhteydessä. Korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisussa KKO:2014:82 todettiin seuraavaa:

A oli velvoitettu sakon uhalla saapumaan ulosottoselvitykseen ja täyttämään tietojenantovelvollisuutensa. A ei ollut täyttänyt hänelle asetettua tietojenantovelvollisuuttaan vedoten siihen, että hän saattaisi itsensä ja läheisensä syytteen vaaraan ja myöhemmin siihen, että ulosottovelkojat olivat nostaneet häntä vastaan rikossyytteen, johon ulosottoselvityksessä esitetyt kysymykset liittyivät. Kysymys oli siitä, oliko A:lla esittämillään perusteilla oikeus kieltäytyä tietojenantovelvollisuutensa täyttämisestä ottaen huomioon mitä ulosottokaaren 3 luvun 73 ja 91 §:ssä on säädetty ulosottoselvityksessä saatujen tietojen luovutus- ja hyödyntämiskiellosta.

Vuosikirjaratkaisussa käsiteltiin myös *ne bis in idem* -periaatetta. Korkein oikeus korosti, että kiello tulee sovellettavaksi ainoastaan kahden rikosprosessiksi luonnehdittavan menettelyn kesken. Ulosottoselvitys toimitetaan ulosottokaaren 3 luvun 57 §:ssä mainituin edellytyksin velallisen taloudellisen tilanteen selvittämiseksi. Uhkasakko voidaan asettaa tietojen antamisen tehosteeksi. Kysymys oli näin ollen sellaisesta velallisen taloudellisen tilanteen selvittämisestä, joka ei liittynyt rikosoikeudelliseen arviointiin. Aikaisempi syyttämättäjäättämisspätös ei siten estänyt *ne bis in idem* -kiellon perusteella uhkasakon asettamista.

Arviointi. Valtioneuvoston periaatepäätöstä ulosoton erikoisperinnän osalta voidaan pitää täsmällisesti muotoiltuna ja siinä mielessä tarkoituksenmukaisena. Tällöin näet ilmenee selvästi ensinnäkin se, että ulosoton erikoisperinnän tehtävänä on puuttua yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa täytäntöönpanoa välttelevien velallisten väärinkäytöksiin ja epäasianmukaisiin menettelyihin. Edellä mainittu osoittaa sen, että selkeästi määritelty tavoitteen asettaminen on ensimmäinen tae harmaan talouden torjuntahankkeiden vaikuttavuudelle. Tähän on useita syitä. Ensinnäkin täsmällisesti muotoiltu tavoite palvelee lainsäätäjää ja lainvalmistelua. Toiseksi se palvelee viranomaisia siinä, että nämä pystyvät paremmin priorisoimaan työtehtäviään. Kolmanneksi selkeästi muotoillut tavoitteet tarjoavat hyvän mittarin sille, onko tavoitteita onnistuttu saavuttamaan. Koska vaikuttavuuden analysointi on tällöin yksiselitteisempää, voidaan tehdä yksiselitteisemmin jatkokysymykset siitä, miksi tavoitteiden saavuttamisessa on epäonnistuttu ja mitä pitäisi tehdä, jotta tavoitteiden saavuttamisessa onnistuttaisiin paremmin vastaisuudessa.

Ulosoton erikoisperintä laajennettiin vuonna 2011 koko maan kattavaksi. Tuloksia voidaan pitää rohkaisevina. Erikoisperinnän tärkeimpänä vaikutuksena on pidetty velkojen maksun välttelyyn liittyvien väärinkäytösten ennaltaehkäisyä. Kiinnijäämisriskin kasvattaminen karsii velkojen maksun välttelyä ja usein samalla talousrikoksiin syyllistymistä.

Talousrikollisuudella saadun rikoshyödyn pois saaminen puolestaan heikentää myöhempiä talousrikollisuutta, koska toiminnan pyörittäminen vaatii varoja. (www.valtakunnanvoudinvirasto.fi) Erikoisperinnän onkin katsottu toteuttavan tehtävänsä tuloksekkaasti. (Selvitys 18/2014)

Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa haastatteluihin nojaten, että ulosoton tehokkuus perustuu tietojen saantiin, ja että jokainen tiedonsaantikapeikko muodostaa samalla esteen harmaan talouden torjunnalle. Jos ulosotolla olisi mahdollisuus saada rahanpesutietoja kattavammin, pystyttäisiin paremmin ohjamaan ulosoton selvittelytyötä sellaisiin kohteisiin, joiden esiin nouseminen ulosoton suuresta asiamaasta ei muutoin olisi niin helppoa. Myös tiedonkulku toiseen suuntaan on syytä nostaa esille. Ulosotolla on näet oikeus, muttei velvollisuutta ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvitykselle. Ilmoittaminen on kuitenkin tehty teknisesti niin hankalaksi, että ilmoitus jää helposti tekemättä. Haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että ulosotolla olisi tarve saada käyttöönsä Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiä omaa analyysitoimintaansa ja kohdevalintaansa varten.

Siitä huolimatta, että erikoisperintä on tehostunut, työtä edelleen riittää. Tavallisimmissa tapauksissa erikoisperintä kohdistuu yrittäjävelalliseen, joka yhden tai useamman konkurssin myötä on menettänyt omaisuutensa ja ylivelkaantunut. Velallinen kuitenkin jatkaa yritystoimintaa bulvaanien nimissä. Bulvaanit ovat yleensä lähisukulaisia, joiden nimiin tosiasiaa velallisen toiminnasta kertyvää ja hänen määräysvallassaan olevaa varallisuutta voidaan kerryttää. Toisen huomattavan ryhmän erikoisperintävelallisista muodostavat talousrikolliset, joiden velat syntyvä nopeasti väärinkäytösten ilmitulojen jälkeen verohallinnon maksuunpanojen tai rikoksiin perustuvien vahingonkorvausvelvollisuuksien johdosta. Kyseiset toimijat ovat varautuneet väärinkäytösten ilmituloon ja varallisuus on pyritty järjestelemään jo ennalta siten, että korvausten maksaminen saataisiin vältettyä. (Harmaan talouden selvitysyksikkö (2014). Harmaa talous 2014) Tyypillisten erikoisperinnän kohteena olevien velallisten luonne pitäisi ottaa huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä. Tällöin keskeiseksi muodostuvat rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn ja rikoshyödyn poissaamista koskevan käännetyn todistustaakan kehittäminen

14.3 Ulosottomenettelyssä varattomiksi todettujen yritysten poistaminen kaupparekisteristä

Tavoite. Kehysriihen päätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet poistaa ulosottomenettelyssä varattomiksi todetut yritykset kaupparekisteristä. Tavoitteena oli, että selvitys valmistuu syksyn 2013 kuluessa. Päävastuutahoksi asiassa osoitettiin oikeusministeriö, muuksi vastuutahoksi työ- ja elinkeinoministeriö.

Toteutus. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksen 8/2014 mukaan oikeusministeriössä ei ollut vielä keväällä 2014 käynnistetty selvitystä asiasta. Sitä vastoin Harmaan

talouden selvitysyksikkö käynnisti ilmiöselvityksen ulosotossa varattomaksi todettujen yrityksen poistamiseksi kaupparekisteristä. Selvitys valmistui syyskuussa 2014.⁶⁴

Selvityksessä on pääasiassa Verohallinnon rekistereiden perusteella kartoitettu ulosotossa varattomaksi ja esteelliseksi todettujen yritysten toimivuutta, taloudellista asemaa ja luotettavuutta sekä tiettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitoa. Selvityksen pääasiallisiksi kohdejoukoksi valittiin sellaiset ulosoton Uljas-järjestelmässä olleet yritykset, jotka on todettu ulosottomenettelyssä varattomaksi tai suppeassa ulosotossa esteellisiksi vuosina 2009–2013 ja joiden y-tunnus on tietojen poimintahetkellä ollut Verohallinnon asiakasrekisterissä. Näitä yrityksiä poimitui yhteensä 27 831.

Kohdejoukon yritysten toiminnan havaittiin olevan tavallisesti suhteellisen lyhytkestoista. Kaksi kolmesta yrityksistä on poistettu ennakkoperintärekisteristä laiminlyöntiperusteella. Koko kohdejoukosta verovelallisia oli 77 prosenttia ja niiden verovelan kokonaismäärä oli yli 908 miljoonaa euroa. Konkurssivaiheita oli lähes neljänneksellä kohdejoukon yrityksistä. Organisaatiohenkilöiden kohdejoukon ulkopuoliset yritykset olivat yli 90 prosentin todennäköisyydellä verovelkaisia.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on tehnyt ehdotuksen, jonka mukaan ulosotossa varattomaksi todetut yritykset pitäisi poistaa kaupparekisteristä viranomaisaloitteisesti. Selvitysten mukaan huomattava osa ulosotossa varattomaksi tai suppeassa ulosotossa esteelliseksi todetuista yrityksistä ei ole enää Verohallinnon ennakkoperintä-, arvonnäkövero- tai työnantajarekistereissä ja osa on poistunut myös kaupparekisterissä. Lyhyen elinkaaren yritysten lisäksi joukossa on korostuneesti myös verovelkaisia yrityksiä. Kohdejoukon yrityksistä lähes 60 prosenttia oli tarkasteluaikana todettu ulosotossa toistuvasti varattomaksi tai suppeassa ulosotossa esteelliseksi. Varattomuudesta tai suppean ulosoton este oli todettu yli kuusi kertaa 12 prosentille yrityksistä. Arvioitaessa varattomuudesta absoluuttisuutta voidaan todeta, että kerran varattomaksi tai esteelliseksi todettu yritys todetaan tällaiseksi toistamiseen huomattavasti suuremmalla todennäköisyydellä, kuin että yritys jatkaisi työnantajana tai kykenisi kannattavaan liiketoimintaan. Ulosoton varattomuudesta voidaankin pitää tosiasiallisena vahvistuksena sille, että yrityksen toiminta ei ole kannattavaa ja sen liiketoiminta tulee päättymään lähiaikoina.

Tällä hetkellä ei ole olemassa sellaista viranomaismenettelyä, joka olisi suoraan sovellettavissa varattomaksi todettujen yritysten poistamiseen kaupparekisteristä. Koska tavallinen ulosottomenettely sisältää jo nyt prosessina osatekijät, joiden perusteella yrityksen taloudellinen asema ja velvoitteiden hoitoon käytettävissä olevien varojen määrä tulee virkavastuulla selvitettyksi, ulosotossa todetulle varattomuudelle voisi olla mahdollista antaa merkitystä myös harkittaessa yrityksen oikeutta jatkossa kuulua kaupparekisteriin. Varattomuudesta voisi toimia eräänlaisena impulssina, jonka johdosta varattomaksi todettu yritys siirtyisi erilliseen viranomaisharkintaan sen selvittämiseksi, täytyvätkö tilan-

⁶⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö: Ulosottomenettelyssä varattomaksi todetut yritykset. Ilmiöselvitys 13/2014

teessa kaupparekisteristä poistamisen edellytykset. Viranomaisharkinnan sisältö, laajuus ja sen tarkempi toteuttamistapa tulisi määritellä myöhemmin erillisen selvityksen perusteella. Yrityksen kaupparekisteristä poistamiseen tällä hetkellä tähtäävät säännökset sisältävät yrityksen edustajien oikeuden tulla kuulluksi ja sama oikeus tulisi sisältyä prosessiin myös silloin, jos yritys poistettaisiin kaupparekisteristä varattomuusesteen johdosta. Kuten tällä hetkellä muutoinkin, kaupparekisteristä poistaminen perustuisi viranomaisen asiakirjanäytön perusteella tekemään harkintaan, johon asianosaiset voisivat halutessaan ja mahdollisuuksiensa rajoissa vaikuttaa omilla toimillaan ja lausumillaan.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on esittänyt kaksi erilaista sääntelyvaihtoehtoa sille, että ulosottomenettelyssä varattomaksi todetut yritykset poistettaisiin kaupparekisteristä. Ensinnäkin esille on nostettu se, että poistouhan alaiset ja hiljattain poistetut yritykset siirrettäisiin erilliseen omaan rekisteriinsä. Tällöin ne voisivat säilyä jonkin aikaa edelleen tietyllä tavoin rekisteröityneinä, mutta ne eivät olisi enää osa samaa kaupparekisteriä, kuin muut yritykset ovat. Jos tällainen erillinen rekisteri perustettaisiin, sen tulisi olla julkinen verovelkarekisterin tapaan, josta liikeyumppaneilla ja muilla tahoilla olisi mahdollisuus todeta yrityksen heikentynyt taloudellinen tilanne. Tämä puolestaan edistäisi tervettä liiketoimintaa ja heikentäisi osaltaan harmaan talouden toimimismahdollisuuksia. Siitä huolimatta, että vaihtoehtoon sisältyisi mainitun laisia etuja, sen ongelmaksi muodostuisivat kustannukset, joita aiheutuisi niin hallinnolle kuin elinkeinonharjoittajille. Järjestelmä myös monimutkaistuisi, mistä olisi haittaa erityisesti pienimmille yrityksille. Toinen sääntelyvaihtoehto olisi se, että yrityksille määrättäisiin kaupparekisteriin ilmoittamisvelvollisuus, jos yritys todetaan varattomaksi kaikkien sillä ulosotossa vireillä olevien asioiden osalta. Tämä toimisi samalla tavoin, kuin velvollisuus ilmoittaa kaupparekisteriin oman pääoman menettämisestä. Mahdollista olisi myös, että ulosottomies voisi tehdä vastaavan ilmoituksen kaupparekisteriin, kuin mitä tällä hetkellä ilmoitetaan luottotietorekisterien pitäjille. Kyseisessä vaihtoehdossa hyvänä puolena on se, että näin nojataan jo voimassa olevaan sääntelyyn.

Ulosottoviranomaisten haastatteluissa tuotiin esille, että varattomien yritysten poistaminen kaupparekisteristä selkeyttäisi ulosottomenettelyä. Yritys, jonka asiat tulevat ulosotoperintään, voisi menetellä vain seuraavalla tavalla:

- Yritys maksaisi velkansa joko omalla varallisuudella tai hankkimalla yhtiölle muuta rahoitusta, jolla yhtiön talous saadaan kuntoon.
- Yritys hakeutuisi yrityssaneeraukseen, jos se voidaan tervehdyttää siten kuin yrityssaneerausta koskevassa lainsäädännössä säännellään.
- Yritys päätyisi konkurssiin itsensä tai velkojan hakemana. Tällöin yhtiön taloudellinen tilanne selvitetään ja konkurssimenettelyn lopputuloksena yhtiön varallisuus käytetään velkojen maksamiseen ja yrityksen toiminta lakkaisi.
- Mikäli mikään edellä mainituista vaihtoehdoista ei toteudu, yritys todetaan ulosottomenettelyssä varattomaksi. Ulosottomenettelyssä olisi toteutettava laadukas velallisselvitys, jonka perusteella varattomuus voidaan todeta. Tämän jälkeen yritys siirtyisi menettelyyn, jossa kuuluttamisen tai muun selkeän määrä-

muotoisen menettelyn avulla etsitään yrityksen muita velkojia ja muuta mahdollista omaisuutta. Tässä vaiheessa yritys voisi itse huolehtia taloudellisten edellytysten kuntoon saattamisesta siten, että yritys täyttää sen talouden ja kirjanpidon osalta lain edellyttämät vähimmäisvaatimukset. Jos edellytykset eivät täyttyisi, ”minikonkurssissa” olisi realisoitava ulosoton toimesta yhtiön varat ja tämän jälkeen yritys poistuisi rekisteristä samaan tapaan kuin loppuun viedyn konkurssin lopputuloksena.

Arviointi. Käsillä oleva hanke on jäänyt pahasti jälkeen sille asetetusta aikataulusta eikä ole vielä valmistunut. Toisaalta Harmaan talouden selvitysyksikkö on tehnyt ilmiöselvityksen, joka palvelisi yhtäältä itse hankkeen toteuttamista, ja toisaalta myös sille vaihtoehtoisten ratkaisumallien toteuttamista.

15 Talousrikosprosessin kokonaisajan lyhentäminen

15.1 Yleistoimet talousrikosprosessin lyhentämiseksi

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli talousrikollisuu-
teen liittyvän rikosprosessin kokonaisajan lyhentäminen laajalla toimenpidekokonaisuus-
della:

1. Laajojen rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan tiiviillä esitutkintaviranomaisten ja syyttäjäyhteistyöllä ja kehittämällä syyttäjän rajaamismahdollisuuksia.
2. Syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönoton mahdollisuudet arvioidaan.
3. Viranomaistoiminnassa tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää hallinnollisten sanktioiden käyttämistä rikosoikeudellisen prosessin sijaan vähäisissä rikoksissa.
4. Kehitetään ja arvioidaan keinoja, joilla sellaiset rikosjutut, joissa on lukuisa määrä asianomistajia, pystytään nykyistä sujuvammin käsittelemään rikosprosessissa ilman, että asianomistajien oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu.
5. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakien uudistusten toteuttamista seurataan erityisesti oikeussuojakeinojen ja rikosten torjunnan kannalta.

Päävastuutahona on ollut oikeusministeriö, muina keskeisinä vastuutahoina sisäasiainministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus ja Tullihallitus.

Talousrikosprosessien lyhentäminen sisältyi muihin kiireellisesti toteutettaviin asioihin. Eduskunnan tarkastusvaliokunta korosti myös mietinnössään TrVM 9/2010 vp tarvetta lyhentää talousrikosprosesseja. Mietinnössä nostettiin esille useita erilaisia keinoja.

Valmisteluaikataulu oli seuraava:

- • viranomaisyhteistyön tehostaminen käynnistetään välittömästi;
- • syyttäjän rajaamismahdollisuuksia ja syyteneuvottelujärjestelmää koskeva selvitystyö saatetaan loppuun 2012 loppuun mennessä;
- • hallinnollisen sanktioiden käyttämisen lisäämistä koskeva uudistus verojen osalta valmis 2012;
- • asianomistajien kuulemismenettelyasiat sekä esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilaki-en uudistusten vaikutusten seuranta valmis 2015

Toteutus. Talousrikosprosessien kokonaisajan lyhentämisaikaan viittaavia havaintoja on hallituskaudella useita. Esimerkiksi harmaan talouden ministerityöryhmässä kiinnitettiin huomiota 2.10.2012 siihen, että talousrikossyyttäjätoiminnan kehittämishanke oli eden-

nyt. Valtioneuvoston kanslian 28.2.2013 päivätyssä tarkastelussa mainittiin, että talousrikollisuuteen liittyvää esitutkinta-aikaa ja oikeusprosessia oli pyritty lyhentämään. Syyttäjälaitoksessa oli kehitetty esitutkintayhteistyötä poliisin kanssa. Vaativien talousrikosasioiden syyteharkinta-aika lyheni 190 päivästä 174 päivään. Kaikkien talousrikosasioiden syyteharkinta-aika lyheni reilusta viidestä kuukaudesta alle viiteen kuukauteen. Osana harmaan talouden torjuntaa oli laadittu järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiaa, jossa selvitettiin järjestäytyneen rikollisuuden nykytila, lähiajan kehitysnäkymät ja tavoitetila. Lisäksi oli selvitetty järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan uuden erityislain ja hallinnollisten toimenpiteiden tarvetta.⁶⁵ Talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouksessa 19.9.2013 todettiin, että poliisin ja syyttäjien yhteiset koulutukset olivat käynnistyneet; pääosassa oli tällöin ollut esitutkintayhteistyö.

Talousrikosprosessin keston lyhentämiseksi on toteutettu seuraavanlaisia toimenpiteitä:

- Maaliskuussa 2013 julkaistiin hallitusohjelman mukainen oikeudenhoidon uudistamisohjelma 2013–2025.
- Syyteneuvottelua koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle toukokuussa 2013 (HE 58/2013). Hallituksen esityksen 58/2013 vp osalta on saatu 21.3.2014 perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 7/2014 vp). Eduskunta hyväksyi lait vähäisin muutoksin. Ne tulevat voimaan 1.1.2015 (L 670–675).
- ETL/PKL ja poliisilakia koskevat lainsäädäntömuutosten "tarkistuspaketit" on laadittu yhteistyössä SM:n kanssa. ETL/PKL tarkistuspakettien osalta lait ovat tulleet voimaan 1.1.2014.
- Syyttäjälaitoksen toimintalinjoihin (24.2.2012) vuoteen 2020 sisältyy useita rikosvastuun toteuttamisen tehostamista koskevia toimenpiteitä. Syyttäjän asema syyteprosessin johtajana vakiinnutetaan, mikä edellyttää mm. esitutkintayhteistyön tehostamista, yhteistä koulutusta esitutkintaviranomaisten kanssa, syyteneuvottelujärjestelmän säätämisen edistämistä ja sen välitöntä täysimittaista käyttöönottoa säätämisen jälkeen sekä syyttäjäparien ja -ryhmien käyttämisen tehostamista. Syyttäjien erikoistumisjärjestelmän (joka koskee mm. talousrikoksiin erikoistumista) kehittämishankkeen työryhmien raportit ovat valmistuneet. Erikoistumisjärjestelmään tehtävät muutokset on tarkoitus saattaa VKSV:ssä alkamassa olevan jatkovalmistelun jälkeen voimaan viimeistään vuoden 2015 alusta.
- Annettiin HE 2/2013, jossa rikoksen uhrille ehdotettiin oikeutta hakea tuomioistuimen vahvistamaa vahingonkorvausta valtion varoista kirjallisella hakemuksella Oikeusrekisterikeskukselta. Eduskunta on hyväksynyt (5.4.2013) hallituksen esityksen vähäisin muutoksin ja lainmuutos on tullut voimaan 1.6.2013 (L 347/2013).

⁶⁵ Valtioneuvoston kanslia 28.2.2013. Hallitusohjelman tavoitteiden ja toimien toteuma. Hallituskauden puolivälin kokonaistarkastelu.

- Poliisin ja syyttäjän yhteiset koulutukset ovat käynnistyneet syksyllä 2013, esitutkintayhteistyö on tällöin ollut pääosassa. Koulutuksiin ovat osallistuneet esitutkintaviranomaisina myös Tulli ja Rajavartiolaitos.

Haastatteluissa viitattiin siihen, että Oikeudenhoidon uudistamisohjelma sisältää useita toimenpiteitä, joilla pyritään oikeusprosessien tehokkuuteen mukaan lukien niiden ajallisen keston lyhentäminen. Ohjelman toteuttaminen on käynnissä. (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) Toimenpiteet voidaan jakaa kahteen ryhmään. Osa toimista on välittömästi talousrikosprosessin kestoa lyhentäviä, toisin sanoen toimenpiteet kohdistuvat suoraan talousrikosprosessien kestoon vaikuttaviin tekijöihin. Osa toimista on luonteeltaan välillisiä, jolloin ne vaikuttavat yleisesti rikosprosessien kestoon ja siinä mukana myös talousrikosprosesseihin. Esimerkiksi suunnitellussa oikeudenhoidon uudistamisohjelmissa valtaosa on nimenomaan luonteeltaan jälkimmäisiä toimia.

Talousrikostutkinnassa juttujen määrät ovat viime vuosien aikana tasaisesti lisääntyneet. Talousrikollisuuden tilannekuvassa III/2014 todettiin, että vuoden 2013 aikana poliisin tietoon tulleiden avoimien talousrikosilmoitusten määrä kasvoi selkeästi edellisen vuoden tilanteesta ja vuoden lopussa avoimia ilmoituksia oli yhteensä 2 215 kappaletta. Avoimien ilmoitusten määrä on jatkanut edelleen kasvuaan ja vuoden 2014 kesäkuun lopussa niitä oli yhteensä 2 323 kappaletta. Toisaalta vuonna 2013 uusia ilmoituksia tuli poliisin tietoon yhteensä 1 804 kappaletta, mutta samana aikana päätettiin talousrikosilmoituksia yhteensä 1 822 kappaletta. Talousrikosjuttujen läpivirtaus on kuitenkin hidastunut vuoden 2013 kesäkuun ja vuoden 2014 kesäkuun välisenä aikana. Vanhojen juttujen eli yli kaksi vuotta sitten kirjattujen ilmoitusten osuus kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2012 saakka, mutta vuosien 2013–2014 aikana vanhojen juttujen osuus on laskenut selvästi. (Talousrikollisuuden tilannekuva III/2014)

Keskimääräinen prosessiaika vuonna 2013 päätetyissä talousrikosilmoituksissa oli 501 vuorokautta, joka on 46 vuorokautta enemmän kuin vuonna 2012. Vuoden 2014 ensimmäisellä neljänneksellä talousrikosilmoitusten sisälläoloaika oli päätettyjen juttujen osalta 526 vuorokautta ja toisella neljänneksellä 475 vuorokautta. Vuonna 2013 päätetyissä talousrikosjutuissa tutkinta-aika oli 331 vuorokautta ja vastaavasti avoimissa ja päätetyissä ilmoituksissa 355 vuorokautta. Vuoden 2014 toisella neljänneksellä tutkinta-aika oli päätetyissä jutuissa 311 vuorokautta ja kaikkien juttujen osalta tutkinta-aika oli 336 vuorokautta. (Talousrikollisuuden tilannekuva III/2014)

Vuosina 2010 – 2013 laajoiksi talousrikoksiksi luokiteltujen talousrikosasoiden käsittelyajat tuomioistuimissa ovat alentuneet 7,5 kuukaudesta 4,1 kuukauteen. Saapuneiden laajojen talousrikosasioiksi luokiteltujen asioiden määrä on samaan aikaan kasvanut 785 asiasta 852 asiaan. Lisäresurssit ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuomioistuinten käsittelemät rikosasiat eivät ole ruuhkautuneet. (Selvitys 18/2014)

Arviointi. Haastatteluissa todettiin, että edelleen yksi keskeinen ongelma on talousrikosprosessien pitkä kesto. Tämä aiheuttaa useanlaisia erilaisia hankaluuksia, kuten ongelmalisuudet vakuustakavarikossa. Toisaalta ne toimenpiteet, joihin talousrikosprosessin ly-

hentämiseksi on ryhdytty, eivät ole vielä voineet vaikuttaa, vaan tuloksia on odotettava ainakin pari vuotta.

Tähdittäessä talousrikosprosessin keston lyhentämiseen on otettava huomioon yhtä lailla keston välittömästi kuin välillisesti vaikuttavat tekijät. Eräs haastateltava korosti, että vireillä olevat, tietotekniikkaan lisääntyvään käyttöön liittyvät hankkeet, kuten ns. AIPA, lyhentävät rikosprosessia. Vaikeissa talousrikoksissa olisi myös vedettävä esitutinnan alkuvaiheessa syyttäjä mukaan siihen harkintaan, millaista todistusaineistoa hankitaan ja miten, jotta alusta alkaen esitutkinta suunnataan tarkoituksenmukaisesti syytteen menestymistä ajatellen.

Haastatteluissa nousi esille eräitä uusia ehdotuksia siitä, millä tavalla talousrikosprosessia voitaisiin lyhentää:

- Muutoksenhakutuomioistuimissa tulisi pääosin luopua todistajien uudelleen kuulemisesta. Tämä uudistus tulisi ulottaa muihinkin kuin talousrikosprosesseihin.
- Yleisesti tulisi joustaa oikeudenkäynnin suullisvaatimuksesta ja mahdollistaa vapaammin kirjallisten todisteiden käyttö.
- Rikosprosessissa suositeltiin sitä, että keskityttäisiin vain olennaisiin asioihin eli törkeimpiin rikoksiin, joilla on tosiasiallista vaikutusta rangaistukseen ja jättää vähäisemmät rikokset pienemmälle huomiolle.
- Myös aktiivisemman ja oikea-aikaisen henkilön kohdistuvien pakkokeinojen käytön katsottiin voivan edesauttaa rikosprosessin lyhentämistä.
- Yhteistyö poliisien ja syyttäjien kesken nähtiin keskeiseksi, jotta talousrikosprosessia saataisiin lyhennettyä. Tässä yhteydessä suositeltiin, että ammattitaitoisista tutkijoista ja syyttäjistä olisi syytä muodostaa esikäsittelytiimi, joka määritteli tutkinnan suuntaviivat.
- Eräät haastateltavat korostivat, että myös verottajan tulisi pyrkiä lyhentämään omia prosessejaan. Esimerkiksi maksuunpanoprosessia yritetään saada nopeammaksi, johon vaikuttaa muun ohella siirtyminen yhdenkertaiseen kuulemiseen.
- Verohallinnon asiantuntemusta tulisi käyttää enemmän hyödyksi verorikostutkinnassa.
- Puhtaasti käytännöllisiinkin näkökohtiin kiinnitettiin huomiota, kuten siihen, että sovitaan aikataulut yhteisesti ja että näistä aikatauluista pidetään kiinni.
- Tärkeänä pidettiin luopumista *adheesioperiaatteesta* eli siitä, että asianomistajan vaatimuksia ajetaan saman rikosjutun yhteydessä. Esimerkiksi isoissa nettipetosasioissa vahingonkorvausasiat pitäisi erottaa omaksi vahingonkorvausprosessiksi.

Edellä mainittu kertoo siitä, että talousrikosprosessin kokonaisajan lyhentämiseksi on ryhdyttävä hyvin laajaan kirjoon erilaisia toimenpiteitä, joista kaikki keinot eivät suinkaan ole lainsäädännöllisiä. Esimerkiksi esitutkintayhteistyössä on edelleen asenteellisia ongelmia, aikataulukysymyksiä voitaisiin yrittää ratkaista. Tehokas esitutkintayhteistyö edellyttäisi, että tutkittavat jutut olisivat reaaliaikaisia. Nyt syyttäjillä pyörii vanhoja juttuja aiheuttamassa aikatauluongelmia. Poliisin on vaikea saada käyntiin reaaliaikaisia juttuja. Vanhoille jutuille pitäisi järjestää ”siivoustalkoot”. Haastatteluissa ilmeni myös, että rikosprosessin lyhentämiseksi olisi keskeistä saada voimaan säännös toimenpiteistä luopumisesta. Tutkimispakosta ja syyttämispakosta pitäisi luopua. Pitäisi päästä eroon myös jutuista, joissa prosessista ei ole hyötyä, mutta joiden prosessi aiheuttaa suuria kustannuksia. Tällaisia ovat usein vanhat jutut, joissa rikoshyöty on ajat sitten hävitetty ja tuomioon tulee joka tapauksessa lievennystä prosessin pitkän kestoajan takia.

Vastedes joudutaan ottamaan käyttöön uusia keinoja, joilla talousrikosprosesseja lyhennetään jo pelkästään sen takia, että eräät suunnitteilla olevat toimet ovat omiaan pidentämään talousrikosprosesseja. Tässä valossa olisi harkittava vakavasti sitä, että pidättäydytään viimeksi mainitun laisista toimenpiteistä, kuten syyttäjien määrän vähentämisestä. Sekä prosessin kokonaiskeston että harmaan talouden torjunnan yleisen vaikuttavuuden kannalta kriittisin resurssiporras näyttää muodostuvan ammattitaitoisista talousrikossyyttäjistä, joiden oikea-aikainen mukana olo prosessissa voi merkittävästi nopeuttaa prosessia ja sen puuttuminen vastaavasti tehdä tyhjäksi myös muiden viranomaisten toimenpiteet.

15.2 Syyteneuvottelu

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli arvioida syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönoton mahdollisuudet. Hanketta luonnehdittiin muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi. Eduskunnan tarkastusvaliokunta tähdensi mietinnössään TrVM 9/2010 vp sitä, että talousrikosprosessien ylipitkää kestoja oli pyrittävä lyhentämään. Tämä mainittiin useita keinoja; ei kuitenkaan syyteneuvottelujen käyttöönottoa.

Toteutus. Oikeusministeriö asetti 10.10.2011 työryhmän selvittämään syytteestä sopimisen mahdollista käyttöönottoa sekä syyttämättäjättämisen järjestelmän kehittämistä yleisesti ja erityisesti lainsäädännön täydentämistä säännöksillä syyttämättäjättämispäätösten perustelemisesta, sekä tekemään mainituista kysymyksistä tarpeellisiksi katsomansa säännösehdotukset. Työryhmän mietintö ilmestyi seuraavana vuonna, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2012. ”Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen”. Jo ennen työryhmän asettamista ja oikeusministeriössä laadittiin, 15.1.2010 päivätty, syytteestä sopimista eli *plea bargainia* käsittelevä arviomuistio ”Resursseja säästävä menettely, jossa rikoksen varhainen tunnustaminen voisi läpinäkyvässä menettelyssä johtaa rikoksesta muutoin seuraavaa rangaistusta lievempään rangaistukseen”.

Hallituksen esityksessä HE 58/2013 vp ehdotettiin otettavaksi esitutkintalakiin ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin niin kutsuttua syyteneuvottelua koskevat säännökset. Syyttäjällä olisi oikeus tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimitettaisi kaikkien rikosten osalta, kun henkilön epäillään syyllistyneen useampaan rikokseen ja hän on tunnustamalla edistänyt rikosten selvittämistä eikä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan toimittamista. Syyttäjä voisi samalla sekä myös silloin, kun tutkittavana on yksi kokonaan tai olennaisilta osiltaan tunnustettu rikos, sitoutua vaatimaan rangaistusta lievemmän rangaistusasteikon mukaisesti. Uudistus on tulossa voimaan vuoden 2015 alussa. Toisaalta eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 5/2014 vp hallituksen esitykseen tehtiin tarkistuksia, vaikka uudistusta sellaisenaan pidettiin kannatettavana.

Arviointi. Syyteneuvottelujärjestelmä on esimerkki siitä, kuinka ns. selvityshankkeesta voi tosiasiasa muodostua lainsäädäntöhanke. Syyteneuvottelujärjestelmä on myös esimerkki siitä, että yksi vaalikausi on usein riittämätön, jotta uuden lainsäädännön vaikutuksia ja vaikuttavuutta onnistuttaisiin arvioimaan. Onhan syyteneuvottelua koskevan uudistuksen valmistelu alkanut jo nykyistä edeltävällä vaalikaudella ja se ehtii voimaan juuri nykyisen vaalikauden lopussa. Luonnollisestikaan tällaisissa olosuhteissa ei voi empiiriseen evidenssiin nojaten sanoa mitään syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön vaikutuksista, vaan vasta tulevan vaalikauden aikana on otettavissa kantaa syyteneuvottelujärjestelmän onnistuneisuuteen. Eräs haastateltava totesi, että järjestelmän olisi oltava voimassa vähintään kaksi vuotta ennen kuin sen vaikutuksista olisi tehtävissä päätelmiä.

Haastattelujen mukaan syyteneuvotteluista valmisteltiin vuoden 2014 loppupuolella koulutusta poliiseille, syyttäjille ja tuomareille. Uudistuksen luonteeseen kuuluu, että uusi järjestelmä tulee tosiasialliseen käyttöön vähitellen ja tietyllä viiveellä lain voimaan tulosta. Haastatteluissa painotettiin myös, että syyteneuvottelujen vaikutusta talousrikoksia koskeviin rikosprosesseihin tulee seurata tarkoin. Tällöin mainittiin, että syyteneuvottelujärjestelmä ei saa johtaa rikosoikeudenhoidon yhdenvertaisuutta loukkaavaan vakavien talousrikosten syyttämättä jättämiseen. Näkökantoja voidaan pitää kaikin puolin perustelluina.

Syyteneuvottelujen osalta nousi haastatteluissa esille eräitä kriittisiä kommentteja. Tällöin mainittiin muun muassa se, että lainvalmistelutöissä jäi valitettava epäselväksi, mistä syyteneuvotteluissa loppujen lopuksi olisi tarkoitus neuvotella. Syyttäjien kannalta säännöksissä tuotiin esiin eräitä pahoina pidettyjä ongelmia.:

Lainvalmistelussa lähtökohtana säännöksen soveltamiselle on pidetty vakavaa rikosta, jossa syyteoikeus vanhenee 10 vuodessa ja juttu tulee syyttäjän pöydälle alkuvaiheessa. Tosiasiasa jutut tulevat usein ilmi paljon myöhemmin ja myös tutkinta kestää kauan eli kun juttu tulee syyttäjälle, aikaa on jäljellä paljon vähemmän. Keskeinen ongelma on se, että epäilty voi missä tahansa vaiheessa perua tunnustuksensa eikä hänen tarvitse perustella sitä. Tämä antaa melkoiset pelaamisen mahdollisuudet. Syyteneuvottelun peruminen ei katkaise syyteoikeuden vanhentumista. Kaikki syyteneuvottelun aikana annetut lausumat menevät tällöin hyödyntämiskieltoon. Tunnustanut voi häipyä maasta ja jos häntä ei

ehditä tavoittaa, syyteoikeus vanhenee. Syytetty voi ensin tunnustaa, valittaa sitten ja perua tunnustuksensa. Syyttäjällä pitäisi tällöin olla valmius ja arsenaali täydelliseen pääkäsittelyyn.

Yksikin asianomistaja voi estää menettelyyn ryhtymisen eikä hänen tarvitse perustella tätä mitenkään. Laajoissa petosjutuissa voi olla satoja asianomistajia eikä sinne tarvita kuin yksi periaatteen ihminen estämään koko prosessin.

Haastatteluissa todettiin muun muassa, että syyteneuvotteluilla ei olisi vaikutusta esitutkintaan, mutta tuomioistuinprosessi saattaisi jossain määrin lyhentyä. Myös yleisemmin arvioitiin, tosin varovaisesti, että syyteneuvottelut saattaisivat lyhentää talousrikosprosessia. Haastatteluissa esitettiin eräitä spekulatioita syyteneuvottelujen vaikutuksista, kuten se, että yleistyykö järjestäytyneessä rikollisuudessa tilanne, jossa joku tunnustaa rikokset ja päästääkseen päämiehensä vastuusta.

Eräs kokeneista syyttäjistä korosti sitä, että syyteneuvottelujärjestelmä on ollut ensimmäinen toimenpide, jolla on pyritty nimenomaan keventämään talousrikosprosesseja. Hänen mukaansa lain suomia mahdollisuuksia voitaneen käyttää etenkin kirjanpitorikoksiin ja rekisterimerkintärikoksiin.

Pahimmillaan syyteneuvottelut saattavat antaa talousrikoksiin syyllistyneille mielikuvan, että heillä on mahdollista välttää rangaistuksista esimerkiksi silloin, kun on kyse kirjanpitorikoksista. Tämä ei luonnollisestikaan ole tarkoituksenmukaista, koska se heikentää rikosoikeudelliselle järjestelmälle ominaista pelotevaikutusta. Näin ollen syyteneuvottelut saattavat pahimmillaan johtaa siihen, että talousrikos- ja muiden rikosjuttujen määrä lisääntyy pitkällä aikavälillä. Syyteneuvottelut eivät siten lievennä tuomioistuinten ruuhkautumista vaan kyseinen järjestelmä voi sitä pahentaa. Tätä taustaa vasten on myös ensiarvoisen tärkeää, että syyteneuvottelujen empiirisiä vaikutuksia seurataan voimaantumisen jälkeisinä vuosina huolellisesti ja lainsäädäntöä tarvittaessa muutetaan.

Kenttätöitä tekevien viranomaisten suhtautumista syyteneuvotteluun voidaan pitää lähinnä epäilevänä tai odottavana. Viranomaisille suoritettuun kyselyyn vastanneista 17 talousrikossyyttäjistä 70 % piti syyteneuvottelun merkitystä harmaan talouden torjunnan kannalta vähäisenä ja vain yksi vastaajista merkittävänä. Kyselyyn vastanneista 92 talousrikostutkijasta kolmannes piti syyteneuvottelun merkitystä vähäisenä ja viidesosa merkittävänä. Vastanneista 14 verohallinnon asianvalvoijasta vain yksi piti syyteneuvottelun merkitystä suurena, loput vähäisenä tai kohtalaisena.

Erittäin tärkeänä on pidettävä, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa, kuten lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 5/2014 vp on myös edellytetty. Tällöin on huomiota kiinnitettävä erikseen muun muassa siihen, millä tavalla järjestelmä vaikuttaa talousrikollisuuden torjuntaan. Toisaalta syyteneuvottelumenettelyn käytännön merkityksen on haastattelujen perusteella oletettu jäävän vähäiseksi. Näin ollen menettelyllä ei sanottavastikaan nopeutettaisi talousrikosprosessia.

15.3 Hallinnolliset sanktiot vähäisissä rikoksissa

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli se, että viranomaistoiminnassa tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää hallinnollisten sanktioiden käyttämistä rikosoikeudellisen prosessin sijaan vähäisissä rikoksissa. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp puolestaan edellytettiin, että hallitus selvittäisi hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

Toteutus. Hallinnollisia seuraamusmaksuja on otettu käyttöön jossain määrin jo ennen tätä vaalikautta. Tässä voidaan mainita ylikuormamaksu (ylikuormamaksusta annettu laki (51/1982)) ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu (joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettu laki (469/1979)). Haastatteluissa katsottiin muun muassa, että kartelleita koskevat säännökset ovat toimivia ensinnäkin sen vuoksi, että sanktiot ovat ankaria. Toiseksi vaikuttavuutta on parantanut leniency-järjestelmä eli se, että yritys, joka paljastaa väärinkäytöksen, voi vapautua sanktiosta. Haastatteluissa korostettiin myös sitä, että hallinnollisten sanktioiden tarkoituksenmukaisuutta olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Yhtäältä niitä ei tulisi katsoa toimiviksi kaikissa olosuhteissa, mutta toisaalta niiden tarjoamia mahdollisuuksia ei tulisi tyrmätä kategorisesti.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2013 mainitaan tässä yhteydessä ensinnäkin se, että puheena olevaa tavoitetta toteuttaa hallituksen esitys HE 191/2012 vp eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunta on 22.10.2013 hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvät lainmuutokset, jotka ovat tulleet voimaan 1.12.2013. Toiseksi oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 todetaan keskipitkän aikavälin tavoitteena, että hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen edellytykset selvitetään. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014)

Työsuojelun seuraamusmaksujen käyttöönottoa käsiteltiin alkuvuodesta 2013 työsuojelun neuvottelukunnassa. Neuvottelukunta puolsi jatkoselvittämistä prosessiekonomisten hyötyjen näkökulmasta. Työsuojeluosaston säädösyksikössä on laadittu muistio hallinnollisista seuraamusmaksuista työsuojeluasioissa 13.5.2013, ja sosiaali- ja terveysministeriö on saanut muistiosta aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden lausunnot. Vastuualueiden lausunnoissa puollettiin hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa ja tehtiin ehdotuksia sen mahdollisista käyttötilanteista. Asiaa on käsitelty työturvallisuussäännöksiä valmisteleavassa neuvottelukunnassa viimeksi keväällä 2014. Neuvottelukunnassa esitettyjen käsitysten perusteella laiminlyöntimaksun käyttöönotolle ei ole tässä vaiheessa edellytyksiä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014) Tämä on mielenkiintoista suhteuttaa erään haastateltavan näkemykseen, jonka mukaan työsuojelurikoksissa hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat tarkoituksenmukaisia törkeimpiä juttuja lukuun ottamatta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällainen maksu ei ole PL 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan, vaan lainvastaisesta teosta määrättävä

sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä PL 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka PL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. (ks. esimerkiksi PeVL 9/2012 vp)

Yksi huomionarvoinen näkökohta tässä yhteydessä on myös se, että esimerkiksi vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle työnantajalle määrätyn laiminlyöntimaksun määrittämisessä on kysymys PL 124 §:n tarkoittamasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä HE 277/2014 vp katsottiin, että laiminlyöntimaksun määrittämisestä ei voitu säätää Tapaturmavakuutuskeskuksen tehtäväksi, vaan siten, että Valtiokonttori määräisi Tapaturmavakuutuskeskuksen hakemuksesta laiminlyöntimaksun vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle työnantajalle.

Hallinnollisia sanktioita silmällä pitäen keskeisessä asemassa on ensinnäkin se, että Oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaan tarkoitus on keskipitkällä aikavälillä yleisemmin selvittää edellytyksiä hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Tähän liittyen tarkoitus on lisäksi selvittää hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määrittämismenettelyjen mahdolliset puutteet, ja selkeyttää asiaa koskevaa sääntelyä. Asiassa on tekeillä vuoden 2014 lopussa ulkopuolinen selvitys. (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa sen pohtiminen, tulisiko liikenne- ja viestintäministeriön siirtä rikosoikeudellisen vastuun sijasta käyttämään hallinnollisia sanktioita.

Arviointi. Haastatteluissa hallinnollisten seuraamusmaksujen, kuten laiminlyöntimaksujen, kehittämistä on pidetty myönteisenä asiana, vaikka kriittisiä näkökohtia niiden laajenevaa käyttöä kohtaan myös esitettiin. Näiden seuraamusten käyttöönottoa on pidetty tarkoituksenmukaisena muutoinkin kuin harmaata taloutta koskevissa asioissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin samalla huolehdittava *ne bis in idem* -periaatteen huomioon ottamisesta. Sanktioiden käyttöönotossa ja käytössä on otettava huomioon se, ettei tarpeettomasti sanktioida tiettyjä laiminlyöntejä useampaan kertaan. Hallinnollisten sanktioiden kohdalla ei myöskään tule tinkiä oikeusturvasta varsinkin, kun kyseiset sanktiot voivat käytännössä olla taloudellisesti hyvin merkittäviä. Viimeksi mainittu johdattaa samalla siihen, että hallinnolliset sanktiot eivät välttämättä aina ole sen kustannustehokkaampia kuin rangaistuksetkaan, kuten haastatteluissa tuotiin esille. Hallinnolliset seuraamusmaksut on siis suunniteltava siten, että niillä on toivottu pelotevaikutus. Lisäksi hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpano on avainasemassa vaikuttavuutta ajatellen siinä missä muidenkin harmaan talouden torjuntaa varten sovellettavien keinojen toimeenpano.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen laajenevalla käyttöönnotolla voitaisiin nopeuttaa tapauksesta riippuen talousrikosprosesseja. Eräs haastateltava totesi, että verorikoksissa voisi ehkä enemmän painottaa veronkorotuksia ja jättää rikostutkintoja tekemättä, jos kyseessä olisi yhtiö, jolle veronkorotuksilla on todellista merkitystä. Toisaalta varattomille yhtiöille määrätyillä veronkorotuksilla ei olisi mitään käytännön merkitystä. Tämä oikeustieteen alan edustaja otaksui kuitenkin, että hallinnolliset seuraamusmaksut eivät sanottavasti talousrikosprosesseja lyhentäisi. Muutoin haastatteluissa nostettiin varsin vähän esille konkreettisia tapauksia, joissa hallinnollisia sanktioita tulisi soveltaa. Yhtenä tällaisena tapauksena mainittiin FIMEA:n havaitsemat velvoitevarastointiin liittyvät laiminlyönnit.

Eräs haastateltu oikeustieteilijä mainitsi, että vakavammissakin talousrikoksissa, kuten verorikoksissa, hallinnollisten sanktioiden käyttö oikeushenkilöitä vastaan voi olla hyvin perusteltavissa, mutta silloin on myös harkittava oikeushenkilöiden johtohenkilöihin kohdistettavien rikosoikeudellisten sanktioiden tarpeellisuus. Tähän liittyen todettiin, että *ne bis in idem* -periaate ei estä mainittua sanktioiden kahdenkertaisuutta. Näin talousrikosprosessit voisivat lyhentyä, kun saadaan resurssisäästöjä vähäisiin rikoksiin/rikkomuksiin kohdistettavista hallintosanktioista. Hallinnollisten sanktioiden käytön käytännön merkitys riippuisi olennaisesti siitä, miten ne yksityiskohdiltaan toteutettaisiin. Samanaikaisesti olisi luonnollisesti tingittävä rikosoikeudellisten seuraamusten käytöstä, jos tämän suuntaisella uudistuksella ylipäänsä haluttaisiin säästöjä ja edistää talousrikosten tutkinnan edellytyksiä. Toisaalta korostettiin, että hallinnolliset sanktiot eivät sovi juttuihin, joista voisi seurata vankeusrangaistus. Hallinnollisiin sanktioihin liittyy myös paljon potentiaalisia ongelmia, kuten itsekriminointisuoja.

16 Seuraamusten tehostaminen

16.1 Törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistusten korottaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää ja valmistella tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja ja kvalifioitujen tekemuotojen tarvetta rikosten törkeyden mukaan. Kysymyksessä oli muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi luonnehdittu hanke. Eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti myös mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että hallituksen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi. Lisäksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asiaan kiinnitettiin huomiota.

Toteutus. Talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouksen 9.4.2013 mukaan vankeusrangaistuksen kehittämiseksi oli asetettu työryhmä. Keväällä 2014 rangaistuskäytäntöä koskeva tiedon keruu oli aloitettu ja oikeusministeriö oli aikomuksissa tehdä asiasta selvityksen.

Arviointi. Selvitys- ja valmistelutyö rangaistusasteikoista ja kvalifioiduista tekemuodoista on käynnistynyt hitaasti. Näin ollen tässä ollaan jäljessä siitä aikataulusta, joka valtioneuvoston periaatepäätöksessä on määritelty. Erityisen ongelmallisena on pidettävä sitä, että asiaa ei todennäköisesti saada käsiteltyä vaalikauden aikana, minkä johdosta toimenpiteiden toteutuminen vaarantuu. Toisaalta on huolehdittava siitä, että kiinnijäämisriski talousrikoksista on uskottavalla tasolla. Vaalikaudella onnistuneena on pidettävä muun muassa useiden viranomaisten lisärahoitusta, jonka turvin on saatu selvä tehostus talousrikosten tutkintaan. Myös oikeusministeriön mukaan vaativiin ja laajoihin talousrikoksiin on voitu suunnata voimavaroja rikosprosessissa niiden hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisärahoitus on mahdollistanut lisäksi useampien reaaliaikaisten talousrikosjuttujen tutkimisen. (Selvitys 18/2014)

Ankarammat rangaistukset ovat jakaneet mielipiteitä haastateltujen kesken. Yhtäältä nykyistä rangaistusten ankaruutta on pidetty hyvänä eikä sanottaviakaan uudistustarpeita tältä osin ole nähty olevan olemassa; toisaalta useat haastateltavat ovat puoltaneet sitä, että törkeiden talousrikosten rangaistuksia kiristettäisiin.

Törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistusten kiristämistä on puollettu ensinnäkin sillä, että talousrikosten kohdalla suunnitelmallisuus on merkityksellisempää kuin eräiden muiden rikosten kohdalla. Ankarilla rangaistuksilla on katsottu olevan ennalta ehkäisevää merkitystä nimenomaan talousrikosten kyseessä ollessa. Eräät oikeustieteen edustajat puolsivat talousrikosten rangaistusten kiristämistä vedoten ensinnäkin WinCapita-juttuun, jossa tuomittiin maksimirangaistus törkeästä petoksesta ja todennäköisesti olisi tuomittu ankarampi rangaistus, jollei maksimi olisi tullut vastaan. Toiseksi törkeän huumausainerikoksen maksimi on kymmenen vuotta vankeutta, joten ero neljään vuoteen vankeuteen on tämän vastaajan mukaan liian suuri. Tältä osin mainittiin, että kuusi vuotta

vankeutta olisi talousrikoksissa tarkoituksenmukainen enimmäisrangaistus. Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkökohtia eräiden talousrikosten rangaistusten kiristämisen puolesta. (Frände 2014)

Haastatteluissa mainittiin myös, että rangaistusasteikkojen kiristämisen tarve ei sellaiseenaan olisi tarpeen, mutta sitä vastoin tuomioistuinten tulisi tuomita lähelle maksimia olevia rangaistuksia törkeistä talousrikoksista. Toisin sanoen oikeuskäytännön kiristäminen olisi tarvittava toimenpide. Tässä on paikallaan mainita se, että myös tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 9/2010 vp liittyvän kuulemisen yhteydessä viitattiin siihen, että tulkintakäytännön muutokset tuomioistuimissa edesauttaisivat talousrikollisuuden torjunnassa tarvittavassa määrin. Tarkastusvaliokunta katsoi kuitenkin, että rangaistuskäytännön kiristäminen olisi aikaa vievä prosessi, koska se edellyttäisi korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä asiasta. Oikeuskäytännön muutos olisi myös hyvin epävarma tapa saada aikaan tarvittavia muutoksia talousrikollisuuden torjunnassa.

Ankarammat rangaistukset eivät olisi kuitenkaan ongelmattomia. Haastatteluissa näet mainittiin, että tällöin talousrikosten yhteydessä voisi aktualisoitua sama kilpimies-kuvio, joka ilmenee huumerikollisuudessa. Todellisiin huipulla oleviin tekijöihin päästään käsiksi entistä harvemmin. Sama koskee luonnollisesti myös liiketoimintakieltoa: kiellot voivat kohdistua alemman tasoin toimijoihin, joiden nimissä liiketoimintaa hoidetaan, eikä tosiasiallisesti toimintaa johtaviin toimijoihin. Ankarampien rangaistusten pelotevaikutus on myös asetettu kyseenalaiseksi. Tässä suhteessa parempana vaihtoehtona on pidetty kiinnijäämisriskin nostamista. Myös rikossentekotilanteiden vähentäminen auttaisi.

Eräät haastateltavat mainitsivat, että keventämällä erilaisten maksujen ja verojen hallinnollista taakkaa, olisi mahdollista vähentää talousrikoksia. Haastatteluissa viitattiin myös rikoslain kokonaisuudistuksen keskeiseen periaatteeseen, jonka mukaan rikokset on selkeästi luokiteltu törkeysasteisiin ja rangaistusasteikot on saatettu vastaamaan tekojen rangaistusarvoa. Rikoslain valmistelussa vakiintuneiden periaatteiden mukaan rangaistusasteikot on määrättävä tekojen paheksuttavuuden sekä haitallisuuden mukaan (esimerkiksi LaVM 21/1994 vp). Talousrikoksissa on lähtökohtaisesti noudatettu rikoslaissa yleisesti noudatettuja asteikkoja: perustunnusmerkistön mukaisista teoista on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta ja törkeästä teosta vankeutta neljästä kuukaudesta neljään vuoteen. Talousrikosten sekä törkeiden talousrikosten nykyiset rangaistusasteikot ovat rikoslaissa yleisimmin käytetyt asteikot. Eräät haastateltavat myös korostivat, että käytössä olevilla rangaistusasteikoilla on heijastusvaikutuksia koko rikoslakiin. Rangaistusuhkien asettamisen on tärkeää varmistaa, että rangaistusuhat heijastavat riittävän tarkasti eri tekojen vakavuutta ja siinä olevia eroja. Näin ollen asteikkojen korottamiseen on suhtauduttava varauksellisesti, ja sille on oltava erityisen painavat perusteet. tällöin tuotiin esille, että kriminologisen ja kriminaalipoliittisen tutkimuksen vallitseva käsitys on, että rikoslainsäädännön ennaltaehkäisevä vaikutus riippuu rangaistuksen ankaruutta enemmän sanktiovarmuudesta ja kiinnijäämisriskin suuruudesta. Tämä pätee myös talousrikollisuuteen. Rangaistuksilla ei juuri ole ennalta estävää vaikutusta, jos kiinnijäämisriski on vähäinen. Lisäksi tähdennettiin sitä, että eri rikoksista tuomittavien rangaistusten keskinäistä suhdetta on syytä tarkastella oikeudenmukaisuusnä-

kökulmasta. Oikeusministeriössä onkin valmisteilla rangaistusasteikkoja koskeva arviomuistio, jonka on tarkoitus valmistua keväällä 2015.

Haastatteluissa otettiin myös kokonaisvaltaisemmin kantaa talousrikosten rangaistusasteikkojen kiristämiseen ja mahdollisen uudistuksen ajoittamiseen. Ankaroitamisen ja rikostunnusmerkistöjen tarkistamisen tarpeellisuus pitäisi erään oikeustieteilijän mukaan harkita viimeistään silloin, kun rikoslain kokonaisuudistuksen lopputoteutuksessa arvioidaan rangaistusuhkapolitiikkaa, ottaen samalla huomioon erityisesti EU-oikeuden vaikutukset rikosoikeuteen. *Ne bis in idem* -periaatteen ja itsekriminointisuojaan selkiinnyttämisen yhteyteen sopisi myös talousrikossäännösten tarkistamisen harkinta.

Erilaisten maksujen ja verojen hallinnollista taakan keventämistä on esitetty keinoksi vähentää talousrikoksia. Väittäjä on aiheellista ottaa vastedes empiirisen tutkimuksen kohteeksi. Jos väite pitäisi paikkansa, rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältynyt tavoite yksinkertaistaa välillisiin työvoimakustannuksiin liittyviä menettelytapoja on oikeansuuntainen toimenpide. Joka tapauksessa hallinnollinen taakka ja sääntelytaakka on tässäkin yhteydessä syytä ottaa huomioon yhtenä kokonaisarviointiin vaikuttavana tekijänä. (Ks. myös Määttä ja Tala)

Eräissä yhteyksissä on korostettu, että talousrikosten asteikkojen yleinen korottaminen olisi hyvin kallis ratkaisu, jolla ei todennäköisesti saavutettaisi olennaisia hyötyjä. Tämän vuoksi mahdollisten muutosten kustannusvaikutusten selvittämistä pidettiin erittäin keskeisenä. (Edistymisraportti 2012) Edellä mainittua on syytä täsmentää kuitenkin sillä, että kiinnijäämisriskin nostaminen on useiden tutkimusten perusteella vielä kalliimpi tapa torjua rikollisuutta kuin rangaistusten koventaminen. Nimenomaan kustannustehokkuuteen viitaten onkin puolustettu ankarampia rangaistuksia sen sijaan, että kiinnijäämisriskiä pyritäisiin nostamaan. Samalla on aiheellista tähdentää, että kiinnijäämisriskiä voidaan nostaa hyvin erilaisilla keinoin, joiden kustannusvaikutukset poikkeavat myös toisistaan. (Määttä 2006)

Tässä yhteydessä ei tule pelkästään keskittyä ankarampiin rangaistuksiin, vaan muutoinkin oikeustilan tarkoituksenmukaisuuteen. Eräs oikeustieteen edustaja toikin esille, että velallisen rikosten tunnusmerkistöjen yhtenäistämistä voisi harkita, jolloin olisi siis vain yksi velallisen rikos. Nyt syytesidonnaisuus saattaa johtaa siihen, ettei rangaistusta tule ollenkaan, mikäli on syytetty esimerkiksi velallisen petoksesta, mutta olisikin pitänyt syyttää epärehellisyydestä. Keskustelun alle nostettiin myös huolimattomuudesta tapahtuneet petokset ja näiden kriminalisoinnin tarve. Tässä yhteydessä viitattiin Tanskassa vallitsevaan oikeustilaan.

16.2 Käännetyn todistustaakan soveltaminen rikoshyödyn tuomitsemisessa

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää ja valmisteilla rikoshyödyn tuomitsemisessa sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa. Kysymyksessä oli muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi luonnehdittu hanke. Myös Jyrki Katai-

sen hallituksen ohjelmassa käännetyn todistustaakan valmisteluun kiinnitettiin huomiota. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp puollettiin käännetyn todistustaakan käyttöönottoa menettämisseuraamusta tuomittaessa, kunhan tällöin otetaan samalla huomioon erityisesti ne oikeudellisesti reunaehdot, jotka perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 33/2000 vp ilmenevät.

Toteutus. Rikoshyödyn menettämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa varten on asetettu työryhmä 10.2.2014. Työryhmän on määrä selvittää myös käännetyn todistustaakan käyttöönottoa laajennetussa hyödyn menettämisessä. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2014. Toisaalta käännetty todistustaakka rikoshyödyn poissaamiseksi oli esillä jo rikoslain 10 lukua uudistettaessa (HE 80/2000 vp). Asiaa käsiteltiin yhtäältä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2000 vp) ja toisaalta lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 14/2001 vp).

Parhaillaan toimii oikeusministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä on tarkistaa menettämisseuraamuksia koskeva lainsäädäntö Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin menettämisseuraamuksista kansalliseksi voimaansaattamiseksi. Direktiivi annettiin 3.4.2014. Lisäksi työryhmän tulee hallitusohjelman lausuman mukaisesti selvittää käännetyn todistustaakan käyttöönottamista laajennetun hyödyn menetetyksi tuomitsemisessa ja tehdä tarvittaessa muutosehdotukset. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2014. Mietintö tullaan sen valmistumisen jälkeen lähettämään normaaliin tapaan lausuntokierrokselle, jonka jälkeen päätetään jatkotoimenpiteistä. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014)

Arviointi. Selvitys- ja valmistelutyö ovat edenneet vaikkakin hitaasti. Asian merkitystä korostaa se, että sen toimeenpanoon on kiinnitetty huomiota useassa eri yhteydessä. Toisaalta haastatteluissa korostettiin, että käännetyn todistustaakan kyseessä ollessa ja sen valmistelussa ei pidä sivuuttaa syyttömyysolettamaa eikä muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Huomionarvoista on, että haastateltavien mielipiteet käännetyn todistustaakan käyttöönotosta vaihtelivat. Esimerkiksi eräs haastateltava korosti sitä, ettei käännettyä todistustaakkaa tulisi ottaa käyttöön, mutta sitä vastoin hyödyn laskentatapaa olisi lainsäädäntötasolla täsmennettävä. Sitä vastoin eräät muut pitivät käännettyä todistustaakkaa hyödyllisenä esitutkinnan kannalta.

Eräät haastateltavat olivat skeptisiä käännettyä todistustaakkaa kohtaan. Todistustaakan kääntäminen voisi onnistua vielä ensimmäisessä vaiheessa, mutta sen jälkeen omistajaksi ilmaantuisi yhteisö esimerkiksi Bermudasta ja syyttäjän pitäisi taas todistaa, ettei se ole todellinen omistaja. Käännetty todistustaakka toimisi todennäköisesti huonosti talousrikosten yhteydessä, jossa sanotun laiset keinot osataan. Sitä vastoin huumorikollisuudessa käännetty todistustaakka voisi olla toimivampi keino, koska sieltä puuttuu ammattitaitoa omaisuuden kätkemiseen. Toinen haastateltava oli pessimistinen lopputuloksen suhteen, vaikka rikoshyödyn poissaamiseksi säädettäisiinkin käännetystä todistustaakasta. Hänen mukaansa pienissä rikosjutuissa rikoshyöty on kulutettu, kun taas suuremmissa rikosjutuissa hyöty osattu kätkeä tehokkaasti. Näin ollen on poikkeuksellista törmätä tilanteeseen, jossa rikoshyötyä ylipäänsä löytyisi.

Haastatteluissa korostettiin muun muassa myös, että käännetyin todistustaakan vaikutus on ulosottomenettelyä aikaisemmassa vaiheessa. Käännetyin todistustaakan voimassa ollessa tuomioistuimessa voitaisiin kohdentaa vastuuta rikosten todellisiin hyötyjiin ja kohdentaa täytäntöönpanoperusteet samalla suoraan näihin henkilöihin. Tällöin varojen pois saaminen olisi huomattavasti helpompaa myös ulosottomenettelyssä verrattuna mahdollisiin keinotekoisien järjestelyjen sivuuttamisiin, joiden selvittäminen ja näyttäminen toteen ovat aina varsin vaikeita ja epävarmoja. Mainittakoon, että ulosottoaaren 4 luvun 14 §:ssä on säännös keinotekoisista järjestelyistä eli tapauksista, joissa omaisuus kuuluu sivulliselle, mutta joissa omaisuuden ulosmittaaminen ei kuitenkaan esty. Säännöksen soveltamisen kannalta ongelmia aiheuttaa kiistatta se, että pykälä on muotoiltu joustavaksi. Oikeuskäytäntöäkään ei ole niin paljoa, että oikeustilan rajat olisivat selkeytyneet olennaisesti (ks. kuitenkin KKO:2011:49).

Suoritettujen kyselyjen mukaan viranomaisten odotukset käännetyin todistustaakan merkityksestä ovat suuria. Vastanneista talousrikossyyttäjistä 90 %, verohallinnon asianvalvojista 85 %, poliisin talousrikostukijoista 86 % ja ulosoton erikoisperintähenkilöstöstä 95 % piti käännetyin todistustaakan käyttöönottoa merkittävänä tai erittäin merkittävänä harmaan talouden torjunnan kannalta. Sekä talousrikostukijoilla että ulosoton henkilöstöllä hankkeen merkitys asetettiin ensimmäiselle sijalle vielä toteutumattomista uudistuksista. Tässä yhteydessä on luonnollisesti huomattava, ettei vastaajilla ole voinut olla tarkempaa käsitystä mahdollisesti tulossa olevan säännösten sisällöstä ja soveltamistilanteista.

16.3 Liiketoimintakielto

16.3.1. Liiketoimintakiellon tehostaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli ryhtyä toimenpiteisiin liiketoimintakiellon tehostamiseksi. Tehtävän selvityksen perusteella mahdollistettaisiin ensinnäkin valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä, ja toiseksi kaikille esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta sekä lisäksi laajennettaisiin viranomaisten oikeutta ja mahdollisuutta ilmoittaa esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon mahdollisista rikkomisista. Liiketoiminnan tehostamista koskeva hanke oli tarkoitus toteuttaa ohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Arviomuistio liiketoimintakiellon tehostamisesta valmistui 24.3.2014, jonka jälkeen se lähetettiin 30.4.2014 päättyvälle lausuntokierrokselle.⁶⁶ Oikeusministeriön mukaan lausunnoista valmistui lausuntotiivistelmä ennen asian valmistelijan vaihtumista.

⁶⁶ Oikeusministeriö 24.3.2014. Arviomuistio liiketoimintakiellon tehostamisesta. Muistio, Lainvalmisteluosasto, Lauri Rautio, Anna-Riitta Wallin.

Lausuntopalaute on tietävästi tarkoitus esitellä jatkovalmistelua varten ministerille lähiaikoina. Huomionarvoinen ja samalla ilmeinen epäkohta on se, että valmistelijoiden vaihtumiset voivat joissakin tapauksissa hidastaa toimintaohjelmaan sisältyneiden hankkeiden etenemistä.

Muistiossa nostettiin esille myös sisäasiainministeriön alaan kuuluvat operatiiviset toimet liiketoimintakiellon valvonnan tehostamisessa. Huomion kohteena oli ensinnäkin se, mikä on liiketoimintakiellon suhde itsekriminointisuojaan. Toiseksi arvioitiin sitä, tulisiko Oikeusrekisterikeskuksen toimittaa tieto liiketoimintakiellosta edelleen rekisteriviranomaisena toimivalle Patentti- ja rekisterihallitukselle kirjeitse sähköisen toimituksen sijasta. Lisäksi kysyttiin sitä, olisiko väliaikaisen liiketoimintakiellon enimmäispituutta syytä pidentää nykyisestä yhdestä vuodesta varsinkin, kun otetaan huomioon laajojen talousrikosjuttujen vaatima tutkinta-aika. Arviomuistiossa esitettiin harkittavaksi, että väliaikaisen kiellon enimmäispituus pidennettäisiin yhdestä vuodesta kahteen vuoteen.

Arviomuistiossa esitettiin harkittavaksi myös liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n muuttamista siten, että poliisin ohella muillekin esitutkintaviranomaisille sallittaisiin liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkinta. Tämä edellyttäisi samalla lain 21.5 §:n muuttamista. Harkittavaksi esitettiin liiketoimintakieltolain 19 a §:n muuttamista siten, että liiketoimintakieltota koskevassa asiassa olisi toimitettavissa tutkinta, jos Verohallinto tai muu viranomainen sitä pyytää.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouksessa 19.9.2013 todettiin, että poliisilla oli valmistelussa liiketoimintakielttoon määrättyihin henkilöihin kohdistuva valvontaisku 2013 loppuvuodesta. Poliisihallitus käynnistikin syyskuussa 2013 mittavan liiketoimintakiellon *valvontakampanjan*, jossa tarkoituksena oli suorittaa liiketoimintakieltolain edellyttämät puhuttelut ja selvitykset kaikkien liiketoimintakielttoon määrättyjen henkilöiden osalta viikkojen 42–45 välisenä aikana. Valvonnassa puhutettiin ja kuulusteltiin 370 liiketoimintakiellossa olevaa ja paljastettiin 21 liiketoimintakiellon rikkomistapausta sekä toistakymmentä muuta merkittävää rikosta. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014)

Ihmiskauppatyöryhmän mietinnössä on otettu huomioon myös tarve muuttaa liiketoimintakiellosta annettua lakia sellaiselta osin, että sitä voidaan perustella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalla. Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 3 momenttia on näet ehdotettu muutettavaksi siten, että siihen lisättävässä 5 kohdassa mainitaan RL 47 luvun 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos eli kiskonnantapainen työsyryntä.⁶⁷ Hallituksen esityksessä HE 103/2014 vp, joka annettiin eduskunnalle 28.8.2014, ehdotettiin, että liiketoiminnassa kiskonnantapaiseen työsyryntään syylistynyt henkilö voidaan määrätä liiketoimintakielttoon. Sitä vastoin lain muutos ei koskisi rikoslain 36 luvun 7 §:ää, jossa säädetään törkeästä kiskonnasta.

⁶⁷ Ks. lähemmin Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2012. Ihmiskauppatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että liiketoimintakieltojen määrä lähti vuoden 1998 lainmuutoksen jälkeen voimakkaaseen nousuun. (Vehmaskoski 2014) Liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärä on ensimmäisen kerran noussut yli tuhannen vuonna 2009 eikä sen jälkeen lukumäärä ole laskenut alle kyseisen määrän. Vuonna 2014 liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärä on ennakkotietojen valossa suurempi kuin yhtenäkkään aikaisempaan vuoteen liiketoimintakiellosta annetun lain ollessa voimassa. Toisaalta haastattelujen mukaan liiketoimintakieltojen määrä on nykyisillä resursseilla todennäköisesti saavuttanut huippunsa. Kieltoja voitaisiin määrätä enemmänkin, mutta se edellyttäisi asenteiden muutosta.

Arviointi. Selvitys liiketoimintakiellon tehostamisesta on ollut myöhässä sille asetettuun aikatauluun nähden. Toisaalta oikeusministeriön arviomuistiossa on käsitelty myös toisenlaisia kysymyksiä kuin mihin valtioneuvoston periaatepäätöksessä on viitattu. Eräät haastateltavat eivät niinkään korostaneet liiketoimintakiellosta annettuun lakiin sisältyviä puutteita kuin sitä, että syyttäjät eivät välttämättä näe liiketoimintakiellon hyötyjä ja tyytyvät vaatimaan kolmen vuoden liiketoimintakieltoa seitsemän vuoden liiketoimintakiellon asemasta. Liiketoimintakielto muodostanee siis yhden niistä harmaan talouden torjuntakeinoista, joiden osalta tärkeäksi nousee se, miten laki pannaan täytäntöön, ei suinkaan se, miten laki on itsessään laadittu.

Arviomuistiossa esitetyt ehdotukset liiketoimintakieltoain 19 a §:n ja 21.5 §:n muuttamiseksi ovat perusteltuja. itsekriminoinnin suoja kuuluu kansainvälisesti tunnustettuihin periaatteisiin, joka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen. Tältä osin voidaan viitata myös kansalliseen oikeuskäytäntöön, kuten korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiin KKO:2009:80, KKO:2010:41, KKO:2010:49, KKO:2011:46 ja KKO:2012:45. Vastedes Oikeusrekisterikeskuksen tulee toimittaa tiedot liiketoimintakiellosta rekisteriviranomaisena toimivalle Patentti- ja rekisterihallitukselle sähköisenä toimituksena. Väliaikaisen liiketoimintakiellon merkitys ei ole käytännössä ollut kovin suuri, koska niitä on määrätty keskimäärin kaksi kertaa vuodessa. Joka tapauksessa kiellon enimmäispituuden pidentäminen kahteen vuoteen on perusteltua, koska näin parannetaan osaltaan edellytyksiä suurten talousrikosjuttujen käsittelemiselle.

Erittäin keskeisessä asemassa on kiinnittää huomiota lainsäädäntö- ja selvityshankkeiden ohella myös valvontaiskuihin ja ylipäänsä voimassa olevan lainsäädännön mukaisten velvoitteiden valvontaan. Vastedes olisikin harkittava sitä, että torjuntaohjelmissa nykyistä enemmän painoarvoa annettaisiin nimenomaan valvonnan organisointia koskeville kysymyksille. Haastattelujen valossa liiketoimintakiellon valvonta katsottiin selkeästi riittämättömäksi. Liiketoimintakiellon valvojia on valtakunnallisesti 29 henkilöä, ja heistäkin useimmat tekevät tätä tehtävää muiden tehtäviensä ohella. Heidät on sijoitettu talousrikosyksiköihin, joissa talousrikostutkinta on pääasiana. Tässä yhteydessä on peräänkuulutettu Poliisihallituksen jämäkämpää otetta. Valvontaviikoista tulee joka vuosi kritiikkiä. Ilmoitukset rikkomisista lisääntyvät niiden jälkeen. Valvonnan pitäisi olla jatkuvaa ja päätoimista. Liiketoimintakiellon rikkomiseen liittyviä havaintoja tulisi tehdä myös muun poliisi- ja viranomaistoiminnan yhteydessä, mutta nykyisenä suuntauksena on erikoistu-

minen. Haastatteluissa korostettiin myös, että Poliisihallituksen määräyksellä nimitettäisiin täyspäiväiset liiketoimintakiellon valvojat, joiden ensisijaisena tehtävänä olisi siis liiketoimintakiellon valvonta.

Kiskonnantapaisen työsyrynnän sisällyttäminen liiketoimintakiellosta annetun lain 3.3 §:ään on muutoin onnistunut uudistus, mutta samalla siihen tulisi sisällyttää rikoslain 36 luvun 7 §:n mukainen törkeä kiskonta. Viimeksi mainitun säännöksen perusteella näet tuomitaan henkilöt, jotka ovat syyllistyneet törkeään kiskonnantapaiseen työsyryntään. Olisi ristiriitaista, jos perustekomuodon perusteella voitaisiin tuomita liiketoimintakieltoon, muttei törkeän tekemuodon perusteella.

Lainsäädäntö velvoittaa määräämisedellytysten selvittämiseen, mutta syyttäjä voi todeta, ettei tätä asiaa tarvitse tutkia. Liiketoimintakielto voidaan määrätä rikosperusteisesti tai sen vuoksi, että on rikottu lakisääteisiä velvollisuuksia. Jälkimmäisiin tilanteisiin ei kuitenkaan ole olemassa selkeitä pelisääntöjä. Viimeksi mainittu on aito ongelma, joten tältä osin olisi aiheellista täsmentää liiketoimintakiellosta annettua lakia. Esimerkkinä voidaan mainita se, että kartellien osalta oikeustila on epäselvä, eikä tiettävästi yhdenkään kartellin osalta ole vaadittu liiketoimintakiellon määräämistä. Tämän tueksi on syytä panna merkkeille, että valtioneuvoston periaatepäätöksessään kiitettiin selvityksen tekemiseen, jonka perusteella mahdollistettaisiin valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä. Tältä osin mahdollisessa uudessa torjuntaohjelmassa tulisi asia ottaa uudelleen harkittavaksi.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentin (1107/2006) mukaan vero-, tull-, ulosotto- ja palkkaturvaviranomaisen, konkurssiasiamiehen, julkisista varoista avustuksia ja etuuksia myöntävän viranomaisen sekä elinkeinotoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä hoitavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen toiminnassa kiinnitetään huomiota liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen. (HE 82/2006 vp) Haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että monet näistä viranomaisista tekevät ilmoituksia vain vähän. Verohallinto on terävöittänyt viime aikoina huolehtimisvelvollisuuttaan; samoin on tapahtunut rahanpesuilmoitusten kohdalla. Huolehtimisvelvollisuus ei ole muiden viranomaisten kohdalla riittävän selkeästi määritelty, minkä vuoksi on katsottu, että ilmoitusvelvollisuus olisi sisällytettävä asianomaiseen säännökseen.

Eräissä haastatteluissa onkin korostettu, että valvonnan tehottomuus on heikentänyt koko liiketoimintakieltojärjestelmän uskottavuutta. Poliisi ei ole saanut riittävästi tietoa liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden toiminnasta, vaikka kyseiset henkilöt olisivat kohdanneet muita viranomaisia liiketoimintaa jatkaessaan. (Edistymisraportti 2012)

Haastattelujen mukaan liiketoimintakieltoja vaaditaan pääsääntöisesti yrityksissä muodollisissa vastuusasemissa oleville henkilöille. Lainvastaisuuksien taustalla olevat päätekiäjät eivät kuitenkaan usein joudu vastuuseen, ja esitutkintakin kohdistuu liian helposti bulvaaneihin. Liiketoimintakiellosta annettua lakia olisi täsmennettävä näin ollen siten, että lainvastaisuuksien päätekiäjät saataisiin aikaisempaa paremmin vastuuseen teoistaan

ja laiminlyönneistään. Tämä edellyttäisi yhtäältä selvitystyön käynnistämistä asiasta ja lisäksi muutoinkin sen arviointia, minkälaisia lainkiertämisjärjestelyin vastuuta on pyritty elinkeinotoiminnassa välttelemään. Viime kädessä kysymys on lain toimeenpanon terävöittämisestä.

Haastatteluissa nostettiin esille myös kysymys siitä, ovatko sanktiot liiketoimintakiellon rikkomisesta riittäviä. Tältä osin voi ensinnäkin tulla kysymykseen liiketoimintakiellosta annetun lain 17.1 §:n mukaan kiellon pitentäminen: ”Jos liiketoimintakieltoa rikotaan eikä rikkomista voida pitää vähäisenä, tuomioistuim voi syyttäjän vaatimuksesta pitentää kielltoa yhteensä enintään viidellä vuodella. Liiketoimintakiellon pitentämistä on vaadittava ennen kiellon päättymistä.” RL 16 luvun 11.1 §:n mukaan liiketoimintakiellon *rikkomisesta* tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Pykälän 2 momentin mukaan liiketoimintakiellon rikkomisesta tuomitaan myös se, joka toimii toisen välikätenä kiellon kiertämiseksi. Pääasiassa liiketoimintakiellon rikkomisesta on tietävästi tuomittu ehdolliseen vankeuteen, minkä ohella liiketoimintakieltoa on pidennetty.

Taustaksi on hyvä mainita se, että ajanjaksona 2002 – 2008 liiketoimintakiellon rikkomistapaukset lisääntyivät koko ajan saavuttaen huippunsa viimeksi mainittuna vuonna, yhteensä 42 tapausta. Sen jälkeen rikkomistapausten lukumäärä on ollut vähäisempi vaihdellen vuodesta toiseen ilman selkeää trendiä. Esimerkiksi vuonna 2014 oli syyskuuhun mennessä havaittu ainoastaan 10 liiketoimintakiellon rikkomistapausta. Näiden tilastotietojen perusteella ei voida kuitenkaan luotettavasti sanoa, että liiketoimintakiellon rikkomistapaukset olisivat vähentyneet, vaan kysymys saattaa olla siitäkin, että piilorikkomukset ovat lisääntyneet.

Huomionarvoinen näkökohta on haastattelujen valossa se, että ellei voimavaroja lainvastaisen käyttäytymisen paljastamiseen ole riittävästi, liiketoimintakiellon tehostamisella ei saavuteta toivottavia tuloksia. Eräät haastateltavat mainitsivat myös, että liiketoimintakieltoon hakemisen tarve tulisi arvioida velallisselvityksessä. Joskus on pohdittu sitäkin, pitäisikö konkurssiasiamiehellä olla tässä oma roolinsa, mutta asia ei ole edennyt sen pidemmälle. Haastattelutietojen mukaan kaupparekisterissä on tällä hetkellä noin 500 yritystä, joiden vastuuhenkilönä on liiketoimintakiellossa oleva henkilö. Kysymyksessä on liiketoimintakiellon rikkominen, mutta syytteiden nostaminen yritysten toiminnasta vastaavia henkilöitä kohtaan ei käytännössä onnistu. Tältä osin patentti- ja rekisterihallitukselle tulisi säätää edellytykset puuttua lainvastaisuuksiin. Haastattelujen yleisviesti olikin se, että liiketoimintakiellon valvontaa olisi tehostettava.

Haastattelussa tiedusteltiin myös, määrätäänkö liiketoimintakieltoja riittävästi, ja toisaalta, määrätäänkö liiketoimintakieltoja niille, joille ne pitäisi määrätä. Eräs haastateltava totesi suoraan, että yleinen käsitys on, ettei liiketoimintakielto ole kovinkaan uskottava eikä sen valvontaa pidetä erityisen tehokkaana. Viimeksi mainittu näkökanta puhuu sen puolesta, että liiketoimintakiellon osalta selvitetään käytännön kokemuksia vasten, kuinka tehokas se tosiasiallisesti on. Tämä empiirinen selvitys tulisi toteuttaa tulevalla vaalikaudella.

On tärkeä panna merkille, että myös muiden esitutkintaviranomaisten kuin poliisin tutkittavaksi tulee liiketoiminnassa tehtyjä rikoksia. Esimerkiksi Tullin toimivalta suorittaa liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa muulloin kuin esitutinnan yhteydessä on puutteellinen. Tullin tutkimiin tullirikoksiin liittymättömissä tutkinnoissa tulisi voida tutkia myös liiketoimintakiellon edellytykset. Siten tullin toimivaltuus toimittaa liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta tulee määritellä selkeästi. Lainmuutoksen yhteydessä mahdollistettaisiin kaikille esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta. Tämän suuntainen uudistus tulisi pyrkiä käynnistämään mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin ensi hallituskauden alussa.

Liiketoimintakiellon tehostamista koskeva uudistus lienee siirtymässä tulevalle hallituskaudelle. Toisaalta tämä pitäisi nähdä mahdollisuutena, koska tällöin olisi uuteen harmaan talouden torjuntaohjelmaan mahdollisuus sisällyttää muitakin toimia kuin mihin liiketoimintakielloa koskevassa arviomuistiossa on viitattu. Tätä puoltaa muun muassa se, että liiketoimintakiello on keskeinen väline harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ja luonnollisesti se, että liiketoimintakiellon tehostamiseen on olemassa lukuisa joukko erityyppisiä keinoja, joiden tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta olisi arvioitava empiirisen evidenssin avulla.

16.3.2 Liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden julkistaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin. Hanke oli tarkoitus toteuttaa ohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus. Arviomuistiossa liiketoimintakiellon tehostamisesta (24.3.2014) analysoitiin muun muassa edellytyksiä liiketoimintakieltorekisteristä siten, että rekisteri olisi yleisesti saatavilla yleisen tietoverkon kautta. Muistiossa kartoitettiin muun ohella oikeudelliset perusteet erityisesti sitä taustaa vasten, että liiketoimintakieltorekisteri on henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettu henkilörekisteri. Muistiossa arvioitiin myös sitä, miten liiketoimintakieltorekisteriin merkittyjen tietojen saattaminen vapaasti internetin kautta käytettäväksi parantaisi tiedon saantia liiketoimintakielloista. Arviomuistiossa suhtauduttiin varauksellisesti siihen, että liiketoimintarekisteri avattaisiin internetin avulla yleisesti saataville.

Arviointi. Liiketoimintakieltorekisterin avaamiseen yleisesti saataville yleisen tietoverkon kautta liittyy kiistatta ongelmia, kuten se, että tietoverkon kautta julkistettavat tiedot liiketoimintakielloon määräytyistä eivät olisi luotettavasti henkilöä yksilöiviä. Edellä mainitun vuoksi tulisi kehittää tiedonsaantia liiketoimintakieltorekisteristä nykyisten säännösten pohjalta. Tällöin tulee puuttua erityisesti siihen, jos tietoja ei ole saatavissa riittävän nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin.

Liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden julkistaminen nojaa siihen, että näin lainvastaisesti käyttäytyneelle henkilölle aiheutetaan mainekustannuksia. Tämä seuraamus voi

muodostua erittäinkin tuntuvaaksi, mutta se ei ole sillä tavalla kontrolloitavissa kuin varsinaiset oikeudelliset seuraamukset ovat. Näin ollen yhdelle henkilölle mainekustannukset voivat aiheuttaa merkittävän taloudellisen taakan, kun toisen henkilön mainekustannustaakka jää olemattomaksi. Tästä mainekustannusten sattumanvaraisuudesta johtuen puheena olevan keinon käyttöön harmaan talouden torjunnassa olisi suhtauduttava pidättyväisesti.

16.4 Rekisterimerkintärikos

Taustaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä olisi tarkistettava siten, että rikos jaetaan perustekomuotoon ja törkeään tekemuotoon. Oikeuskäytäntö oli valiokunnan mukaan edesauttanut konkretisoimaan mainittuja tekemuotoja. Kriminalisoinnin uudistaminen korostaisi julkisten rekisteritietojen luotettavuuden tärkeyttä ja tarkoituksellisesti aikaansaatuun väärin rekisterimerkintöjen moitittavuutta. Lisäksi uudistuksen myötä rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikon rakenne olisi sopusoinnussa useiden muiden rikosten rangaistusasteikkojen kanssa.

Rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn osalta ei hallitusohjelmaan, valtioneuvoston periaatepäätökseen eikä kehysriihen päätökseen sisältynyt selkeää kirjausta. Hallitusohjelman kirjaukset jättävät tosin asian jossain määrin avoimeksi, koska ohjelmassa todetaan ensinnäkin, että ”hallitus vie eteenpäin eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä.” Toiseksi hallitusohjelmassa mainitaan yleisellä tasolla, että selvitetään ”tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja tekojen törkeyden mukaan”.

Useilta haastateltavilta tiedusteltiin heidän näkemystään siitä, tulisiko rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä ja rangaistusasteikkoa tarkistaa. Pääsääntöisesti rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn muuttamiseen ei nähty olevan aiheutta. Haastattelussa mainittiin muun muassa, että tunnusmerkistön muutoksella ei rekisterimerkintärikoksen vaikuttavuutta pystyittäisi parantamaan, koska käytännössä ongelmat koskevat usein näyttöongelmia. Haastattelussa mainittiin myös, että rekisterimerkintärikokset aktualisoituvat usein ikään kuin ”oheistuotteina” esimerkiksi kuittikauppajutuissa bulvaaneja käytettäessä. Viimeksi mainittuun viitaten kolmen vuoden vankeusrangaistuksen maksimia pidettiin tarkoituksenmukaisena.

Myös esitutkinnan näkökulmasta rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikkoa pidettiin riittävänä. Tosin samalla myönnettiin, että törkeällä tekemuodolla saattaisi olla yleisestävää vaikutusta. Ongelmana pidettiin joka tapauksessa erilaisia tulkintoja. Vallitsevan näkemyksen mukaan rekisterimerkintärikos on tapahtunut silloin, kun merkintä on tehty esimerkiksi kaupparekisteriin ja vanhentumisaika lasketaan siitä. Toisaalta vaihtoehtoisen tulkinnan mukaan rekisterimerkintärikos jatkuu koko sen ajan, jonka väärä merkintä on rekisterissä.

Arviointi. Näyttöongelmat ja tulkintaongelmat ovat vääjäämättömiä minkä tahansa rikoslain säännöksen kyseessä ollen, eikä pelkästään näiden ongelmien perusteella tule ryhtyä lainsäädännön muutoksiin. Sitä vastoin jos mainitut ongelmat vaikeuttavat olennaisesti rikoslain säännöksen soveltamista ja johtavat rikoslain säännöksen pelotevaikutuksen heikkenemiseen, säännöstä olisi tarkistettava. Haastatteluissa ei saatu läheskään kaikilta vastaajilta tukea sille, että rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä tai rangaistusasteikkoa olisi vallitsevassa tilanteessa välttämätöntä muuttaa. Tosin rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikon muuttamista kannatettiin siten, että rekisterimerkintärikoksessa pitäisi voida olla sama porrastus kuin kirjanpitorikoksessa eli törkeä tekemuoto. (ks. kirjanpitorikoksista esimerkiksi Lehtonen 2010) Näin voitaisiin vähentää erityisesti bulvaanien käyttöä.

16.5 Törkeä kiskonnantapainen työsyryntä

Taustaa. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp edellytettiin, että hallitus valmistelee säännöksen rikoslain 47 lukuun törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Valiokunnan mukaan näin korostettaisiin teon moitittavuutta ja toisaalta kriminalisointi saataisiin nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tällä hetkellä törkeä menettely minituissa tapauksissa rangaistaan rikoslain 36 luvun 7 §:n nojalla törkeänä kiskontana. Rikoslaisissa noudatettava lainsäädäntötekniikka saattaa kuitenkin heikentää sen havaitsemista, että törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on säädetty törkeä tekemuoto. Edellä mainittu ongelma ilmenee hyvin Ihmiskauppatyöryhmän mietinnöstä, jossa liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 3 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että momentin 5 kohdassa mainittaisiin RL 47 luvun 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty kiskonnantapainen työsyryntä.⁶⁸ Hallituksen esityksessä HE 103/2014 vp, joka annettiin eduskunnalle 28.8.2014, puolestaan ehdotettiin, että liiketoiminnassa kiskonnantapaiseen työsyryntään syyllistynyt henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Sitä vastoin lain muutos ei koskisi rikoslain 36 luvun 7 §:ää, jossa säädetään törkeästä kiskonnasta.

Hallituksen vuosikertomuksen 2013 mukaan valtioneuvoston hyväksymään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan sisältyykin kvalifioitujen tekemuiden tarpeen rikosten törkeyden mukaan selvittämistä ja valmistelemista koskeva tavoite. Tämä tavoite koskee nimenomaan tarvetta säätää törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä oma tekemuoto. Törkeää kiskonnantapaista työsyryntää koskeva selvitystyö sisältyy oikeusministeriön selvitykseen. Törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistusten koventamista silmällä pitäen rangaistuskäytäntöä koskeva tiedon keruu oli hallituksen vuosikertomuksen mukaan aloitettu ja oikeusministeriö tekisi asiasta selvityksen. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014)

⁶⁸ Ks. lähemmin Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2012. Ihmiskauppatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki.

Törkeän kiskonnantapaisen työsyrynnän osalta ei hallitusohjelmaan, valtioneuvoston periaatepäätökseen eikä kehysriihen päätökseen sisältynyt selkeää kirjausta. Hallitusohjelman kirjaukset jättävät tosin asian jossain määrin avoimeksi, koska ohjelmassa todetaan muun ohella, että ”hallitus vie eteenpäin eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä.”

Arviointi. Hallituksen esitys HE 103/2014 vp osoittaa, että voimassa oleva oikeustila kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ei ole selkeä. Jo pelkästään tämän vuoksi rikoslakiin olisi sisällytettävä erillinen säännös törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.

Vastedes on tähdättävä siihen, että tavoitteet ilmaistaan selkeämmin kuin mitä törkeätä kiskonnantapaista työsyryntää koskevan hankkeen osalta on tapahtunut. Mitä epämääräisemmin tavoite ilmaistaan, sitä epävarmempaa sen toteuttaminen käytännössä on.

16.6 Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Taustaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti mietinnössään TrVM 9/2010 vp huomiota oikeushenkilön rangaistusvastuuseen, josta on säädetty RL 9 luvussa. Vastuun kohdentaminen oikeushenkilön piirissä tehdystä rikoksesta on aiheuttanut ongelmia erityisesti talousrikoksissa. Tällöin monivaiheisen rikossuunnitelman taustalla olevat suunnittelijat, rahoittajat tai tosiasialliset johtajat ovat vaikeammin saatettavissa vastuuseen kuin yksittäisiä osatekoja tehneet apulaiset (HE 197/2008 vp). Yhteisösakko on katsottu erityisen perustelluksi silloin, kun kysymys on suhteellisen huolellisesti suunnitellusta toiminnasta, koska seuraamuksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on tällöin suurimmillaan. Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta on perusteltu sillä, että rikokset liittyvät yhteisömuotoisten yritysten toimintaan ja rikoksilla tavoiteltu hyöty nousee erittäin suureksi (HE 95/1993 vp). Tarkastusvaliokunta edellyttikin, että oikeushenkilön rangaistusvastuu nostetaan kriittisen arvioinnin kohteeksi yhtäältä yhteisösakon tuomitsemisen edellytysten osalta sekä toisaalta yhteisösakon suuruuden osalta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun osalta ei hallitusohjelmaan, valtioneuvoston periaatepäätökseen eikä kehysriihen päätökseen sisältynyt selkeää kirjausta. Hallitusohjelman kirjaukset jättävät tosin asian jossain määrin avoimeksi, koska ohjelmassa todetaan, että ”hallitus vie eteenpäin eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä.”

Useilta haastateltavilta tiedusteltiin heidän kantaansa siihen, tulisiko oikeushenkilön rangaistusvastuuta, mukaan lukien yhteisösakkoa koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa. Haastateluissa näkemykset muutosten tarpeesta vaihtelivat. Osa haastatelluista katsoi, ettei tarvetta säännösten muuttamiseen ole, osa päinvastoin. Esimerkkinä jälkimmäisestä näkökannasta mainittakoon eräs oikeustieteen edustaja, joka puolsi sitä, että yhteisösakon enimmäismäärän suuruutta tulisi nostaa tuntuvasti, noin 2 – 3 miljoonaan euroon. Toisaalta hän oli sitä mieltä, että yhteisösakon määräytymisperusteeseen ei olisi tarvetta kajota. Toinen oikeustieteen edustaja korosti puolestaan sitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa sääntelyä ei olisi sellaisenaan tarvetta muuttaa, mutta oikeuskäy-

tännössä RL 9 luvun soveltamiskäytäntöä tulisi terävöittää. Tällöin yhteisösakkoa tulisi vaatia ja myös tuomita aikaisempaa useammissa tapauksissa. Yhteisösakko tulisi määrätä myös nykyistä suurempana.

Jotkut haastateltavat tähdensivät sitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu sopii tiettyihin rikoksiin, kuten ympäristörikoksiin, mutta eivät toisenlaisiin rikoksiin. Ympäristörikostenkaan kohdalla yhteisösakon tuomitseminen ei ole aina ollut vailla tulkintaongelmia. Esimerkiksi ennakkopäätöksessä KKO:2002:39 (ään.) pienosakeyhtiön toimitusjohtaja tuomittiin rangaistukseen tahallisesta ympäristön turmelemisesta. Kysymys oli myös muun muassa siitä, tuliko osakeyhtiön maksettavaksi tuomita yhteisösakko. Korkein oikeus katsoi, ettei tässä tapauksessa yhteisösakkoa tullut tuomita, koska se olisi tosiasiallisesti kohdistunut pienosakeyhtiön toimitusjohtajaan itseensä. Myös ennakkopäätöksessä KKO:2008:33 jouduttiin pohtimaan yhteisösakon tuomitsemisen edellytyksiä yhtiölle, kun yhtiön öljynjalostamolta oli sen työntekijöiden huolimattomuudesta päässyt suuri määrä öljyä jalostamon maaperään, josta sitä oli valunut myös mereen, ja työntekijät oli tuomittu rangaistuksiin tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta. Tässä tapauksessa yhtiölle langetettiin yhteisösakko. Korkeimman oikeuden ennakkopäätökset osoittavat joka tapauksessa sen, että yhteisösakon määräämisen perusteet eivät ole täysin selkeät.

Yhteisösakko on mahdollista tuomita kaiken kaikkiaan eri 79:stä rikosnimikkeestä. Vuonna 2012 käräjäoikeuksissa tuomittiin 44 yhteisösakkoa. Selvästi useimmin yhteisösakoon tuomittiin työturvallisuusrikoksista, 39 tapauksessa. Nousu on ollut merkittävä – vuonna 2005 työturvallisuusrikoksista tuomittiin vain 2 kappaletta. Sitä vastoin ympäristön turmelemisesta tuomittiin kahdessa tapauksessa, tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta yhdessä tapauksessa sekä törkeästä avustuspetoksesta yhdessä tapauksessa. Keskimääräinen yhteisösakko oli suuruudeltaan 9 807 euroa vuonna 2012.⁶⁹

Hylättyjen yhteisösakkovaatimusten määrä puolestaan nousi 24 tapaukseen, joista 18 koski työturvallisuusrikosta. Vuotta aiemmin hylättiin vain 16 vaatimusta, joista kahdeksan koski työturvallisuusrikosta. Keskimääräinen yhteisösakko työturvallisuusrikoksissa oli vuonna 2013 noin 12 000 euroa, kun se vuotta aiemmin oli noin 9 000 euroa.⁷⁰

Arviointi. Tarkastusvaliokunnan edellyttämää arviointia ei ole tehty. Edellä mainitun perusteella olisi syytä käynnistää selvitys siitä, voitaisiinko oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöä laajentaa käytännössä ja mistä sen vähäinen soveltuminen johtuu. Työturvallisuusrikosten osalta oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamista on lisätty, mutta näin ei ole tapahtunut muiden lukuisien rikoslajien osalta. Samalla yhteisösakon enimmäismäärää olisi arvioitava kriittisesti.

⁶⁹ (Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset [verkkojulkaisu]. ISSN=1798–6680. 2012, 1. Katsaus rangaistuksiin 2012. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 26.11.2014].

⁷⁰ Työterveyslaitoksella on vuonna 2014 käynnistetty tutkimushanke ”Yhteisövastuu, turvallisuus ja työturvallisuusrikos muuttuvan työelämän ja lainsäädännön käytännöissä

http://www.ttl.fi/fi/tutkimus/hankkeet/muuttuva_tyolama/yhteisosakko/Sivut/default.aspx

16.7 Ympäristörikosten tehokkaampi tutkinta

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli lisätä ympäristöviranomaisten nykyään harkinnanvaraista velvollisuutta ilmoittaa mahdollisista ympäristörikoksista esitutkintaviranomaisille. Päämääränä oli myös tiivistää viranomaisyhteistyötä yhtenäisten ohjeiden aikaansaamiseksi ja koulutuksen järjestämiseksi. Aikataulullisesti hanketta ei ollut tarkoitus toteuttaa heti ohjelman alkuvaiheessa tai muutoin kiireellisenä asiana. Joka tapauksessa voidaan kuitenkin lähteä siitä, että tavoitteena oli toteuttaa järjestelmä vaalikauden 2012–2015 aikana.

Toteutus. Suomen kansallisen ympäristörikosseurantaryhmän vuoden 2013 ympäristörikoskatsauksen⁷¹ mukaan ympäristörikoksiin liittyviä yleisiä uhkakuvia Suomessa ovat esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen laitton hävittäminen, laittomat autopurkamot ja romunkerääjät, roskaaminen ja jätehuoltoon liittyvät laiminlyönnit, maatalouden lietteet ja niiden käsittely, maa-ainesten luvaton otto ja läjitys, ongelmajätteiden epäasiallinen varastointi ja käsittely sekä pohja- ja pintavesialueiden pilaaminen. Erityisenä uhkakuvana on laiminlyöntien yleistyminen sellaisilla toimialoilla, joilla jätteiden prosessoinnista ja käsittelystä aiheutuu kustannuksia, esimerkiksi kuljetus- tai lajittelukuluja. Jos niin sanottu dumppaaminen rakennus- ja purkutoimialalla yleistyy, se voi vaikeuttaa merkittävästi alalla laillisesti liiketoimintaa harjoittavien yritysten kannattavuutta ja toimintamahdollisuuksia. Esitutkintaviranomaisten tietoon tuli vuonna 2013 keskimääräistä enemmän törkeitä ympäristön turmelemisia, ympäristörikkomuksia ja törkeitä metsästysrikoksia. Puolet törkeistä ympäristön turmelemisista oli tullut poliisin tietoon paikallisen ympäristötoimen kautta.

Ympäristörikosseurantatyöryhmä toteutti vuonna 2013 kaksi kyselyä ympäristöviranomaisille selvittääkseen ympäristöviranomaisten valvontatoimia ja havaittuja lainrikkomistilanteita. ELY-keskuksille tehdyssä kyselyssä selvitettiin muun muassa toteutettuja valvontatoimenpiteitä ja tarkastusten, selvityspyyntöjen, kehotusten sekä tutkintapyyntöjen määriä. Kysely osoitti, että viranomaisten kirjaamisjärjestelmät ja -käytännöt ovat erilaisia, mikä myös osaltaan hankaloittaa tietojen keruuta ja tulosten arviointia. Ympäristörikosseurantaryhmän raportissa esitetään myös suosituksia ympäristörikostorjunnan tehostamiseksi Suomessa. Ympäristörikostorjunnassa tulee edelleen kehittää paljastavaa viranomaistoimintaa. Ilmoituskynnyksen alentamiseksi ympäristöviranomaisilla tulee olla yhdenmukaiset menettelytavat ympäristörikosten havaitsemiseksi. Ympäristörikosten esitutkinta perustuu esitutkinta- ja ympäristöviranomaisen väliselle tiiviille yhteistyölle. Esitutkinnassa tehokkaalla rikoshyödyn jäljittamisellä ja konfiskaatiolla - ulotettuna myös ennallistamiskulujen määrään - on tärkeä merkitys ennalta estävyyden kannalta. Samalla estetään myös vahingon korvaaminen verovaroista. Myös jätekuljetuksien viranomaisvalvontaa ja -yhteistyötä tulee jatkossa parantaa.

⁷¹ Ympäristörikoskatsaus vuodelta 2013, Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 12.5.2014

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kuvattu hanke on käynnissä. Työryhmä on laatinut ohjeistusta ympäristörikosten tehokkaampaa tutkintaa varten. Hanketta koskevaa koulutusta on järjestetty vuonna 2013. Jo edellisellä vaalikaudella Uudenmaan ympäristökeskus oli yhdessä poliisi- ja syyttäväviranomaisten kanssa toteuttanut vuonna 2009 ympäristörikoksia koskevan koulutuskierroksen, jossa yhteydessä oli käsitelty myös ilmoittamiskynnystä. Erityisesti Itä- ja Länsi-Uudenmaan talousrikosyksiköissä on tehty paljon töitä ympäristöviranomaisten kanssa. On pyritty erityisesti laskemaan ympäristöviranomaisten yhteydenottokynnystä. On myös tehty strategiset valinnat ja päätetty keskittyä pohjavesialueisiin, jotka ovat ympäristöviranomaisilla hyvin tiedossa.

Edellä mainitun lisäksi oikeusministeriön asettama työryhmä on esittänyt, että törkeää ympäristön turmelemista koskevaan rangaistussäännökseen lisättäisiin kaksi ankaroittamisperustetta. Ympäristön turmeleminen voitaisiin arvioida törkeäksi, jos siinä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Muutoksen johdosta kumottaisiin ankaroittamisperuste, joka koskee rikoksen tekemistä viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta. Kumoaminen on luonteeltaan lähinnä teknisluonteinen, eikä tarkoituksena ole tältä osin muuttaa rangaistussäännöksen asiallista soveltamisalaa. Lisäksi mietinnössä on ehdotettu ympäristön turmelemista ja tuottamuksellisen ympäristön turmelemista koskevien tunnusmerkistöjen selventämistä muuttamatta niitä asiallisesti. (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 51/2014. Luonnon-suojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen)

Arviointi. Tavoite on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä jossain määrin epämääräisesti, mikä on omiaan hankaloittamaan jo sellaisenaan tavoitteen saavuttamista. Perustelut ympäristörikosten tutkinnan tehostamiselle ovat olleet alun alkaen kantavat. Taloudellisen laskusuhdanteen seurauksena arvioitiin talousrikollisuuden lisääntyvän myös tällä sektorilla. Viranomaisten toiminta oli edelleen hajanaista ja käytänteet ympäristörikosten ilmoittamisen, esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta vaihtelivat alueellisesti. Näin ollen oli tarvetta lisätä yhdenmukaisuutta, lisätä koulutusta sekä turvata riittävät resurssit ympäristörikosten selvittämiseksi. (Edistymisraportti 2012)

Tavoitteen luonnetta olisi syytä täsmentää muun muassa siinä, että ympäristörikosten torjunnassa valittaisiin tarvittaessa painopistealueita ja lisäksi tulee välttää sitä, että rikosilmoituksia tehtäisiin tilanteissa, joissa esitutkintaviranomaisilla ei ole edellytyksiä aloittaa esitutkintaa eikä muulla harmaan talouden torjuntaketjulla viedä tutkintaa ja asioiden käsittelyä asianmukaisesti eteenpäin. Haastattelujen ja rikosilmoitusten kasvun perusteella näyttää siltä, että panostus asiaan ja erityisesti viranomaisyhteistyön tehostaminen on tuottanut tuloksia.

17 Työoikeuden alaan kuuluvat hankkeet

17.1 Velvollisuus palkan maksamiseen pankkitilille

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää mahdollisuudet säätää lailla palkan maksamisesta elinkeinotoiminnassa työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista. Hanketta luonnehdittiin kiireellisesti toteutettavaksi asiaksi.

Toteutus. Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa TEM 21/2012 kiinnitettiin huomiota siihen, että käteistä rahaa käytettiin joillain aloilla eräiden palkan osien, kuten kilometrikorvausten ja päivärahojen, maksuun. Myös palkkaennakkoja maksettiin tietyissä tilanteissa käteisellä. Lisäksi työsuhteen päättyessä, varsinkin purkutilanteissa, käteistä saatettiin käyttää palkanmaksuun. Työryhmä pitikin perusteltuna säätää työnantajalle velvoite maksaa palkka työntekijän tilille. Hallituksen esityksessä HE 24/2013 vp ehdotettiin myös työsuopimuslakia muutettavaksi tältä osin siten, että työnantaja voisi maksaa palkan käteisenä vain pakottavasta syystä. Työsopimuslain 2 luvun 16 §:n muutos tuli voimaan 1.7.2013. Samalla muutettiin kirjanpitolakia siten, että kirjanpitovelvollisen työnantajan on liitettävä kirjanpitoon työntekijän allekirjoittama kuitti tai muu todisteellinen selvitys käteisenä tapahtuneen palkanmaksun todentamiseksi. Tämän velvollisuuden laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi kirjanpitorikkomuksena.

Arviointi. Palkka tilille -periaatteen käyttöönotto on tapahtunut suunnitellulla tavalla. Toisaalta tätä lieenee edesauttanut se, että palkka tilille -periaatteesta säätäminen ei merkinnyt olennaista muutosta vallinneeseen tilanteeseen. Viimeksi mainitun seikan vuoksi on epätodennäköistä, että lainmuutoksella pystyttäisiin merkittävästi tehostamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Tähän johtopäätökseen päätyi myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta mietinnössään TyVM 4/2013 vp. Harmaan talouden selvityksikön (Selvitys 18/2014) mukaan ”palkka pankkiin” -lainsäädännöllä on arvioitu olevan harmaata taloutta vähentävä vaikutus käteispalkkojen tultua laittomiksi. Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että esimerkiksi rakennusalan työehtosopimuksissa pitkään ollut määräys palkan maksamisesta pankkitilille ei ole estänyt pimeitä palkkoja toimialalla, vaikka määräys on ollut ehdottomampi kuin nyt lakiin otettu. Kysymys on enemmänkin tilannetta selkeyttävästä ja tavallaan symbolisesta lainsäädännöstä kuin varsinaisesti tietoista harmaata taloutta ehkäisevästä uudistuksesta.

17.2 Työsuojelu ja harmaan talouden torjunta

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena on vahvistaa työsuojeluviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa palkkauksen lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukaisuus. Tarkoitus on myös selvittää kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toi-

mivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet. Työsuojeluvalvonnan tehostamista on luonnehdittu muiksi kiireellisiksi toimenpiteiksi.

Toteutus. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvityshenkilöt ovat luovuttaneet raporttinsa työsuojeluvalvonnan kehittämisestä 8.3.2012. Tämän selvityksen pohjalta työmarkkinakeskusjärjestöt ovat omalta osaltaan tehneet esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle aluehallinnon uudistamiseksi työsuojeluvalvonnan osalta ja luovuttaneet esityksensä sosiaali- ja terveysministerille 26.10.2012.

Valtioneuvosto on antanut selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksesta ja eduskuntakäsittely on menossa.

Työsuojeluviranomaiset osallistuvat harmaan talouden torjuntaan valvomalla, että työnantajat

- käyttävät vain sellaista työvoimaa, jolla on työnteko-oikeus Suomessa (ulkomaalaislainsäädännön valvontatehtävät);
- noudattavat työsuhteissaan lainsäädännössä edellytetyjä minimiehtoja (työsopimuslaki, lähetettyjä työntekijöitä koskeva laki ja yleissitovat työehtosopimukset);
- käyttävät vuokratyössä ja alihankinnassa sellaisia yhteistyökumppaneita, jotka ovat huolehtineet yhteiskuntavelvoitteistaan (niin sanottu tilaajavastuulaki); ja
- huolehtivat, että rakennustyömaalla työskentelevillä työntekijöillä on kuvallinen tunnistekortti, jossa on veronumero.⁷²

Erityisesti harmaan talouden valvontatehtäviin kohdistettavia valvontaresursseja eli ulkomaalaistarkastajia ja tilaajavastuutarkastajia on lisätty vuoden 2012 aikana. Lisärahoitusta on saatu 5,4 miljoona euroa, joka on käytetty uusien tilaajavastuutarkastajien (15 kpl) sekä ulkomaisen työvoiman valvontaan erikoistuvien tarkastajien (5 kpl) palkkaamiseen. Hallitusohjelman mukaisesti eri viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä on aikomus purkaa, jotta tarvittavat viranomaisrekisterit saadaan myös työsuojeluviranomaisten käyttöön. Tiedonvaihtoa on helpotettava erityisesti veroviranomaisten kanssa. Lisäksi on korostettu sitä, että jatkossa parannetaan työsuojeluviranomaisen mahdollisuutta tarkastaa, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen.⁷³

Sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt tarvittaviin säädösvalmistelutoimenpiteisiin kolmikantaisesti. Säädösvalmistelutyö tehdään virkatyönä ja käsitellään työturvallisuussäännöksiä valmistelevalle neuvottelukunnassa. Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantitarpeista ja työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta on keskus-

⁷² www.stm.fi.

⁷³ www.stm.fi.

teltu työturvallisuussäännöksiä valmisteleavassa neuvottelukunnassa kevätkauden 2014 aikana ja käsittely jatkuu syksyyn 2014. Tarvittavat säädösmuutokset tehdään neuvottelukunnan hyväksymien tietotarpeiden perusteella. Säädösvalmistelun tavoitteena on, että tiedonsaantioikeuksien laajentumisen myötä työsuojeluviranomaisille laadittaisiin harmaan talouden selvitysyksikön tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä harmaan talouden torjuntaan liittyvän työsuojeluvalvonnan tueksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014)

Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp oli kysymys tilaajavastuulain sekä lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta. Lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin lisättäisiin työn teettäjän eli tilaajan tiedonantovelvollisuus omalle sopimuspuolelleen eli lähettävälle yritykselle ja yrityksen kautta edelleen lähetetyille työntekijöille viranomais- tahosta, joka Suomessa valvoo ja neuvoo lähetettyjen työntekijöiden lain noudattamista. Lisäksi lakiin lisättäisiin lähetetyn työntekijän työnantajalle velvollisuus antaa työn teettäjälle sopimuksen mukaisen työn alkamisen jälkeen lähetettyjen, lähetettyjen työntekijöiden osalta todistukset sosiaaliturvan määräytymisestä viimeistään ennen kuin nämä aloittavat työn teon. Lain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alussa. Uudistuksen taustalla oli lakiesityksen perustelujen mukaan se, että ulkomaiset yritykset ja heidän Suomeen lähettämänsä työntekijät eivät ole aina tietoisia siitä, mitä työehtoja lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan ja miltä viranomaistaholta asiasta saa Suomessa tietoa. Osa lähetettyjen työntekijöiden työehtojen laiminlyönneistä johtuukin tietämättömyydestä työsuhteeseen sovellettavista työehdoista ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain sisällöstä.

Arviointi. Työsuojeluvalvonnan tehostaminen on käynnissä. Toisaalta hanke on jäänyt jälkeen sille alun perin asetetusta aikataulusta. Palkkausasioiden kannalta perusongelman on työsuojeluviranomaisten hampaattomuus alipalkkauksen kohdalla. Kun alipalkkausta ei ole sellaisenaan Suomessa kriminalisoitu, tutkintapyyntöjä voidaan käytännössä tehdä lähinnä selkeistä kiskonta- tai työsyRJintäjutuista. Tilanne tulee korostetusti esiin Suomessa ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa työskentelevien, yleensä itse palkkaansa tyytyvien lähetettyjen työntekijöiden kohdalla.

Työsuojeluviranomaisten poliisille alipalkkaustilanteiden johdosta tekemien tutkintapyyntöjen määrä on pysynyt vuosittain jokseenkin tasaisena.

Taulukko 2: Työsuojeluviranomaisten poliisille alipalkkauksen johdosta tekemien tutkintapyyntöjen määrät (vuoden 2014 tilanne marraskuulta)⁷⁴

Vuosi	ESAVI	ISAVI	LSAVI	LSSAVI	PSAVI	Yhteensä
2010	9	13	2	10	0	34
2011	5	14	3	10	0	32
2012	15	2	5	9	0	31
2013	14	8	8	9	0	39
2014*	13	3	8	3	0	27

Verrattuna esimerkiksi aiemmin kuvatussa Rakennusliiton toimitsijakyselyssä esiin tuihin ulkomaalaisten työntekijöiden työehtosopimusten rikkomisia koskevien havaintojen määrään edellä olevat luvut osoittavat, miten vaikea viranomaistoimin on nykyisten säännösten ja toimivaltuuksien puitteissa kyseisiin ongelmiin puuttua.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan tiedonantovelvollisuuksien säätämällä on vahvat perusteet sitä taustaa vasten, että käytännössä vähimmäistyöehtojen noudattamisessa on yleisesti ottaen paljon puutteita. Toisaalta tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi hallinnollisella maksuseuraamuksella – eikä siis sakkorangaistuksella – tulisi ottaa harkittavaksi. Asia erikseen ovat RL 47 luvussa (578/1995)säädetyt työrikokset. Lähetettyjen työntekijöiden työehtoihin ja alipalkkaukseen liittyviin perusongelmiin säännöksellä tuskin on olennaista vaikutusta.

⁷⁴ Tapani Aaltela 14.11.2014

18 Kansalliset verohankkeet

18.1 Romualan käännetty arvonlisäverovelvollisuus

Tavoite. Kehysriihen päätösten mukaan tarkoitus oli selvittää vuoden 2013 aikana käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden vaikutuksia romualalla. Päätökset käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden mahdollisesta käyttöönotosta oli tarkoitus tehdä selvityksen valmistuttua.

Toteutus. Hankkeen muokkaaminen lainsäädäntöesitykseksi eteni seuraavasti:

- Harmaan talouden selvitysyksikkö teki yhteistyössä Verotarkastusyksikön ja Yritysverotusyksikön kanssa selvityksen romualasta, ilmiöselvitys 16/2013.
- Hallitus antoi eduskunnalle esityksen HE 31/2014 vp keväällä 2014.
- Eduskunta päätti vielä saman kevään aikana lakiesityksen hyväksymisestä.
- Romualan käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskeva uudistus on tullut voimaan 1.1.2015.

Arviointi. Uudistus on toteutettu nopeasti ja moneen muuhun hankkeeseen verrattuna ilmeisen tehokkaan valmistelutyön avulla. Lainsäädännön valmistelua Suomessa lienee edesauttanut se, että suurin osa EU:n jäsenvaltioista soveltaa käännettyä verovelvollisuutta romualalla. Erityisesti tässä on syytä mainita Ruotsin romualan käännetty arvonlisäverovelvollisuus, joka otettiin käyttöön vuoden 2013 alusta. Lisäksi hyvän vertailukohteen tarjosi rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus.

Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden vaikutuksista ei luonnollisestikaan ole empiiristä evidenssiä, koska lainsäädäntö on tulossa voimaan 1.1.2015. Ennakoiduissa vaikutuksissa mainittiin muun muassa, että tuottoarvio olisi noin 7—8 miljoonaa euroa. Romualalla käännetty arvonlisäverovelvollisuus voisi toimia suhteellisesti tehokkaammin harmaan talouden torjunnassa kuin rakennusosalalla. Käännetty verovelvollisuus ei kuitenkaan poistaisi esimerkiksi kuittikauppaa. Verohallinnon arvion mukaan ensimmäisen vuoden aikana tarvittaisiin 5—10 henkilötyövuoden kohdentamista käännettyyn verovelvollisuuteen liittyviin tehtäviin.

18.2 Palkka.fi -palvelun kehittäminen

Tavoite. Kehysriihen päätöksen nojalla tarkoituksena oli kehittää Palkka.fi -palvelua. Palvelun käyttöä oli tarkoitus yksinkertaistaa muun muassa esimerkein. Uusia käyttäjiä varten palveluun lisättäisiin myös selkokiekisiä opastusvideoita. Palvelun kehittäminen olisi luonteeltaan jatkuvaa. Esimerkit ja opastusvideot lisättäisiin palveluun vuoden 2013 aikana.

Toteutus. Palkka.fi on Verohallinnon, työeläkeyhtiöiden ja Työttömyysvakuutusrahaston ylläpitämä maksuton yritysten ja kotitalouksien palkanlaskentaohjelma. Palvelu on tarkoitettu pientyönantajille, kuten pienyrityksille ja erilaisille yhdistyksille ja järjestöille sekä kotitalouksille. Palkka.fi-palvelun avulla lasketaan noin 36 000 kappaletta palkkoja kuukaudessa. Rahaa palvelun kautta virtaa palkkoihin 57 miljoonaa euroa kuukaudessa. Palkka.fi-palvelua kehitetään osana valtiovarainministeriön koordinoimaa Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa (SADe-ohjelma), joka tuo sähköisen asioinnin palvelut kansalaisten sekä viranomaisten ulottuville.

Arviointi. Palkka.fi on suhteellisen helppokäyttöinen palvelu muun muassa sen takia, että siihen sisältyy verraten selkeä ohjeistus. Palkanlaskennan osalta käydään vaihe vaiheelta läpi, mitä toimintoja palveluun sisältyy. Lisäksi ohjeessa esitellään muutamia muita toimintoja, jotka auttavat tietojen seurannassa. Esimerkit ja opastusvideot on ollut tarkoitus lisätä palveluun vuoden 2014 aikana.

Talousrikostorjunnan johtoryhmässä kiinnitettiin helmikuussa 2014 huomiota siihen, että vakuutusyhtiöt eivät olleet mukana Verohallinnon Palkka.fi-linkissä. Vakuutusyhtiöt, neljä suurinta, olivat kuitenkin keskustelleet asiasta ja olisivat menossa mukaan Palkka.fi-palveluun.

18.3 Pienten työnantajien välillisiin työvoimakustannuksiin liittyvien menettelytapojen yksinkertaistaminen

Tarkoitus. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan tarkoituksena oli yksinkertaistaa välillisiin työvoimakustannuksiin liittyviä menettelytapoja erityisesti pienten työnantajien osalta.

Toteutus. Harmaan talouden ministerityöryhmän kokouksessa 19.2.2014 nostettiin esille, että parhaillaan oli käynnissä selvitys mahdollisuuksista hoitaa tapaturmavakuuttamiseen liittyvät velvoitteet palkka.fi-palvelun kautta. Toiseksi keskusteltiin ansiorekisterin valmistelusta.

Arviointi. Menettelytapojen yksinkertaistamista voidaan sellaisenaan pitää oikeansuuntaisena toimenpiteenä, koska näin voidaan alentaa sääntelytaakkaa. Tämä on myös esimerkki siitä, että harmaan talouden torjunnassa ei suinkaan aina ole kysymys siitä, että hallinnollinen taikka sääntelytaakka kasvaisi. Sanotun laista uudistusta voidaan pitää oikeansuuntaisena siksi, että pienyritysten sääntelytaakka on suhteellisen suuri suurempiin yrityksiin verrattuna. Konkreettisia toimenpiteitä hankkeesta ei kuitenkaan vielä ole havaittavissa.

18.4 Työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen

Tavoite. Kehysriihen linjausten mukaan tarkoituksena oli selvittää rakennusalan kokemuksia urakkatietojen raportointivelvollisuudesta tavoitteena laajentaa järjestelmä myös muiden toimialojen palvelujen ostajille. Selvitys käynnistetään sen jälkeen, kun rakennus-alaa koskevat velvoitteet ovat olleet voimassa noin vuoden, jotta rakennus-alaa koskevien kokemusten kerääminen olisi mahdollista. Selvitys oli siis tarkoitus käynnistää vuonna 2015.⁷⁵

Toteutus. Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta (29.11.2013) todettiin muun muassa, että työntekijä- ja urakkatietojen raportointivelvollisuutta koskeva selvitys oli tarkoitus toteuttaa siten, että tarvittavat lainsäädäntöesitykset voitaisiin antaa alkuvuodesta 2015. Sitä vastoin harmaan talouden ministerityöryhmän kokouspöytäkirjasta 19.2.2014 ilmenee, että työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisenmenettelyn laajentamista rakennusosalta muille toimialoille on tarkoitus arvioida vasta sen jälkeen, kun rakennusalan ilmoittamisenmenettelystä on saatu tarvittavassa määrin kokemuksia. Tämä näkökohta nousi esille myös haastatteluissa.

Arviointi. Rakennusalan työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisenmenettely on tullut voimaan vastikään eli 1.7.2014. Näin ollen rakennusalan kokemusten perusteella ei ole ollut vielä saatavissa riittävää tietopohjaa sitä silmällä pitäen, että ilmoittamisenmenettely laajennettaisiin muille toimialoille. Näin ollen hankkeen tavoiteaikataulua voidaan pitää perusteltuna.

18.5 Veronumeron käytön laajentaminen

Tavoite. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan harmaan talouden torjumiseksi laajennetaan veronumeron käyttöä myös muilla toimialoilla kuin rakennusosalalla. Veronumeron käytön laajentamista koskeva hallituksen esitys on ollut tarkoitus antaa eduskuntaan alkuvuodesta 2015. Kehysriihen päätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää rakennusalan kokemuksia veronumeron käyttöön otosta ja samalla tavoitteena oli laajentaa veronumeron käyttöä uusille toimialoille. Viimeksi mainitun selvitystyön oli tarkoitus käynnistyä vuonna 2015.

Toteutus. Veronumeromenettelyn laajentamisen yhteydessä on mainittu esimerkiksi ravintolatyöntekijät, siivoajat, laivanrakentajat, sekä kuljetus- ja logistiikka-alan ja kiinteistöhuollon työntekijät. Kysymys on siis työvoimavaltaisista aloista. Talousrikostorjunnan johtoryhmässä 12.2.2014 tuotiin esille, että veronumeroiden laajentamista muille toimialoille oli aikaistettu ja että asia oli tarkoitus esitellä eduskunnalle 2015. Verohallin-

⁷⁵ Tämä hanke on sisällytetty verohankkeisiin, koska verotusmenettelylain 15 c ja 15 d §:ssä (363/2013) säädetään rakentamispalvelujen tilaajan ja toisaalta rakennuttajana olevan luonnollisen henkilön velvollisuudesta antaa urakkaa koskevia tietoja.

non esiselvitys "Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille" ilmestyi 11.8.2014. Mahdollisina muina toimialoina mainittiin siivous-, hoiva- ja hoitotyö, kuljetustyö, asennus- ja kokoonpanotyö, korjaus- ja huoltotyö, laivanrakennus, ravintola- ja majoitustoiminta sekä parturi-, kampaamo- ja kosmetologipalvelut. Selvitykseen liittyen edellä mainituille toimialoille tehtiin veronumeromenettelyä koskeva kysely. Kyselyn tavoitteena oli saada selville eri alojen näkemys pimeän työvoiman käytöstä heidän omalla alallaan ja selvittää veronumeron käyttöönoton mahdollisia vaikutuksia pimeän työvoiman käyttöön eri toimialoilla.

Harmaan talouden ministerityöryhmän kokouksessa 29.9.2014 päätettiin, että veronumeron käytön laajentamisesta pidättäydytään toistaiseksi ja laajentamisen tarve arvioidaan uudelleen lähempänä tulorekisterin käyttöönottoajankohtaa.

Arviointi. Tavoitteet on muotoiltu jossain määrin eri tavoin rakennepoliittisen ohjelman ja kehysriihen päätöksessä. Kriittisesti on suhtauduttava myös siihen, että kehysriihen päätöksen mukaan selvitystyön oli tarkoitus käynnistyä vasta vuonna 2015. Toisaalta hyvänä on pidettävä, että Verohallinnon laaja esiselvitys "Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille" ilmestyi jo kesällä 2014.

Valmistelu on kritisoitavissa tempoilevuutensa vuoksi: ensin valmistelua aikaistettiin, sittemmin päätettiinkin olla toteuttamatta. Veronumeron käytön puolesta puhuu se, että työvoimavaltaisilla aloilla vallitsee olennainen riski harmaan taloudesta. Veronumeron käytön laajentaminen voisi tuoda toimijoita rekistereiden piiriin, jolloin esimerkiksi ulosoton olisi helpompi saada todellista tietoa toimijoista ja palkansaajista myös näiltä toimialoilta. Myönteiset kokemukset rakennusalan veronumeron käyttövelvoitteesta puhuvat myös veronumeron käytön laajentamisen puolesta. Toisaalta osa haastatelluista katsoi, että veronumeron käytön laajentaminen muille toimialoille ei olisi tarpeen, koska tarkoituksena on kehittää keskitettyä ansaintarekisteriä eli kansallista tulorekisteriä. Jos samanaikaisesti laajennettaisiin veronumeromenettely muille toimialoille, ajaututtaisiin tarpeettomasti päällekkäiseen sääntelyyn. Viimeksi mainitusta syystä aiheutuisi tarpeetonta sääntelytaakkaa, minkä johdosta aikalisän ottamista uudistuksessa voidaan pitää perusteltuna.

18.6 Sähköisten tilinpäätöstietojen vastaanottaminen

Tavoite. Kehysriihen päätöksen mukaan tarkoituksena oli käynnistää selvitys ja valmistelu sähköisten tilinpäätöstietojen vastaanottamiseksi (XBRL). Selvitys oli tarkoitus käynnistää vuoden 2013 aikana. Tavoitteena oli järjestelmän käyttöönotto vuonna 2016.

Toteutus. Verohallinnon tiedotteessa 21.2.2014 todettiin, että Patentti- ja rekisterihallitus sekä Verohallinto toteuttavat mahdollisuuden antaa tilinpäätöstiedot sähköisesti XBRL-muodossa. Ilmoitusvelvoite sekä Patentti- ja rekisterihallitukseen että Verohallintoon tulee täytettyä yhdellä XBRL-muotoisella tilinpäätöksellä. XBRL luo standardin tilinpäätöstietojen ilmoittamiseen, mikä helpottaa tilinpäätöstietojen vertailtavuutta ja jatko-

hyödyntämistä. Helmikuussa 2014 meneillään olleessa Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon hankkeessa oli jo toteutettu tekninen sisältömäärittäminen (XBRL taksonomia). Vuoden 2014 aikana taksonomiaa oli tarkoituksena testata yhteistyössä kumppaniyritysten, kirjanpitojärjestelmiä toimittavien yritysten ja ICT-yritysten kanssa. Tavoitteena on pilotoita ilmoittamisketju aina tilitapahtuman kirjaamisesta Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallituksen tietokantoihin asti.

Harmaan talouden selvitysyksikön tilannearvion mukaan toteutushankkeessa ovat mukana Verohallinto, Patentti- ja rekisterihallitus, Tilastokeskus sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Vuoden 2014 aikana on käynnistymässä pilotointi, jossa kehitetään ja testataan teknisiä ratkaisuja. Kansallisissa teknisissä komponenteissa toteuttajana on Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Pilottivaiheen tietoja ei viedä Verohallinnossa tuotantoon, vaan pilotin yritykset toimittavat tiedot myös perinteistä kanavaa pitkin. XBRL-muotoisen tiedon tuotanto-käyttö kytketään Verohallinnossa Valmis-hankkeen aikatauluun ja se toteutettaneen vuonna 2018.

Arviointi. Haastattelujen yhteydessä kyseenalaistettiin, onko sähköisten tilinpäätöstietojen vastaanottaminen suoranaisesti yhteydessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

19 Lainmuutoksia, joissa harmaan talouden torjunta on ollut esillä

19.1 Laki ajokorttilain muuttamisesta (941/2013)

Hallituksen esityksen HE 173/2013 vp myötä ehdotettiin ajokorttilain opetuslupasäännöksiä muutettaviksi. Uudistukseen sisältyi muun muassa opetusluvalla opetettavien määrän rajoittaminen harmaan talouden ja luvattoman autokoulutoiminnan ehkäisemiseksi. Opetuslupien määrä rajattaisiin enintään kuuteen kolmessa vuodessa, mikä kattaisi useimmissa tapauksissa opetustarpeet. Rajoituksesta ehdotettiin voitavan poiketa, jos kysymys olisi perhe- tai huoltajuussuhteesta opettajan ja opetettavan välillä. Vanhempi tai isovanhempi voisi saada luvan ilman vaatimusta huoltajuudesta. Rajoitukset huomioitaisiin lupahakemuksia käsiteltäessä. Myönnettyä lupaa ei voisi uusia ilman pätevää syytä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä LiVM 18/2013 vp katsottiin, että ehdotus opetuslupien määrän rajoittamisesta oli kannatettava. Valiokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu rajausta enintään kuuteen lupaan kolmen vuoden aikana ei ollut riittävän tiukka esityksen tavoitteena olevan harmaan talouden ehkäisemisen kannalta. Valiokunta pitikin hyvin tärkeänä, että ajo-opetusmarkkinoille ei synny harmaata taloutta, joka kilpailee alan toimijoiden kanssa ilman elinkeinona harjoitettuun autokoulutoimintaan liittyviä velvoitteita. Näin ollen valiokunta ehdotti, että opetuslupien määrä rajoitettaisiin enintään kolmeen lupaan kolmen vuoden aikana. Ajokorttilain muutos, joka toteutettiin valiokunnan viitoittamalla tavalla, tuli voimaan 1.1.2014.

19.2 Eräiden valmistevelolakiin muutokset

Tupakkaverolain muutosten yhteydessä on usein kiinnitetty huomiota siihen, että kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo kannustimia sekä verovapaalle matkustajatuonnille että salakuljetukselle ja muulle verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnille, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähialueisiin nähden ovat suuret. (HE 94/2011 vp, HE 111/2013 vp ja HE 127/2014 vp) Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 127/2014 vp todettiin, että savukkeiden tilastoimattoman eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutuksen oli noin 15–17 prosenttia kokonaiskulutuksesta vuonna 2013. Savukkeiden kokonaiskulutuksen oli arvioitu olleen noin 5,5 miljardia savuketta, josta matkustajatuonnin osuus oli noin 11 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3–5 prosenttia. Lisäksi savukkeiden ostot Internetissä muodostivat noin puoli prosenttia kokonaiskulutuksesta. (Ks. myös Määttä (2013))

Matkustajatuontia on katsottu hillitsevän tupakkalain (693/1976) varoitusmerkintöihin perustuva rajoitus, jonka mukaan matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan 200 kappaletta sellaisia savukkeita, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Myös savukkeiden salakuljetuksen on katsottu olevan hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Tupakan salakuljetus on Suomessa kansainvälisten toimijoiden organisoimaa ja suuret hintaerot voivat lisätä sitä herkästi. Toisin

kuin monessa muussa Euroopan maassa, yleisesti katsotaan, että Suomeen tulee väärennettyjä savukkeita hyvin vähän. Lisäksi on korostettu, että liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja laittomien tupakkatuotteiden välittämisen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia. (HE 127/2014 vp)

Hallituksen esityksessä HE 151/2013 vp esitettiin puolestaan *alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain* muuttamista siten, että alkoholijuomien veroa korotettaisiin. Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa vastustettiin alkoholiveron nostoa tai vaadittiin sen lykkäämistä matkustajatuontiin liittyvien haasteiden selvittämisen ajaksi. Jo ennestään kansainvälisesti vertaillen korkean verotason noston nähtiin yhä kasvattavan matkustaja- ja harmaatuontia, lisäävän laitonta myyntiä ja välitystä sekä heikentävän kotimaisten toimijoiden kilpailukykyä ja työllistämismahdollisuuksia. Myös valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 27/2013 asiaan kiinnitettiin huomiota. Lisäksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron korotuksen on nähty esityksestä annetuissa lausunnoissa muodostavan kannusteen harmaa- ja matkustajatuonnille. (HE 109/2013 vp)

19.3 Kotitalousvähennys

Lähtökohdat. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp todettiin, että ennen kuin kotitalousvähennyksen alan laajentamista ryhdyttäisiin konkreettisesti arvioimaan, olisi selvitettävä, minkälainen tosiasiallinen vaikutus vähennyksellä olisi harmaan talouden laajuuteen. Samalla olisi arvioitava, maksaisiko kotitalousvähennyksen alan laajentaminen itsensä takaisin vai johtaisiko se nettomääräisesti verotulojen menetyksiin. Toisaalta eräissä asiantuntijalausunnoissa puollettiin sitä, että kotitalousvähennyksen alaa laajennettaisiin esimerkiksi muuttokuljetuspalveluihin harmaan talouden torjumiseksi. Tällä tavoin tähdättäisiin siis siihen, että pimeästi tehdyt palvelut saataisiin verotuksen piiriin. Tarkastusvaliokunnan mukaan kotimaisissa lainvalmistelutöissä on kotitalousvähennyksen osalta tyydytty lähinnä viittaamaan siihen, että vähennys on omiaan supistamaan kotitalouksissa tehtävää harmaata työtä (esimerkiksi HE 146/2004 vp) Sen sijaan kotitalousvähennyksen vaikutuksesta harmaan talouden laajuuteen ei ollut empiiristä näyttöä.

Toisaalta kotitalousvähennys aiheuttaa merkittävän suuruisen verotuen. Vuosia 2009 – 2012 koskevien laskelmien mukaan kotitalousvähennyksen aiheuttama verotuki olisi ollut 390 miljoonaa euroa kunakin vuonna. (Rauhanen 2011)

Arviointia. Verohallinto on laatinut kotitalousvähennykseen oikeuttavien töiden osalta seikkaperäisen taulukon, joka on tarkoitettu palvelemaan vähennyskelpoisuuden arvioimista⁷⁶. Tätä voi pitää verokohtelun ennakoitavuuden kannalta tarkoituksenmukaisena, mutta toisaalta taulukko osoittaa, että vähennyksen ulkopuolelle jää koko joukko työsuorituksia, jotka ovat alttiita siirtyä harmaan talouden puolelle. Voi myös sanoa, että har-

⁷⁶ www.vero.fi (Taulukko kysytyimmistä kotitalousvähennykseen oikeuttavista töistä).

maan talouden torjunta sellaisenaan ohjaa paljoltikaan kotitalousvähennykseen oikeuttavien töiden alan tulkintaa.

19.4 Vaihtoehtorahastoja koskeva lainsäädäntö

Vaihtoehtorahastojen hoitajia koskeva laki tuli voimaan 15.3.2014. Näin pantiin täytäntöön direktiivi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista. Samalla muutettiin 30 muuta lakia. Lailla vaihtoehtorahastojen hoitajista laajennettiin rahoitusmarkkinasääntelyä koskemaan kommandiittiyhtiömuotoista pääomasijoittamista ja kiinteistösijoittamista. Tällaista toimintaa harjoittavalla vaihtoehtorahastojen hoitajalla olisi oltava toimilupa, jonka Finanssivalvonta myöntää. Direktiivistä aiheutuu muutoksia, jotka koskevat myös erikoissijoitusrahastoja hallinnoivia rahastoyhtiöitä sekä kiinteistörahastolain mukaisia kiinteistörahastoja. Vaihtoehtorahastolla tarkoitetaan näiden lisäksi kommandiittiyhtiötä ja osakeyhtiötä, joissa tai joiden lukuun harjoitettu yhteissijoittaminen ei kuulu sijoitusrahastodirektiivin soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä HE 94/2013 vp on varsinaisesti kysymys vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevasta lainsäädännöstä, mutta siinä sivutaan myös veroparatiisikysymystä. Esityksessä tähdennetään, että kansainväliseen taloudelliseen kanssakäymiseen liittyy nykyään usein veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua. Aggressiivinen verosuunnittelu käsittää keinotekoisien toimintojen tai rakenteiden käytön ja verojärjestelmien erojen hyväksikäytön, minkä vuoksi valtioiden verosääntöjen vaikuttavuus heikkenee ja verotuloja menetetään. Veroparatiisin, eli erityisen matalan verotuksen alueen tai valtion, käyttö voi olla aggressiivista verosuunnittelua. Haitallisten ilmiöiden estämiseksi tarvitaan toimivaa ja tehokasta rajat ylittävää viranomaisvalvontaa, jonka toteuttaminen edellyttää pitkälle vietyä kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, yhteisen sääntelyn kehittämistä sekä kansallista sääntelyä. Kansallisen verolainsäädännön kehittämisen lisäksi Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön OECD:n, EU:n ja Maailmanpankin piirissä. Esityksessä ehdotetaan useita rajoituksia kolmansista maista tuleville vaihtoehtorahastojen hoitajille ja vaihtoehtorahastoille, sekä direktiivin 35 ja 37—41 artiklan myöhennettyä täytäntöönpanoa.

19.5 Säätiölaki

Hallituksen esityksessä HE 166/2014 vp ehdotettiin kumottavaksi vuoden 1930 säätiölaki ja säädettäväksi uusi säätiölaki. Lakiesityksen perusteluissa korostettiin, että säätiön tarkoituksen selventämisen, lähipiirirajoitusten tiukentamisen ja säätiöiden ja niiden konsernien harjoittaman toiminnan avoimuuden lisääminen ovat omiaan helpottamaan ja edistämään myös viranomaistoimintaa, joka liittyy esimerkiksi julkisiin tukiin, kilpailuolosuhteisiin ja verotukseen. Avoimuuden lisääminen todennäköisesti vähentää mahdollisuutta käyttää säätiötä hyväksi harmaassa taloudessa ja talousrikollisuudessa. Esityksen vaikutusarvioinnissa toistettiinkin, että säätiöiden avoimuuden lisäämisellä ja viranomais-

ten tietojenvaihdon helpottamisella voi olla merkitystä talousrikollisuuden tai harmaan talouden torjunnassa ja selvittämisessä.

Säätiölakiuudistuksen myötä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6.1 §:n 15 kohtaan ehdotettiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvityksiä laaditaan turvaamaan säätiölain 14 luvun 1 §:ssä säädettyä valvontatehtävää. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään julkisesta valvonnasta: ”Rekisteriviranomaisen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan tätä lakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä.”

Lisäksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momenttiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 9 kohta, jossa säädetään Verohallinnon omaaloitteisesta tietojen antamisesta Patentti- ja rekisterihallitukselle säätiövalvontaa varten. Verohallinto voisi lainkohdan nojalla antaa Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä säätiölain 14 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa säätiövalvonnassa. Edellytyksenä on, että tiedoilla saattaa olla merkitystä patentti- ja rekisterihallitukselle kuuluvan säätiölain tai säätiön sääntöjen mukaisen toiminnan valvonnassa. Kysymyksessä olisi Verohallinnolle säädetty oikeus tietojen antamiseen silloin, kun verotustehtävien yhteydessä havaittaisiin säätiövalvontaan vaikuttavia seikkoja. Verohallinto ei osallistuisi säätiövalvontaan, vaan säätiövalvonnasta ja siinä käytettävistä tiedoista vastaisi Patentti- ja rekisterihallitus.

19.6 Työtapaturma- ja ammattitautilaki

Hallituksen esityksessä HE 277/2014 vp oli kysymys ensisijassa työtapaturma- ja ammattitautilakia koskevasta ehdotuksesta. Osana harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä lakiin esitettiin sisällytettäväksi säännökset tapaturmavakuuttamisen valvonnasta. Tähän liittyen Tapaturmavakuutuskeskukselle säädettäisiin vakuuttamisen yleisvalvonta. Eläketurvakeskus toteuttaa jo vastaavaa valvontaa kuten myös Työttömyysvakuutusrahasto. Lisäksi RL 29 lukuun ehdotettiin lisättäväksi säännös tapaturmavakuutusmaksupetoksesta, josta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi.

Ehdotus työtapaturma- ja ammattitautilain 256 §:ksi kannattaa nostaa esille erikseen. Pykälässä säädettäisiin Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiön oikeudesta tietojen luovuttamiseen. Sen perusteella Tapaturmavakuutuskeskuksella ja vakuutusyhtiöllä olisi oikeus antaa oma-aloitteisesti tai pyynnöstä toisille lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanosta huolehtiville viranomaisille tai muuta julkista tehtävää hoitavalle taholle salassapitosäännösten estämättä tietoja tilanteissa, joissa on kyse lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteesta tai tähän velvollisuuteen liittyvien maksujen laiminlyöntitilanteista taikka ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyönnistä. Tietoja voisi luovuttaa työsuojeluviranomaiselle, Valtiokonttorille, Työttömyysvakuutusrahastolle, Eläketurvakeskukselle sekä lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevalle eläkelaitokselle näille laissa säädetyn valvontatehtävän täyttämiseksi. Tätä tarkoitusta varten saisi luovuttaa työnantajaa ja vakuutusta koskevia välttämättömiä

tietoja, jos on syytä epäillä, ettei työnantaja ole täyttänyt lakiin perustuvaa maksu- tai vakuuttamisvelvollisuuttaan. Tietoja voisi luovuttaa myös Verohallinnolle, jos on syytä epäillä että ennakonpidätysvelvollisuutta ei ole täytetty. Ehdotetuilla säännöksillä edesautettaisiin harmaan talouden torjuntaa.

Lakiehdotuksen 260 §:n mukaan puolestaan korostetaan, että tehokas valvonta edellyttää vertailuseulontoja etenkin harmaan talouden torjunnassa. Niillä saadaan lisäksi tehokkaalla ja kustannuksia säästävällä tavalla selville vakuutusten laiminlyönnit varsinaista valvontakäsittelyä varten. Säännöksen mukaan Tapaturmavakuutuskeskuksella ja vakuutusyhtiöllä olisi oikeus saada tiedot, vaikka verotusta ei ole vielä vahvistettu. Reaaliaikainen valvonta edellyttää mahdollisuutta tehdä verottajan palkka- ja työnantajasuoritustietojen vertailua vakuutusjärjestelmän tietoihin useaan kertaan kalenterivuoden aikana.

20 Kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma ja sitä sivuavat hankkeet

20.1 Kansainvälisen veronkierron torjunta hallitusohjelmassa

Kansainvälisen veronkierron ja veroparatiisien vastaiset toimet olivat vahvasti mukana Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan

- Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Selvitetään mahdollisuudet ottaa OECD:n kriteereitä tiukempi listaus veroparatiiseiksi katsotuista maista ja alueista. Edistetään automaattisen tietojenvaihdon käyttöönottoa kansainvälisissä verosopimuksissa ja olemassa olevien tietojen vaihdon mahdollisuutta käytetään aktiivisesti. Edistetään myös ylikansallisten yritysten maakohtaisten tlinpääöstietojen julkistamista.
- Suomi tukee automaattisen ja monenkeskisen tietojenvaihdon yleistymistä kansainvälisessä verotustietojen vaihdossa. Verotusta koskevien tietojen vaihtoa koskevien sopimusten tekemistä veroparatiisien kanssa jatketaan.
- Hallitus toimii veroparatiisien sulkemiseksi mm. tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta ja lisäämällä viranomaisten tietojen vaihtoa.

Linjaukset olivat edistyksellisiä. Ohjelma antoi vahvan mandaatin nostaa Suomi hallitusohjelman sanoin kansainväliseen eturintamaan tässä työssä. Aiemmissa hallitusohjelmissa kansainvälistä veronkiertoa tai veroparatiiseja ei ole mainittu.

Uudet painotukset näkyivät esimerkiksi valtiovarainministerinä toukokuuhun 2014 asti toimineen Jutta Urpilaisen puheissa.⁷⁷ Linjausten käytäntöön vieminen käynnistyi kuitenkin melko hitaasti. Aktiivisuus rajoittui aluksi lähinnä Ulkoministeriöön.

Ulkoministeriössä tehtiin vuonna 2011 selvitys kehitysmaiden veropohjan vahvistamisesta. Hallitusohjelman linjauksia tarkennettiin helmikuussa 2012 julkaistussa kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa sekä keväällä 2013 tehdyssä selvityksessä Suomen vaikuttamistavoitteista verotukseen ja kehitykseen liittyvässä työssä. Työtä tehtiin kuitenkin pienillä resursseilla esimerkiksi muihin Pohjoismaihin verrattuna. Lisäksi kehityspoliittinen työ on ollut muihin Pohjoismaihin verrattuna enemmän Ulkoministeriön vastuulla. Muissa Pohjoismaissa käytännön vero-osaamisen kannalta oleellinen Valtiovarainministeriö on ollut vahvemmin mukana kehityspoliittisessa verotukseen liittyvässä työssä.

⁷⁷ Urpilainen (2013). Avauspuhe seminaarissa International Event on "Strengthening the fight against tax fraud and tax evasion: state of play and the way forward", http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/03_documents/Urpilainen_speech_Tax_Event_2013-04-29_%284%29.pdf.

20.2 Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen torjuntaohjelma

Hallituksen yhteiseen linjaan saatiin tarkennusta kolmantena hallitusvuonna toukokuussa 2014, kun valtioneuvosto julkaisi kansainvälisen veronkierron vastaisen torjuntaohjelman 8.5.2014⁷⁸

Toimintaohjelman mukaan sen tarkoitus on koota yhteen keskeisiä toimenpiteitä, joiden avulla kansainväliseen verojen välttämiseen ja veronkiertoon voidaan puuttua sekä veroparatiisit saada hallintaan. Toimenpiteet on ryhmitelty viiteen painopistealueeseen, joita ovat:

1. Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu
2. Verovalvonta ja verotustietojen vaihto
3. Tietojen julkisuus
4. Julkiset hankinnat
5. Veroasiat kehitysyhteistyössä

Kussakin painopistealueessa kerrotaan Suomen tavoitteet toimenpiteittäin. Osa toimenpiteistä on jo toteutettu. Toimenpiteet ovat globaalilla tasolla, EU-tasolla sekä pohjoismaisella ja kansallisella tasolla. Suomi toimii aktiivisesti sekä EU:ssa että kansainvälisillä foorumeilla kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

20.2.1 Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu

Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu tapahtuu ohjelman mukaan ensisijaisesti OECD:n BEPS-hankkeen puitteissa sekä muilla OECD:n foorumeilla. Näiden osalta linjataan lähinnä, että Suomi osallistuu aktiivisesti ryhmien työskentelyyn. Sisällöllisiä linjauksia Suomen ajamista kannoista ei tehdä. Suurimmat BEPS-hankkeen kiistakysymykset ovat kuitenkin sisällöllisiä.⁷⁹

Verohallinnon vuosien 2012–2015 siirtohinnoitteluhankkeen tavoitteeksi ilmoitetaan valvonnan ja ohjauksen tehostaminen ja verotulojen lisääminen, mutta tavoitteita ei eritellä tarkemmin. Valtiovarainministeriöstä marraskuussa 2014 sähköpostitse saadun tiedon mukaan Suomi on panostanut hankkeessa erityisesti kolmeen asiakokonaisuuteen: ”korkovähennysrajoituksia selvittävän ryhmän työhön, verosopimusten väärinkäyttöä selvittävän ryhmän työhön sekä verotuksellisten hybridien hyväksikäyttöä verojen välttämässä selvittävän ryhmän työhön, joka valmistelee hybridejä koskevaa kommentaa-

⁷⁸ Valtiovarainministeriö 8.5.2014 Tiedote 79/2014

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140508Hallit/name.jsp

⁷⁹ Ks. esim. <https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2014/10/oecd-beps-scorecard.pdf>

ria.” Lisäksi ”korkovähennysrajoituksia koskevan ryhmän raportti on piakkoin lähdössä ensimmäiselle julkiselle kommenttikierrokselle ja verosopimusten väärinkäyttöä koskevan ryhmän raportti toiselle kommenttikierrokselle.”⁸⁰

Suomi osallistuu toimintaohjelman mukaan myös haitallisen verokilpailun foorumiin ja EU:n veropetosten ja veronkierron torjunnan toimintaohjelman jatkovalmisteluun, mutta tavoitteita ei tässäkään eritellä. Yleisen veronkiertämissäännöksen ja erityisten rajoitussäännösten muutostarpeita selvitetään, ja selvityksen on tarkoitus valmistua keväällä 2015. Mahdollinen toimeenpano jää siis seuraavan hallituksen tehtäväksi.

EU:ssa on keskusteltu myös veroparatiisien mustan listan laatimisesta. Suomi kannattaa tätä listaa ”mahdollisimman laajana”, mutta toimintaohjelma ei erittele mikä olisi sopiva laajuus.

20.2.2 Verovalvonta ja verotustietojen vaihto

Verotustietojen vaihto on ollut yritysten verosääntöjen lisäksi toinen merkittävä keskustelunaihe OECD:ssä, EU:ssa ja G20-ryhmässä. OECD:ssä työtä on tehty muun muassa järjestön Global Forum -ryhmässä. Toimintasuunnitelman mukaan Suomi ”pyrkii” laajentamaan Global Forumin osallistujajoukkoa ja ”pyrkii edistämään” minimivaatimustason korottamista. Epäselväksi jää, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Käynnissä olevaa Pohjoismaista yhteistyötä jatketaan. Lisäksi Suomi kannattaa ja tukee automaattisen verotiedonvaihdon laajentamista, mutta ei esitä sisällöllisiä vaatimuksia tämän suhteen.

EU:ssa Suomi ”kannattaa säästödirektiivin uudistamista ja laajentamista myös eräisiin muihin korkoinstrumentteihin”, ja ”kannattaa hallinnollisen yhteistyön direktiiviin ehdotettuja muutoksia, joilla laajennetaan automaattista tietojenvaihtoa”. Muita sisällöllisiä vaatimuksia ei esitetä.

Verohallinnossa aloitetaan hanke, jonka tavoitteena on tietojenvaihdon tehostaminen. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuuksia lisätä ulkomaisten tulojen oma-aloitteista ilmoittamista niin sanotun tehokkaan katumisen lainsäädännön avulla ja aikoo tehdä kokonaisarvion ulkomaisen työvoiman käytön sääntelyn toimivuudesta ja puutteista.

20.2.3 Tietojen julkisuus

Suurten yritysten verotietojen maakohtaisen julkisuuden lisääminen on ollut tämän hallituskauden aikana paljon keskustelua herättänyt kysymys kansainvälisesti ja jossain määrin myös Suomessa. Se mainittiin myös hallitusohjelmassa.

⁸⁰ VM:n kansainvälisen verotuksen yksiköstä saatu tieto 21.11.2014.

Aloitteen ensisijainen tarkoitus on antaa työkaluja puuttua yritysten lain harmaalla alueella liikkuvaan aggressiiviseen verosuunnitteluun. EU:ssa asiaa käsiteltiin muun muassa vuosina 2012–2013 kun EU uudisti kirjanpito- ja avoimuusdirektiivejä sekä eitaloudellista raportointia koskevaa direktiiviä.

Toimintaohjelman mukaan ”maakohtaisten verotietojen raportoinnin sääntely tulee toteuttaa noudattaen huolellista lainsäädäntötapaa, johon kuuluu sidosryhmien kuuleminen ja riittävä vaikutusarviointi huomioon ottaen kansainvälinen kehitys”. Tämä vastasi Suomen linjaa EU-neuvotteluissa. Monet EU-maat ajoivat nopeampaa etenemistä. Myös OECD oli asiassa Suomea kunnianhimoisempi, sillä järjestö esitteli syksyllä 2014 raportointipohjan yritysten maakohtaiseen verotietojen raportointiin.

Yhtiöiden todellisen edunsaajan (beneficial owner) julkisuudesta on keskusteltu tällä hallituskaudella muun muassa, kun EU uudisti rahanpesun vastaista direktiiviä. Toimintaohjelman mukaan Suomi pyrkii ”edistämään tosiasiallisen edunsaajan julkisuutta”, mutta ei kerrota miten tämä tapahtuu.

20.2.4 Julkiset hankinnat

Veroparatiisiteemasta on tällä hallituskaudella keskusteltu myös julkisten hankintojen yhteydessä. Helsingissä ja eräissä muissa kaupungeissa poliitikot ovat halunneet luoda kriteereitä, jotka palkitsisivat julkisissa hankinnoissa yrityksiä jotka välttävät veroparatiisien käyttöä ja/tai raportoivat avoimesti veronmaksustaan. Myös toukokuuhun 2014 asti valtiovarainministerinä toiminut Jutta Urpilainen (sd) totesi vuonna 2012, että kuntien pitäisi pidättäytyä tekemästä hankintoja yhtiöistä, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin.⁸¹

Aloitteen eteneminen edellyttäisi konkreettisen vaatimuslistan kehittämistä, jonka puitteissa kriteereitä voitaisiin alkaa soveltaa. Tällaista mallia ei kuitenkaan ole saatu kehitettyä. Yksi suuri haaste aloitteen tiellä on EU:n hankintadirektiivi, joka tekee tämän tyyppisten kriteerien kehittämisestä hankalaa, tai mahdollisesti estää sen kokonaan. Toisaalta EU-tuomioistuimien hyväksyminen vuonna 2012 reilun kaupan kriteerien käytön julkisissa hankinnoissa, kunhan yhtiöiltä ei vaadita reilun kaupan merkin hankkimista tuotteilleen.⁸² On mahdollista, että jotain samantyyppisiä kriteerejä voitaisiin kehittää myös verotuksen avoimuuteen liittyen.

Toimintaohjelman mukaan ”veroparatiisien käytön rajoittamista tulisi selvittää osana EU-tasolla tapahtuvaa sääntelyä”. Mitään sitoumusta tästä ei kuitenkaan anneta.

⁸¹ <http://www.hameensanomat.fi/uutiset/kotimaa/217392-sdp-haluaa-veroparatiisiyhtiöt-pois-kunnista>

⁸² <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=122644&doclang=EN>

20.2.5 Veroasiat kehitysyhteistyössä⁸³

Työ hallitusohjelman kirjausten viemiseksi käytäntöön koko hallituksen tasolla lähti käyntiin verkkaisesti. Avainministeriöistä vain ulkoasiainministeriö oli syksyyn 2013 mennessä tarkentanut hallitusohjelman linjauksia helmikuussa 2012 julkaistussa kehityspoliittisessa toimintaohjelmassa.⁸⁴ Valtiovarainministeriö ja Työ- ja elinkeinoministeriö ovat julkaisseet hallituskauden aikana useita investointeja, kehitysyhteistyötä, veropolitiikkaa ja pääomamarkkinoiden säätelyä käsitteleviä raportteja, mutta näistä ei löydy tarkempia linjauksia aiheesta.⁸⁵ Kehityspoliittisessa toimintaohjelmassa teemaa siis käsitellään, ja sen mukaan

Kehitysyhteistyöllä tulee auttaa kehitysmaita verojärjestelmien ja julkisten palvelujen kehittämisessä. Tarvitaan myös kansainvälisiä toimia veronkierron ehkäisemiseksi ja sääntelemättömän pääomakadon hillitsemiseksi. Veroparatiisien sulkemiseksi on parannettava verotietojen vaihtoa valtioiden kesken, kehitettävä kirjanpitorekisterien ylläpitoon liittyviä kansainvälisiä standardeja, tiukennettava yritysten raportointivelvollisuutta ja lisättävä viranomaisten tietojen vaihtoa.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto laati vuonna 2011 selvityksen kehityksestä ja verotuksesta kumppanimaiden näkökulmasta. Keväällä 2013 laadittiin verotusta ja kehitystä käsittelevä UM:n linjaus Suomen vaikuttamisprioriteeteista. Ministeriö painotti siinä toimintaa OECD:ssä, YK:n vuosituhattavoitteiden jälkeisten kehitystavoitteiden suunnittelussa, sekä Financial Transparency Coalition -foorumilla. Lisäksi linjaus nosti esiin yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa pidetyt seminaarit. Ulkoasiainministeriön lisäksi myös valtiovarainministeriö on järjestänyt kaksi korkean profiilin seminaaria kansainvälisestä veronkierrosta ja sen torjunnasta.

Suomi toimi ulkoasiainministeriön kautta vuonna 2013 uusia kehitysrahoitusmuotoja hahmottelevan Leading Groupin puheenjohtajana ja on järjestänyt kansainvälisiä seminaareja kansainvälisestä veropolitiikasta ja veroparatiiseista. Finnfundin sijoituskriteereihin on tehty pieniä veroparatiisisijoituksiin liittyviä rajoituksia ja Suomi on liittynyt Financial Transparency Coalitionin kumppanuuspaneeliin. Kyse on eri alojen toimijoita kokoavasta ryhmästä, joka etsii ratkaisuja veroparatiisien ja kansainvälisen veronkierron ongelmiin.

⁸³ Tämä kappale perustuu pitkälti Matti Ylösen Kehityspoliittiselle toimikunnalle vuonna 2014 tekemään selvitykseen ”Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus Suomen toimissa kansainvälistä veronkiertoa vastaan”

⁸⁴ Ulkoasiainministeriö (2012). Suomen kehityspoliittinen toimintaohjelma. Ulkoasiainministeriö, kehitysviestinnän yksikkö. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=241944>.

⁸⁵ TEMin tämän hallituskauden julkaisuissa aihetta olisi voitu sivuta ainakin raporteissa jotka käsitelivät investointien houkuttelemista Suomeen, yritysten aineettomien oikeuksien verohelpotuksia, sekä TEM:n tekemää kehitysyhteistyötä. VM on tällä hallituskaudella tuottanut useampia selvityksiä pääomamarkkinoiden säätelystä.

Lisäksi ulkoasiainministeriö on tukenut OECD:n kehitysapukomitean (DAC) ja verokomitean (CFA) yhteistä verotus- ja kehitysohjelmaa, ja osallistuu käynnistymässä olevaan OECD:n luonnonvarat ja verotustyöryhmään. Suomi tukee myös yritystoiminnan veronmaksun vapaaehtoisen avoimuuden kasvattamiseen tähtäävää EITI-aloitetta, ja on toiminut sen johtokunnassa. Lisäksi Suomi on tukenut Afrikan verohallintojen yhteistyöelintä African Tax Administrators Forumia (ATAF) ja kansalaisjärjestöjen työtä veronkantokyvyn vahvistamiseksi. Ulkoministeriö on myös aloittanut yhteistyön verohallinnon kautta siten, että verohallinto antaa teknistä apua ATAFille.

Maailmanpankissa Suomi on ajanut Maailmanpankkiin kuuluvan Kansainvälisen rahoitusyhtiön IFC:n (engl. International Financial Corporation) veroparatiisijoitusten vähentämistä.

Vuonna 2011 Suomi ajoi IFC:hen sijoituskieltoa pääomasijoitusrahastoihin valtioissa, jotka OECD:n Global Forum on leimannut yhteistyöhaluttomiksi. Suomen kannasta tuli Suomen äänestysryhmän (Pohjoismaat ja Baltian maat) kanta, mutta IFC:n linjasta tuli äänestysten kautta pohjoismais-baltialaisen äänestysryhmän esitystä heikompi. Suomi on kuitenkin sijoituspäätöksistä äänestettäessä äänestänyt alkuperäisen linjauksensa mukaan.

Esillä on ollut myös ajatus kehitysmaita OECD:tä paremmin edustavan YK:n verokomitean aseman vahvistamisesta. Kansalaisjärjestöt ovat vaatineet Suomea hakemaan verokomitean jäsenyyttä, mutta tästä on kieltäydytty vedoten siihen että Norja on jo jäsen. Toisaalta Ruotsi liittyi komitean jäseneksi kesäkuussa 2013.⁸⁶

20.2.6 Yleisarviota ohjelmasta ja sen toteuttamisesta

Kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimintaohjelmassa on lueteltu kaikkiaan 34 kohtaa, joissa kuvataan hallituksen jotakin toimenpidettä tai suhtautumista johonkin asiaan. Nämä voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:

- Suomi *osallistuu aktiivisesti* jonkin ryhmän tai elimen toimintaan (7 kohtaa)
- Suomi *kannattaa tai tukee* jotakin ehdotusta tai toimenpidettä (7 kohtaa)
- Suomi *edistää tai painottaa* tiettyjä asioita kansainvälisissä elimissä (4 kohtaa)
- Luvataan *selvittää* jokin asia (5 kohtaa)
- Kerrotaan, että jokin asia *on selvitetty* (2 kohtaa)
- Kerrotaan, että *tehdään pohjoismaista yhteistyötä* (3 kohtaa)
- Verohallinnossa on *käynnistetty tai aiotaan käynnistää hanke* (2 kohtaa)
- Kerrotaan *tehdystä sopimuksista* (veroparatiisit, FATCA) (2 kohtaa)

⁸⁶ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2013/9/Add.10&Lang=E

- Velvoitetaan valtioenemmistöiset yhtiöt maakohtaiseen raportointiin (1 kohta)
- Kehitysyhteistyössä vahvistetaan budjettidialogia (1 kohta)

Neljätoistasivuinen toimintasuunnitelma keskittyi lähinnä linjaamaan foorumeita joilla Suomi toimii ja kansainvälisiä meneillään olevia aloitteita, joita Suomi kannattaa. Linjanvedot aloitteiden sisällölliseksi kehittämiseksi puuttuivat lähes kokonaan. Konkreettisia uudistusten sisältöihin liittyviä vaatimuksia kansainvälisille järjestöille ei myöskään ole julkisuudessa juuri nähty.

Toimenpideohjelman kohdista kaksi (verohallinnon siirtohinnoitteluhanke ja ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn selvittäminen) sisältyvät myös hallituksen talousrikstorjuntaohjelmaan. Ohjelman tietojen julkisuutta käsittelevässä kohdassa ei ole minikäänlaista viittausta talousrikstorjuntaohjelmaan sisältyvään arvopaperimarkkinalain uudistamiseen ja hallintarekisterin mahdolliseen laajentamiseen. Ohjelmassa ei ole myöskään viittausta kehysriihessä 21.3.2013 harmaan talouden torjunnan lisätoimeksi hyväksyttyyn kohtaan, jonka mukaan laajennetaan lähdeveron pidätysvelvollisuutta maksettessa työkorvausta Suomessa tehdystä työstä.

20.3 Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistus; kysymys suomalaisomistuksen hallintarekisteröinnistä

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen 11. kohdan mukaan arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät tietojensaanti-mahdollisuudet ja huolehditaan siitä, ettei muutos lisää harmaata taloutta. Tärkeitä tavoitteita ovat, että arvopaperimarkkinoiden omistuksen julkisuus ja läpinäkyvyys säilytetään vähintään nykytasolla ja että arvopaperimarkkinalaki uudistetaan rakenteeltaan siten, että Suomen lainsäädäntö on kilpailukykyinen muiden maiden vastaavan lainsäädännön kanssa.

Toteutus. Valtioneuvosto antoi 19.4.2012 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 32/2012 vp arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Arvopaperimarkkinalakien uudistamisella tavoiteltiin neljää keskeistä muutosta: selkeämpää lainsäädäntöä, hallinnollisen taakan kevennystä, tehokkaampaa sisäpiirivalvontaa ja tiukempaa väärinkäytösten sanktiointia sekä turvallisempaa arvopaperiomistamista. Lainsäädännön muutokset tulivat voimaan vuoden 2013 alussa (746–779/2012).

Edellä mainittu lakiesitys ei sisältänyt ehdotuksia hallintarekisteröinnin laajennuksesta. Tältä osin päätettiin syksyllä 2011, että mahdollisuuksia kehittää hallintarekisteröintiä selvitetään arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen erillisessä toisessa vaiheessa. Hallintarekisteröintiä valmistelevaan asetetun työryhmän keskeisenä lähtökohtana oli turvata riittävä verovalvonta ja viranomaisten muut tiedonsaantitarpeet arvopaperien todellisesta omistajasta. Ryhmä arvioi hallintarekisteröinnin laajentamista myös arvopaperien omistuksen julkisuuden näkökulmasta. Lisäksi se valmisti ehdotuk-

sia etävälittäjien kaupparaportoinnin tehostamiseksi. Ryhmässä oli edustettuna valtiovarainministeriön vero- ja rahoitusmarkkinaosastot sekä Verohallinto. Ryhmä järjesti arvopaperien hallintarekisteröinnin oikeuden laajentamisesta ja sen vaikutuksesta eri sidosryhmiin huhtikuun aikana kuulemistilaisuuksia.

Valtiovarainministeriö asetti 21.3.2014 työryhmän arvioimaan, miten arvopaperien säilytysmallien laajentuminen ja yhdentyvät markkinarakenteet voidaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa ottaen huomioon tärkeät osakeomistuksen julkisuuteen liittyvät näkökohdat sekä valmistelemaan arvopaperikeskusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa ja arvopaperikeskuksista sekä direktiivin 98/26/EY muuttamisesta) voimaantulon johdosta tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Työryhmän oli otettava huomioon erityisesti seuraavat tavoitteet:

1. kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus arvopaperimarkkinoiden avautumisesta ja kansallisten raja-aitojen poistumista koskevien arvopaperikeskusasetuksen säännösten ja tavoitteiden kanssa;
2. yhteismarkkinoiden hyötyjen kanavoituminen suomalaisille markkinaosapuolille ja sijoittajille;
3. suomalaisen arvo-osuusjärjestelmän mahdollisuus integroitua tehokkaasti EU-alueen arvopaperimarkkinoiden infrastruktuuriin;
4. arvopaperien moniportaista hallintaa käyttävän sijoittajan sijoittajansuojan parantaminen arvopaperikeskukselle ja sen osapuolille asetettavien erotteluvaatimusten johdosta;
5. hallitusohjelman mukainen tavoite arvopaperimarkkinoiden omistuksen julkisuuden ja läpinäkyvyyden säilyttämisestä vähintään nykytasolla; sekä
6. pyrkimys löytää ratkaisu omistajatietojen keräämiseksi, säilyttämiseksi ja julkisena pitämiseksi mallilla, joka mahdollistaisi sen, että suomalaisten sijoittajien omistusta koskeva tieto voidaan pitää julkisesti saatavilla.

Valtiovarainministeriö asetti 26.3.2014 erillisen seurantaryhmän seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä osakeomistuksen julkisuuteen liittyvien ehdotusten osalta. Työryhmän heinäkuussa 2014 valmistunut muistio (VM 033:00/2014, Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu) lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle.

Muistiossaan työryhmä katsoi, että arvopaperikeskusasetuksen voimaantulon johdosta on kansalliseen lainsäädäntöön tehtävä teknisluonteisten yhteensovittamista tarkoittavien muutosten lisäksi muutama merkittävä uudistus. Nämä ovat arvo-osuusjärjestelmään tai ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmää vastaavaan järjestelmään kuuluvien yhtiöiden osaksluetteloiden ylläpidon siirtäminen yhtiölle itselleen, hallintarekisteröinnin laajennus

sekä yleisöjulkisen omistajarekisterin perustaminen. Työryhmän muistioon liittyi Euroclear Oy:n edustajan eriävä mielipide.

Työryhmä ehdotti, että arvopaperin liikkeeseenlaskijalla, joka on rekisteröity Suomessa ja jonka osake on liitetty arvo-osuusjärjestelmään tai ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmää vastaavaan järjestelmään, on velvollisuus jatkossa pitää yllä omistajistaan osakasluetteloa. Osakasluetteloon merkitään osakkeenomistaja tai hallintarekisteröinnin hoitaja. Liikkeeseenlaskija voi ulkoistaa tehtävän myös esimerkiksi valitsemalleen suomalaiselle tai ulkomaiselle arvopaperikeskukselle taikka kolmannelle osapuolelle. Liikkeeseenlaskijan olisi sovittava arvopaperikeskuksen tai muun omistajatietoja keräävän tahon kanssa tietojen toimittamisesta. Osakasluettelo olisi nykytilaa vastaavasti julkinen.

Viranomaisten tiedonsaannin turvaamiseksi arvopaperien hallintarekisteröinnin hoitajalla ja säilyttäjällä, joka toimii Suomessa, olisi velvollisuus toimittaa viranomaiselle ja liikkeeseenlaskijalle pyynnöstä tiedot arvopaperin omistajasta. Säilyttäjän olisi huolehdittava tietojensaannin turvaamisesta säilytysketjussa sopimuksin. Finanssivalvonta voisi määrätä säilyttäjälle hallinnollisen seuraamuksen velvoitteen rikkomisesta. Säilytysketjulla olisi ensisijainen velvollisuus toimittaa tietoa suomalaisesta sijoittajasta, joka on hallintarekisteröinyt suomalaiset osakeomistuksensa. Toissijaisesti vastuu tietojen toimittamisesta viranomaisille olisi arvopaperien suomalaisella liikkeeseenlaskijalla, joka on arvopaperien säilytysketjussa se taho, joka on aina Suomessa.

Työryhmä ehdotti, että Patentti- ja rekisterihallitus pitäisi jatkossa yleisöjulkista rekisteriä julkisen kaupankäynnin kohteena olevien suomalaisten osakeyhtiöiden suomalaisista osakkeenomistajista. Tiedot kerättäisiin neljä kertaa vuodessa Patentti- ja rekisterihallituksen määräämänä ajankohtana sekä suoraan että moniportaisesti hallituista tileistä. Tiedot kerättäisiin 500 osaketta ylittävistä omistuksista, jolla edistettäisiin piensijoittajien yksityisyyden suojaa. Työryhmän tekemien selvitysten perusteella 1,3 miljoonasta arvo-osuustileistä yli miljoona tiliä on sellaisia, joilla ei ole arvopaperikauppoja vuoden aikana, eikä rajan alittavia omistuksia ole pidettävä sidonnaisuuksien kannalta merkittävänä. Liikkeeseenlaskijan ja Suomessa toimivan hallintarekisteröinnin hoitajan tai alisäilyttäjän olisi toimitettava tiedot rekisteriin. Myös osakkeenomistajalla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että omistustiedot on merkitty rekisteriin. Työryhmä esitti lisäksi, että poliittisesti vaikutusvaltaisessa asemassa olevat henkilöt eivät voisi hallintarekisteröidä arvo-osuuksiaan ja siten näiden henkilöiden omistukset olisivat päivätasoisesti julkisia.

Vastuu tietojen toimittamisesta julkiseen omistajarekisteriin olisi suoraan hallittujen osakkeiden omistajia koskevien tietojen toimittamisesta liikkeeseenlaskijalla. Liikkeeseenlaskija toimittaisi tällöin rekisteriin osakasluettelon. Vastuu hallintarekisteröityjen osakkeenomistajien tietojen toimittamisesta olisi ensisijaisesti hallintarekisteröinnin hoitajalla ja sekä säilyttäjällä ja alisäilyttäjällä. Jos arvopaperien säilytysketju on ulkomaille ja ainoa Suomessa toimiva taho on liikkeeseenlaskija, liikkeeseenlaskijan olisi pyydettävä ulkomaista arvopaperikeskusta tai kolmatta osapuolta toimittamaan osakkeenomistajia koskevat tiedot. Jos liikkeeseenlaskija ei toimita osakasluetteloa rekisteriin tai hallintarekisteröityjen osakkeiden suomalaisia omistajia koskevia tietoja, ja kyse on järjestelmäl-

lisestä ja toistuvasta rikkomuksesta, liikkeeseenlaskijalle määrätään rikemaksu. Jos osakeyhtiö on laskenut osakkeet liikkeeseen ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa ja on laatinut arvopaperikeskuksen kanssa sopimuksen omistajatietojen toimittamisesta sekä pyytää näitä tietoja niiden toimittamiseksi julkiseen omistajarekisteriin, liikkeeseenlaskija olisi toiminut huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti omistajatietojen saamiseksi. Jos toimitetuissa tiedoissa on yksittäisiä puutteita, joita liikkeeseenlaskijan ei voida kohtuudella edellyttävän havaitsevan, liikkeeseenlaskija ei vastaisi tällaisista virheistä.

Työryhmä kertoi seuranneensa tiivistä EU:ssa valmisteilla olevaa muutosta direktiiviin 2007/36/EY osakkeenomistajan eräiden oikeuksien käyttämisestä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä. Muutoksen tarkoituksena on velvoittaa arvopaperien säilyttäjät toimittamaan tiedot osakkeenomistajista arvopaperien liikkeeseenlaskijalle. Lisäksi työryhmä on ottanut huomioon komission ehdotuksen uudeksi rahanpesudirektiiviksi, jossa ehdotetaan jäsenvaltiolle velvollisuutta huolehtia siitä, että sen alueelle sijoittautuneet yhteisöt tai oikeussubjektit hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan ja pitävät niitä tietoja yllä. Työryhmän ehdotus velvollisuudesta selvittää arvopaperien lopullinen omistaja moniportaisessa säilytysketjussa sekä ehdotettava uusi keskitetty omistajarekisteri ennakoivat edellä mainittujen direktiivien säännöksiä.

Muutosehdotusten suuresta määrästä johtuen työryhmä ehdotti, että arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettu laki kumotaan ja annetaan uusi saman sisältöinen ja samanniminen laki.

Ehdotuksen mukaan säännöksiä sovellettaisiin siitä riippumatta, laskisiko suomalainen yhtiö arvopaperinsa liikkeelle Suomessa toimivassa arvopaperikeskuksessa vai ulkomaila. Käytännössä kilpailun vapautuminen tulee merkitsemään sitä, että tieto arvopaperin omistajasta hajaantuu usealle arvopaperikeskukselle. Tästä syystä suomalaiselle arvopaperikeskukselle ei enää ehdoteta säädettävän lakisääteistä velvollisuutta ylläpitää osakasluetteloja, vaikka se voisi niitä edelleen vapaaehtoisesti tarjota lisäpalveluna EU:n arvopaperikeskusasetuksen mukaisesti. Liikkeeseenlaskijalla on kuitenkin velvollisuus huolehtia siitä, että osakasluettelo on julkisesti saatavilla.

Työryhmä ehdotti, että sekä ulkomaiset että suomalaiset osakkeenomistajat voisivat vapaasti valita, merkitäänkö osakkeenomistajan omistama, julkisen kaupankäynnin kohteena olevan Suomen lain mukaisesti rekisteröidyn osakeyhtiön osakasluetteloon osakkeenomistajan nimiin (suora hallinta) tai hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin (hallintarekisteröinti). Nykytilasta poiketen suomalaiset osakkeenomistajat saisivat mahdollisuuden hallintarekisteröidä osakeomistuksensa suomalaisessa yhtiössä. Kun arvopaperikeskusasetusta sovelletaan vain julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien liikkeeseenlaskijoihin, ei säännöksiä ehdoteta sovellettavan sellaisiin yksityisiin osakeyhtiöihin, joiden arvopaperi on liitetty arvo-osuusjärjestelmään.

Poikkeuksena edellä kuvatusta pääsäännöstä olisivat poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden osakeomistukset. Nämä henkilöt eivät voisi hallintarekisteröidä omistustaan

Suomen lain mukaisesti rekisteröidyssä osakeyhtiössä. Työryhmä halusi avata julkista keskustelua siitä, tuleeko poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden oikeutta valita säilytysmalliaan rajoittaa, jotta varmistetaan, ettei henkilö esimerkiksi pysty valitsemaan Suomen rajojen ulkopuolella olevaa arvopaperien säilyttäjää, joka ei ole hakenut arvopaperikeskukseksi.

Ehdotuksen mukaan hallintarekisteröinnin hoitajalla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että viranomaiset saavat lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot ja että myös arvopaperin liikkeeseenlaskija saa tarvittavat tiedot. Vastuu tietojen toimittamisesta olisi ensisijassa hallintarekisteröinnin hoitajalla ja mahdollisilla alisäilyttäjillä ja toissijaisesti, mutta samalla viimesijaisesti liikkeeseenlaskijalla. Finanssivalvonta voisi määrätä hallintarekisteröinnin hoitajalle seuraamuksen, jos tämä rikkoo velvollisuutensa toimittaa tietoja.

Viranomaisten tietojensaannin turvaamiseksi työryhmä ehdotti, että arvopaperien säilyttäjällä olisi velvollisuus huolehtia siitä, että sopimusosapuoli pystyy toimittamaan säilytysketjussa arvopaperin omistajatiedot.

Voimassa olevan osakeyhtiölain 4 luvussa ei ole mahdollisuutta, jonka mukaan yhtiö voisi valita vapaasti sen arvopaperikeskuksen, jossa se laskee arvopaperinsa liikkeeseen. Lakia on muutettava siten, että yhtiön osakkeet voidaan liittää myös johonkin sellaiseen arvopaperikeskukseen, joka on EU:n arvopaperikeskusasetuksen mukaisen toimiluvan ETA-valtiossa tai kolmannessa maassa. Osakeyhtiölain säännökset tulevat kuitenkin sovellettavaksi myös silloin, kun yhtiön osakkeet liitetään ulkomaisen arvopaperikeskuksen järjestelmään.

Yhtiön liittäessä osakkeensa ulkomaisen arvopaperikeskuksen järjestelmään, arvopaperikeskuksen ja sen osapuolten tehtäviin ja vastuuseen sovelletaan niiden kotipaikan kansallista yhtiö- ja muuta lainsäädäntöä. Osakeyhtiölaissa ei siten voida säätää ulkomaisen arvopaperikeskuksen tai sen osapuolten tehtävistä ja vastuusta, mutta laissa voidaan säätää niistä vähimmäisvaatimuksista, joita ulkomaisen arvopaperikeskuksen on noudatettava suomalaisen yhtiön liikkeeseenlaskun yhteydessä. Tästä johtuen osakeyhtiölakia on muutettava niin, että arvopaperikeskusta tai sen osapuolia velvoittavan sääntelyn sijaan yhtiö vastaa siitä, että osakeyhtiölain arvo-osuusjärjestelmään kuuluvia yhtiöitä koskevia säännöksiä muun muassa osakas- ja odotusluettelon pitämisestä ja julkisuudesta sekä oikeuksien kirjaamisesta arvo-osuusjärjestelmään noudatetaan silloin, kun osakkeet liitetään arvo-osuusjärjestelmään.

Työryhmän mietintö sai laajalla lausuntokierroksella hyvin ristiriitaisen vastaanoton. Pääsääntöisesti finanssialaa edustavat toimijat kannattivat hallintarekisteröinnin laajentamista myös suomalaisille, mm. viranomaiset ja mediaa edustavat järjestöt vastustivat sitä.

Valtiovarainministeriö lähetti luonnoksen hallituksen esitykseksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräistä siihen liittyvistä säännöksistä toi-

selle lausuntokierrokselle 14.11.–28.11. 2014. Tiedotteessaan valtiovarainministeriö ilmoitti, että lainsäädännön muutostarve perustuu 17.9.2014 voimaan tulleeseen EU:n arvopaperikeskusasetukseen, jonka tavoitteena on vapauttaa kilpailua EU-alueella toimivien arvopaperikeskusten välillä.

Lainsäädäntöehdotusta oli asiaa valmistelleen työryhmän työn (1.7.2014) ja edellisen lausuntokierroksen jälkeen joiltain osin muutettu. Suomessa käytettäisiin asetuksen sallimaa jäsenvaltiokohtaista poikkeusta. Sen myötä suomalaisten sijoittajien suomalaiset osakeomistukset tulisi erotella yksilöllisesti kaikissa EU:n alueella toimivissa arvopaperikeskuksissa. Valtiovarainministeri Rinteen mukaan ”Poikkeussääntöä esitetään käytettäväksi, jotta pörssiyhtiöiden osakkeiden yleisöjulkisuus voitaisiin ylläpitää Suomessa vähintään nykytasolla. Emme myöskään halua sallia osakeomistusten piilottamista niin sanottujen laarimuotoisten hallintarekisterien taakse”.

Yksilöllisellä asiakaserottelulla tarkoitettaisiin sekä suoraan hallittua tiliä että yksilöllisesti asiakaseroteltua

omaisuudenhoitotiliä. Yksilöllisesti eroteltujen omaisuudenhoitotilien yleisöjulkisuus toteutettaisiin osakasluettelosta erillisillä luetteloilla, jotka olisivat osakasluetteloiden tapaan yleisön saatavilla arvopaperikeskuksessa. Suomalaisille sijoittajille ei olisi jatkosakaan sallittua niin sanottu laarimainen hallintarekisteröinti, jossa yhdellä arvo-osuustilillä säilytetään useamman asiakkaan omistamia arvo-osuuksia. Suomessa käyttöön ehdotettavassa mallissa pyritään myös avaamaan säilytystoimintaa kilpailulle asetuksen tavoitteiden mukaisesti.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan suoran omistuksen pakon ylläpitäminen suomalaisille sijoittajille jatkossa olisi asetuksen vastaista. Lisäksi suoran omistuksen pakon ylläpito tarkoittaisi, että liikkeeseenlaskijan valintaoikeuden käyttäminen rajoittuisi merkittävästi, koska ainoastaan muutamat ulkomaiset arvopaperikeskukset tarjoavat arvopapereiden suoraa hallintaa. Tällöin suomalainen sijoittaja ei voisi aina sijoittaa suomalaiseen yhtiöön, jos yhtiö valitsisi ulkomaisen arvopaperikeskuksen. Suoran omistuksen aiheuttaman rajoituksen voimakkuutta lisäisi vielä sellainen vaatimus, että suomalaisten liikkeeseenlaskijoiden tulisi käyttää sellaisia arvopaperikeskuksia, jotka tarjoavat suoria tilejä tilinhoitajamallin kautta. Tämä rajaa valinnan kohteena olevien arvopaperikeskusten joukkoa vielä entisestään todennäköisesti yksinomaan Ruotsiin ja Tanskaan, joissa on käytössä vastaava tilinhoitajarakenne.

Asetuksen keskeinen tavoite on vapauttaa kilpailua EU-alueella toimivien arvopaperikeskusten välillä sallimalla sekä arvopaperikeskuspalvelujen tarjoaminen niin sanotulla EU-passilla että liikkeeseenlaskijoille mahdollisuus jatkossa vapaasti valita se EU-alueella toimiva arvopaperikeskus, jossa arvopaperit lasketaan liikkeeseen. Kansalliseen lainsäädäntöön, mukaan lukien arvopapereiden säilytysjärjestelmät, olisi siten perusteltua tehdä ne muutokset, joita asetuksen tavoitteet kilpailun avaamisesta vaativat.

Hallintarekisteröinnin avaaminen hajaannuttaisi omistuksia koskevan tiedon käytännössä arvopaperien säilyttäjille, jolloin omistuksen julkisuuden turvaamiseksi tulisi kehittää uusi malli, jonka avulla omistustiedot olisivat julkisesti saatavilla. Tällöin olisi tarpeellista säätää ja rakentaa malli, jolla tiedot kerättäisiin automaattisesti suoraan omistustiedon lähteeltä eli pankeilta. Työryhmä ehdotti tietojen keräämistä Patentti- ja rekisterihallituksessa ylläpidettävään julkiseen rekisteriin.

Esityksen jatkovalmistelussa on selvitetty, että tiedot voitaisiin kerätä myös kyselyperiaatteella, mikä tarkoittaisi, että omistajatiedot kerättäisiin reaaliaikaisesti pyynnöstä suoraan suomalaisten pankkien hallintarekisteröidyiltä tileiltä. Pankit ovat rakentamassa viranomaisien tilitietokyselyjen tehostamiseksi yhteistä tietojenkyselyjärjestelmää. Viranomaisia varten kehitettävää kyselyjärjestelmää voitaisiin hyödyntää myös yleisön tekemiä kyselyjä varten, jolloin noin 200–400 yleisö-kyselyn käsittely vuodessa yli 100 000 viranomaiskyselyn rinnalla tuottaisi synergiahyötyjä. Järjestelmän perustamiskustannukset olisivat jokaisen toimijan osalta kohtuulliset (noin 25 000–75 000 euroa) ja keski-suurelle toimijalle ja siitä ylöspäin täysin kohtuullisia. Koska pankit ovat tiedon alkulähde osakeomistuksien osalta jo nyt, olisi kyselyjärjestelmän luomisessa kyse pikemminkin tietojärjestelmien sopeuttamisesta muuttuneeseen lainsäädäntöön kuin suuren kokoluokan järjestelmäuudistuksesta. Siirtymäaika kyselyjärjestelmään siirtymiselle tarvittaisiin arviolta 6–12 kuukautta, eikä ratkaisu olisi riippuvainen arvopaperikeskuksesta, jossa arvopaperit on laskettu liikkeelle, kun säilyttäjä on Suomessa. Malli toimisi siten suomalaisten pankkien hyväksi ja saattaisi rajoittaa jonkin verran kilpailua suhteessa ulkomaisiin pankkeihin.

Kuvatuista tiedon keruuta koskevista malleista on esityksen jatkovalmistelussa luovuttu, koska hallitus esittää käytettäväksi 38 artiklan 5. alakohdan poikkeussääntöä eikä hallintarekisteröinnin vapaus ulotu suomalaisten omistuksiin suomalaisyhtiöissä.

Yleisöjulkisuuden tavoitteeksi asetettiin hallitusohjelmassa nykyisen julkisuustason ylläpito kotimaisten pörssiyhtiöiden osakeomistuksissa. Nykyinen yleisöjulkisuustaso on perustunut suomalaisten sijoittajien arvopaperikeskuksen suorilla tileillä oleviin säilytyksiin, jotka ovat jatkuvasti olleet yleisöjulkisia. Asetuksen 38 artiklan 5 alakohdan poikkeussäännön mukaan yksilöerotelluilla asiakaskohtaisilla tileillä pidettävistä suomalaissijoituksista pidettäisiin jatkossa arvopaperikeskuksessa rinnakkaista omistajaluetteloa nykyisen suorien tilien julkisen osakasluettelon rinnalla. Suomalaisessa arvopaperikeskuksessa olevien arvopaperien sijoittajakohtainen yleisöjulkisuus pysyisi siten velvoitteen myötä nykytasolla. Ulkomaisen arvopaperikeskuksen valinnut liikkeeseenlaskija pitäisi yleisöjulkista omistajaluetteloa suomalaisista omistajistaan joko itse tai valtuuttaisi jonkun muun tahon pitämään sitä puolestaan, sillä arvopaperikeskukset ulkomailla eivät välttämättä tarjoaisi tällaista palvelua.

Esitysluonnoksessa vedotaan siihen, että perusteltaessa suomalaisten omistamien arvo-osuuksien yleisöjulkisuutta yhteiskunnallisen vallan-käytön ja median kiinnostuksella, omistustiedon käytettävyyttä heikentää se tosiasia, että voimassa oleva yleisöjulkisuus koskee ainoastaan osakeomistusta. Arvopaperimarkkinoilla on käytössä lukuisa määrä

erilaisia rahoitusvälineitä, joita voimassa olevan OYL:n säännös yleisöjulkisuudesta ei koske. Yleisöjulkisuus ei koske vieraan pääoman ehtoisia instrumentteja, johdannaisia, sijoitusrahastoja, kapitalisaatiosopimuksia tai erilaisia sijoitusvakuutuksia eikä myöskään pankkitalletuksia. Lisäksi nykyinen todellisten omistajien yleisöjulkisuus on rajallista, koska noin 55 prosenttia suomalaisten yhtiöiden liikkeeseen laskemista osakkeista on jo nyt hallintarekisteröityjä.

Viranomaisten tietojen saannin osalta hallituksen esitysluonnoksessa viitataan siihen, että Foreign Account Tax Compliance Act, jäljempänä FATCA on Yhdysvaltojen käynnistämä hanke verotustietojen keräämisestä ulkomailta. FATCA:n seurauksena rahoitusalan yritykset lähes kaikissa maissa ilmoittavat yhdysvaltalaisten kansalaisten ja muiden verovelvollisten sijoituksista ja säilytyksistä. Tietojenkeruu on vastavuoroista, jolloin Verohallinto saa myös tietoja Yhdysvalloista suomalaisten verovelvollisten sijoituksista.

Organisation for Economic Co-operation and Development, jäljempänä OECD, on niin ikään käynyt neuvotteluja sijoituksiin liittyvien verotustietojen yleisestä vaihdosta OECD-maiden kesken. Tällä hetkellä Suomi on sopinut hieman yli 50 valtion kanssa vastavuoroisesta automaattisten verotustietojen vaihdosta, joka alkaa vuoden 2017 alussa koskien kalenterivuoden 2016 verotustietoja. Lisäksi EU:ssa ollaan laatimassa erillistä verotustietojen vaihtoa koskevaa direktiiviä. Suomalaisille sijoittajilla on sen jälkeen paljon aikaisempaa rajoitetummat mahdollisuudet piilottaa verottajalta omistuksiaan ulkomailla.

Valtiovarainministeriö pyysi 14. marraskuuta lausuntoja luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitysjärjestelmästä sekä eräistä siihen liittyvistä laeista. Lausuntoaika päättyi 28. marraskuuta, ja lausuntoja tuli kaikkiaan 33. Myös uusi esitys on herättänyt voimakkaasti toisistaan poikkeavia mielipiteitä ja kannanottoja.

Arvio: Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto on sekä kevään työryhmän että nyt annetun hallituksen esityksen yhteydessä antanut ymmärtää, että EU:n arvopaperimarkkina-asetus pakottaisi Suomen luopumaan nykyisestä suoran omistuksen vaatimuksesta. Mm. oikeusministeriö on lausunnossaan (OM 176/43/2014 23.9.2014) todennut, ettei arvopaperikeskuksesta näytä seuraavan Suomelle pakkoa sallia arvopapereiden moniportainen hallinta ja omistuksen hallintarekisteröinti nykyistä laajemmin ainakaan silloin kun käytetään suomalaista arvopaperikeskusta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan asetuksen antamiseen johtaneissa neuvotteluissa, joissa 38(5) sanamuoto viimeisteltiin, keskeisenä tavoitteena oli nimenomaan varmistaa, että Suomen järjestelmän kaltaiset lainsäädäntöratkaisut on mahdollista pysyttää voimassa.

Myös uuteen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa OM 276/43/2014 28.11.2014 oikeusministeriö katsoi, että esityksen suhde arvopaperikeskusasetuksen säännöksiin on käsitelty esitysluonnoksen perusteluissa puutteellisesti. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perustelut antavat harhaanjohtavan kuvan suoran omistuksen pakkoon liittyvästä oikeudellisesta riskistä. Lisäksi ministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota mm.:

- ongelmiin, jotka syntyvät kun Suomen lainsäädännössä olevaa suorien tilien vaatimusta ryhdytään korvaamaan uudella sääntelyllä,
- siihen, että ehdotetun uudenlaisen yksilöllisen asiakaserottelun taloudelliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti,
- siihen, miten ehdotettu uusi yksilöllinen asiakaserottelu, jossa omistus on moniportaista, mutta tiedot todellisista omistajista on tarkoitus kerätä arvopaperikeskuksen tasolle, voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaasti siten että kyseessä olisi aito vaihtoehto suoralle omistukselle,
- siihen, miten yksilöllisen asiakaserottelun sallimisella voisi olla käytännössä merkityksellistä kilpailua lisäävää vaikutusta,
- kansallisen lainsäädännön muodostumiseen muutosten seurauksena monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi,
- sijoittajan yhtiöoikeudelliseen asemaan ja oikeusturvaan esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteissa,
- siihen, miten omistuksen yleisöjulkisuus toteutuisi Suomen arvopaperikeskusta käytettäessä, jos moniportainen säilytysketju ulottuu ulkomaiseen säilyttäjään, jolla ei ole velvollisuutta toimittaa omistajatietoja arvopaperikeskukselle.

Oikeusministeriön lausunnossa esiintuotujen oikeudellisten ongelmien lisäksi on todettava, että harmaan talouden, veronkierron, korruption ja rahanpesun torjunnan kannalta ehdotukset hallintarekisteröinnin laajentamiseksi ovat kielteisiä. Tuntuu oudolta, että samaan aikaan kun yleismaailmallisesti pyritään järjestelmän läpinäkyvyyden ja omistuksen avoimuuden lisäämiseen, Suomessa oltaisiin menossa päinvastaiseen suuntaan. Kehitteillä olevat kansainväliset tietojenvaihtojärjestelmät parantavat mahdollisuuksia saada tietoja ulkomaille kätkeyistä suomalaisomistuksista, mutta ne eivät korvaa sitä tietomäärää, jonka nykyinen suora omistus tarjoaa sellaisenaan verotuksen perusteeksi ja yleisöjulkisuuden kautta mm. korruption ja sisäpiiririkosten ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi.

20.4 Hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajia koskevan tietojen saannin parantaminen ja osingoista perittävä lähdevero

Tavoite. Edellä olevaan kappaleeseen liittyvän periaatepäätöksen toimenpidekohdan 11 mukaan toteutetaan hallintarekisterien viranomaisjulkisuus sekä lainsäädäntömuutokset, joilla rajoitetusti verovelvollisille maksettavista osingoista peritään lain edellyttämä lähdevero, jollei osingon tosiasiallisesta saajasta ja hänen oikeudestaan pienempään veroon esitetä luotettavaa selvitystä. Kysymys on siis olemassa olevan tietojen saannin parantamisesta ulkomaisista tai sellaisiksi ilmoittautuneista omistajista. Esityksen taustalla ovat olleet mm. ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” tutkimuksessa esitetyt havainnot hallintarekisteriin merkityistä suomalaisomistuksista sekä verohallinnon selvityksiin ja laskelmiin perustuva arvio siitä, että Suomen valtio menettää vuosittain 300 – 600 miljoo-

naa euroa osingoista perittäviä lähdeveroja sen vuoksi, että osingot kierrätetään maksuvaiheessa erilaisten edullisia verosopimusjärjestelyjä hyödyntävien välikäsien kautta.⁸⁷

Toteutus: Valtiovarainministeriön vero-osastolta 19.12.2014 saadun sähköpostivastauksen mukaan lähdeverolakia on tarkoitus muuttaa osingoista perittävän lähdeverojen osalta. Nykyisessä järjestelmässä on jo tunnistettu jotain ongelmakohtia, joihin aiotaan puuttua. OECD:ssä kehitetyn TRACE – mallin on tarkoitus olla yhdenmukainen kansainvälinen malli. Sitä on syytä pitää lähtökohtana mietittäessä, miten Suomen järjestelmää muutetaan. Muutoksen päälinjat eivät voi olla ristiriidassa OECD:n TRACE-mallin kanssa. OECD esittelee malliin tehtävät päivitykset maaliskuussa 2015, jonka jälkeen siihen voidaan ottaa kantaa ja tehdä tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Kansalliset muutokset voisivat olla voimassa aikaisintaan 2016.

Arviointi: Suomessa on pitkään ollut voimassa kansainvälisesti katsoen poikkeuksellinen menettely, joka sallii osingon maksajan suoraan noudattaa saajan asuinvaltiosta esitetyn selvityksen perusteella verosopimuksen mukaista verokantaa lähdeverolain edellyttämän veroprosentin sijasta. Useimmissa Euroopan maissa osingon maksaja perii ulkomaalaiselle maksetusta osingosta säädetyn lähdeveron ja sellainen osingonsaaja, joka haluaa vedota verosopimuksen mukaiseen alhaisempaan verokantaan, hakee liikaa perittyä veroa takaisin kotivaltionsa viranomaisen antaman asuinpaikkatodistuksen perusteella.

Verohallinnon 2000- luvun alkupuolella suorittamissa verotarkastuksissa kävi ilmi, ettei osinkoja maksettaessa noudatettu käytäntö täyttänyt lain vaatimuksia verosopimuksen soveltamisedellytysten tarkistamisen osalta vaan alempia verokantoja sovellettiin yleisesti pelkästään arvo-osuustilin ulkomaisen tilinhaltijan ilmoittaman veromaatiedon mukaisesti, vaikka maksajalle ei ole esitetty lähdeveroasetuksen 4 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Tilannetta pyrittiin korjaamaan hallituksen esityksen 118/2005 sisältämällä kompromissiratkaisulla, jossa alle 15 %:n suuruisen lähdeveroprosentin soveltamisen edellytykseksi asetettiin osingonsaajan tosiasiallisten asuinpaikkatietojen tarkistaminen. Lisäksi hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta perittäisiin lähdeveroa 15 prosenttia tai verosopimuksen edellyttämä tätä suurempi määrä, jos maksajan riittävän huolellisesti varmistaman tiedon mukaan osingon saajaan voidaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Riittävän huolelliseksi katsottavan varmistamisen eräs edellytys olisi, että osakkeen säilyttämisestä on sovittu sellaisen omaisuudenhoitajan kanssa, josta on osingonjakohetkellä merkintä ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterissä. Osingon maksajan ei tarvitsisi antaa osingon saajan tietoja viranomaisille muutoin kuin pyydettyessä.

Perusteluna esitettiin, ettei osingon saajan yksilöintitietojen kattava hankkiminen ennen osingon maksamista ole tilinhoitajayhteisöiltä saatujen tietojen mukaan käytännössä mahdollista. Osingon saajan identifioimisessa aiheutuu vaikeuksia erityisesti osakkeen omistuksen vaihtuessa lähellä osingonjakohetkeä tai kaupan selvittelyn viivästyessä. Näin

⁸⁷ Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, s.242

ollen tietojen vaatiminen kaikissa tilanteissa, kuten aiemmat säännökset edellyttivät, aiheuttaisi todennäköisesti huomattavaa siirtymistä veron perimisestä verosopimuksen mukaisesti jo osinkoa maksettaessa verosopimusetujen myöntämiseen palautusmenettelyn kautta.

Perustelujen mukaan osinkoa jakavien suomalaisten yritysten edun mukaista olisi säilyttää osakkeenomistajilla mahdollisuus verosopimuksen mukaiseen alhaisempaan lähdeveroon jo lähdeveroa perittäessä nykyistä käytäntöä vastaavalla joustavalla ja kustannustehokkaalla tavalla. Menettelyn muuttaminen aikaisempaa huomattavasti monimutkaisemmaksi saattaisi aiheuttaa suomalaisten osakkeiden houkuttelevuuden vähentymistä erityisesti piensijoittajien osalta ja sitä kautta vaikuttaa epäedullisesti suomalaisten yhtiöiden osakekurssien kehitykseen.

Hallituksen esitystä käsitelleessä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (Valtiovarainvaliokunnan mietintö 23/2005 vp) asia vietiin kuitenkin äänestykseen. Valiokunnan kuuleman asiantuntijalausunnon perusteella hämmästeltiin, miten osinkojen maksu ylipäättään voi olla mahdollista, jos niiden saajaa ei tunnisteta maksuhetkellä. Vaikka täydellisten yksilöintitietojen hankkiminen osingonjakohetkellä tuottaisi vaikeuksia, ei tämä peruste voi toimia enää osingonmaksua seuraavan vuoden alussa. Kun ulkomaiset tilinhoitajayhteisöt joka tapauksessa ovat sitoutuneet nämä tiedot vaadittaessa toimittamaan, ei pitäisi olla mitään syytä luopua vaatimasta näitä verovalvonnan, järjestelmän oikeellisuuden varmistamisen ja pimeän rahan paljastamisen kannalta keskeisiä tärkeitä tietoja jo vuosi-ilmoitusten yhteydessä.

Valiokunnassa äänestykseen viedyn ehdotuksen mukaan omaisuudenhoitajan olisi tullut sitoutua vuosi-ilmoitusta varten ilmoittamaan osingon saajan nimi, syntymäaika, mahdollinen muu virallinen tunnistetieto ja osoite kotivaltiossa sekä toimittamaan asianomaisen valtion veroviranomaisen antama todistus osingon saajan verotuksellisesta asuinvaltiosta. Ehdotus jäi äänestyksessä häviölle, mutta valiokunta piti asianmukaisena toteutettavan esityksen vaikutusten seurantaa.

OECD:ssä kehitetyn TRACE- mallin tarkoituksena on mahdollistaa osingon tosiasiallisen asuinvaltion edellyttämän veroprocentin huomioon ottaminen jo osinkoa maksettaessa. Mallissa osakkeiden tosiasiallista omistajaa lähinnä oleva auktorisoitu säilyttäjätaho sitoutuisi toimittamaan verosopimuksen määräyksiin vetoavasta omistajasta tiedot suoraan lähdevaltion veroviranomaisille suojattua tietoväylää käyttäen. Tietoja ei toimitettaisi osingonmaksuhetkellä vaan vuosi-ilmoituksella.⁸⁸

Valmistellun käyttöönottomallin (Implementation Package) etuna olisi se, ettei omistajatietoja tarvitsisi välittää mahdollisesti pitkänkin välittäjäketjun kautta. Auktorisoiden säilyttäjän tulisi vaatia tosiasiallisesta omistajasta standardisoidut lähdevaltion veroviranomaisille toimitettavat tiedot. Nämä sisältäisivät mm. saadun tulon, tosiasiallisen omis-

⁸⁸ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/aboutthetracegroup.htm>

tajan nimi- ja osoitetiedot sekä omistajan kotivaltion veroviranomaisen käyttämät verovelvollisen yksilöintitiedot kuten mahdollisen TIN- numeron.⁸⁹ Tietojen oikeellisuuden varmistaminen tapahtuisi lähdevaltion ja saajavaltion veroviranomaisten välillä. Lähdevaltio ratkaisisi auktorisoiduiksi hyväksyttävät säilyttäjät näiden hakemusten perusteella, jotka joutuisivat mm. osoittamaan noudattavansa rahanpesun torjuntaa koskevia määräyksiä.

Nykytilanteessa osingoista perittävien lähdeverojen oikeamääräisyyden varmistaminen TRACE-malliin tukeutuen on luonnollisesti järkevää. Tällä mallilla on mahdollista varmistaa tosiasiallista omistajaa koskevat tiedot paljon tehokkaammin kuin puhtaasti kansallisilla ratkaisulla. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että toisenlaisella poliittisella ratkaisulla olisi jo 10 vuotta sitten voitu merkittävästi tehostaa Suomesta ulkomaille maksettavien osinkojen verovalvontaa ottamalla käyttöön ehdotettu vuosi-ilmoitusmenettely, joka TRACE-malliin perustuvaa menettelyä aukollisempanakin olisi tuottanut nykyistä huomattavasti paremman tietopohjan osingoista perittävien lähdeverojen oikeamääräisyyden valvonnalle.

20.5 Etävälittäjien ilmoitusvelvollisuus

Tavoite: Periaatepäätöksen kohdan 11 mukaan Suomessa toimiville etävälittäjille ja suomalaisten arvopapereiden säilyttäjille valmistellaan velvoite antaa vuosi-ilmoitus välittämistään suomalaisten ja Suomeen yleisesti verovelvollisten arvopaperikaupoista. Arvopaperikaupoista syntyvien luovutusvoittojen verovalvonta perustuu arvopaperivälittäjien verohallinnolle antamiin vuosi-ilmoituksiin. Verotusmenettelylain 15 §:n 4 momentin mukaan arvopaperimarkkinalaissa (495/1989) tarkoitetun arvopaperinvälittäjän on toimitettava verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot tekemistään tai välittämistään arvopaperikaupoista, kauppojen osapuolista ja maksetuista kauppahinnoista sekä tekemistään tai välittämistään yhteissijoitusyritysten osuuksien merkinnöistä ja lunastuksista.

Edellä mainitun säännöksen perusteella verohallinto saa periaatteessa kattavan tiedon kotimaisten arvopaperivälittäjien välittämistä kaupoista ja niiden seurauksena syntyneistä luovutusvoitoista. Käytännössä merkittävä valvonta-aukko syntyy siitä, etteivät Helsingin pörssissä toimivat ulkomaiset etävälittäjät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole antaneet vuosi-ilmoituksia. "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" julkaisussa arvioitiin Helsingin kauppakorkeakoulussa suoritetun tutkimuksen perusteella vuonna 2005 verovalvonnan ulkopuolelle jääneiden luovutusvoittojen määräksi noin 340 miljoonaa

⁸⁹ Taxpayer Identification Number

euroa ja tästä aiheutuneeksi potentiaaliseksi veromenetykseksi Suomen valtiolle enimmillään 95 miljoonaa euroa.⁹⁰

Toteutus: Valtiovarainministeriön vero-osastolta 19.12.2014 saadun sähköpostivastauksen⁹¹ mukaan torjuntaohjelman valmistumisen jälkeen tapahtunut arvopaperisijoituksia koskevan kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kehitys on dramaattisesti muuttamassa tiedonsaantia arvopaperisijoituksista ja tehnyt samalla tarpeettomaksi etävälittäjiin kohdistuvat erityiset kansallisesti toteutettavat toimet.

Verohallinto saisi vastaisuudessa ns. virka-apudirektiivin ja OECD:n hyväksymän mallin (common reporting standard, CRS) piiriin kuuluvien maiden rahoituslaitosten Suomessa yleisesti verovelvollisia asiakkaita koskevat tiedot rahoituslaitosten sijoittautumisvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kautta. Tietojensaanti arvopaperisijoituksista ja niiden tuotoista toteutuisi olennaisesti tehokkaammin, kuin mihin kansallisin toimin voitaisiin päästä. Esimerkiksi verotusmenettelystä annettuun lakiin otettava ulkomaisiin sijoituspalveluyrityksiin kohdistuva kaupparaportointivelvoite olisi käytännössä varsin tehoton. Sanktiona olevan laiminlyöntimaksun vaikuttavuus on kyseenalainen, koska laiminlyöntimaksun kaltaiset seuraamukset eivät kuulu verojen perintää koskevia määräyksiä sisältävän veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskevan yleissopimuksen piiriin. Käytännössä laiminlyöntimaksun perintä edellyttäisi kanteen nostamista yrityksen kotivaltion oikeusasteissa, joissa Suomen valtion vaadetta tiedonantovelvoitteesta ja laiminlyöntimaksun perimisestä ei välttämättä tunnustettaisi.

Termillä etävälittäjä tarkoitetaan yleisesti arvopaperinvälitystä harjoittavaa ulkomaista sijoituspalveluyritystä, jolla ei ole Suomessa sivuliikettä tai kiinteää toimipaikkaa, mutta joka tarjoaa arvopaperinvälitystä Suomessa rajan yli Helsingin Pörssissä tai muulla tavoin. Kaikki Suomeen sijoituspalvelua rajan yli tarjoavat sijoituspalveluyritykset toimivat ETA-alueelta käsin ja kuuluvat siten virka-apudirektiivin mukaisen automaattisen tietojenvaihdon piiriin. Tällaisia ovat myös ne ETA-sijoituspalveluyritykset, joille Helsingin pörssi on myöntänyt kaupankäyntiosapuolen oikeudet, eli oikeuden käydä kauppaa pörssissä. Vuoden 2014 alussa Helsingin pörssin kaikkiaan 66 kaupankäyntiosapuolesta 40 harjoitti toimintaansa rajan yli. Näistä 38 oli toimiluvan ETA-alueella saaneita. Lisäksi Helsingin pörssissä toimi kaksi kaupankäyntiosapuolen aseman saanutta ETA-alueen ulkopuolelta toimivaa yritystä, joille on myönnetty oikeus käydä kauppaa vain omaan lukuunsa. Uusien maiden liittyessä CRS-tietojenvaihdon piiriin tietoja alettaisiin saada myös näissä maissa olevilta rahoituslaitoksilta, joiden asiakkaita suomalaisia mahdollisesti on hakeutunut.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan automaattisen tietojenvaihdon lisäksi ei ole tarkoituksenmukaista asettaa ulkomaisiin rahoituslaitoksiin kohdistuvia erityisiä kansal-

⁹⁰ Auvinen, Olli: Remote Stock Brokerage and Tax-Motivated Trading, Evidence from OMX Helsinki in 2002 – 2005, Helsinki School of Economics, Department of Accounting and Finance, April 2008. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, s. 226

⁹¹ Ylitarkastaja Timo Annala 19.12.2014

lisiä tiedonantovelvollisuuksia, jotka sisällöllisesti tai aikataulullisesti poikkeaisivat kansainvälisesti sovitusta pelisäännöstä, joiden edistämiseen ja luomiseen Suomen hallitus on omalta osaltaan eri yhteyksissä osallistunut ja sitoutunut. ETA-alueella harmonisoidun tiedonantovelvollisuuden ylittävien kansallisten vaatimusten saatettaisiin lisäksi katsoa rajoittavan palvelujen vapaata tarjontaa perustamissopimuksen vastaisella tavalla.

Arvio: Valtiovarainministeriön vastauksessaan selostama EU:n ja OECD:n puitteissa tapahtuva automaattista tietojen vaihtoa koskeva kehitys tulee toteutuessaan merkittävästi parantamaan verovalvontaa varten tarvittavien tietojen saantia edellyttäen, että myös arvopapereiden tosiasiallisen omistuksen läpinäkyvyyttä ja avoimuutta koskevat hankkeet saadaan toteutettua. Etävälittäjiä koskevien tietojen saantia koskevan ratkaisun kytkemistä näihin hankkeisiin voidaan pitää perusteltuna.

20.6 Maakohtainen raportointi valtion enemmistöomisteisissa yhtiöissä

Tavoite: Hallituksen kansainvälisen veronkierron torjuntaohjelman jokseenkin ainoan konkreettisen toimenpidekohdan 4.1 mukaan valtion enemmistöomisteiset yhtiöt velvoitetaan raporttoimaan veroista maakohtaisesti.

Toteutus: Omistajaohjauksesta vastaava ministeri Sirpa Paatero julkaisi 1.10.2014 ohjeistuksen valtion enemmistöomisteisille yhtiöille verojen maakohtaiseen raportointiin. Ohjeistus on suunnattu yrityksille, joista valtio omistaa yli 50 prosenttia. Raportoinnin käyttöönottoa suositellaan myös valtion vähemmistöomisteisille yrityksille.

Ohjeiden mukaan yritysten tulisi julkistaa maakohtaiset raporttinsa ensimmäistä kertaa ensi keväänä joko yhteiskuntavastuuraportin yhteydessä tai erillisenä raporttina yrityksen nettisivuilla. Raportointimallin julkilausuttuna tavoitteena on lisätä tietoa yrityksen toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista ja lisätä avoimuutta. Tavoitteeksi ei siis esitetty kansainväliseen verovälttelyyn puuttumista.

Periaatteessa valtioneuvosto toivoo raportointia kaikista maksetuista ja tilitetyistä veroista. Näiden lisäksi pyydetään muita tunnuslukuja, kuten liikevaihtoa, tulosta ja henkilökunnan määrää. Tiedot toivotaan maittain. Ohjeistusta ohjaa kuitenkin niin sanottu olenaisuusperiaate. Tämän periaatteen mukaan yritys saa itse päättää, mikä tieto on olennaista raportoida sekä lukujen että maiden osalta. Yrityksen pitää kuitenkin antaa selitys siitä, miksi se on jättänyt raporttoimatta tiettyjä lukuja tai tietoja tietyistä maista.

Mallin mukaan yrityksillä on kuitenkin velvoitteena raportoida kaikki tietonsa toiminnastaan maissa, jotka ovat OECD:n määrittelemiä veroparatiisivaltioita. Vielä jää auki, mitä maita tällä konkreettisesti tarkoitetaan. OECD:n vanha veroparatiisilista on nimittäin tyhjä. Sen sijaan se on viime vuosina vertaisarvioinut jäsenmaidensa lainsäädäntöä aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta. Arviota ei ole läpäissyt muun muassa Kypros,

Luxemburg, Seychellit ja Brittiläiset Neitsytsaaret. Mikäli määritelmä ei tukeudu tähän listaan, vaatimus jää merkityksettömäksi.⁹²

Arviointi: Ohjeistus on konkreettinen, mutta vielä varsin vaatimaton askel kansainvälisen veronkierron torjunnassa ja avoimuuden lisäämisessä. Tämän ohjeistuksen merkitys avautuu vuonna 2015 esitettävissä raporteissa. Tavoite maakohtaisesta raportoinnista ilman poikkeusmääräyksiä tulisi kuitenkin ulottaa kaikkiin eikä vain valtion omistamiin yhtiöihin.

20.7 Siirtohinnoittelun ja eräiden muiden liiketoimien valvonnan ja ohjauksen tehostaminen

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli, että Verohallinto tehostaa siirtohinnoitteluun, muihin kansainvälisiin voitonsiirtoihin ja menojen kohdistamiseen sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta. Tarkoituksena oli myös selvittää mahdollisuudet lisätä tilintarkastustoimen velvoitteita ja vastuuta edellä mainituista kysymyksistä. Hanke oli tarkoitus toteuttaa toimintaohjelman alkuvaiheessa.

Toteutus: Verohallinto on tehostanut siirtohinnoitteluun sekä muihin kansainvälisiin voitonsiirtoihin ja yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta kolmivuotisella hankkeella, joka alkoi vuoden 2012 alussa. Verohallinnon siirtohinnoittelun valvontahankkeen maksuunpanoesitykset olivat vuonna 2013 noin 300 miljoonaa euroa. (Selvitys 18/2014)

Haastattelujen mukaan hankkeeseen on keskitetty kaikki siirtohinnoitteluun liittyvät tehtävät, myös muualta maasta. Kyseessä on koko maan kattava hanke ja esimerkiksi siirtohinnoitteluun liittyvät ennakkoratkaisut siirretään sille. Hankkeessa on 23 tarkastajaa, asiantuntijoita ja kolmen hengen MAP-ryhmä, joka huolehtii valtioiden välisistä sopimuksista. Keskitetty malli on auttanut asiantuntemuksen muodostumisessa. Siirtohintaryhmä sai alun perin käyttöönsä 37 henkilötyövuotta, vuonna 2014 tuli kolme henkilötyövuotta lisää eli nykyinen vahvuus on 40 henkilötyövuotta. Lisäksi siirtohinnoitteluun käytettäviä resursseja on suunniteltu lisättävän. (Selvitys 18/2014)

Hankkeen tarkastuskohteet valitaan riskianalyysin pohjalta. Hanke on itse valmistanut riskianalyysipalikan hallinnon riskianalyysitoimintoon. Jos tuloon tehdään lisäys verotusmenettelylain 31 §:n nojalla, se edellyttää käytännössä verotarkastusta. Säännönmukaisessa verotuksessa aika ei riitä asian tutkimiseen ja selvittämiseen. Viimeksi siirtohinnoittelutilanne on selvitetty pelkän veroilmoituksen perusteella 8 vuotta sitten. Muulle hallinnolle on kehitetty riskialoitelomake, osa tarkastuksista on lähtenyt liikkeelle tätä kautta.

⁹² Eva Nilsson: Onko hallituksella todella tahtoa suitsia verovälttelyä? Blogi 3.10.2014
<http://www.kepa.fi/teemat/kehitysta-ja-politiikkaa-blogi/15156>

Siirtohinnoitteluhankkeen vuonna 2012 valmistuneiden 10 verotarkastuksen perusteella lisättiin verotuksen oikaisuna verotettavaan tuloon yhteensä 298 miljoonaa euroa. Siirtohinnoitteluhankkeen vuonna 2013 valmistuneiden 11 verotarkastuksen perusteella lisättiin verotuksen oikaisuna verotettavaan tuloon yhteensä 853 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 valmistuneista verotarkastuksista ei ole vielä tehty verotuksen oikaisupäätöksiä (7.11.2014 mennessä).

Seuraavassa ratkaisussa koeteltiin *siirtohinnoittelu-oikaisun rajoja ja edellytyksiä rahoitusjärjestelyn rakenteen sivuuttamiseen*. Ennakkopäätöksen KHO:2014:119 (ään.) taustalla oli se, että A Oy oli vuonna 2009 saanut pääomistajaltaan luxemburgilaiselta yhtiöltä B 15 miljoonan euron suuruisen lainan. A oli ilmoittanut verovuoden 2009 elinkeinotoiminnan tulosta vähennettäväksi 1 337 500 euroa B:n myöntämälle lainalle kertyneitä korkoja. Lainan myöntäminen perustui A Oy:tä rahoittaneiden pankkien vaatimukseen lisärahoituksesta, jonka tuli olla maksusaantijärjestyksessä toissijainen pankkilainoihin nähden ja luonteeltaan IFRS-tilinpäätöksessä omana pääomana käsiteltävä niin sanottu IFRS-hybridilaina. Laina oli vakuudeton ja eräpäivätön. Lainan kiinteä vuosittainen korko oli 30 prosenttia ja korko lisättiin lainan pääomaan. Laina voitiin maksaa takaisin vain A Oy:n vaatimuksesta. Kysymyksessä olevaa hybridilainaa oli pidettävä verotuksessa vieraan pääoman luonteisena. Asiassa oli ratkaistava, oliko Konserniverokeskus voinut VML 31 §:n 1 momentin nojalla sivuuttaa kyseisen lainajärjestelyn ja käsitellä lainaa verotuksessa oman pääomanehtoisena sijoituksena, jolloin korot eivät olleet vähennyskelpoisia.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että osapuolten sopiman liiketoimen sivuuttaminen ja uudelleenluonnehdinta olisi tällaisen menettelyn seuraamukset huomioon ottaen vaatinut verotusmenettelystä annettuun lakiin sisältyvää nimenomaista valtuutusta uudelleenluonnehdintaan. VML 31 §:n 1 momentin säännöksen ei katsottu sisältävän tällaista valtuutusta, minkä vuoksi uudelleenluonnehdinta ei ollut lainkohdan nojalla mahdollista. Koska verosopimuksella ei voida perustaa verotusvaltaa yli kansallisen lain säännösten, sillä, miten Suomen ja Luxemburgin välisen verosopimuksen 9 artiklaa on tältä osin tulkittava, ei edellä esitetyn perusteella ollut asiassa merkitystä. OECD:n siirtohinnoitteluohjeilla katsottiin olevan tulkintaa ohjaavaa vaikutus vain VML 31 §:n 1 momentin soveltamisalalla eli arvioitaessa osapuolten sopiman ja toteuttaman liiketoimen ehtojen markkinaehtoisuutta. Sen sijaan ohjeilla ei katsottu olevan säännöksen soveltamisalaa laajentavaa vaikutusta, minkä vuoksi osapuolten sopiman liiketoimen sivuuttamista ei voitu perustaa myöskään mainittuihin ohjeisiin. Johtopäätöksensä korkein hallinto-oikeus katsoi lainan korot vähennyskelpoisiksi.

Ennakkopäätös KHO:2014:119 oli hankkeen kannalta selkeästi kielteinen. Se on kuitenkin ainoa siirtohinnoittelutapaus, joka korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kumottu kokonaan vuoden 2008 tammikuun jälkeen. Kysymys oli siitä, ettei korkein hallinto-oikeus katsonut VML 31 §:n ulottuvan kyseisessä tilanteessa liiketoimen uudelleenluonnehdintaan. Ratkaisu koski vain yhtä siirtohinnoittelun osa-aluetta, johon liittyvät toimenpiteet peruttiin, muutoin toiminta jatkuu ennallaan.

Vuonna 2013 valmistuneista 10 tarkastuksista 3 oli uudelleen karakterisointitapauksia, muut 7 ns. normaaleja siirtohinnoittelutapauksia. Siirtohinnoitteluhankkeen tekemistä tapauksista ei ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä. Oikaisulautakuntavaiheessa on muutama merkittävämpi tapaus käsittelyssä. Ongelmana on prosessien hitaus, valitusasteiden ratkaisut tulevat vuosien päästä eikä tulevaa oikeuskäytäntöä tiedetä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut 2010-luvulla neljä alun perin Konserniverokeskuksessa tehtyä siirtohintatapausta, jotka ovat olleet vuosina 2005 – 2009 säännönmukaisessa verotuksessa ja verotarkastuksilla tutkittuja tapauksia:

1. Vuonna 2010 korkotapaus, jossa verotus pysyi
2. Vuonna 2013 korkein hallinto-oikeus alensi tuloon lisättyä määrää, mutta noin 80 % lisäyksestä pysyi.
3. Alkuvuonna 2014 kysymys oli 60 miljoonan euron lisäyksestä osakkeiden kauppahintaan, verotus pysyi.
4. Viimeisin vuoden 2014 ratkaisu on ainoa, jossa verotus on kumottu.

Hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut vuosina 2010 – 2014 yhteensä 13 konserniverokeskuksen siirtohintatapausta, joissa lisäykset ovat olleet yhteensä yli 292 miljoonaa euroa. Näistä kahdeksassa verotus on pysynyt kokonaan, neljässä tapauksessa kumottu osittain ja yksi kumottu kokonaan. Kaikkiaan tulonlisäyksiä on pysynyt 242 miljoonan euron arvosta ja kumottu 50,5 miljoonan euron arvosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat toisaalta lähtöisin tarkastuksista, jotka on tehty ennen siirtohintahankkeen perustamista, jolloin siirtohinnoittelun tutkimiseen liittyvä osaaminen ei ollut vielä yhtä hyvällä tasolla kuin nykyisin.

Varsinaisia uusia kirjallisia ohjeita ei ole annettu, koska siirtohinnoittelun tulkintalähteinä käytetään verosopimustilanteissa OECD:n siirtohinnoitteluohjeita. Siirtohinnoitteluhanke on järjestänyt säännöllisesti asiakastilaisuuksia.

Arviointi: Siirtohinnoittelun valvontahanke on onnistunut maksuunpanoesitysten laajuutta silmällä pitäen. Siitä huolimatta, että ennakkopäätöksessä KHO:2014:119 verottajan kanta kaatui, valtaosassa tapauksista verottajan kanta on suurimmaksi osaksi pysynyt ylimmässäkkin oikeusasteessa voimassa.

Siirtohinnoitteluun ja muuhun suuryhtiöiden veronkiertoon ja aggressiiviseen verosuunnitteluun kohdistettua valvonta- ja tarkastuspanostusta voidaan pitää perusteltuna ja tarpeellisena. Toisaalta haastattelujen perusteella siirtohintatarkastukset ovat saaneet kohtuutonta huomiota osakseen ja niiden kertymätulosten perusteella koko harmaan talouden torjuntaa on pidetty jokseenkin marginaalisena. Hankkeen liittäminen harmaan talouden torjuntaohjelman yhteyteen nähtiin täysin keinotekoiseksi, koska asialla ei ole mitään tekemistä harmaan talouden torjunnan kanssa.

OECD:ssä on kansainvälisen verotuksen kehittämistä koskeva BEPS projekti, jossa on yhtenä aihealueena myös siirtohinnoittelu. OECD on julkaissut BEPS:n ensimmäiset toimenpidesuosituksukset vuoden 2014 syksyllä ja loppujen pitäisi valmistua ensi syksynä. OECD:n suositusten perusteella voi tulla tarve muuttaa VML 31 §:n siten, että varmistettaisiin markkinahintaisuudella tarkoitettavan samaa kuin Suomen tekemissä verosopimuksissa. Kotimaisessa keskustelussa on esitetty näkemyksiä, että BEPS-projektin lopputulokset eivät olisi Suomen verotulojen kannalta positiivisia, mutta lähtökohtaisesti BEPS-projektin tarkoituksena on verotettavan tulon näyttäminen siellä, missä arvoa luovat toiminnot sijaitsevat. Suomen yrityksillä on tunnetusti paljon tutkimustoimintaa ja arvokasta aineetonta omaisuutta, joten BEPS-projektin tavoitteet palvelevat hyvin Suomen kaltaista valtiota.

Haastattelujen mukaan henkilöstön pysyvyys hankkeessa on ollut hyvä, koska hanke on tarjonnut mielenkiintoisia ja haastavia tehtäviä mutta myös suhdannetilanteesta johtuen. Sen parantuessa asiantuntijoilla voi olla kysyntää muuallakin. Palkkataso on noussut viime vuosina uran alkuvaiheessa olevilla asiantuntijoilla, mutta kokeneempien palkkataso on selvästi alhaisempi kuin yksityisellä puolella. Resursseja voisi olla enemmänkin kattavuuden parantamiseksi. Esimerkiksi Tanskan verohallinnossa siirtohintatehtävissä on yli 100 henkilöä. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO:2014:119 on saattanut jonkin verran vaikuttaa henkilöstön motivaatioon ja työnantajakuvaan varsinkin median kirjoittelun seurauksena.

20.8 Veroparatiisien hyväksikäytön torjuntaa teoriassa ja käytännössä

Sekä pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman että hallituksen kansainvälisen veronkierron torjuntaohjelman mukaan Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Mm. valtiovarainministeri Jutta Urpilainen on käyttänyt sekä kansallisilla että kansainvälisillä foorumeilla voimakkaita puheenvuoroja erityisesti veroparatiisivaltioiden hyväksikäyttöä vastaan.

Matalan verotuksen ja tiukan salaisuuslainsäädännön valtioissa (veroparatiisit) olevien yhtiöiden hyväksi käyttäminen on osa veron välttämisen ja veropohjan rapauttamisen kokonaisuutta. Tavoitteena pitäisi olla puuttua veroparatiisien käyttämiseen kansainvälisessä yhteistyössä yleisesti ja erityisesti silloin, kun Suomi menettää verotuloja niitä käytettäessä. Verotuloja voidaan menettää veroparatiiseja käyttämällä esimerkiksi verosuunnittelun ja tulojen salaamisen kautta. Erityisesti verosuunnitteluun puututtaessa on otettava huomioon myös Suomen kilpailukyvyn turvaaminen, jonka takia kansainvälinen yhteisymmärrys tähän asiaan puuttumisessa on olennaisen tärkeää. Myös käytettävien keinojen tehokkuus edellyttää usein kansainvälistä yhteisymmärrystä toimenpiteistä. Tärkeää on myös tunnistaa, miltä osin verosuunnitteluun voidaan ja pitää puuttua. Tavoitteena voidaan pitää erityisesti aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumista.

Veroparatiisivaltioita käytetään verojen välttelyn lisäksi mm. korruptiosta, huumekaupasta ja muusta järjestäytyneestä rikollisuudesta saatujen voittojen kätkemiseen ja rahanpesuun. Verojen osalta käyttötilanteet voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään:

- a. Lähinnä kansainvälisten yritysten ja yritysröppäiden puitteissa tapahtuva verojen minimointi esimerkiksi erilaisten laina- ja korkojärjestelyjen ja siirtohinnoittelumekanismien avulla. Tältä osin puhutaan yleensä verosuunnittelusta, joka saattaa tapahtua laillisesti mm. erilaisia verosopimuksia ja niiden aukkoja hyväksikäyttäen, ns. aggressiivisena verosuunnitteluna, jolloin järjestelyihin voidaan puuttua veronkiertosäännösten nojalla, taikka suoraan rikollisena toimintana vääriä tietoja antaen.
- b. Tulojen ja varallisuuden salaamisena joko ohjaamalla tulot suoraan tai useimpien välikäsien kautta veroparatiisivaltioon sijoitetulle muodolliselle omistajalle tai tosiasiallisen omistajan tilille, taikka pienentämällä tulojen ansaintavaltiossa määrättäviä veroja erilaisten keinotekkoisten järjestelyjen avulla.

20.8.1 Veroparatiisien käytöstä ja sen torjunnasta verosuunnittelussa

Ryhmään a kuuluvien tilanteiden osalta Suomi on kansallisessa lainsäädännössä puuttunut jo 1990-luvulla käyttöön otetun väliytönlainsäädännön avulla. Laki ulkomaisten väliytöisöjen osakkaiden verotuksesta (1217/1994) soveltuu erityisesti muissa kuin verosopimusvaltioissa toimiviin yhteisöihin. Sen mukaan matalan verotuksen valtiossa olevan yhteisön tulo voidaan verottaa Suomessa verotuksellisesti asuvien tulona, vaikka ulkomainen väliytöisö ei jakaisi tuloa osakkailleen. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) säännökset siirtohinnoittelun dokumentoinnista ja siirtohinnoitteluoikaisusta vaikuttavat kaikkialla muussa valtiossa asuvien tahojen siirtohinnoittelutransaktioihin. (HE 94/2013 vp)

Kansainvälisesti haitalliseen verokilpailuun ja aggressiiviseen verokilpailuun pyritään puuttumaan myös muilla hankkeilla. Haitallisen verokilpailun foorumi (Forum on Harmful Tax Practices) on OECD:n hanke, jonka lähtökohtaisena tavoitteena on poistaa maantieteellisesti liikkuviin finanssipalveluihin ja muihin palveluihin kohdistuvaa haitallista verokilpailua. Keskeisimpiä haitallisuutta osoittavia tunnusmerkkejä ovat avoimuuden ja tietojenvaihdon puutteellisuus sekä veroetujen kohdentaminen ainoastaan rajoitetusti verovelvollisille. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että ne eivät ota käyttöön uusia haitallisia verotuskäytäntöjä (standstill) ja että ne poistavat haitalliseksi luokiteltavat verotuskäytännöt (rollback). Kaikkiin veroihin sovelletaan Euroopan neuvoston ja OECD:n laatimaa yleissopimusta veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters), jonka mahdollistamat virka-avun muodot ovat OECD:n standardien mukainen tietojenvaihto ja myös perinnän virka-apu. Yleissopimus on nykyisin avoin myös muille valtioille kuin Euroopan neuvoston ja OECD:n jäsenille. Suomi on ollut yleissopimuksen osapuolena alusta lähtien. (HE 94/2013 vp)

EU:ssa haitalliseksi luonnehdittavan verokilpailun torjumiseksi on vireillä Yritysverotuksen käytäntösäännöt (Code of Conduct for Business Taxation) -hanke. Haitallisuuden arvioinnissa lähtökohtana on, että kyseessä oleva verosäännös tai verotuskäytäntö johtaa alempaan tosiasialliseen verotasoon kuin kyseisen valtion yleisten yritysverosäännösten soveltamisesta seuraisi. Yritysverotuksen yleistä alhaista tasoa ei siis itsessään pidetä haitallisena verokilpailuna. Alhaisen verotuksen tason lisäksi haitallisuus edellyttää tiettyjen tunnusmerkkien täyttymistä. Hankkeessa keskeisimpiä haitallisuutta osoittavia tunnusmerkkejä ovat avoimuuden ja tietojenvaihdon puutteellisuus sekä veroetujen kohdentaminen ainoastaan rajoitetusti verovelvollisille. Hankkeessa jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet siihen, että ne eivät ota käyttöön uusia, haitalliseksi verokilpailuksi luonnehdittavia yritysverotuskäytäntöjä. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet poistamaan tai muuttamaan voimassa olevat, haitalliseksi verokilpailuksi luonnehdittavat verotuskäytännöt. (HE 94/2013 vp)

Suomi on Maailmanpankkiryhmässä (World Bank Group) osana kansainvälistä yhteistyötä sekä osana Pohjoismaiden ja Baltian maiden vaalipiiriä Maailmanpankkiryhmän johtokunnassa vastustanut järjestelmällisesti hankkeita, joiden osakkaana olevan yrityksen kotipaikka on maa tai lainkäyttöalue, jonka Global Forum on määritellyt veroparatiisiksi eli alueeksi, joka ei ole mukana mainitun foorumin yhteistyössä tai yhteistyöstä huolimatta ei täytä foorumin asettamia ehtoja omistuksen läpinäkyvyydelle ja tietojenvaihdolle. (HE 94/2013 vp)

Valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan se on vuonna 2014 erityisesti panostanut BEPS-hankkeessa kolmeen asiakokonaisuuteen: korkovähennysrajoituksia selvittävän ryhmän työhön, verosopimusten väärinkäyttöä selvittävän ryhmän työhön sekä verotuksellisten hybridien hyväksikäyttöä verojen välttämiseksi selvittävän ryhmän työhön, joka valmistelee hybridejä koskevaa kommentaaria. Korkovähennysrajoituksia koskevan ryhmän raportti on piakkoin lähdössä ensimmäiselle julkiselle kommenttikierrokselle ja verosopimusten väärinkäyttöä koskevan ryhmän raportti toiselle kommenttikierrokselle.⁹³

Valtioneuvoston periaatepäätökseen ja kansainvälisen veronkierron torjuntaohjelmaan sisältyvistä konkreettisista toimenpiteistä siirtohinnoitteluhanke ja valtion enemmistöomisteisten yhtiöiden maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkistaminen kohdistuvat juuri tässä luvussa tarkoitettuihin tilanteisiin.

20.8.2 Pyrkimykset veroparatiisivaltioiden avulla tapahtuvan tulojen salaamisen estämiseksi

Suomi osallistuu muiden OECD-valtioiden kanssa aktiivisesti hankkeisiin, joilla pyritään estämään erityisesti veroparatiiseja hyväksikäyttäen toteutettavaa veronkiertoa. Suomi on tähän mennessä tehnyt sopimuksen vajaan 40 veroparatiisin kanssa tietojenvaihdosta

⁹³ Antero Toivainen sähköposti 21. marraskuuta 2014

veroasioissa (TIEA) (HE 148/2012 vp). Neuvotteluja vielä puuttuvien sopimusten tekemiseksi jatketaan. Suomen tekemät 72 tuloverosopimusta, joissa on lähtökohtaisesti samat tietojenvaihtomääräykset, täydentävät TIEA-sopimuksia (HE 40/2012 vp). Suomessa vuoden 2011 alusta voimaan tulleet muutokset niin sanotuista vertailutietotarkastuksista rahoituslaitoksiin ovat omalta osaltaan lisäämässä Verohallinnon mahdollisuuksia saada tietoja ulkomaille siirretyistä tai sieltä kotiutetuista varoista, joiden alkuperiä sitten voidaan tarvittaessa selvittää edellä mainittujen sopimusten avulla. (HE 94/2013 vp)

Säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetun direktiivin 2003/48/EY (säästöverodirektiivi, Savings Taxation Directive) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2001. Sen tavoitteena on varmistaa jäsenvaltiossa asuvan henkilön toisesta jäsenvaltiosta saamien korkotulojen tosiasiallinen verotus asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Lopullisen tavoitteen saavuttamiseksi säästöverodirektiivissä säädetään koronmaksuja koskevasta automaattisesta tietojenvaihdosta. Itävalta ja Luxemburg soveltavat siirtymäkauden ajan tietojenvaihdon sijasta lähdeveroa ja jakavat verotulot tosiasiallisen edunsaajan asuinpaikan jäsenvaltion kanssa. Säästöverodirektiiviä vastaavia toimenpiteitä (säästöverosopimukset) sovelletaan myös Sveitsissä, Liechtensteinissa, Monacossa, San Marinossa ja Andorrassa sekä kymmenellä EU:n jäsenvaltioiden liitännäis- tai assosiaatioalueella (Alankomaiden Antillit ja Aruba, Jersey, Guernsey, Mansaari, Anguilla, Brittiläiset Neitsyt-saaret, Cayman-saaret, Montserrat sekä Turks- ja Caicossaaret). Tämä perustuu näiden maiden ja EU:n sekä mainittujen alueiden ja jäsenvaltioiden välisiin sopimuksiin. Säästöverodirektiivin soveltamisalan laajentaminen muihin korkoinstrumentteihin kuin tavanomaisiin korkotuloihin on vireillä. Samanaikaisesti on vireillä mainittujen kolmansien maiden kanssa tehtyjen säästöverosopimusten päivittäminen vastaavasti. (HE 94/2013 vp)

Kaikkiaan 109 valtiosta, EU:sta sekä 9 tarkkailijana toimineesta kansainvälisestä organisaatiosta muodostuva Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) pyrkii varmistamaan, että kaikki oikeusalueet noudattavat samoja vuonna 2009 sovittuja vähimmäisvaatimuksia kansainvälisessä yhteistyössä vaihdettaessa verotusta koskevia tietoja. Global Forum on luonut vähimmäisvaatimukset verotusta koskevien tietojen vaihdon ja omistuksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi, joiden noudattamisen varmistamiseksi Global Forum tekee maakohtaisia vertaistarkastuksia (peer review). Tietojenvaihtosopimusten tavoitteena on mahdollistaa veroviranomaisten tietojensaanti verovelvollisen sijoituksista ja tuloista veroparatiisissa. Näiden sopimusten aikaansaaminen voi johtaa siihen, että varat tai tulot, joita ei ole ilmoitettu asuinvaltiossa, paljastuvat, jolloin mielenkiinto käyttää veroparatiiseja veronkiertotarkoituksiin vähenee. (HE 94/2013 vp)

Komissio antoi 27 päivänä kesäkuuta 2012 tiedonannon Konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella (KOM(2012) 351 lopullinen). Siinä tavoiksi ehkäistä veronkiertoa esitellään veronkannon parantaminen jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden verohallintojen keskinäisen yhteistyön lisääminen sekä EU:n selkeä ja johdonmukainen politiikka EU:n ulkopuolisia maita kohtaan, jotta sen standarde-

ja voidaan edistää kansainvälisellä tasolla ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset (E 85/2012 vp). (HE 94/2013 vp)

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ensimmäisenä nimenomaisesti veroparatiisijärjestelyihin kohdistuvana erityissäännöksenä voidaan pitää verotusmenettelylain 26 §:n 4 momenttia, joka tuli voimaan 1.7.1998⁹⁴ Sen mukaan pääasiallisesti sen osapuolen, jolla on siihen paremmat edellytykset, on esitettävä asiasta selvitystä. Jos verovelvollisen suoritettaman oikeustoimen toinen osapuoli ei asu Suomessa tai tällä ei ole kotipaikkaa täällä, eikä veroviranomainen voi saada oikeustoimesta tai sen toisesta osapuolesta riittävää tietoa kansainvälisen sopimuksen nojalla, tässä momentissa tarkoitetun selvityksen esittäminen on ensisijaisesti verovelvollisen asiana.

Parhaillaan on vireillä lukuisia hankkeita, joiden arvioidaan tehostavan mm. veroparatiisien avulla tapahtuvan veronkierron torjuntaa mm. tuomalla esiin niihin kätkeytyvien varojen tosiasiallisia omistajia. Joulukuussa 2014 annetussa hallituksen esityksessä HE 301/2014 vp ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen kanssa verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen. Sopimus edellyttää, että Suomi toimittaa Yhdysvaltoihin siellä verotuksellisen asuinpaikan omaavien henkilöiden tulo- ja varallisuustietoja.

Sopimuksen mukaan Suomen on veloitettava suomalaiset finanssilaitokset selvittämään asiakkaistaan Yhdysvalloissa asuvat henkilöt ja toimittamaan heidän tuloja ja varallisuutta koskevat tietonsa Verohallinnolle, joka lähettää ne edelleen Yhdysvaltoihin. Sopimus tulee voimaan, kun Suomi ilmoittaa Yhdysvalloille täyttäneensä valtiosäännössään sopimuksen voimaantulolle asetetut edellytykset. Sopimuksen voimaantulo ei edellytä Yhdysvalloilta lainsäädäntötoimia. Esitys sisältää lakiehdotuksen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi verotusmenettelystä annettua lakia muutettavaksi siten, että suomalaiset finanssilaitokset veloitetaan antamaan Verohallinnolle sopimuksessa tarkoitetut tiedot sopimuksessa tarkoitetulla tavalla sekä noudattamaan eräitä muita sopimuksen määräyksiä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esitys tehostaa ja helpottaa verotettavia tuloja koskevaa automaattista tietojenvaihtoa. FATCA-sopimus ja erityisesti OECD:n CRS tulevat

⁹⁴ HE 53/1998 vp: Verotuksellisten etujen hankkiminen maista, joissa tuloverotuksen taso on matala tai tuloja ei veroteta lainkaan, on yleistynyt viime vuosina. Houkutus siirtää Suomessa verotettavia tuloja tällaisiin matalan verotuksen maihin on suuri. Näytön esittäminen maksun todellisesta luonteesta kuuluu nykyisinkin ensisijaisesti verovelvolliselle, joka tuntee parhaiten oman toimintansa. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt ongelmia näyttövelvollisuuden suhteen. Niissä matalan verotuksen valtioissa, joihin todellisuutta vastaamattomiin kirjauksiin perustuvia suorituksia käytännössä suoritetaan, on tiukka pankkisalaisuus ja kyseisten maiden viranomaiset ovat haluttomia solmimaan sopimuksia verotusta koskevasta tietojen vaihdosta. Erityisen ongelman muodostavat niin kutsutut verokeitaat, joissa tuloja ei veroteta juuri lainkaan. Näiden verokeitaiden hyödyntäminen verosuunnittelussa aiheuttaa veronsaajille vuosittain suuret verotulojen menetykset.

lisäämään Verohallinnon tietoja Suomessa asuvien henkilöiden ulkomaisista sijoituksista ja rahan liikkeistä ja siten lisäämään verokertymiä.

Merkittävä osa veroparatiiseihin kätkeyistä varoista muodostuu sinne erilaisten välikäsien kautta ohjatuista osinko- ja muista pääomatuloista. Tältä osin edellä kohdassa 20.4 selostetun, tosiasiallisten osingon saajien ja heidän asuinvaltioidensa varmentamiseen tähtäävän TRACE-mallin voidaan odottaa vähentävän veroparatiisien hyväksikäyttömahdollisuuksia. Suomen arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistamisen yhteydessä esitetty pyrkimys moniportaisen omistajuuden laajentamiseen vaikuttaa kuitenkin päinvastaiseen suuntaan.

20.8.3 Veroparatiisijärjestelyt käytännön verovalvonnan ja viranomaistoiminnan kohteina

Pääministeri Kataisen hallituskauden alussa edellytykset toteuttaa hallitusohjelman mukaista veroparatiiseihin liittyvän veronkierron paljastamista ja torjuntaa myös käytännön tasolla näyttivät aikaisempaa paremmilta. Suomi oli tehnyt yhdessä vuoden 2007 jälkeen yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa yli 40 tietojenvaihtosopimusta aiemmin veroparatiiseiksi luokiteltujen valtioiden kanssa. Lisäksi vuoden 2011 alussa olivat tulleet voimaan verotusmenettelystä annetun lain ja arvonlisäverolain muutokset, jotka oikeuttivat verohallinnon suorittamaan luottolaitoksissa tarkastuksia vertailutietojen keräämiseksi.

Hallituksen esityksessä HE 122/2010 vp verotusmenettelystä annettua lakia ja arvonlisäverolakia esitettiin muutettavaksi siten, että Verohallinto voisi suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Muutoksentarkoituksena oli nimenomaan harmaan talouden torjunta ja kansainvälisiin sijoituksiin liittyvän verovalvonnan tehostaminen. Näiden vertailutietotarkastusten mahdollistamista oli esitetty jo vuonna 1995 valmistuneessa harmaan talouden selvitystyöryhmän mietinnössä, mutta pankit olivat onnistuneet torjumaan sekä tämän että useat sen jälkeen tehdyt ehdotukset pankkisalaisuuden puolustamiseen vedoten.

Uusiin tietojenvaihtosopimuksiin ei sisälly veloitetta automaattiseen tietojenvaihtoon vaan sopimukset edellyttävät yksilöityä tietopyyntöä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kohde tietopyyntöön täytyy löytää Suomessa tehtävällä taustatyöllä tai muualta saadun impulssin perusteella. Vuonna 2010 valmistuneessa *"Suomen kansainvälistyvä harmaa talous"* tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota Suomen verohallinnon kansainvälisen sijoitustoiminnan verovalvontaan sijoittamien resurssien pienuuteen. Tutkimuksessa ehdotettiin kansainväliseen verovalvontaan erikoistuneen, riittävästi resursoidun ja ammattitaitoisen yksikön perustamista verohallintoon.

Ehdotusta kansainväliseen verovalvontaan erikoistuneen yksikön perustamisesta ei ole toteutettu. Verohallinto ilmoitti lausunnossaan, että se "voi muutoin toteuttaa kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan vaatimat toimenpiteet". Veroparatiisiasioihin kohdistetut verotarkastukset ovat olleet yhden Uudellemaalle sijoitetun 10 – 15 verotarkastajan muodostaman ryhmän varassa, muualla nimenomaan tähän toimintaan erikoistuneita

ryhmiä ei ole ollut. Ero muihin pohjoismaihin on massiivinen. Esimerkiksi Ruotsissa on veroparatiisiasioihin kohdistettu noin 200, Tanskassa noin 100 ja Norjassa noin 80 verotarkastajaa ja muuta asiantuntijaa päätoimisesti.⁹⁵

Uusien tietojenvaihtosopimusten hyväksikäyttö

Toimintaan sijoitetut resurssit näkyvät suoraan tuloksissa. Ruotsin verohallinnon ilmoituksen mukaan sikäläinen verohallinto oli vuoden 2013 keväällä tehnyt 160 tiedustelua uusien tietojenvaihtosopimusten perusteella ja kerännyt vastausten perusteella lisää veroja 54 miljoonan euron arvosta. Suomesta oli vastaavana ajankohtana tiedusteluja tehty kymmenkunta.

Suomessa uusia tietojenvaihtosopimuksia on voitu hyödyntää ilmeisen vähän. Verohallinnon eduskunnan tietopalvelulle 26.9.2014 antaman selvityksen mukaan tietopyyntöjä uusiin tietojenvaihtosopimusmaihin on lähetetty vuosina 2010–2014 yhteensä 24 kappaletta. Tuloksia yksittäisistä tietopyynnöistä ei ole ilmoitettu.

Luottolaitosten vertailutietotarkastukset

Luottolaitosten vertailutietotarkastuksia ei saatu pitkään aikaan hyödynnettyä odotetulla tavalla johtuen pitkälti siitä, että pankit suhtautuivat tietojen antamiseen vastahakoisesti vedoten tietojen antamisesta aiheutuviin kustannuksiin, tietojärjestelmäongelmiin ja siihen, ettei Verohallinnolla ollut oikeutta saada pyytämiään tietoja. Ensimmäiseen Verohallinnon tietopyynnön johdosta tehtyyn pankin valitukseen saatiin Helsingin Hallinto-oikeuden ratkaisu 25.6.2014 (ei lainvoimainen) Sen mukaan pyydetty aineisto oli esitettävä tarkastettavaksi kokonaisuudessaan.

VML 21 § nykymuodossaan on ollut voimassa vuoden 2011 alusta lukien, mutta käytännössä vertailutietotarkastusten suorittaminen finanssialalla on ollut erittäin hidasta ja vaikeata. Vaikeutena ja hidasteina ovat olleet juridiset ongelmat, tekniset ongelmat sekä vertailutietotarkastusten pankeille aiheuttamat kustannukset. Aluksi pankit lähtivät siitä, että myös vertailutietotarkastuksissa tulee asiakkaat kyetä yksilöimään. Jos yksilöinti kyettäisiin tekemään, tiedot saataisiin jo VML 19 §:n nojalla. Vertailutietotarkastusten lähtökohtana on, että etsitään tietyn tyyppisiä tapahtumia suuresta massasta tapahtumia asiakkaista, joita ei ole etukäteen pystytty tunnistamaan. Koska vertailutiedot koskevat usein henkilöasiakkaita, tulee henkilötietolain soveltamisessa myös ongelmia, koska pankki on näissä tilanteissa henkilörekisterin ylläpitäjä.

Teknisiä ongelmia on syntynyt siitä, että pankkien tietojärjestelmistä on vaikea poimia haluttuja tapahtumia. Tähän on syynä tietojärjestelmien ikä ja niitä ei ole alun perin ra-

⁹⁵ Hannu Kuortti: Veroparatiisit ja luottolaitosten vertailutietotarkastukset, esitelmä Viranomaisyhteistyöseminaarissa 24.9.2014

kennettu siten, että vertailutietotarkastuksella tarvittavia tietoja pystyttäisiin poimimaan eri järjestelmistä. Järjestelmät ovat myös monimutkaisia. Järjestelmissä olevat tapahtumamäärät on erittäin suuria. Usein ei myöskään ole tuotantokannan lisäksi muuta kantaa, josta tietoja voitaisiin poimia. Tietojen poiminta tuotantokannasta voi hidastaa pankin järjestelmien toimintaa. Mikäli tietojärjestelmien muutettaisiin siten, että niistä olisi helpposti poimittavissa tietoja erilaisilla kriteereillä, kestäisi se useita vuosia ja siitä syntyisi pankeille merkittäviä kustannuksia. Näitä muutoksia pankit eivät ole valmiita tekemään.

Koska vertailutietotarkastuksilla hankittavat vertailutiedot vaihtelevat, ei etukäteen voida helposti määrittää, mitä tietoja järjestelmistä olisi saatava. Erilaisia tietoja tulisi voida poimia erilaisilla kriteereillä joustavasti pankkien tietojärjestelmistä.

Pankit ovat myös usein ulkoistaneet IT-toimintansa. Kaikki selvitykset ja tapahtumien poiminnot testauksineen aiheuttavat myös ulkopuolisten toimittajien kustannuksia pankin oman henkilökunnan työajasta syntyvien kustannusten lisäksi. Kustannusten suuruudessa tulee huomiotavaksi hallintomenettelylain suhteellisuusperiaate. Keskusteluissa pankkien kanssa on se, paljonko kustannuksia vertailutietotarkastuksen kohteena olevalle pankille tarkastuksesta suhteellisuusperiaate huomioden voi syntyä kannettavaksi.

Keskustelussa on myös se, paljonko vertailutietotarkastuksen kohteelta voidaan edellyttää myötävaikutusta vertailutietotarkastuksessa. Koska käytännössä kaikki tieto on olemassa sähköisessä muodossa pankkien eri tietojärjestelmissä, on Verohallinnon käytännössä mahdotonta hankkia omin toimin tarvitsemiensa tietoja.

Tähän mennessä kertyneiden kokemusten perusteella VML 21 §:n soveltaminen finanssialalla on käytännössä osoittautunut erittäin vaikeaksi. VML 21 §:n sisältöä tulisi tarkentaa tai Verohallinnon tulisi saada tietoja vuosi-ilmoitusmenettelyn tyyppisellä tavalla tai Verohallinnon pyytämänä ”pakollisena” viranomaisraportointina. Pankit muuttavat aina tietojärjestelmänsä siten, että pakollinen viranomaisraportointi voidaan toteuttaa. Vertailutietotarkastuksen tarpeita ei ole katsottu pakolliseksi viranomaisraportoinniksi, joka toteutettaisiin pankkien tietojärjestelmissä.

Kun vertailutietotarkastukset saadaan toimimaan myös finanssialalla tuottavat ne tärkeää ja tarpeellista tietoa, jonka perusteella Verohallinto voi kohdentaa toimintaansa verovajeen alentamisen kannalta oikeisiin kohteisiin.⁹⁶

Viranomaistoiminta Liechtensteinilaisen LGT-pankin asiassa⁹⁷

Vuoden 2008 lokakuun ja vuoden 2009 tammikuun välisenä aikana Verohallinto sai merkittävän veroparatiisien avulla tapahtuvaa veronkiertoa koskevan aineiston ulkomaisen

⁹⁶ Verohallinnon selvitys asiasta 27.11.2014; Ylitarkastaja Juha Lotvonen

⁹⁷ Lähteenä on käytetty apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin ratkaisua Dnro 4103/2/13 16.12.2014

virka-apuverkoston välityksellä.⁹⁸ Kysymys oli Liechtensteinilaisen LGT-pankin asiakkaita, joita koskevia tietoja pankin työntekijä oli myynyt Saksan tiedustelupalvelulle. Suomeen saadut tiedot koskivat 17 suomalaisasiakasta. Näiden tiedossa olleiden sijoitusten yhteismäärä oli noin 60 miljoonaa euroa.

Verohallinnossa aineiston käyttömahdollisuuksia selvitettiin ennen valvontatoimien aloittamista. Verohallinnon pääjohtaja asetti virallisesti 25.3.2010 projektin, jonka jälkeen ryhdyttiin asiakkaiden pankkitietojen selvittämiseen ja varsinaisiin verotarkastustoimenpiteisiin.

Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan pitävänsä kulunutta miltei puolentoista vuoden aikaa pitkänä. Saadun selvityksen mukaan tänä aikana tehtiin lähinnä taustaselvityksiä ja käytiin neuvotteluja. Vaikka aineiston käytettävyyteen liittyi epäilyjä, kysymys oli kuitenkin merkittävästä yksityishenkilöiden harjoittamasta tulojen salaamisesta, jonka asianmukainen tutkinta ilman aiheetonta viivytystä olisi ollut Verohallinnon velvollisuus sille säädetyn oikean ja yhdenmukaisen verotustehtävän suorittamiseksi. Mielestäni Verohallinto ei ole selvityksessään eikä lausunnossaan esittänyt asiallisia syitä tai perusteita näin merkittävälle toimenpiteisiin ryhtymisen viivästymiselle. Valvontatehtäviin ryhtymisen kiireellisyyttä korosti se, että kysymys oli vanhoista verovuosista, joiden verotusoikeus oli vanhentumassa. Tapauksen poikkeuksellisuus ja arvioitavissa oleva julkinen mielenkiinto sekä mahdollinen verotusoikeuden vanhentuminen olisivat mielestäni edellyttäneet ripeää ja aktiivista toimintaa valvontatoimenpiteiden käynnistämiseksi.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan Verohallinto laiminlöi valvontatoimenpiteisiin ryhtymisen ilman aiheetonta viivytystä. Sen sijaan, kun valvontatoimiin päätettiin ryhtyä, verotarkastukset suoritettiin käytettävissä olevan selvityksen perusteella kohtuullisessa ja asianmukaisessa ajassa.

Käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan toimitetuissa jälkiverotuksissa ja veronoikausissa verovelvollisten vahingoksi näiltä väliyhteisöiltä saadut tulot ja varallisuus kyettiin verottamaan usean vuoden ajalta todellisten tuottojen perusteella, koska lähes kaikki asianosaiset esittivät koko aineiston veroviranomaisille. Muuttamissa tapauksissa jälkiverotukset ja veronoikausit jouduttiin kuitenkin toimittamaan arvion mukaan. Tuloille määrättiin veronkorotukset, jotka perustuivat tulon ja varallisuuden ilmoittamatta jättämiseen. Maksettavaksi määrättyjen verojen ja veronkorotusten yhteismäärä oli yli 10 miljoonaa euroa. Hallinto-oikeudelta tilattujen päätösten mukaan joissakin tapauksissa veronkorotusta oli määrätty muutamia kymmeniä tai satoja euroja. Jossain tapauksessa lisätyn tuoton määrä vaihteli sadoista tuhansista euroista miljoonaan ja veronkorotukset vaihtelivat 10 000 eurosta 20 000 euroon.

⁹⁸ Hannu Kuortti: Veroparatiisit. Veromuseoon kuuluvia luomuksia vai Hyvinvointivaltion parasiitteja? Verotus 4/2012

Verohallinnolta saadun Henkilöverotusyksikön lisäselvityksen mukaan selvityksessä olevasta taulukosta ilmeni verovuosina 2011–2012 veronoikaisuisia verovelvollisen vahingoksi määrätty veronkorotukset prosentteina erisuuruisille tulojen lisäyksille. Valtaosa määrättyistä veronkorotuksista oli suuruudeltaan 3–5 prosenttia lisätyn tulon määrästä. Selvityksessä arvioitiin, että Henkilöverotusyksikön noudattama käytäntö oli veronkorotusten määräämisessä kautta linjan verovelvollismyönteisempi kuin Verohallinnon yhtenäistämisohjeen kaavamainen veronkorotus.

Henkilöverotusyksikön selvityksen mukaan vaikka nyt kysymyksessä olevien tapausten ratkaisuisa oli käytetty yhtenäistämisohjeesta poikkeavia veronkorotusmääriä, Henkilöverotusyksikkö katsoi toimineensa verovelvollisten yhdenmukaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kannalta oikein: kyse oli ollut selvitykseen sisältyvässä taulukossa esitettyihin tapauksiin nähden täysin ainutkertaisista ja poikkeuksellisista tapauksista, joissa oli noudatettu lähes poikkeuksetta lievempää tulkintalinjaa ja näin otettu huomioon paitsi veronsaajien myös verovelvollisten edut ja oikeudet.

Kysymyksessä oli joukko suomalaisia varakkaita yksityishenkilöitä, kansainvälisen konsernin palkitsemisjärjestelmän piirissä olevia henkilöitä ja yritystoiminnasta luopujia, jotka ryhtyivät tarkoituksellisiin verotuksellisiin järjestelyihin, joiden avulla pyrittiin välttämään verotusta Suomessa. Vaikka kysymys oli mitä ilmeisimmin tietoisesta ja tahallisuudesta veron välttämiseksi, Verohallinnossa näille maksettavaksi määrättyille veroille määrättiin veronkorotukset, jotka Henkilöverotusyksikön selvityksen ja Oikeusyksikön lausunnon mukaan olivat lähes poikkeuksetta tavanomaista lievempiä.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä juuri nämä tapausten poikkeukselliset piirteet, kuten verotus- ja yritysjärjestelyjen pitkäjänteinen hyödyntäminen verotuksen välttämisen tarkoituksessa, olisivat pikemminkin olleet erityisiä perusteita, joiden vuoksi veronkorotusten määräämiselle tavanomaista lievempää tulkintalinjaa noudattaen ei ole ollut perusteita. Selvityksessä ja lausunnossa perusteluna tavanomaista lievemmillä korotuksilla ei ole esitetty esimerkiksi varojen kotouttamista ja selostetussa artikkelissa todettua veronmaksuhyönteisyyttä, mikä sinänsä olisi voinut olla veronsaajan näkökulmasta huomioon otettava seikka. Tällaista perustetta ei kuitenkaan ole kirjattu lakiin eikä Verohallinnon ohjeisiin eikä se siten voi olla perusteena erilaiselle kohtelulle.

Arvionaan apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei Verohallinnon selvityksestä ja lausunnosta ilmene asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita sen veronkorotuksissa noudattamalle menettelylle.

Poliisille tapauksista tekemättä jääneiden tutkintapyyntöjen osalta pyydetyn veronkanto-yksikön selvityksen mukaan kysymyksessä olevissa tapauksissa verotukseen liittyviä epävarmuustekijöitä olivat tiedon käyttämisen sallittavuuden lisäksi se, että useimmissa tapauksissa tieto koski verovuotta, jonka osalta verotusoikeus oli vanhentunut. Rikossasiassa syyttäjän on esitettävä täysi näyttö. Kun ratkaisu saattoi olla jopa hallintolainkäytössä epävarma, oli perusteltua varmistaa ensin verotuspäätöksen pysyvyys.

Apulaisoikeusasiamies arvioi Verohallinnon menettelyä seuraavasti.

Verohallinnon selvitysten mukaan virastossa oli epävarmuutta ulkomailta saadun vertailuaineiston käytettävyydestä niin verotuksessa kuin rikosprosessissa. Valtakunnansyyttäjä oli puoltanut tietojen käyttöä rikosprosessissa, mutta pitänyt asia tulkinnanvaraisena. Keskusrikospoliisi oli Länsi-Suomen veroviraston tarkastusyksikön tutkintapyyntöön osalta päätenyt 29.3.2011 tutkimatta jättämispäätökseen yhdessä tapauksessa. Verohallinnossa päädyttiin 16.2.2012 linjaratkaisuun, jonka mukaan päätettiin odottaa hallinto-oikeudessa vireillä oleviin verovalituksiin annettavia ratkaisuja. Hallinto-oikeuden ratkaisut annettiin 8.11.2013, mutta sitä ennen korkein oikeus oli antanut 5.7.2013 ratkaisun, joka perusteella Verohallinto ei voinut enää tehdä tutkintapyyntöjä.

Tapahtuma-aikana voimassa olleessa laissa ei ole ollut yleistä säännöstä todisteiden hyödyntämiskiellosta. Käytännössä kysymys on jouduttu ratkaisemaan tapauskohtaisesti oikeuskäytännössä. Hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren todistelua koskevan lainsäädännön uudistamiseksi ehdotetaan yleissäännöstä hyödyntämiskiellosta. Verotusmenettelyssä annettujen väärin tietojen antaminen rajattaisiin hyödyntämiskiellon ulkopuolelle. Lainvastaisesti saadun todisteen hyödyntämättä jättäminen olisi mahdollista painavista syistä. Lähtökohtana on siten edelleen todisteiden hyödynnettävyys vapaan todistelun periaatteen mukaisesti.

Verohallinnon selvityksistä ilmenee, että huolimatta ne bis in idem -tulkintaa koskevasta vakiintumatta olleesta oikeustilasta Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä kasvoi joka vuosi vuodesta 2010 vuoteen 2013. Vuonna 2010 tehtiin ilmoituksia 393 ja vuonna 2013 jopa 527 kappaletta. Selvityksen mukaan yleisin rikosilmoituksessa käytetty rikosnimike oli veropetos tai törkeä veropetos. Nyt kysymyksessä olevissa tapauksissa tehtiin vain yksi tutkintapyyntö, joka johti keskusrikospoliisiin tutkimatta jättämispäätökseen.

Nyt arvioitavani olevissa tapauksissa Suomessa yleisesti verovelvolliset yksityishenkilöt olivat ryhtyneet järjestelyihin, joissa varoja sijoitettiin Liechtensteiniin eri kanavien kautta Suomen verotuksen ulottumattomiin. Kysymys oli huolellisesta ja pitkäjänteisestä verotuksen välttämistarkoituksessa tehdyistä järjestelyistä, joiden johdosta Verohallinnon määräämä verojen ja veronkorotusten yhteismäärä oli yli 10 miljoonaa euroa. Vaikka Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä kasvoi joka vuosi kysymyksessä olleina vuosina, näitä verotuksen välttämiseksi tehtyjä järjestelyjä ei saatettu tuomioistuinten arvioitavaksi veropetoksina tai törkeinä veropetoksina. Vain yhdessä tapauksessa tehtiin tutkintapyyntö poliisille. *Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan Verohallinto ei myöskään tältä osin ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita tai syitä verovelvollisten erilaiselle kohtelulle. Näin ollen en ole voinut vakuuttaa syistä, jotka olisivat oikeuttaneet nyt tapahtuneen suosimisen.*

Ratkaisunsa lopputuloksen apulaisoikeusasiamies toteaa seuraavaa:

Verohallinnosta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä.

Tässä omana aloitteena tutkittavaksi ottamassani asiassa on käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella ilmennyt aiheetonta viivyttelyä valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä. Verohallinnon määräämät veronkorotukset järjestelyihin osallistuneille verovelvollisille olivat lähes poikkeuksetta olleet tavanomaista lievempiä. Lisäksi huolimatta siitä, että Verohallinto oli tehnyt vuosittain enenevässä määrin rikosilmoituksia, näiden verovelvollisten toimia ei saatettu kuin yhdessä tapauksessa poliisin arvioitavaksi. Mielestäni Verohallinto ei selvityksissään ole esittänyt hyväksyttäviä syitä tapahtuneelle verovelvollisten erilaiselle kohtelulle. Tästä syystä totean että Verohallinto ei ole täyttänyt velvollisuutensa edistää oikeata ja yhdenmukaista verotusta.

Arvio: LGT-pankin tapauksessa kysymys ei ole pelkästään Verohallinnon apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussaan lainvastaiseksi katsomassa toiminnasta valvontatoimiin ryhtymisen hitauden, veronkorotusten alimitoitusten ja tutkintapyyntöjen tekemättä jättämisen johdosta. Tapaus on vaikeasti käsitettävä esimerkki viranomaisten vähäisestä halusta sijoittaa resursseja hallituksen painopisteekseen ilmoittamalle veronkierron ja suunnitelmallisen sekä suurimittaisen verorikollisuuden alueelle. Se näyttää myös esimerkiksi viranomaisen yhteisen tahtotilan ja strategian puuttumisesta tai ainakin sellaisen täytöntöönpanon epäonnistumisesta. Sen sijaan, että viranomaisyhteistyössä olisi hyödynnetty suunnitelmallisesti ja tehokkaasti mahdollisuutta selvittää saatuun aineistoon liittyviä toimintamalleja, tekijä- ja avustajaverkostoja sekä tosiasiallisia salattujen tulojen ja varojen määriä, Keskusrikospoliisi jättää epämääräisin perusteluin ainoan Verohallinnon jutuista tekemän tutkintapyyntönsä tutkimatta eikä Verohallinto tarjoa muita poliisille.

Jonkinlaisena esimerkkinä perusteellisemman tutkinnan tarjoamista ja nyt menetetyistä mahdollisuuksista voidaan pitää Keskusrikospoliisin aikanaan tutkimatta jättämää tapausta, jossa verotarkastuksessa oli todettu kuolinpesän varoista puuttuvan 2,5 miljoonaa euroa. Tapauksen tultua kuolinpesän osakkaiden toimista uudelleen esitutkintaan pesän varoista todettiin puuttuvan yli 52 miljoonaa euroa.⁹⁹

20.8.4 Tehokkaan katumisen mahdollistava säännös

Valtiovarainministeriössä selvitetään parhaillaan tehokkaan katumisen säännöksen ottamista lainsäädäntöön. Tehokkaassa katumisessa verovelvollinen voisi ainakin osittain välttyä veronkorotus- ja lisäysseuraamuksilta ilmoittaessaan matalan verotuksen valtiossa olevia tuloja vapaaehtoisesti. Vastaavia säännöksiä on voimassa muun muassa Ruotsis-

⁹⁹ Susanna Reinboth: Jopa 100 miljoonan riita teollisuusneuvoksen kuolinpesästä. Helsingin Sanomat 3.1.2015

sa, Tanskassa ja Norjassa. (HE 94/2013 vp) Haastattelujen mukaan asian suhteen ei ole vielä tehty lopullista päätöstä.

Ylitarkastaja Hannu Kuortti on Verotus-lehdessä olleessa artikkelissaan¹⁰⁰ selvittänyt tehokkaan katumisen käyttöä ja tuloksia eri valtioissa. Ruotsissa oma-aloitteinen tulojen ilmoittaminen poistaa rikossyytteen lisäksi myös veronkorotuksen, mutta ei viivästysseuraamuksia. Oikaisuvaatimuksen tekijöitä on Ruotsissa yhteensä ollut vuosina 2010 – 2013 noin 4.200, ja näistä ilmoituksista kertyneet verotuotot ovat olleet noin 1,3 miljardia SEK (noin 150,4 miljoonaa €).

Tehokasta katumusta koskevat järjestelyt ja ilmoitettuihin tuloihin kohdistetut seuraamukset ovat eri maissa poikenneet hyvinkin paljon toisistaan. Esimerkiksi suurien kätkeytyjen pääomatulojen vapauttaminen kaikista rangaistusluonteisista seuraamuksista voisi epäilemättä veropoliittisesti ja yleisen veromoraalin kannalta olla ongelmallista. Keskeistä on kuitenkin ottaa huomioon, että esimerkiksi Ruotsissa tehokkaan katumisen järjestelmällä saavutetut hyvät tulokset perustuvat sekä Ruotsin verohallinnon veroparatiisiasioihin sijoittamiin merkittäviin valvontaresursseihin, siitä aiheutuvaan tosiasialliseen kiinnijoutumisriskiin sekä aktiiviseen tiedottamiseen. Ilman näitä elementtejä säännöksestä ei voida odottaa vastaavia hyötyjä.

¹⁰⁰ Hannu Kuortti: Tehokas katuminen verotuksessa. Verotus 4/2013

21 Muut hankkeet

21.1 Tiedotuskampanja

Tavoite. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan hallituskaudella oli tarkoitus toteuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen tiedotuskampanja. Kampanja oli aikomus kohdistaa eri kohderyhmiin. Kampanjan tarkoituksena oli vaikuttaa asenteisiin ja lisätä tietoisuutta harmaan talouden ja talousrikollisuuden haitallisista yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Toteutus. *Harmaa talous – musta tulevaisuus* -viestintäkampanja on ollut yksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman toteutetuista hankkeista. Kampanjan tavoitteena on ollut kertoa harmaan talouden ja talousrikollisuuden yhteiskunnallisista vaikutuksista ja yksilöille aiheutuvista seurauksista. Kampanja on painottanut ennen kaikkea sitä, miten jokainen voi omilla arkisilla valinnoillaan torjua harmaata taloutta. Harmaa talous - musta tulevaisuus -kampanja on muodostunut muun muassa radiomaijonnasta ja verkkosivuista sekä oppilaitoskiertueesta.

Kampanjalle on avattu omat verkkosivut osoitteessa www.mustatulevaisuus.fi. Oikeusministeriö on tuottanut sisältöä kampanjaan yhteistyössä Valtakunnanvoudinviraston kanssa. Kampanjassa ovat oikeusministeriön lisäksi mukana poliisi, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Tulli, Verohallinto, Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Finanssialan Keskusliitto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Palkansaajajärjestö Pardia, Rakennusteollisuus RT, Rakennusliitto, SAK, STTK, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL, Suomen Yrittäjät ja Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL.

Tiedotuskampanja on ollut jatkoa aikaisemmalle tiedotuskampanjalle, joka oli osoittautunut onnistuneeksi. Tätäkin taustaa vasten tiedotuskampanja voi olla luonteeltaan jatkuva eikä suinkaan kertaluonteinen, kuten selvitys- ja lainsäädäntöhankkeet yleensä ovat.

Harmaan talouden ministerityöryhmälle esiteltiin valtakunnallisen harmaan talouden tiedotuskampanjan vaikuttavuudesta tehty selvitys 23.11.2012 ja kampanjaa päätettiin jatkaa seuraavana vuonna.

Talousrikostorjunnan johtoryhmässä 2.10.2012 kiinnitettiin yksittäisissä puheenvuoroissa huomiota siihen, että kampanjaa oli rahoittanut vain 3 ministeriötä ja kampanjassa oli kuitenkin mukana 8 tahoa sekä siihen, että tiedotuskampanjoilla ei yleensä ole odotettua vaikutusta ja ettei ”demonisoivalla” viestinnällä ole tehoa. Puheenvuorossa ehdotettiin, että viestinnässä käytettäisiin Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksiä. Toisaalta ehdotettuun asiatiedottamiseenkaan ei uskottu. Tiedottamiseen ehditettiin myös taukoa, mutta toisaalta kampanjalla katsottiin olevan myös tilaus.

Arviointi. Kampanjan on todettu olleen hyvä tapa lisätä ihmisten tietoisuutta harmaasta taloudesta ja sen on katsottu mahdollisesti muuttaneen ihmisten käyttäytymistä. Esimerkiksi ammattikoulutuksessa olevien ja ammattiin juuri valmistuneiden asenteisiin ja tietoisuuteen harmaan talouden haitoista tulisi tiedotuskampanjoissa jatkossakin panostaa oppilaitoksille suunnatuilla tietoisuuksilla tai osallistumalla ammatillisiin tapahtumiin, kuten Taitaja- tai Next Step-tapahtumiin. Tiedotuskampanja on työ- ja elinkeinoministeriön raportin TEM 21/2012 mukaan tavoittanut kohderyhmänsä hyvin. Tiedotuskampanja on nähtävissä muun muassa keinona vahvistaa muiden harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuutta. Tiedotuskampanjoilla on katsottu esimerkiksi voitavan lisätä asiakkaiden tietoisuutta ohimyyntin haitallisista yhteiskunnallisista.

Tiedotuskampanjan vaikuttavuuden kannalta avainasemassa on riittävä rahoitus. Toisaalta nyt valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisessa toimintaohjelmassa eräät vastuuministeriöt olivat hyvin niukalla rahoituksella mukana. Lisäksi viestintä harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta muodostaa huomattavasti yhtä tiedotuskampanjaa laajemmän kokonaisuuden. Tästä näkökulmasta on periaatteessa vaarana muun muassa se, että luotetaan pelkästään valtakunnalliseen tiedotuskampanjaan, ja muuta viestintää vähennetään. Kokonaisuutena arvioiden tiedotuskampanjan osalta olisi syytä empiirisen evidenssin avulla täsmällisesti arvioida, mikä tällaisen kampanjan tosiasiallinen vaikuttavuus on. Tiedotuskampanja on siinä mielessä potentiaalinen hanke tällaisen selvityksen kohteeksi, että se on ollut käynnissä verraten pitkään.

21.2 Lainsäädäntösuunnitelma

Tarkoitus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa olisi nostettava harmaan talouden torjunta nimenomaisesti esille sekä strategiatasolla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa.

Toteutus. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan tarkoituksena oli laatia hallituksen keskeiset hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma. Lainsäädäntöhankkeet jakautuivat politiikkakokonaisuuksittain. Ensinnäkin erikseen mainittiin alkoholilain kokonaisuudistus. Toiseksi mainittiin yleisellä tasolla harmaan talouden torjuntaan liittyvät lainsäädäntömuutokset, mutta erikseen kuitenkin tilaajavastuulain uudistamistarpeiden selvittäminen. Lisäksi mainittiin hankintalainsäädännön uudistaminen, jolla voi olla yhtymäkohtia harmaan talouden torjuntaan.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2013 todettiin asiasta ainoastaan seuraavaa: "Lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeisiin sisältyvät harmaan talouden torjuntaan liittyvät lainsäädäntömuutokset." (Hallituksen julkaisusarja 4/2014) Minkäänlaista erittelyä asiasta ei kuitenkaan esitetty.

Arviointi. Harmaan talouden torjuntaa koskevat lainsäädäntöhankkeet sisällytettiin lainsäädäntösuunnitelmaan. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, että lainsäädäntösuunnitelman käytännön merkitys on tällä hallituskaudella jäänyt vähäiseksi.

21.3 Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäisy

Tarkoitus. Tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan hallituksen olisi huolehdittava lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

Toteutus. Lainsäädäntöä valmisteltaessa selvitettiin eri lainsäädäntövaihtoehtoja. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (983/2012) ja laki verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta (984/2012) tulivat voimaan 1.1.2013, ja lakeja sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa. Muutoksella on rajoitettu yhteisöjen sekä avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden suorittamien korkomenojen vähennysoikeutta elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Rajoitusta sovelletaan sekä kansallisiin että rajat ylittäviin korkosuorituksiin. Sääntelyllä puututaan yritysten verosuunniteluun. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014, ks. lähemmin HE 146/2012 vp)

Arviointi. Yhteisöjen sekä henkilöyhtiöiden suorittamien korkomenojen vähennysoikeuden rajoittaminen elinkeinotoiminnan tulolähteessä on yksi ollut uudistus, jolla veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua on vähennetty. Toisaalta veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun osalta tarvitaan systemaattista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

21.4 Jälkiseuranta

Tarkoitus. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp edellytettiin hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota olisi kiinnitettävä myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Lisäksi jälkiseurannan tulosten perusteella olisi ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.

Toteutus. Hallituksen vuosikertomuksessa 2013 viitattiin siihen, että säännöllisesti koontuvan poikkihallinnollisen Talousrikostorjunnan johtoryhmän tehtävänä on ollut sovittaa yhteen eri viranomaisten suunnitelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä seurata ja raportoida toimintaohjelman tuloksista harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmälle, joka puolestaan voi tarvittaessa ryhtyä lisätoimenpiteisiin. Kehysriihessä 21.3.2013 hallitus hyväksyttiin 11 uutta harmaan talouden torjunnan lisätoimenpidettä, joiden toimeenpanoa talousrikostorjunnan johtoryhmä myös seuraa. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014)

Arviointi. Pelkästään Talousrikostorjunnan johtoryhmän olemassaolo ei suinkaan tarkoita sitä, että jälkiseuranta tulisi tyydyttävästi suoritetuksi. Onkin pakko todeta, että useiden harmaan talouden torjuntakeinojen lykkääntyminen tavoiteaikataulusta osoittaa, ettei jälkiseuranta ole onnistunut täydellisesti.

Tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan hallituksen edellytettiin raportoivan mietinnössä edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ensimmäisen kerran vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa. Hallituksen vastaukset yksittäisiin kannanoton kohtiin ovat sisältyneet hallituksen vuosikertomuksiin 2012 ja 2013.

Huomionarvoista on se, että missään vaiheessa ei ole systemaattisesti kartoitettu lainsäädäntöä, joka olisi omiaan kasvattamaan riskiä harmaasta talouden ja talousrikollisuuden laajenemisesta puhumattakaan siitä, että tällaisen lainsäädännön muuttamiseen olisi ryhdytty.

22 Oikeuskäytäntö

22.1 Ne bis in idem -ratkaisut

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp katsottiin, että hallituksen olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista selkeytetään lain-säädäntötoimin ottaen samalla erityisesti huomioon se, ettei näin heikennetä talousrikosten seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevää vaikutusta. Valiokunta viittasi korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2010:45, jossa päädyttiin siihen, että "koska veronkorotuspäätökset olivat tulleet lopullisiksi ennen syytteen vireille tuloa, A:lle määrätty veronkorotukset estivät veropetosta koskevan syytteen tutkimisen". Myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2010:46 päädyttiin samanlaiseen lopputulokseen. Tarkastusvaliokunta korosti myös, ettei epäselvä oikeustila välttämättä koske ainoastaan veronkorotusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhteensovittamista, vaan mahdollisesti yleisemmin hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten sovittamista yhteen.

Haastatteluissa tuotiin esille, että kansallisessa oikeuskäytännössä veronkorotusta ei alun perin pidetty rangaistuksena, vaan se voitiin ottaa huomioon rikosasiassa sanktiokumulaatiokysymyksenä eli rangaistusta alentavana tekijänä. Sittenmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jossain määrin horjuva käytäntö yhdenmukaistui kannalla, jonka mukaan sanktioluonteinen veronkorotus kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan rikossyytteen alaan. Keskeisenä voidaan pitää Suomea koskevaa suuren jaoston Jussila-ratkaisua (23.11.2006). Kotimaisessa hallintotuomioistuinten käytännössä ei myöskään aiemmin veronkorotusta pidetty rikossyytteen alaan kuuluvana, mutta Jussila-ratkaisun jälkeen tulkintalinjaa muutettiin (esimerkiksi KHO:2007:67). ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on ollut myös erilaisia tulkintoja siitä, milloin kysymys on samasta asiasta. Suuren jaoston ratkaisulla Zolotukhin v. Venäjä (10.2.2009) tulkinta yhdenmukaistettiin.

Verotuksessa *ne bis in idem* -kiellon huomioon ottaminen on eräiden haastateltujen mukaan ilmeisesti aiheuttanut vaikeuksia jo tulkintakäytännön muuttumisen vuoksi, mutta myös verotuksen massaluonteisuuden ja tietyn veronkorotuksen määräämisen automaattisuuden vuoksi. Useimmiten tilanne on ilmeisesti ollut se, että veronkorotus on määrätty, mutta sittemmin teko on huomattu niin törkeäksi, että se olisi pitänyt käsitellä rikosprosessissa. Rikosprosessissa on sittemmin pidetty selvänä, että lainvoimainen veronkorotus estää samaan tekoon perustuvan syytteen tutkimisen (esimerkiksi KKO:2010:45). Vastaa-vasti asiaa on tulkittu hallintoprosessissa, kun rikosasia on ratkaistu lainvoimaisesti. Ongelmia ovat aiheuttaneet ne tapaukset, joissa veronkorotusmenettely ja rikosprosessi ovat olleet rinnakkaisia, toisin sanoen ne ovat olleet vireillä yhtä aikaa. Oikeuskäytännössä katsottiin aluksi, että kielto ei koskenut rinnakkaisia prosesseja (esimerkiksi KKO:2010:46 sekä KHO:2011:41). Sittenmin korkein oikeus otti päinvastaisen kannan (KKO:2013:59) antaen pääpainon perustuslakivaliokunnan kannalle (PeVL 9/2012 ja PeVL 17/2013). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut kahdessa Suomea koske-

vassa ratkaisussaan (Nykänen ja Glantz, molemmat 20.5.2014), että kaksi menettelyä voi sinänsä olla vireillä samaan aikaan, mutta toinen on lopetettava asiaratkaisua antamatta, kun asia on toisessa lainvoimaisesti ratkaistu. Korkein hallinto-oikeus on muuttanut tulkintaansa tämän mukaiseksi (KHO:2014:145). Edellä mainittujen ongelmien välttämiseksi ja menettelyjen yhteensovittamiseksi valtiovarainministeriössä valmisteltiin laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013), joka tuli voimaan 1.12.2013.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PeVL 9/2012 vp, että rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on alettu ottaa käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy erityisesti myös Euroopan unionin lainsäädännössä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat kotimaisessa lainsäädännössä näyttävät jossain määrin vaihtelevan kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa, kuten liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu ulkomaalaislain 181–184 §:ssä, Finanssivalvonasta annetun lain 42–44 §:ssä säädetty seuraamusmaksu ja merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa säädetty öljynpäästömaksu osoittavat.

Tällä hallituskaudella on säädetty esimerkiksi työnantajan seuraamusmaksusta TSL 11 a luvun 3 §:ssä, jonka mukaan työnantajan ottaessa työhön luvun 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän tai työntekijöitä, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa. *Ne bis in idem* -kielto on otettu huomioon TSL 11 a luvun 6.4 §:ssä seuraavasti:

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkin-
nassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua
ei voida määrätä myöskään sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti tuomittu
rangaistukseen. Maahanmuuttoviraston on hakemuksesta poistettava maksu, jos
se, jolle on määrätty seuraamusmaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomiois-
tuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta
rangaistukseen.

Seuraamusmaksun sääntelyssä ei perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/2012 vp mukaan ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -periaatteen noudattamiseksi, koska tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin. On myös otettava huomioon se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntökin on eräiltä kohdin vielä kehittymässä. *Ne bis in idem* -kiellon noudattamisen kannalta on kuitenkin valiokunnan mielestä perusteltua, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttäminen se.

22.2 Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä vero- tai tullinkorotuksesta (781/2013)

Hallituksen esityksessä HE 191/2012 vp ehdotettiin säädettäväksi uusi laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotettiin muutettavaksi rikoslakia, rikesakkorikkomuksista annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia, arvonlisäverolakia, varainsiirtoverolakia, ennakkoperintälakia, työnantajan sosiaaliturvamaksusta annettua lakia ja polttoainemaksusta annettua lakia. Lainsäädäntöön ehdotettiin tehtäväksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen *ne bis in idem* -kiellon eli kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon edellyttämät muutokset. Säännökset tulisivat sovellettaviksi luonnollisten henkilöiden, kotimaisten kuolinpesien ja yhtymien verotuksessa.

Eduskunta edellytti lausumassaan EV 114/2013 vp – HE 191/2012 vp, että valtiovarainministeriö arvioi veron- ja tullinkorotusta koskevan sääntelyn kehittämistarpeita yleisesti ja suhteessa *ne bis in idem* -kiellon asettamiin rajoituksiin. Samassa yhteydessä ministeriön tulee selvittää yhdessä oikeusministeriön kanssa myös se vaihtoehto, että veronkorotus määrättäisiin rikosprosessissa silloin, kun asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Valtiovarainministeriö laati lausumien edellyttämät selvitykset yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.¹⁰¹

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö ilmeni Suomessa pitkään korkeimpien oikeuksien ratkaisuissa. Tämä tapahtui kuitenkin ilman riittävää kansallista lainsäädäntöpohjaa. Verotuskäytännössä oli niin ikään jo pitkään ilmeistä, ettei hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän suhdetta voitu ratkaista tyydyttävästi ilman lainsäädännöllistä tukea. Se, että ratkaisuja oli saatu sattumanvaraisesti tapaus kerrallaan, oli heikentänyt oikeusvarmuutta ja vaikeuttanut niin yksittäisen verovelvollisen asemaa kuin viranomaisen toimintaa verorikosasioissa. (VaVM 15/2013 vp)

Lainsäädännön uudistus tuli voimaan 1.12.2013. Tarkoituksena oli siis korjata puutteet veron- ja tullinkorotusten osalta. Haastatteluissa ilmenikin, että *ne bis in idem* -periaatteen ongelmat ovatkin vähentyneet. Sitä vastoin hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikoslain mukaan määrättävien rangaistusten välinen suhde kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta on edelleen selvittämättä.

Haastatteluissa kritisoitiin *ne bis in idem* -periaatetta ja itsekriminointisuoja koskevaa oikeuskäytäntöä kahdesta syystä. Ensinnäkin ongelmana mainittiin se, että käytännön poliisitoiminnassa oli vaikeuksia pysyä korkeimman oikeuden tulkintojen perässä. Vakaampi oikeustila olisi siis huomattavasti suositeltavampi olotila. Itsekriminointisuojan ongelmana on erityisesti se, ettei voida tietää, kuinka laajalle suoja ulottuu, toisin sanoen minkä verran erilaiset valvovat viranomaiset voivat ylipäättään puhua poliisin kanssa. Lisäksi huomionarvoista on se, että itsekriminointisuoja ja *ne bis in idem* -periaatteella

¹⁰¹ Hallituksen julkaisusarja 4/2014, s. 46-47.

ei ole ollut vaikutusta samalla tavalla eri viranomaisten toimintoihin. Yleisesti ottaen haastatteluissa tuli verraten vahvasti esille mielipide, että itsekriminointisuoja sekä *ne bis in idem* -periaate ovat hankaloittaneet merkittävästi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Samalla tähdennettiin sitä, että näin on menty liiankin pitkälle rikosten-tekijöitä suosivaan suuntaan.

Toisaalta samalla painotettiin, että oikeuskäytännön linjanvedot ovat johtuneet syytetyn eduksi voimassa olevista ihmisoikeusperiaatteista, joita Suomi joutuu ylikansallisen lainkäytön perusteella noudattamaan. Samalla korostettiin sitä, että näiden periaatteiden sisältöä olisi mahdollisimman pian selkiinnyttävä kotimaisella lainsäädännöllä, kuten on jo osaksi toki tapahtunut. Yksi oikeustieteen edustaja tosin totesi, että *ne bis in idem* -periaatteesta samoin kuin itsekriminointisuoja on tehty oikeuskäytännössämme tulkintoja, jotka eivät olisi olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön perusteella edes välttämättömiä.

22.3 Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuojan kannalta keskeisessä asemassa on täysistuntopäätös KKO:2009:80, jossa korkein oikeus katsoi, että konkurssissa annettaviksi vaaditut tiedot olivat sellaisessa yhteydessä samanaikaisesti vireillä olleeseen rikosasiaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen henkilöllä oli pesäluetteloa vannoessaan ollut oikeus olla ilmoittamatta omaisuuttaan siltä osin kuin hänet oli tuomittu rangaistukseen törkeästä velallisen petoksesta. Korkeimman oikeuden mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole nimenomaista säännöstä tästä niin sanotusta itsekriminointisuoja, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin keskeisiin takeisiin kuitenkin kuuluu myös itsekriminointisuoja koskeva periaate (esimerkiksi *Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.2.1996 kohta 45 sekä *Heaney ja McGuinness v. Irlanti* 21.12.2000 kohta 48). Itsekriminointisuoja merkitsee sitä, ettei rikoksesta epäiltyä tai syytteessä olevaa saa pakottaa tai painostaa myötävaikuttamaan omalla toiminnallaan syyllisyytensä selvittämiseen. Itsekriminointisuoja suojaa ensisijaisesti syytetyn tahtoa pysyä vaiti. (esimerkiksi *Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta* 17.12.1996 kohdat 68–69 ja *Jalloh v. Saksa* 11.7.2006 kohdat 100 ja 102). Itsekriminoinnin kieltoa ei voida rajoittaa vain rikollisen teon tunnustamiseen tai suoraan syyllisyyttä osoittaviin lausumiin, vaan kielto ulottuu myös sellaisten pakon alaisena hankittujen lausumien käyttöön, joilla pyritään osoittamaan rikoksesta epäillyn lausumien ristiriitaisuutta tai epäiltävyyttä taikka joilla pyritään horjuttamaan hänen uskottavuuttaan (*Saunders* 17.12.1996 kohta 71).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi 21.4.2009 antanut ratkaisun asiassa *Marttinen v. Suomi*, joka koskee Korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 2002:116. Asiassa oli kysymys siitä, että henkilöä, jonka epäiltiin salanneen omaisuuttaan ulosotto- ja konkurssimenettelyssä, vaadittiin uudessa ulosottoselvityksessä ilmoittamaan omaisuutensa sakon uhalla. Ihmisoikeustuomioistuin totesi olevan riidatonta, että velallista vastaan vireil-

lä ollut esitutkinta ja ulosottoselvitys olivat koskeneet samoja seikkoja. Velallinen ei ollut voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että häntä voitaisiin syyttää velallisen petoksesta, jos häneltä vaaditusta selvityksestä olisi ilmennyt hänellä olevan varoja, joita ei ollut ilmoitettu aiemmissa ulosottoselvityksissä ja konkurssissa. Asiassa ei ollut esitetty sellaista suomalaista oikeuskäytäntöä, jonka mukaan ulosottoselvityksessä esiin tullutta tietoa ei olisi voitu käyttää todisteena rikosoikeudenkäynnissä. Koska velallista vastaan oli aloitettu esitutkinta ja koska esitutkinta ja ulosottoselvitys koskivat samoja seikkoja, velallisen oikeus olla vaiti ja myötävaikuttamatta oman syyllisyyden selvittämiseen jäi olennaisilta osiltaan toteutumatta. Täytäntöönpanon tehokkuuden vaatimus ei oikeuttanut tällaista puuttumista näihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin johtaviin periaatteisiin. Ihmisoi-keustuomioistuimien päättyi katsomaan, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa oli rikottu.

Myös täysistuntoratkaisussa KKO:2010:41 (ään.) vedettiin itsekriminointisuojaan rajoja:

A oli tuomittu rangaistukseen törkeästä kätkemisrikoksesta sillä perusteella, että hän oli erilaisilla toimenpiteillään peittänyt ja häivyttänyt sellaista omaisuutta, joka oli katsottu B:n törkeällä velallisen petoksella hankkimaksi. Korkein oikeus on ratkaisullaan KKO 2009:80 purkanut B:lle törkeästä velallisen petoksesta annetun tuomion ja hylännyt sitä koskeneen B:hen kohdistetun syytteen itsekriminointisuo-justa johtuvilla perusteilla. Korkein oikeus katsoi, että itsekriminointisuojaan vaikutus kohdistui vain B:hen eikä vapauttanut A:ta kätkemisrikosta koskevasta rangaistusvastuusta. Näin ollen A:n purkuhakemus hylättiin.

Ennakkopäätöksessä KKO:2010:49 itsekriminointisuojaan otettiin jälleen kantaa. Lähtökohtana oli se, että velkojen saatavien turvaamiseksi oli vuonna 1999 määrätty pantavaksi A:n omaisuutta takavarikkoon, ja takavarikon täytäntöön panemiseksi toimitettiin viisi ulosottoselvitystä. Samaan aikaan oli vireillä tutkinta rikosasiassa, jossa A:n epäiltiin syylistyneen velallisen petokseen salaamalla omaisuuttaan vuonna 1995 tehdyssä ulosottoselvityksessä. A:lla katsottiin olleen oikeus uusissa ulosottoselvityksissä jättää ilmoittamatta jo vuonna 1995 omistamansa yhtiöt, koska ilmoittamalla ne hän olisi joutunut myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten korkein oikeus totesi, että oikeutta pysyä vaiti on arvioitava rikoksesta epäillyn tai syytetyn näkökulmasta ja niiden tietojen perusteella, joita hänellä on silloin, kun häneltä pakon tai rangaistuksen uhalla vaaditaan tietoja. Syytetyllä ei voida katsoa olevan velvollisuutta antaa sellaisia tietoja, joiden hän voi perustellusti arvioida vaarantavan tai heikentävän omia puolustautumismahdollisuuksiaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta* (tuomio 17.12.1996) mukaan itsekriminointisuoja ulottuu myös sellaisiin seikkoihin, joilla voi olla välillistä merkitystä rikosasian käsittelyn kannalta esimerkiksi vastaajan oman kertomuksen uskottavuutta heikentävänä todisteena. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Macko ja Kozubal' v. Slovakia* (tuomio 19.6.2007) itsekriminointisuoja ei katsottu loukatun, kun tietojenantovelvollisuus ja rikosepäily olivat koskeneet eri tosiseikkoja. Ihmisoi-keustuomioistuimen ratkaisukäytäntö osoittaa, että kysymys vaitiolo-oikeuden olemassaolosta on ratkaistava tapauskohtai-

sesti kokonaisharkinnan perusteella. Huomiota on silloin kiinnitettävä muun muassa epäillyltä vaadittavien tietojen ja rikosasian väliseen asialliseen yhteyteen ja yhteyden läheisyyteen.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2011:46 otettiin jälleen kantaa itsekriminointisuojaan, tällä kerralla seuraavasti:

Samanaikaisesti kun A:ta vastaan oli ollut vireillä veropetosta koskeva esitutkinta, Verohallinto oli tehnyt A:n yrityksessä verotarkastuksen. Syyttäjä vaati A:lle rangaistusta törkeästä veropetoksesta sillä perusteella, että A oli verotarkastuksessa antanut vääriä tietoja ja tämän vuoksi aiheuttanut tai yrittänyt aiheuttaa yrityksen tuloveron määräämisen liian alhaiseksi. Esitutkinta ja verotarkastus olivat koskeneet samaa A:n menettelyä. Korkein oikeus katsoi lausumillaan perusteilla, ettei A:n menettelyä verotarkastuksen yhteydessä voitu itsekriminointisuojaan liittyvistä syistä pitää rangaistavana. Syyte törkeästä veropetoksesta hylättiin.

Korkein oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan itsekriminointisuoja on katsottu loukatun esimerkiksi tilanteessa, jossa syyttäjä oli käyttänyt syytettyä vastaan näyttönä sellaisia tietoja, joita syytetty oli velvoitettu antamaan rikosasiaa edeltäneessä hallinnollisessa tarkastuksessa (*I.J.L., G.M.R. ja A.K.P. v. Yhdistynyt kuningaskunta* 19.9.2000). Itsekriminointisuoja on katsottu loukatun myös veronkorotusta koskeneessa asiassa, jossa verojen välttämistä epäiltyä oli sakon uhalla pyydetty toimittamaan viranomaisille tiettyjä asiakirjoja (*J.B. v. Sveitsi* 3.5.2001).

Korkein oikeus totesi perusteluissaan, että verotarkastusmenettelyssä A:lta vaadittujen tietojen antamisen uhkana oli ollut sekä verotusmenettelystä annetun lain perusteella hänelle määrättävät veronkorotukset että erityisesti veropetossäännöksen rangaistusuhka. Näin ollen A:lta oli vaadittu pakolla tietoja, jotka olivat koskeneet samoja seikkoja kuin mistä oli ollut kysymys aikaisemmin aloitetussa esitutkinnassa. Korkeimman oikeuden mukaan itsekriminointisuoja on kysymys ennen muuta oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Rikoksesta epäiltyä tai syytteessä olevaa ei saa pakottaa tai painostaa myötävaikuttamaan omalla toiminnallaan syyllisyytensä selvittämiseen. Itsekriminointisuoja ei myöskään edellytä, että syylliseksi epäilty nimenomaisesti vetoaa oikeuteensa. Suomessa rikoksesta epäillylle ei ole esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynnissä asetettu totuudessa pysymisvelvollisuutta eikä väärrien tietojen antamista rikosprosessin kuluessa ole säädetty rangaistavaksi. A on kuitenkin tuomittu rangaistukseen siitä, että hän on antanut vääriä tietoja asiaa selvittäneelle viranomaiselle seikoista, joista samanaikaisesti vireillä olevassa esitutkinnassa häntä on epäilty törkeästä veropetoksesta. Tällaisen menettelyn katsominen rangaistavaksi hävittäisi olennaisilta osiltaan syylliseksi epäillyn oikeuden vaieta tai olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Väärrien tietojen antamista ei ole sen vuoksi syytä arvioida toisin kuin oikeutta vaieta tai jättää tietoja antamatta ja itsekriminointisuoja voidaan katsoa ulottuvan myös tällaiseen menettelyyn.

Myös lainsäädäntöuudistuksissa on itsekriminointisuojaan kiinnitetty erityistä huomiota. Hallituksen esityksen HE 86/2012 vp myötä konkurssilakiin lisättiin säännös velallisen itsekriminointisuojusta. Säännöksessä määritettiin itsekriminointisuojan ulottuvuus konkurssimenettelyssä. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon myös korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö osin perustui, oli luonteeltaan tapauskohtaista, minkä vuoksi siitä oli vaikeaa johtaa yleistä oikeusohjetta. Uudistuneen konkurssilain mukaan velallinen, joka on rikoksesta epäiltynä esitutkinassa tai syytteessä, ei ole velvollinen antamaan pesänhoitajalle konkurssilain edellyttämiä tietoja niistä seikoista, joihin epäily tai syyte perustuu.

Lakivaliokunnan mietinnön LaVM 12/2012 vp mukaan itsekriminointisuoja on keskeisesti rikosprosessiin liittyvä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja korkeimman oikeuden uusimman oikeuskäytännön myötä sillä on katsottu olevan vaikutusta myös rikosprosessin ulkopuolisissa menettelyissä, joissa henkilö on sanktion uhalla velvoitettu antamaan tietoja. Tällainen menettely on muun muassa konkurssi, jossa velalliselle on konkurssipesän selvittämiseksi ja velkojien maksunsaantioikeuden turvaamiseksi säädetty laaja tiedonanto- ja myötävaikutusvelvollisuus (konkurssilain 4 luvun 5 §). Velallisella on konkurssissa myös velvollisuus vahvistaa pesäluettelo oikeaksi (konkurssilain 4 luvun 6 §). Kyseisten velvoitteiden täyttämisen tehosteeksi tuomioistuin voi määrätä uhkasakon tai tietyin edellytyksin painostusvankeutta (konkurssilain 4 luvun 11 §). Viime kädessä sovellettaviksi voivat tulla myös rikoslain säännökset, sillä salaamalla omaisuuttaan tai antamalla vääriä tietoja konkurssimenettelyssä velallinen voi syyllistyä RL 39 luvun 2 §:ssä säädettyyn velallisen petokseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuissaan vahvistanut, ettei viranomaismenettelyihin liittyvä tiedonantovelvollisuus itsessään loukkaa itsekriminointisuojaakaan eikä periaate sinällään estä velvoitteiden sanktioimista tai väärien tietojen antamisen kriminalisoimista. Tilannetta on kuitenkin arvioitu toisin, kun viranomaismenettelyn kanssa samanaikaisesti tutkitaan rikosta ja rikoksesta epäiltyä tai syytettyä vaaditaan viranomaismenettelyssä sanktion uhalla antamaan tietoja, joilla on merkitystä rikosasiasa.

Lakivaliokunnan mietinnöstä LaVM 12/2012 vp ilmeni myös, että itsekriminointisuoja on mahdollista toteuttaa eri tavoin. Tämä oli tullut esiin lakivaliokunnassa hallituksen esitystä käsiteltäessä, sillä valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset itsekriminointisuojusta ja sen toteuttamistavasta olivat erisuuntaisia. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista oli kannattanut hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua tai hyväksynyt sen toteuttamisen. Osa taas oli pitänyt parempana ratkaisua, jota oli ehdotettu hallituksen esityksen valmistelua edeltävässä oikeusministeriön työryhmässä. Työryhmän ehdotuksen mukaan itsekriminointisuoja konkurssimenettelyssä ei kirjattaisi konkurssilakiin. Velallisen tiedonanto- ja myötävaikutusvelvollisuus konkurssissa olisi säilynyt ennallaan, minkä lisäksi konkurssimenettelyssä olisi voitu poikkeuksellisissa tapauksissa tehdä ulosottoselvitys. Velallisen ulosottoselvityksessä antamia tietoja olisi voitu käyttää konkurssipesän selvittämiseksi ja omaisuuden kartoittamiseksi konkurssipesään, mutta niitä ei olisi voitu käyttää velallisen saattamiseksi syytteeseen tai näyttönä rikosprosessissa. Pesänhoitajaa ja velkojia olisi koskenut salassapitovelvollisuus ulosottoselvityksen sisällöstä.

Lakivaliokunnan mukaan konkurssissa itsekriminointisuoja asettaa punnittavaksi kaksi intressiä: yhtäällä on konkurssin tavoite turvata konkurssipesän selvitys ja velkojien maksusaantioikeudet mahdollisimman tehokkaasti ja toisaalla on epäillyn tai syytetyn oikeusturva rikosprosessissa. Lisäksi on otettava huomioon rikosprosessin tavoite rikosvastuun tehokkaasta toteuttamisesta. Työryhmämietinnössä ehdotettu ulosottoselvitykselle pohjautuva malli olisi ollut konkurssin tarkoituksen ja velkojien maksusaantioikeuksien toteuttamisen kannalta tehokas, sillä velallisella olisi säilynyt laaja tiedonantovelvollisuus ja velallisen ulosottoselvityksessä antamia tietoja olisi voitu hyödyntää konkurssimenettelyssä. Ulosotossa käytössä oleva ulosottoselvitys ei kuitenkaan ollut vaikeuksista siirrettävissä konkurssimenettelyyn, sillä toisin kuin ulosotto konkurssi ei ole viranomaistoimintaa, jota tehtäisiin virkavastuulla. Varmuutta ei näin olisi ollut siitä, että konkurssissa käytettynä ulosoton malli olisi ollut riittävän tehokas oikeusturvata velallisen itsekriminointisuojan toteuttamiseksi.¹⁰²

Seuraavat näkökohdat tiivistävät sen, mistä itsekriminointisuoja konkurssin yhteydessä on kysymys:¹⁰³

- Velalliselle on tietyn edellytyksin oikeus olla *vaiti* konkurssimenettelyssä.
- Toisaalta vaitiolo-oikeus ei anna velalliselle oikeutta kertoa säännöksessä tarkoitetuista tiedoista vääriä tietoja. Rikosprosessissa epäilty tai syytetty saa jättää kertomatta tietoja samoin kuin antaa vääriä tietoja. Toisin kuin rikosprosessissa pääsääntönä konkurssissa on kuitenkin velallisen totuusvelvollisuus.
- Ajallisen ulottuvuuden osalta keskeistä on, että velallinen on *samanaikaisesti epäiltynä esitutkinnassa tai syytettynä*.
- Velallisen on myös kerrottava, mihin rikosepäilyyn sanotut tiedot liittyvät.
- *Velallinen itse arvioi*, koskevatko konkurssimenettelyssä annettavaksi säädetyt tiedot samoja seikkoja kuin rikosprosessi.¹⁰⁴ Oikeutta pysyä vaiti on arvioitava syytetyn näkökulmasta ja niiden tietojen perusteella, joita hänellä silloin on, kun häneltä pakon tai rangaistuksen uhalla vaaditaan tietoja. Syytetyllä ei ole velvollisuutta antaa sellaisia tietoja, joiden hän on perustellusti voinut arvioida vaarantavan tai heikentävän omia puolustusmahdollisuuksiaan. Oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että samasta lähtökohdasta on arvioitava myös sitä, miten läheisesti tiedot liittyvät siihen rikokseen, josta henkilö on samaan aikaan epäiltynä. Tältä osin oikeuskäytännössä on viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun, jonka mukaan riittävää tässä suhteessa on jo se, ettei tietoja vaadittaessa ole voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tiedot saattavat olla merkityksellisiä rikosasiassa.

¹⁰² LaVM 12/2012 vp.

¹⁰³ LaVM 12/2012 vp.

¹⁰⁴ Ks. myös KKO:2009:80 ja KKO:2010:49.

- Tietojen osalta pykälässä viitataan konkurssilain 5 §:ään, jossa säädetty *velallisen tiedonanto- ja myötävaikutusvelvollisuus* on hyvin laaja. Toisaalta se, ettei velallisella ole aktiivista velvollisuutta antaa tiettyä asiakirjaa, ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö pesänhoitaja voisi hankkia tietoa tai asiakirjaa muilla keinoin.
- Merkitystä ei ole sillä, *mistä rikoksesta* velallinen on epäiltynä esitutkinnassa tai syytteessä, vaikka tyypillisesti itsekriminointitilanteet todennäköisesti aktualisoituvat velallisen rikoksia koskevien rikosprosessien yhteydessä.
- Itsekriminointisuoja konkurssimenettelyssä on *henkilökohtainen*. Jos esimerkiksi veljekset X ja Y ovat avoimen yhtiön yhtiömiehiä ja X on epäiltynä rikoksesta, jolla on liittymiä avoimen yhtiön toimintaan, X voi tältä osin jättää antamatta tietoja yhtiön toiminnasta itsekriminointisuojaan vedoten. Sen sijaan, jos Y ei ole rikoksesta epäilty, hänellä ei ole oikeutta olla antamatta tietoja yhtiön toiminnasta sillä perusteella, että pyydetty tieto kriminoisi X:ää. Näin on siitäkin huolimatta, että Y:tä ei voida rikosoikeudenkäynnissä velvoittaa todistamaan veljeään vastaan.

Arviointi. Haastatteluissa painotettiin, että oikeus olla todistamatta itseään vastaan on ollut pitkään osa länsimaista oikeudenkäyntijärjestystä. Tätä sääntöä on viime vuosina ryhdytty Suomessa kutsumaan myös uudissanalla itsekriminointisuoja. Selvänä pidettiin toisaalta jo todistelua koskevan lainsäädännön uudistuksessa vuonna 1948, ettei syytetyllä ole velvollisuutta lausua mitään eikä edes pysyä totuudessa lausuaessaan jostain seikasta. Uudistuksessa otettiin nimenomainen säännös lakiin siitä, että todistajalla on oikeus kieltäytyä todistamasta, jos todistaminen saattaisi hänet syytteen vaaraan (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §). Nykyisin itsekriminointisuoja säädetään myös esitutkintalain 4 luvun 3 §:ssä. Parhaillaan eduskunnalla on käsiteltävänä todistuslainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys HE 46/2014 vp, jossa itsekriminointisuoja on säädetty ilman henkilöllisiä rajoituksia. Esityksen mukaan itsekriminointisuojan vastaisesti hankittu todiste olisi esityksen mukaan jätettävä hyödyntämättä. Lisäksi on paikallaan mainita, että itsekriminointisuoja edellyttää Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, joka on vuonna 1976 saatettu Suomessa lakina voimaan. Itsekriminointisuoja tunnustetaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (lakina voimaan vuonna 1991) sekä perustuslaissa osaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.

Itsekriminointisuojan keskeisestä sisällöstä, vaitiolo-oikeudesta ja oikeudesta olla vastavalla tavalla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen (esim. ilmoittamalla raskauttavan todisteen sijaintipaikka tai johdattaminen tällaisen todisteen luokse muulla tavalla) ei käytännössä liene ollut epäselvyyttä. Tulkintaepäselvyyksiä on esiintynyt siitä, onko henkilölle ilmoitettava rikostutkinnassa itsekriminointisuoja, ja siitä, mikä seuraus kiellon rikkomisesta on. Näitä kysymyksiä on käsitelty esimerkiksi korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä KKO:2012:45 ja KKO:2013:25. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen esitutkintalain 7 luvun 10 §:ssä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa epäillylle oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Itsekriminointisuoja voidaan katsoa täsmentyneen lainvalmistelun yhteydessä, toisin sanoen koska siihen on jouduttu ottamaan kantaa sangen monissa lain esitöissä viime vuosina. Viime ajoilta voidaan viitata esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 46/2014 vp oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Tässä yhteydessä keskeiseen asemaan ovat nousseet myös perustuslakivaliokunnan lausunnot, kuten edellä mainittua hallituksen esitystä koskeva PeVL 39/2014 vp. Tässä lausunnossa korostetaan ensinnäkin sitä, että itsekriminointisuoja keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu PL 21 §:ssä turvatus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (PeVL 34/2012 vp ja HE 309/1993 vp). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuoja on perinteisesti katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle. Toiseksi perustuslakivaliokunta on tähdentänyt sitä, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta tai elinkeinovalvontaa varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla. Itsekriminointisuoja ei loukkaa myöskään se, että henkilö on velvollinen sietämään esimerkiksi kotietsinnän ja takavarikon.

Esimerkiksi konkurssiasiamiehen toimistossa suositukset itsekriminointisuoja osalta on päivitetty, ja pesäluettelo laadittaessa viitataan kyseiseen suositukseen. Kenellekään konkurssiasiamiehen toimistossa ei ole tullut yhteydenottoja itsekriminointiasiaista eikä kukaan ole kuullut, että siihen olisi viitattu. Tämä lienee esimerkki siitä, että itsekriminointisuoja merkitys vaihtelee viranomaisten välillä olennaisesti.

Oikeustieteen edustajilta tiedusteltiin muun muassa sitä, oliko oikeuskäytännössä sellaisia linjanvetoja, joita voidaan pitää harmaan talouden ja talousrikollisuuden kannalta myönteisinä. Tältä osin viitattiin siihen, että korkeimmassa oikeudessa on enenevästi otettu kantaa keskeisiin talousrikosoikeutta koskeviin oikeuskysymyksiin, mikä on omiaan yhtenäistämään ja selkiinnyttämään viranomaisten toimintaa ja parantamaan kansalaisille rikossäännösten soveltamisen ennakoitavuutta. Myönteisenä ratkaisuna viitattiin korkeimman oikeuden enakkopäätökseen KKO:2014:82. Se selkeyttää tilannetta ulosoton osalta ja antaa vahvan viestin siitä, että vastaavia palomuurijärjestelmiä voisi harkita muihinkin yhteyksiin, kuten verotukseen ja konkurssiin. Kyseissä enakkopäätöksessä henkilö oli velvoitettu sakon uhalla saapumaan ulosottoselvitykseen ja täyttämään tietojenantovelvollisuutensa. Henkilö ei ollut täyttänyt hänelle asetettua tietojenantovelvollisuuttaan vedoten siihen, että hän saattaisi itsensä ja läheisensä syytteen vaaraan ja myöhemmin siihen, että ulosottovelkojat olivat nostaneet häntä vastaan rikossyytteen, johon ulosottoselvityksessä esitetyt kysymykset liittyivät. Kysymys oli siitä, oliko henkilöllä esittämillään perusteilla oikeus kieltäytyä tietojenantovelvollisuutensa täyttämisestä ottaen huomioon se, mitä ulosottoaaren 3 luvun 73 ja 91 §:ssä on säädetty ulosottoselvityksessä saatujen tietojen luovutus- ja hyödyntämiskiellosta. Korkein oikeus katsoi, että

sen viittaamat palomuurisäännökset ja niitä täydentävät säännökset ja käytännöt muodostivat riittävän tehokkaan takeen sille, ettei henkilön velvoittaminen antamaan ulosototoselvityksessä häneltä vaadittuja tietoja heikennä itsekriminointisuojaan ydinsisältöä hänen osaltaan. Näin ollen henkilöllä ei ollut tietoja antaessaan perustellusti aiheutta pelättä, että tietoja voitaisiin käyttää hänen tai hänen puolisonsa syytteeseen saattamiseksi taikka näyttönä oikeudenkäynnissä heitä vastaan. Tärkeä näkökohta on se, mikä myös ilmeni haastattelussa, että oikeuskäytännöllä ei pystytty sanottavastikaan torjumaan talousrikollisuutta. Tähän vaikuttaa se, että rikosoikeus rakentuu legaliteettiperiaatteen varaan. (ks. esimerkiksi Frände 1989) Toinen huomionarvoinen näkökohta on se, että lisääntyvä oikeuskäytäntö esimerkiksi itsekriminointisuojusta on omiaan täsmentämään oikeustilan rajoja.

22.4 Rangaistusten mittaaminen

Ennakkopäätöksestä 2013:92 käy ilmi, minkälaisiin näkökohtiin kiinnitetään huomiota tehtäessä kokonaisarviota rangaistuksen mittaamisesta. Merkille pantiin, että rikoksilla oli keskinäistä yhteyttä. Kirjanpidossa toteutettu tekaistujen laskujen kirjaaminen kuluiksi oli tehty tarkoituksin välttää veroja yhtiön liiketoiminnassa.

Menettely oli mahdollistanut myös väärin tietojen antamisen työeläkevakuutusmaksujen määräämistä varten. Rikokset olivat olleet osa samaa laajempaa toimintakokonaisuutta. Toisaalta rikosten välinen yhteys ei ollut ilmennyt siten, että ne olisi tehty samalla teolla tai että samantyyppisiä rikoksia olisi tehty toistuvasti lyhyen ajan kuluessa. Rikokset oli päinvastoin tehty pitkän ajan kuluessa ja ne oli toteutettu useilla eri toimilla, jotka olivat edellyttäneet jatkuvasti lukuisia erillisiä rikoksentelepäätöksiä. Toiminta oli ollut varsin suunnitelmallista ja se oli käsittänyt runsaasti tekaistuihin tositteisiin perustuvaa väärin kirjausten tekemistä kirjanpitoon sekä monien erillisten väärin ilmoitusten tekemistä veroviranomaiselle ja eläkevakuutusyhtiölle. Sovelletut eri rangaistussäännökset myös suojaavat eri oikeushyviä. Korkein oikeus katsoikin, että rikosten keskinäisellä yhteydellä ei ollut merkittävää rangaistusta alentavaa vaikutusta. Johtopäätöksenä katsottiin, että rikosten osoittama korostunut syyllisyys ja rikosten poikkeuksellisen laaja-alainen vahingollisuus edellyttivät rangaistuksen mittaamista selvästi ankarammaksi kuin jos asiaa arvioitaisiin yksinomaan rikoksilla tavoitellun hyödyn määrän ja aiheutetun vahingon perusteella. Korkein oikeus päätyi siihen, että hovioikeuden tuomitsemaa neljän vuoden yhteistä vankeusrangaistusta ei ollut aiheutta alentaa.

Myös ennakkopäätöksessä KKO:2013:92 (ään.) oli kysymys rangaistuksen mittaamisesta. Henkilön syyksi oli luettu kaksi törkeää veropetosta, kirjanpitorikoksen ja törkeän kirjanpitorikoksen käsittävä rikos, törkeä työeläkevakuutusmaksupetos ja törkeä velallisen epärehellisyys. Hän oli maksanut pimeitä palkkoja osakeyhtiön työntekijöille yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa. Osakeyhtiö oli välttänyt arvonnäköveroja, ennakkonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja sekä tuloveroja ja asianomainen henkilö henkilökoh- taista tuloveroa, joiden yhteismäärä oli ollut yli 1,2 miljoonaa euroa. Menettelyn peittämi- seksi osakeyhtiön kirjanpitoon oli kirjattu tekaistuja tositteita noin 2,5 miljoonan euron

arvosta. Henkilö ei ollut myöskään ilmoittanut yhtiön maksamia palkkoja työeläkevakuutusyhtiölle, millä menettelyllä hän oli aiheuttanut noin 140 000 euron työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämisen. Lisäksi henkilö oli saattanut omaisuuttaan velkojiensa ulottumattomiin noin 60 000 euron arvosta. Korkeimman oikeuden mukaan henkilölle tuomittua viiden vuoden yhteistä vankeusrangaistusta ei ollut syytä alentaa.

Lisäksi maininnanarvoinen ennakkopäätös on KKO:2011:93 (ään.). Henkilö oli korvannut ennen esitutkinnan aloittamista Verohallinnolle huomattavan määrän siitä määräämättä jääneestä verosta, jonka osalta henkilön syyksi oli luettu törkeä veropetos. Henkilön katsottiin poistaneen rikoksensa vaikutuksia, ja rangaistuksen mittaamisessa sovellettiin RL 6 luvun 6 §:n 3 kohdan mukaista lieventämisperustetta. Nähdäksemme tämä tapaus on syytä pitää mielessä arvioitaessa tehokkaan katumisen tarkoituksenmukaisuutta. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaanhan rangaistuksen lieventämisperusteena otetaan huomioon tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto, tekijän muu pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia taikka hänen pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä.

22.5 Muuta oikeuskäytäntöä

Useiden reaaliaikaisina tutkintoina alkaneet *kuittikauppajutut* ovat päättyneet korkeimpaan oikeuteen saakka¹⁰⁵. Ennakkopäätöksessä KKO:2013:92 (ään.) taustalla oli se, että A:n syyksi oli luettu kaksi törkeää veropetosta, kirjanpitorikoksen ja törkeän kirjanpitorikoksen käsittävä rikos, törkeä työeläkevakuutusmaksupetos ja törkeä velallisen epärehellisyys. A oli maksanut niin sanottuja pimeitä palkkoja X Oy:n työntekijöille yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa. X Oy oli välttänyt arvonlisäveroja, ennakonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja sekä tuloveroja ja A henkilökohtaista tuloveroa, joiden yhteismäärä oli ollut yli 1,2 miljoonaa euroa. Menettelyn peittämiseksi X Oy:n kirjanpitoon oli kirjattu tekaistuja tositteita noin 2,5 miljoonan euron arvosta. A ei ollut myöskään ilmoittanut X Oy:n maksamia palkkoja työeläkevakuutusyhtiölle, millä menettelyllä hän oli aiheuttanut noin 140 000 euron työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämisen. Lisäksi A oli saattanut omaisuuttaan velkojiensa ulottumattomiin noin 60 000 euron arvosta. A valitti rangaistuksen mittaamisesta. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla A:lle tuomittua viiden vuoden yhteistä vankeusrangaistusta ei alennettu.

Ennakkopäätöksen KKO:2013:92 taustalla oli puolestaan se, että A:n syyksi oli luettu törkeä veropetos, törkeä kirjanpitorikos ja törkeä työeläkevakuutusmaksupetos. A oli maksanut niin sanottuja pimeitä palkkoja X Oy:n työntekijöille yhteensä noin 1,2 miljoonaa euroa. X Oy oli välttänyt arvonlisäveroja, ennakonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja sekä tuloveroja yhteensä yli 800 000 euroa. Menettelyn peittämiseksi X Oy:n kirjanpitoon oli kirjattu tekaistuja tositteita noin 2 miljoonan euron arvosta. A ei ollut myöskään ilmoittanut X Oy:n maksamia palkkoja työeläkevakuutusyhtiölle, millä menettelyllä hän oli aiheuttanut yli 60 000 euron työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämi-

¹⁰⁵ Näin Nyrhilä (2014). Uusin tapaus lienee ns. Anton tapaus, KKO:2014:46.

sen. A valitti rangaistuksen mittaamisesta. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla A:lle tuomittua neljän vuoden yhteistä vankeusrangaistusta ei alennettu.

Tapio Nyrhilä (2014) Helsingin syyttäjänvirastosta on todennut, että kuittikauppajuttuihin on liittynyt useita ongelmia. Ensinnäkin jutut ovat tosinaan paisuneet hyvin laajoiksi. Toiseksi ongelmia on aiheuttanut se, tuleeko tuomioistuinkäsittelyn tapahtua yhtenä kokonaisuutena vai useana osakokonaisuutena. Kolmanneksi kuittikauppajutuissa on törmätty viipymisongelmaan. Neljänneksi jutut ovat osoittautuneet tulkinnanvaraisiksi ja eri oikeusasteista on saatu erilaisia ratkaisuja. Viimeksi mainitun osalta voidaan mainita erityisesti Anton-tapaus, KKO:2014:46. Viimeksi mainitussa tapauksessa korkeimman oikeuden linjausta on pidetty voittona harmaan talouden torjunnalle. Lisäksi kuittikauppajutuissa on ilmennyt paljon yhteyksiä Viroon, mutta myös Thaimaahan.

OSA III: VIRANOMAISTOIMINTA HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA

23 Viranomaistoiminnan resursointi, ohjaus ja toteutuminen

23.1 Kokonaiskuva

Harmaan talouden torjuntaohjelmaa koskevan periaatepäätöksen yhteydessä hallitus päätti osoittaa eri viranomaisten käyttöön talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan vuosittain 20 miljoonan euron erillisen määrärahan ohjelman toteutumisen ajaksi. Määrärahojen jakoperusteet eri viranomaisille eivät ole selvityksen tekijöiden tiedossa. Niiden käytöstä ei ilmeisesti tehty mitään yhteistä suunnitelmaa vaan siitä päättäminen jäi kunkin ministeriön asiaksi.

Torjuntaohjelman yleistä koordinointia varten perustettiin harmaan talouden ministerityöryhmä, joka on kokoontunut lokakuun 2011 ja syyskuun 2014 välillä 9 kertaa. Ministerityöryhmä asetti hankkeita kiireellisyysjärjestykseen, mutta ei näytä erityisesti pitäneen kiinni tämän järjestyksen toteutumisesta. Kokouksissaan ministerityöryhmä tukeutui eri ministeriöiden ja viranomaisten sekä erityisesti harmaan talouden selvitysyksikön esittämiin tilannekatsauksiin. Se teki päätöksiä eräiden hankkeiden aikatauluista tai niistä luopumisista, mutta ei näytä muutoin erityisesti koordinoineen eri ministeriöiden toimintaa.

Torjuntaohjelman valmistelusta ja sen käytännön toteutumisen seurannasta vastasi eri ministeriöiden ja keskeisten viranomaisten edustajista koostuva talousrikostorjunnan johtoryhmä, jolle hankkeiden etenemisestä raportointiin. Johtoryhmä nojautui paljolti myös Harmaan talouden selvitysyksikön laatimiin tilannekatsauksiin ja ilmiöselvityksiin. Harmaan talouden selvitysyksikkö laati ohjelman edistymisraportin vuonna 2002 ja 2004 sekä raportinresurssien käytöstä ja tuloksista vuonna 2014.

Käytännössä lainsäädäntöhankkeiden valmistelu on jäänyt kunkin ministeriön priorisointien varaan ja ratkaisut hankkeiden toteuttamisesta tai eteenpäin viennistä on tehty ministeriöiden sisällä.

Varsinaisen harmaan talouden torjuntatyön osalta mitään strategista johtamista ei ole tapahtunut eikä sellaiseen ole ollut rakenteita tai välinettä vaan kunkin viranomaisen toiminta on ollut varsin itsenäistä. Erilaisia yhteistyöverkostoja ja on ollut ja operatiivinen ohjausryhmä perustettu, mutta se ei ole kokoontunut. Omalta osaltaan siihen lienevät vaikuttaneet myös poliisin organisaatiouudistukset.

Käytännön viranomaistasolla yhteistyö on ollut monilta osin toimivaa ja aktiivista, paljolti aiemmin luotujen yhteistyömekanismien ansiosta. Merkittävää on ollut esimerkiksi poliisi-

sin ja syyttäjien koulutusyhteistyö uuden lainsäädännön sisään ajamiseksi ja talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Samoin rakennusalan työmaavalvontaa on tehty aktiivisesti usean viranomaisen yhteistoimin.

Strategisella tasolla viranomaisten yhteinen näkemys uhkakuvista, strategisista päämääristä ja toimenpiteiden ja resurssien suuntaamisesta on kuitenkin puuttunut. Käytettävissä ei ole myöskään mekanismeja sellaisen muodostamiseen. Ehkä selkeimpänä esimerkkinä ongelmasta on käytännön viranomaistoiminnan ja viranomaisyhteistyön epäonnistuminen hallituksen painopistealueekseen ilmoittamaan veroparatiisien torjuntaan liittyvässä Liechtensteinilaispankin tapauksessa.

23.3.1 Torjuntaohjelman yhteydessä myönnettyjen lisäresurssien kokonaismäärä

Harmaan talouden ministerityöryhmän aloitteesta Harmaan talouden selvitysyksikkö on selvitetty harmaan talouden torjunnan resurssien käytöstä ja torjunnan vaikutuksista.¹⁰⁶ Erikseen on selvitetty Harmaan talouden lisä-rahoituksen aikaansaamat lisäykset henkilöresursseihin eri hallinnoissa. Harmaan talouden torjuntaan suunnattuja henkilöresursseja on arvioitu myös kokonaisuudessaan hallinnonaloittain. Kokonaisresurssien käyttöä arvioidaan kuitenkin jonkin verran erilaisin perustein eri viranomaisissa, joten sarakkeen ”Kaikki” lukuja ei voi pitää aivan yhteismitallisina tai kattavina.

Seuraavaan on koottu tilastotiedot siitä, miten vuosittainen 20 miljoonan euron määräraha on jakautunut ministeriöiden kesken:

Taulukko 3. Harmaan talouden kokonaisresursoinnin allokointi ministeriöittäin 2012–2015 (1 000 €)

	2012	2013	2014	2015
OM	4 600	5 200	5 200	5 200
SM	5 600	6 200	6 400	6 400
VM	7 400	6 600	6 400	6 400
• Vero	6 200	5 600	5 400	5 400
• Tulli	1 200	1 000	1 000	1 000
TEM	900	700	700	700
STM	1 500	1 300	1 300	1 300

Osa saajista (mm. Verohallinto) on ohjannut ministeriön kanssa sovitun mukaisesti merkittävän osan saamastaan lisärahoituksesta henkilötyövuosien sijasta uuden lainsäädännön edellyttämään järjestelmien kehitystyöhön. Ministeriöiden ja viranomaisten omien

¹⁰⁶ Harmaan talouden selvitysyksikkö: Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista ja vaikutuksista. Selvitys 18/2014 30.9.2014

ilmoitusten mukaan lisäresurssien suhde harmaan talouden torjuntaan käytettävien resurssien kokonaismäärään olisi ollut vuonna 2014 seuraava:

HTV 2014	OM	SM	STM	TEM	TULLI	VH	Yhteensä HTV
Lisäresurssi	65	92	20	9	21	128	335
Kaikki	100	450	86	11	1 000	451	2 098

Esitetyn laskelman mukaan lisäresursoinnilla katettu määrä kaikista harmaan talouden torjuntaan käytetyistä henkilötyövuosista olisi ollut noin 15 %. Tosiasiassa suhde on paljon suurempi, koska viranomaisten ilmoittamiin kokonaislukuihin (esimerkiksi tulli) sisältyy paljon henkilöstöä, joiden työtehtävät vain välillisesti liittyvät harmaan talouden torjuntaan. Missään tapauksessa yli 300 henkilön lisäpanostusta ei voida pitää vähäisenä ja sen poistuminen aiheuttaisi monien viranomaisten kohdalla lähes ylitse pääsemättömiä vaikeuksia.

23.2 Poliisihallinto

23.2.1 Talousrikollisuuden tilannekuva ja poliisin toimintaa kuvaavat tunnusluvut¹⁰⁷

Poliisin tietoon tulleet talousrikokset

Avoimien talousrikosilmoitusten määrä on ollut vuoden 2009 taloustaantumasta alkaen suuri. Vuoden 2013 aikana avoimien talousrikosilmoitusten määrä kasvoi selkeästi edellisen vuoden tilanteesta ja vuoden lopussa avoimia ilmoituksia oli yhteensä 2 215 kappaletta. Avoimia ilmoituksia on keskimäärin 2000-luvulla ollut noin 2 000 ilmoitusta vuodessa. Poliisi on kirjannut 2000-luvun aikana keskimäärin 1 570 uutta talousrikosilmoitusta vuodessa. Vuonna 2013 uusia ilmoituksia tuli poliisin tietoon ennätyksellinen määrä, yhteensä 1 804 kappaletta. Vuonna 2014 uusien ilmoitusten määrä on edelleen ollut kasvussa.

Päätettyjen juttujen määrä ja juttujen läpivirtaus

Vuoden 2013 aikana päätettiin talousrikosilmoituksia yhteensä 1 822 kappaletta, joka on selkeästi keskimääräistä enemmän. Vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen aikana päätettiin yhteensä 446 talousrikosluokiteltua ilmoitusta ja toisen neljänneksen loppuun mennessä juttuja saatiin päätettyä 872 kappaletta. Talousrikostutkinnan läpivirtausta mitataan suhteuttamalla uusien ilmoitusten lukumäärä päätettyjen ilmoitusten määrään.

¹⁰⁷ Talousrikollisuuden tilannekuva III/2014. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikos-torjunnan tuki -hanke, Keskusrikospoliisi ja Tulli

Vuosien 2010–2013 aikana talousrikosjuttuja saatiin päätettyä enemmän kuin uusia ilmoituksia kirjattiin. Talousrikosjuttujen läpivirtaus on hidastunut viimeisen vuoden aikana. Vuoden 2013 kesäkuun lopussa ilmoitettujen ja päätettyjen talousrikosilmoitusten suhdeluku oli 0,87 ja kuluvan vuoden kesäkuun lopussa se oli 1,05.

Tutkinta-ajat

Vuoden 2004 tilanteen jälkeen talousrikosilmoitusten tutkinta-ajat ovat laskeneet tuntuvasti. Vuonna 2013 päätetyissä talousrikosjutuissa tutkinta-aika oli 331 vuorokautta ja vastaavasti avoimissa ja päätetyissä ilmoituksissa 355 vuorokautta. Vuoden 2014 toisella neljänneksellä tutkinta-aika oli päätetyissä jutuissa 311 vuorokautta ja kaikkien juttujen osalta tutkinta-aika oli 336 vuorokautta.

Haltuun saatu omaisuus

Vuonna 2013 poliisi kirjasi takaisin saatua rikoshyötyä (haltuun saatu omaisuus yhteensä) talousrikosjutuissa noin 41 miljoonaa euroa. Takaisin saatua rikoshyötyä on 2000-luvulla kirjattu keskimäärin noin 36 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoden 2014 ensimmäisellä neljänneksellä rikoshyötyä saatiin takaisin noin 5,8 miljoonaa euroa. Toisen neljänneksen loppuun mennessä rikoshyötyä oli kertynyt yhteensä noin 22,3 miljoonaa euroa.

23.3.2 Resurssit ja niiden käyttö

Poliisihallitus teki 9.9.2011 esityksen talousrikostorjuntaohjelmaan poliisille osoitetun rahoituksen kohdentamisesta eri toimenpiteisiin. Sisäasiainministeriön poliisiosasto esitti eräitä muutoksia esitykseen. Päätös tehtiin 13.10.2011. Sisäasiainministeriön poliisiosaston vuonna 2011 esittämän näkemyksen mukaan reaaliaikaisen talousrikostutkinnan suurin ongelma oli vuosia poliisilla avoimena olevien juttujen suuri määrä, viime vuosina yli 2000 kpl. Juttujen määrä oli johtanut myös pitkiin tutkinta-aikoihin ja sitä kautta koko talousrikosprosessin pitkään keston. Rikosprosessin pitkää kestoja selvittäneen työryhmän loppuraportissa esitettiin poliisin osalta yhtenä keinona tutkijoiden lukumäärän lisäämistä ja avoimien juttujen määrän pudottamista noin tuhanteen seuraavan hallituskauden aikana. Poliisiosasto oli esityksessään painottanut, että avoimien juttujen määrää vähennetään vuosittain 200 kpl/v koko hallituskauden ajan. Tehostuneen tutkinnan myötä yksiköt pystyisivät kohdentamaan tutkintaa myös tutkinnassa olevien henkilöiden mahdollisiin uusiin juttuihin. Avoimien juttujen määrän pysyvä lasku mahdollistaisi vasta reaaliaikaisen tutkinnan lisäämisen ja tutkinta-aikojen lyhentämisen myöhemmin vuosina pysyvästi.

Edellä mainitun johdosta poliisiosasto esitti, että Poliisihallitus vuoden 2012 rahoitusta, 5,6 miljoonaa euroa, poliisiyksiköille jakaessaan kohdentaisi 40 uutta rikostutkijaa nykyisen juttuvarannon pienentämiseen. Reaaliaikaisen talousrikostutkinnan mahdollistamiseen poliisiosasto esitti kohdennettavaksi 10 uutta virkaa. Tulevina vuosina rahoituksen määrän kohotessa rahoitusta voitaisiin kohdentaa erityisesti reaaliaikaisen talousrikos-

tutkinnan lisäämiseen. Jaetun rahoituksen osalta Poliisihallituksen tulisi laatia seuranta-järjestelmä, jolla osoitetaan rahoituksen käyttäminen henkilötyövuosiin ja muihin kuluihin sekä raportoida siitä poliisiosastoa kolmen kuukauden välein.

Toiseksi huomiota kiinnitettiin *reaaliaikaisen talousrikostutkinnan mahdollistamiseen*. Valtaosa talousrikoksista keskittyy eteläisen verkoston alueelle ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Samaan aikaan Verohallinnon havainnot avoimesti pimeää työtä tekevästä rakennusyrityksistä sekä ravintoloista lisääntyvät. Törkeiden veropetosten osuus verottajan tekemistä rikosilmoituksista on kohonnut jo noin 70 prosenttiin. Vältön puuttuminen ilmoitettuihin rikoksiin ja reaaliaikaisesti tehtäviin iskuihin erityisesti ravintola- ja rakennusalueella on miltei mahdotonta. Eteläisen verkoston yksiköiden mahdollisuuksia tulisi vahvistaa vähintään 10 viralla reaaliaikaisen talousrikostutkinnan turvaamiseksi. Lisävirkojen tehtävät kohdentuisivat erityisesti rakennus- ja ravintola-alan harmaan talouden torjuntaan, laitonta ulkomaalaista työvoimaa käyttävien yritysten paljastamiseen ja ilmi tulleiden rikosasioiden tutkimiseen, työsuojelutarkastusten tukemiseen sekä osallistuminen anniskeluravintoloihin suoritettaviin tarkastuksiin. Yksikkö tukisi myös tilaajavastuutarkastuksia sekä osallistuisi tutkinnan keinoin työperäisen ihmiskaupan torjumiseen yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa. Kustannusvaikutus oli 503 000 € (10 virkaa).

Sisäasiainministeriön johto antoi vuonna 2013 sisäiselle tarkastukselle tehtäväksi selvittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rahoituksen käyttöä, koska ministeriölle ei ollut riittävällä tarkkuudella selvinnyt miten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman rahoitus on käytetty ja miksi avoimena olevien talousrikosasioiden lukumäärä ei ole vähentynyt tavoitellusti. Sisäinen tarkastus on tehnyt tämän selvityksen asiasta.¹⁰⁸ Ministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus ja poliisiyksiköt ovat avustaneet selvityksen valmistelussa.

Poliisiyksiköissä on vuosina 2011–2013 jätetty täyttämättä yhteensä 43 talousrikostorjunnan virkaa ja lisävirkojen tavoitteeseen on 44 viran vaje. Poliisihallituksen mukaan muun poliisitoiminnan yhteydessä on kuitenkin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan käytetty vähintään 44 henkilötyövuoden työpanos.

Poliisihallituksen seurantajärjestelmästä ei ole tuottanut riittävää tietoa talousrikostutkinnan henkilöstön kokonaismäärästä. Selvityksessä ei ole saatu tietoa, että poliisiyksiköt olisivat raportoineet virkojen täytön vajeista, eikä Poliisihallitus siten ole havainnut vajetta riittävän aikaisessa vaiheessa. Rahoituksenseurannan järjestäminen on ollut rahoituksen edellytyksenä ja sisäasiainministeriö on lisäksi edellyttänyt seurantajärjestelmää, jolla osoitetaan rahoituksen käyttö henkilöstö ja muihin kuluihin Erillisrahoituspäätöksillä myönnettyä rahoitusta on seurattu asianmukaisesti.

¹⁰⁸ Sisäasiainministeriö, Sisäisen tarkastuksen yksikkö: Selvitys poliisin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rahoituksen käytöstä 2012 -2013. SMDno/2013/1043 9.9.2013

Poliisi ei ollut selvityksen mukaan saavuttanut harmaan talouden ja talousrikostorjunnalle asetettuja vuosittaisia tavoitteitaan. Tavoitteiden saavuttamisen osalta täytyy kuitenkin huomioida Poliisihallituksen esittämät tulokset mm. rahakoiratoiminnassa, viranomaisyhteistyössä ydinvoimalatyömaalla, harmaan talouden torjunnan tiedotuskampanjasta, raskaan liikenteen ja kuljetusalan harmaan talouden valvonnassa, vakavien ympäristörikosten torjunnan viranomaisyhteistyössä ja tutkimuksessa. Nämä ja muut poliisin talousrikostorjunnan hankkeet tukevat ohjelman tavoitteita, mutta tavoitemittareiden yksipuolisuudesta johtuen eivät näy tuloksissa.

Selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että Poliisihallitus on asianmukaisesti kohdentanut tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rahoitusta vuosina 2011–2013 talousrikostutkinnan virkoihin ja projekteihin. Poliisin talousrikostutkinnan henkilöstön kokonaismäärä ei kuitenkaan ole kasvanut Poliisihallituksen tavoitteiden mukaisesti, eikä poliisi ei ole pystynyt saavuttamaan ohjelmalle asetettuja vuosittaisia tavoitteitaan. Tämän todetaan johtuvan pääasiassa poliisiyksiköiden 87 talousrikostorjunnan viran vajeesta suhteessa tavoitteeseen.

Selvityksen loppupäätelmänä todetaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ohjelman tulostavoitteiden saavuttaminen edellyttää Poliisihallitukselta välittömiä toimenpiteitä asetettujen virkojen täyttämisen ja tulosten jatkuvaa valvontaan sekä ohjelman kokonais- ja poliisiyksikkökohtaisten tulostavoitteiden painoarvon nostamista. Ohjelman edistymisen seuranta edellyttää myös ministeriöltä panostusta jatkuvaan seurantaan ja välitöntä tarkastelua kun vuodelta 2013 on saatavissa tarkkoja tulostietoja.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolta saadun tiedon¹⁰⁹ mukaan Poliisihallituksen seurantajärjestelmä resurssien käyttöönoton ja myös tosiasiallisen käytön osalta on sisäisen tarkastuksen selvityksen jälkeen saatu kuntoon. Vuonna 2013 annettujen ohjeiden jälkeen talousrikosyksiköissä ei saada tutkia muita kuin talousrikoksiksi luokiteltuja juttuja, mikä aiheutti osittain uudelleen luokituksia, osittain juttujen siirtoa muihin yksiköihin. Ohjelmaan liittyvillä lisäresursseilla on saatu palkatuksi 92 tutkijaa. Viroista on nyt vaihtuvuudesta ja muista syistä johtuen täytettynä vajaa 90 eli resurssit on nyt kohdennettu ohjelman edellyttämällä tavalla.

Ongelmana on se, että nykyiset lisäresurssit ovat käytössä vain vuoden 2015 loppuun ja virat on täytetty määräaikaistena. Alustavat kehysesitykset merkitsisivät noin 500 poliisin viran vähentämistä vuoteen 2018 mennessä, mikä merkitsisi vakavaa romahdusta myös talousrikostutkinnassa. *Nyt lisärahoituksella täytettyjen runsaan 90 talousrikostutkijan viran poistuminen merkitsisi laskennallisesti 300 – 400 talousrikoksen jäämistä tutkimatta ja 7 miljoonan euron suuruisen rikoshyödyn saamatta jäämistä kaikkinne seurannaisvaikutuksineen. Pelkästään kyseinen, takaisinsaamatta jäävän rikoshyödyn määrä on 1,4 miljoonaa euroa suurempi kuin poliisin talousrikostutkintaan vuosittain myönnetty lisärahoitus.*

¹⁰⁹ Antti Simanainen 13.1.2015

23.3.3 Talousrikostutkijoiden näkemykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä

Viranomaisille suunnattuun kyselyyn vastanneiden talousrikostutkijoiden (92) mielipiteet viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä näkyvät seuraavassa kaaviossa.

Kaavio 9: Kyselyyn vastanneiden talousrikostutkijoiden käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä ilmoitettuna ns. saldolukuna eli väitteeseen myönteisesti ja kielteisesti vastanneiden erotuksena



Merkittävimpinä kehittämistavoitteina nähtiin viranomaisten yhteisen harmaan talouden torjuntastrategian aikaansaaminen, verohallinnon rikostapauksiin liittyvän toimintamallin tai organisaation kehittäminen ja viranomaisten yhteisen talousrikostiedusteluun keskittyvän tiedustelu- ja analyysiyksikön perustaminen. Eniten arvostelua kohdistettiin poliisihallinnon organisaatiouudistuksen vaikutuksiin, mikä ilmeisesti ainakin osittain liittyi sisäministeriön sisäisen tarkastuksen selvityksessä esiin tuotuun talousrikostutkijan virkojen epätarkoituksenmukaiseen käyttöön.

23.3 Talousrikossyyttäjät

23.3.1 Resurssitilanne ja siihen liittyvät uhkakuvat

Syyttäjälaitos on saanut vuosittain lisärahoitusta 2,3 miljoonaa euroa, jolla on palkattu yhteensä 30 määräaikaista kihlakunnansyyttäjää. Vuodelle 2015 syyttäjälaitokselle ehdotetaan lisäksi TAE 2015:ssa yhden miljoonan lisärahoitusta harmaan talouden torjuntaan. Vuonna 2013 vaativien talousrikosten syyteharkinta-aika lyheni 190 päivästä 174 päivään. Kaikissa talousrikoksissa vastaavat ajat lyhenivät 5,3 kuukaudesta 4,8 kuukauteen. Alkuvuonna 2014 syyttäjille saapui 14 % enemmän talousrikosasioita, ja niiden keskimääräinen syyteharkinta-aika oli 184 päivää (tavoite 180 päivää). Yhä vaikeimmaksi muuttuvien ja usein kansainvälistä liitântää omaavien talousrikosasioiden käsittelyaikaa on onnistuttu jonkin verran lyhentämään lisämäärärahan avulla. Suhteellisesti lisärahoituksen merkitys on olennaisin syyttäjälaitokselle, jonka osuus oikeusministeriön hallinnonalan lisärahoituksesta on suurin (2,3 / 5,2 miljoonaa euroa) ja jonka toimintamenot ovat pienimmät. Valtakunnansyyttäjänvirasto joutuu käynnistämään yhteistoimintaneuvottelut keväällä 2015 siltä varalta, että lisärahoitus päättyy vuoden 2015 lopussa.

Korvamerkittyihin resursseihin liittyvä hallinnollinen prosessi ja seuranta ovat olleet hankalia ja vievät itsessään resursseja. Korvamerkittyihin rahoihin ja niiden avulla perustettuihin määräaikaisiin vakansseihin liittyy myös perustuslaillinen ongelma. Onko tällainen poliittinen resurssiohjaus oikein? Parempi järjestelmä olisi se, että viranomaisilla olisi riittävä perusrahoitus ja se itse ohjaisi resurssinsa hallituksen määrittelemien painopistealueiden mukaan (vrt. Ruotsin regleringsbrev). Muissakin yhteyksissä todettiin, että sidotusta erillisrahoituksesta tulisi siirtyä riittävään pysyvään rahoitukseen, koska sidottu erillisrahoitus ei mahdollista pitkäjänteistä suunnittelua. Myönnetyllä sidotulla erillisrahoituksella on toisaalta suuri merkitys oikeusministeriön hallinnonalan toiminnassa.

Lisärahoituksen käytössä ja seurannassa näyttää kuitenkin olevan paikkakuntakohtaisia eroja. Eräs syyttäjänvirastoista sai ensimmäisellä rahanjakokierroksella kaksi uutta talousrikossyyttäjää ja vuonna 2012 olikin hyvä tilanne. Nyt molemmat uudet syyttäjät ovat lähteneet virastosta, samoin kuin osa erikoistuvista. Resurssit ovat menneet yleisen resurssivajeen täyttämiseen eikä talousrikosvajausta ole saanut täyttää. On vaikea näyttää lisärahoituksen tulosta, kun ei tiedetä, mihin rahat ovat menneet. Tämän vuoksi lisärahoituksen käyttöä pitäisi seurata.

Talousrikossyyttäjät ovat osallistuneet työmenetelmiensä tehostamiseen tähdänneeseen hankkeeseen, jonka loppuraportissa esitettyjä hyviä käytänteitä on alettu toteuttaa käytännössä. Esimerkiksi rikoshyödyn poisottamisen tehokkuuteen vaikuttaa myös se, että lisärahoituksella mahdollistetussa parisyyttäjätyöskentelyssä syyttäjät voivat käyttää tarvittavan määrän voimavaroja tutkintasuunnitelman laatimiseen yhdessä tutkinnanjohtajan kanssa ja sen päivittämiseen esitutinnan aikana. (Selvitys 18/2014)

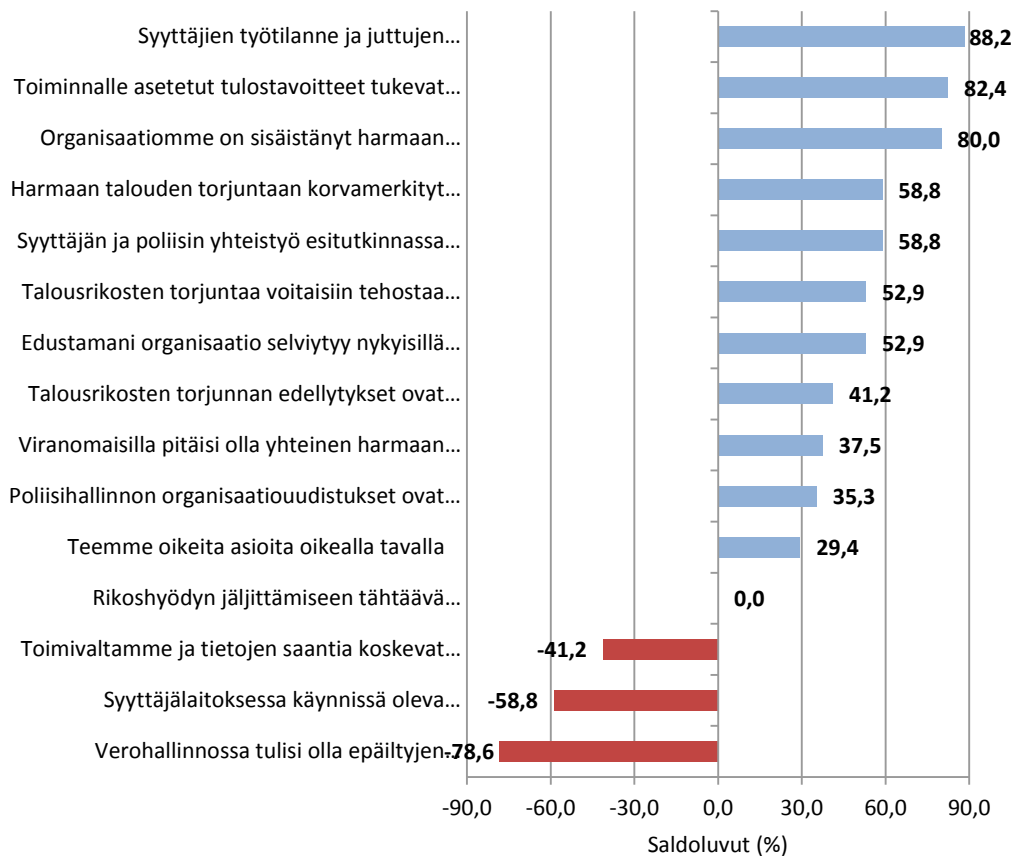
Haastatteluissa tähdennettiin voimakkaasti, että jos määräaikaiset virat joudutaan lopettamaan, paljon resursseja menee hukkaan. Koulutus ja kokemus ovat poissa hallinnolta, keskeneräiset jutut siirtyvät jo ennestään ylityöllistetyille muille syyttäjille. Syyttäjiksi hakeutuu riittävästi väkeä, saatu kokemus ja ammattitaito houkuttelevat. Jos irtisanomiset toteutetaan, laitoksen työnantajakuva heikkenee. Määräaikaisuuksia jatketaan nyt ensi heinäkuuhun, sen jälkeen alkavat YT-neuvottelut, jos mitään ei tapahdu.

Jos hyväksytään nykytaso käsittelyajoissa, vielä vuonna 2015 jutut saadaan hoidettua, vaikka muutama vakanssi muista jutuista joudutaan lakkauttamaan. Vuonna 2016 seuraa sitten katastrofi, mikäli aiotut 50 vakanssia pitää lakkauttaa. Yhteensä 350 syyttäjällä jutut pystytettäisiin hoitamaan. *Rikosvastuun toteuttamisen ja asianomistajien oikeusturvan kannalta lisärahoituksella palkattujen 30 syyttäjän poistuminen merkitsisi vakavaa takaiskua ja koko harmaan talouden torjuntaketjun olennaista heikentymistä.*

23.3.2 Talousrikossyyttäjien näkemykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä

Viranomaisille suunnattuun kyselyyn vastanneiden talousrikossyyttäjien (17) mielipiteet viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä näkyvät seuraavassa kaaviossa.

Kaavio 10: Kyselyyn vastanneiden talousrikossyyttäjien käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämistä ilmoitettuna ns. saldolukuna eli väitteeseen myönteisesti ja kielteisesti vastanneiden erotuksena



Vastauksissa erittäin huolestuttavana tuloksena voidaan pitää sitä, että 90 prosenttia vastaajista uskoi syyttäjien työtilanteen ja juttujen ruuhkautumisen lisäävän syyttämättä jättämispäätöksiä. *Päätökset syyttämättä jättämisestä voivat luonnollisesti olla täysin perusteltuja, mutta jokainen pelkän työruuhkan takia tehty syyttämättä jättämispäätös merkitsee rikosvastuun ja asianomistajan oikeusturvan mahdollisen toteutumatta jäämisen lisäksi myös sitä, että päätöstä edeltävä, mahdollisesti paljonkin resursseja vaatinut muu viranomaistoiminta on mennyt hukkaan.*

Syyttäjälaitoksen erikoistumisuudistus herätti haastatteluissa ja kyselyissä hyvin ristiriitaisia mielipiteitä. Rivisyyttäjien talousrikososaamisen lisäämisen arveltiin toisaalta mahdollistavan varsinaisten talousrikossyyttäjien lisäresursoinnin vaikeampiin juttuihin, toisaalta pelättiin, että talousrikossyyttäjäjärjestelmää pyritään ajamaan alas ja varsinaiset

talousrikossyyttäjät jäisivät eräänlaisen konsultin rooliin. Käytännössä tarvittaisiin kuitenkin päteviä syyttäjiä.

Ajatus Verohallinnon omasta verorikostapausten tarkastamiseen erikoistuneesta organisaatiosta ei saanut syyttäjien kannatusta. Toimivallan osalta vastauksissa viitattiin mahdollisuuksiin rikoshyödyn poisottamiseksi esimerkiksi käännetyn todistustaakan avulla. Lisäksi esitettiin, että turvaamistoimille pitäisi ulosottolakiin saada muun ulosottooperinnän keskeyttävä vaikutte. Eli nyt on tapauksia, joilla vakuustakavarikossa olevia varoja "syödään" tekemällä keinotekoisia velkomustuomioita, jotka ulosotto panee täytäntöön nimenomaan vakuusvaroista. Pakkokeinojen pitäisi siis erottaa täytäntöönpanon ulkopuolelle kyseinen varallisuus ainakin siksi aikaa, kunnes se asia, missä turvaamistoimesta on määrätty, on ratkaistu.

23.4 Tuomioistuimet

Tuomioistuimet ovat saaneet vuosittain lisärahoitusta 1,561 miljoonaa euroa, joka vastaa noin 24 henkilötövuotta. Lisävoimavarojen ansiosta talousrikosasiat eivät ole pahasti ruuhkautuneet. Talousrikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut 8 kuukautta. Harmaan talouden torjuntaan kohdistettu lisäpanostus tuottaa tuomioistuihin aiempaa enemmän laajoja talousrikosasioita. Käräjäoikeuksiin saapui poliisin luokittelutiedon perusteella vuonna 2013 noin 850 laajaa talousrikosasiaa ja niitä ratkaistiin noin 800.

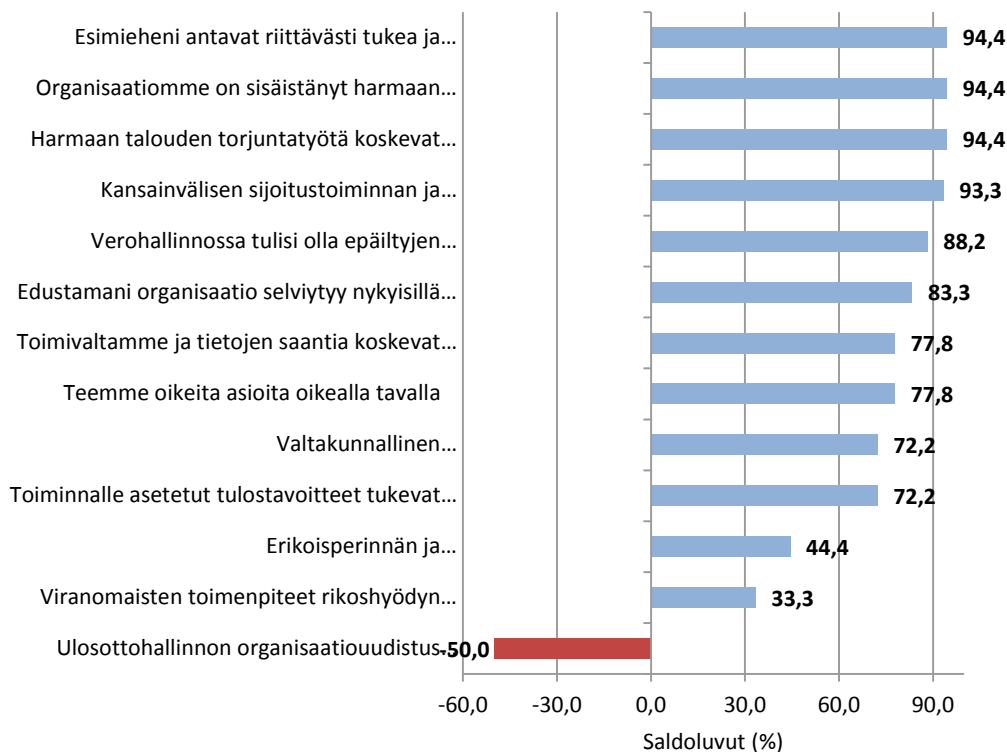
23.5 Ulosottolaitos

Ulosottolaitos on saanut vuosittain lisärahoitusta 1,3 miljoonaa euroa, jolla on vahvistettu ulosoton valtakunnallista erikoisperintäorganisaatiota 10 henkilötövuodella. Lisärahoituksella on saatu vahvistettua muun ohella lakimiesosaamista ja lisäresursseja alueille, joissa on ollut selvästi vajausta. (Selvitys 18/2014) Ulosoton erikoisperinnässä erityisesti selvitettäväksi otettujen ja toimenpiteiden määrät ovat nousseet lähes kaksinkertaisiksi. Erikoisperinnän rahamääräinen tulos on myös noussut selvästi. Vuonna 2011 erikoisperinnän rahallinen tulos oli noin 13 miljoonaa euroa, vuonna 2013 se oli yhteensä 76 miljoonaa euroa. Ulosmitattuna ja takavarikoituna oli vuonna 2013 noin 100 miljoonan euron edestä omaisuutta.

Merkittävänä hankkeena on ollut myös ulosottovirastoissa toteutettavan vaativan ja yrittäjäperinnän tukeminen koulutuksilla ja uusilla työvälineillä, kuten velvoitteidenhoitoselvityksillä. (Selvitys 8/2014)

Viranomaisille suunnattuun kyselyyn vastanneen erikoisperintähenkilöstön (18) mielipiteet viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä näkyvät seuraavassa kaaviossa.

Kaavio 11: Kyselyyn vastanneen erikoisperintähenkilöstön(18) käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä ilmoitettuna ns. saldolukuna eli väitteeseen myönteisesti ja kielteisesti vastanneiden erotuksena



Kyselyn perusteella ainakin siihen vastannut henkilöstö kokee käynnistetyn erikoisperinnän uudistuksen positiivisena. Taulukosta näkyvä epäluulo ulosottohallinnon organisaatiouudistuksen vaikutuksia kohtaan ei avoimien vastausten perusteella tarkoita erikoisperinnän organisointia vaan ulosottohallinnossa vireillä olevaa laajempaa organisaatiouudistusta. Yleisesti toivottiin erikoisperinnän valtakunnallistamista ja sen itsenäisempää asemaa päätoimipaikasta.

23.6 Konkurssiasiamiehen toimisto

Konkurssiasiamiehen toimisto on lisännyt vuosien 2012 – 2014 aikana velallisen toiminnan erityistarkastuksia, mikä on samalla vastannut konkurssien määrän kasvusta johtuvaan tarpeeseen. Konkurssilain muutos on lisännyt rikosilmoitusten määrää ja laatua velallisen rikoksissa ja muissa liiketoimintaan liittyvissä rikoksissa. (Selvitys 18/2014) Konkurssiasiamiehen toimiston henkilöresursseja ei ole lisätty ajanjaksolla 2012 – 2014/2015, mutta talousrikostorjuntaohjelman yhteydessä erityistarkastuksiin kohden-

nettavia varoja saatiin lisää 148 000 € vuosi. Vuonna 2014 tarkastuskustannuksiin on budjetoitu 820 000 €.

Konkurssiasiamiehen toimiston ja valtakunnanvoudinviraston yhdistämistä on selvitetty työryhmässä, mutta tälle ei löydetty perusteita. Ulosottolaitoksesta ollaan tekemässä omaa tilivirastoa ja tällöin tulee esiin konkurssiasiamiehen toimiston asema, koska se on ollut samalla momentilla ulosoton kanssa. Yhdistämisessä pelkona on konkurssiasiamiehen toimiston oman identiteetin menettäminen. Tietoisuuden konkurssiasiamiehen toimiston olemassa olosta katsottiin vaikuttavan ennalta ehkäisevästi ja siten harmaata taloutta vähentävästi.

Käynnistetyt julkisselvitykset ja erityistarkastukset ovat olleet yhteiskunnan kannalta tuottavia. Vuosina 2004–2012 on käynnistetty yhteensä 544 julkisselvitystä, joista on päättynyt 157. Näissä tehty 79 tutkintapyyntöä ja saatu 62 tuomiota, joissa tuomittuja on yhteensä 104. Ehdottomia vankeusrangaistuksia on tuomituista saanut 65. Vuosina 2011–2013 suoritetuista erityistarkastuksista 75 % johti tutkintapyyntöön tai muihin toimenpiteisiin. Konkurssipesille on prosessien tuloksina kertynyt varoja yhteensä 4,1 miljoonaa €, joista selvittäjille maksettujen palkkioiden jälkeen on pesille tilitetty 2,7 miljoonaa €.

23.7 Verohallinto

23.7.1 Myönnettyt resurssit

Verohallinnolle on suunnattu vuosittain yli viisi miljoonaa euroa harmaan talouden torjuntaan, vuonna 2012 yli kuusi miljoonaa euroa, ts. lisärahoituksesta yli neljännes on koinut Verohallinnon hyväksi. (ks. laajemmin Selvitys 18/2014) Kehyspäätöksessä 2014 Verohallinto sai vuosille 2015–2018 noin 2 miljoonaa euroa harmaan talouden torjunnan lisärahoitusta. Vuosien 2016–2018 osalta rahoitus kohdistetaan harmaan talouden torjunnan henkilötyövuosien rahoituksen vajeeseen. Vuonna 2015 on vielä voimassa hallitusohjelman mukainen harmaan talouden rahoitus 128 henkilötyövuodelle. Vuoden 2015 uutta rahoitusta ei voi kohdistaa henkilötyövuosien lisäykseen, koska vuonna 2016 rahoituksen taso tippuu 76 henkilötyövuoden tasolle. Kehyspäätöksen vuoden 2015 2 M€ kohdistetaan rakennusalan harmaan talouden torjunnan toiminnallisuuden kehittämisen investointeihin vuosille 2013–2016 (rakennusalan kuukausi-ilmoitusten käyttöönotto, omakotirakentajien ilmoittamisvelvollisuus ja rike-maksun käyttöönotto).

Henkilötyövuosiin Verohallinnon lisärahoitusta on sen ilmoituksen mukaan käytetty seuraavasti:

Taulukko 4: Verohallinnon harmaan talouden rahoituksen kohdennus

Verohallinnon harmaan talouden rahoitus henkilötyövuosina 6.5.2014				
	2012	2013	2014	2015
Rahoituksen kohdennus 5.10.2011 ja 4.4.2012				
Verotunniste, kulkulupa ja urakkatiedot	20	88	84	84
Käännetty alv	12			
Harmaan talouden selvitysyksikön lisäresurssit	4	4	4	4
Rahoituksen kohdennus 27.3.2013				
Verotunniste, kulkulupa ja urakkatiedot			26	26
Harmaan talouden selvitysyksikön lisäresurssit			2	2
Kuitinantovelvollisuus			3	3
Sähköisen kaupan valvonta			2	2
Kv rahasiirtojen valvonta ml. Veroparatiisit			3	3
Uudet yritykset, parannettu ohjaus ja valvonta			3	3
Tilinpäätöstiedot, XBRL			1	1

Kokonaisuutena Verohallinnon ilmoittamat harmaan talouden torjuntaan käytettävät resurssit näkyvät seuraavassa taulukossa:

Taulukko 5: Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan käyttämät resurssit

Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan käytetyt ja suunnitellut resurssit				
	2011	2012	2013	2014
Harmaan talouden selvitysyksikkö	14	22	23	24
Verotarkastus ja valvontakäynnit harmaan talouden osuus	160	166	168	160
Käännetty arvonlisäverotus		20	20	20
Rakennusalan veronumerot, neuvonta ja myöntäminen		25	35	35
Rakennusalan urakka- ja kulkulupatiedot				
* ohjaus ja neuvonta			5	25
* tietojen hyväksikäyttö verovalvonnassa				20
Kansainväliset virka-avut	3	3	3	3
Kansainvälinen petostorjunta	2	2	2	2
Siirtohinnoitteluhanke		33	39	43
Verovelkarekisteri				
* it järjestelmä ja ohjeet				3
* neuvonta ja ohjaus				3
Harmaan talouden valvonnan lisätyöt henkilöverotuksessa	20	20	20	20
Harmaan talouden valvonnan lisätyöt yritysverotuksessa	20	20	20	20
Harmaan talouden lisätyöt perinnässä				
* oikeudellinen perintä ja kv-perintä	21	21	21	21
* verorikosasiat	26	26	26	26
* sisäinen ja ulkoinen ohjaus ja neuvonta	2	2	2	2
Kuitinantovelvollisuus				
* neuvonta ja ohjaus			3	5
* valvonta ja sanktioiden käsittely				10
Harmaan talouden valvonnan uudet kohteet lisäresurssit				
* Sähköisen kaupan valvonta				2
* Kv rahansiirtojen valvonta ml. Veroparatiisit				3
* Uudet yritykset, parannettu ohjaus ja valvonta				3
* Tilinpäätöstietojen vastaanoton kehittäminen				1
Yhteensä	268	360	387	451

23.7.2 Resurssien käyttö harmaan talouden torjunnassa ja saavutetut tulokset

Verohallinto on valtiovarainministeriön kanssa tekemässään tulossopimuksessa asettanut tavoitteeksi sen, että 30 % verotarkastukseen käytettävästä kokonaistyöajasta käytetään harmaan talouden kohteisiin. Kyseinen tavoite on jossain määrin ongelmallinen, koska tilastoissa kohteen määrittely harmaan talouden kohteeksi riippuu osittain käytettävistä

etukäteistiedoista (esimerkiksi kyseessä on viranomaisyhteistyökohde), osittain siitä, mitä kohteesta tarkastuksella löytyy (esimerkiksi salattua tuloa tai vääränsisältöisiä kuitteja).

Harmaan talouden torjunnan kannalta verotarkastuksen tulostavoitteina olevat tarkastusten läpimenoajat (80 % alle 180 päivässä) ja lukumäärätavoitteet ovat jossain määrin ristiriitaisia, koska ns. kovat harmaan talouden kohteet ovat kaikkine liitännäisprosesseineen paljon keskimääräistä pitempiketoisia.

Tarkastustulokset harmaan talouden kohteissa ovat sinänsä olleet maksuunpanoina mitattuna hyviä, mutta ongelmana on ollut maksuunpantujen määrien suhteellisen heikko kertyminen. Verojäämäselvityksessä todettiin, että vuosina 2010–2011 maksuunpantujen verotarkastusten kertymä oli 64 %. Harmaan talouden kohteiden osalta ongelmana on se, etteivät käytössä olevat menettelytavat ole johtaneet lähinnä reaaliaikaisia viranomaisyhteistyössä tehtäviä tarkastuksia lukuun ottamatta kovinkaan hyvään verojen kertymään eikä myöskään tarkastushetken jälkeisten verovelkojen kasvua ole pystytty pysäyttämään.

Verotarkastusyksikössä on vuoden 2014 aikana panostettu merkittävästi tähän puoleen mm. harmaan talouden tarkastuksia koskevan uuden menetelmäohjeen ja yhdessä veronkantoyksikön kanssa laaditun maksuunpanojen kertymän parantamista koskevan ohjeen muodossa.

Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksessä 18/2014 on todettu muun muassa, että välittömiä mitattavia taloudellisia vaikutuksia ovat lähinnä verotarkastuksen maksuunpanoesitykset. Harmaan talouden tarkastusten maksuunpanoesitykset olivat vuonna 2013 veroina yhteensä 66 miljoonaa euroa. toisaalta näistä vain pieni osa kertyy veroina. Lisäksi tarkastusten perusteella tehdään rikosilmoituksia ja määrätään muita sanktiota. Vuoden 2013 osalta on viitattu myös seuraaviin toimenpiteitä koskeviin lukumääriin:

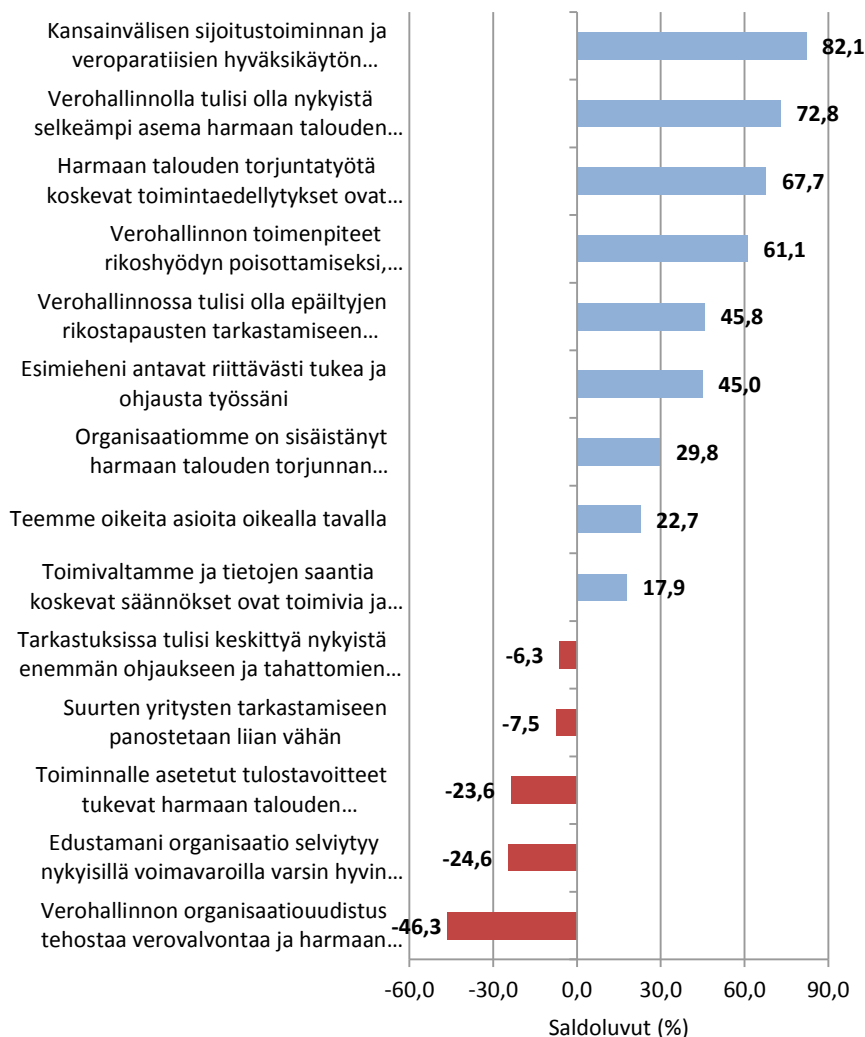
- verotarkastuksia 3 362 kpl, näistä harmaan talouden kohteita 668 kpl
- rakennusalan vertailutietotarkastuksia 290 kpl
- veronumerorekisteriin oli merkitty 717 000 henkilöä, joista 67 000 ulkomaa-laista
- rikosilmoituksia 527 kpl
- Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiä n. 33 000 kappaletta
- Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat n. 15 ilmiöselvitystä ovat tukeneet talousrikollisuuden torjuntaohjelman hankkeita
- Verojäämien (= verotilin ulkopuoliset maksamatta olevat verot) kokonaiskertymä vuonna 2013 oli 1 583 miljoonaa euroa

- verojäämien perinnän kokonaiskertymä 54 % alle kaksivuotisista jäämistä (Selvitys 18/2014)

26.7.3 Verotarkastajien ja asianvalvojen käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä

Verotarkastajille osoitettuun kyselyyn vastasi 244 verotarkastukseen liittyvissä tehtävissä työskentelevää. Heidän näkemyksiään viranomaistoiminnasta ja sen tehokkuudesta harmaan talouden torjunnassa kuvaa seuraava taulukko, jossa vastaukset on esitetty ns. saldolukuna eli vähentämällä kysymyksessä esitetyn väitteen kanssa osittain tai kokonaan samaa mieltä olevien vastauksista osittain tai kokonaan eri mieltä olleiden vastaukset.

Kaavio 12: Kyselyyn vastanneiden verotarkastajien (244) käsitykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä



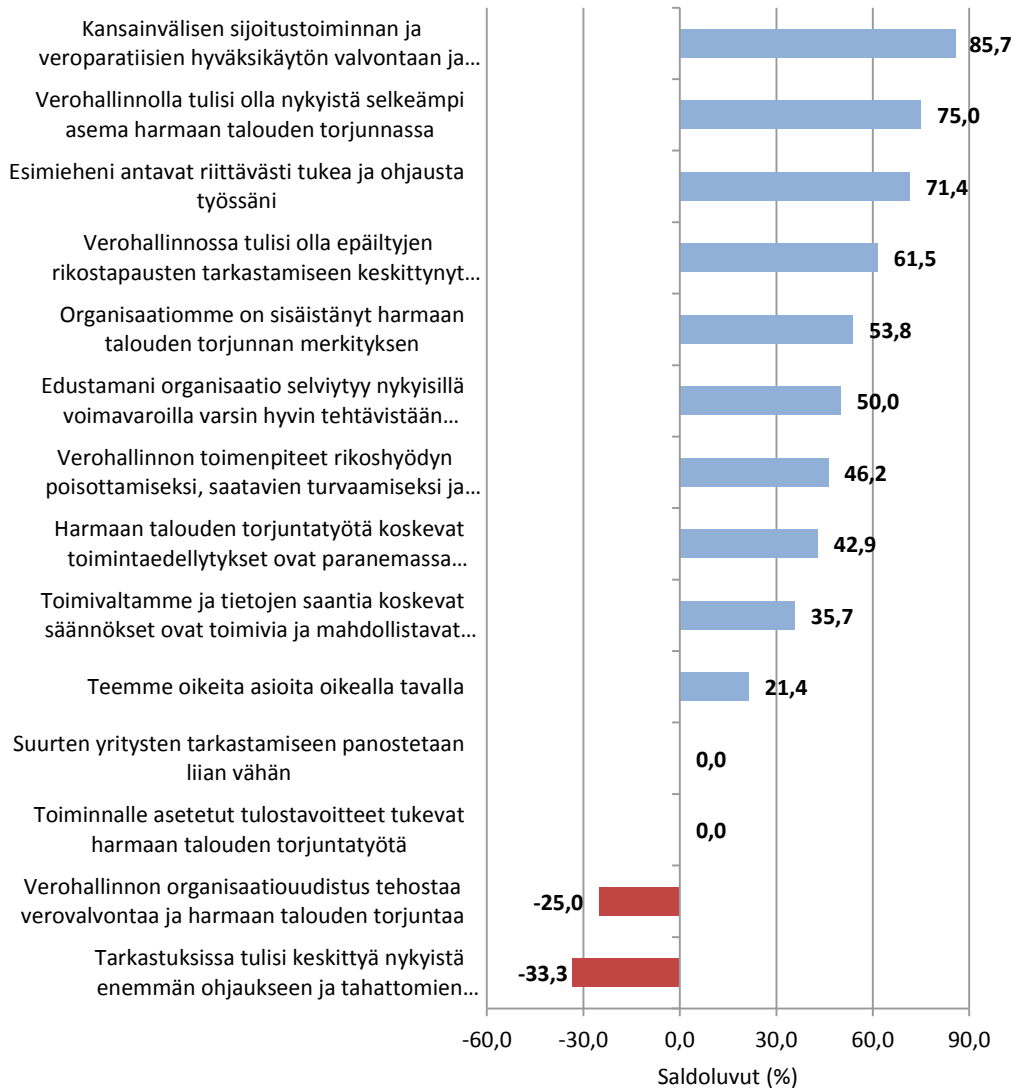
Verohallinnossa tapahtuneella organisaatiouudistuksella lakkautettiin 1.1.2015 lukien itsenäinen verotarkastusyksikkö ja yhdistettiin se yritysvero-yksikköön. Kyselyn tuloksista näkyy selkeästi verotarkastajien käsitys uudistuksen vaikutuksista. Itsenäisen verotarkastusyksikön lakkauttaminen ja yhdistäminen yritysvero-yksikköön ei palvele ainakaan verotarkastuksen eikä harmaan talouden torjunnan kehittämistä. Se saattaa olla sopusoinnussa Verohallinnon strategia-asiakirjassaan luettelemien ydinprosessien kanssa, joita ovat verotus, ennakoiva ohjaus, tietovirtojen hallinta ja tietopalvelut sekä rahavirtojen hallinta. Verovalvontaa ei ydinprosesseihin tämän mukaan lueta eikä sen edustajaa ole enää Verohallinnon johtoryhmässä. Yhdistymisessä on kysymys maan laajuisesti toteutetuna saman tyyppisestä organisointiratkaisusta, jolla Konserniverokeskuksen tarkastustoiminta on jo parikymmentä vuotta sitten eriytetty valtakunnallisesta verotarkastuksesta. Tämän organisaation tulokset harmaan talouden ja verorikosten paljastamisessa eivät ole kovin rohkaisevia.

Käsitys harmaan talouden torjuntaan käytettävien resurssien riittämättömyydestä ja käytettyjen tulostavoitteiden heikosta soveltuvuudesta harmaan talouden kohteisiin tulee myös selvästi ilmi vastauksista, samoin perinteiseen verotarkastuskulttuuriin vaikeasti istutettava toimintamalli, jossa ns. tavallisissa kohteissa resursseja ei käytetä vähämerkityksellisten aikaisempina vuosina tehtyjen virheiden tutkimiseen ja maksuunpanoon vaan yritystä kehoitetaan korjaamaan havaitut virheet jatkossa.

Yli 80 % vastaajista oli sitä mieltä, että kansainvälisen sijoitustoiminnan ja veroparatiisien hyväksikäytön verovalvontaan tulisi sijoittaa resursseja nykyistä merkittävästi enemmän.

Kyselyyn vastanneiden Verohallinnon asianvalvojien (14) vastaavat luvut näkyvät seuraavassa kaaviossa.

Kaavio 13: Kyselyyn vastanneiden asianvalvojen (14) näkemykset viranomaistoiminnasta ja sen kehittämisestä



Asianvalvojen vastauksissa näkyy saman epäluulo toteutetun organisaatiouudistuksen vaikutuksia kohtaan kuin verotarkastajienkin vastauksissa, samoin vielä suurempi epäluulo lyhennettyä ja virheiden oikaisuun keskittyvää tavallisten yritysten tarkastusmallia kohtaan. Myös asianvalvojen mielestä kansainvälisen sijoitustoiminnan ja veroparatiisien hyväksikäytön verovalvontaan tulisi sijoittaa resursseja nykyistä merkittävästi enemmän.

23.8 Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö

Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikkö laatii *ilmiöselvityksiä*, joissa kuvataan harmaan talouden ilmiöitä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taikka henkilöä. Selvitysyksiköllä on oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädetyt tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys on valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on myös laatia *velvoitteidenhoitoselvityksiä* yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. (ks. esimerkiksi HE 163/2010 vp)

Harmaan talouden torjuntaohjelman yhteydessä Harmaan talouden selvitysyksikkö sai lisäresursseja 4 henkilötyövuoden verran. Yksikön kokonaisvahvuus vuonna 2014 on 24 henkilöä.

Erikseen kannattaa mainita HTSY:n kaksi kertaa vuodessa julkaisemat tilannekuvat harmaasta taloudesta. Huomionarvoisia ovat ulkomaisia harmaan talouden torjuntaa koskevat toimenpiteet, ml. lainsäädäntöhankkeet. Tämän luonteinen selvitys- ja tutkimustoiminta puoltaisi vastedes paikkaansa entistä määrätietoisemmin ja systemaattisemmin, koska se palvelisi olennaisesti muun muassa pyrkimystä laadukkaaseen lainsäädäntöön puheena olevalla alalla. Toimialakohtaiset yms. selvitykset palvelevat erinomaisella tavalla harmaan talouden torjunnan perustyötä, merkille pantavaa on julkaisujen teemojen laaja kirjo ja monilukuisuus.

23.9. Tullihallinto

Tulli kantaa Suomen valtion verotuloista kolmanneksen. Sen kantamien verojen arvo oli vuonna 2012 ja 2013 kumpanakin yli 10 miljardia euroa. Tulli kerää EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävässä kaupassa tullit ja arvonlisäveron. Se huolehtii valmisteverotuksesta, jota kannetaan nestemäisistä polttoaineista, sähköstä, alkoholista, virvoitusjuomista ja tupakkatuotteista. Muita tullin kantamia veroja ja maksuja ovat autovero sekä väylä- ja öljyjätämaksut. Harmaan talouden torjunta on osa kaikkia Tullin toimintoja. Tullin toimintamallilla pyritään turvaamaan verojen oikeamääräistä ja oikea-aikaista keräämistä sekä torjumaan harmaasta taloudesta yhteiskunnalle aiheutuvia haittavaikutuksia. Tullin toimintamalli harmaan talouden torjunnassa perustuu ilmoitusmenettelyyn, vakuusjärjestelyyn, lupahallinnon, riskianalyysin, valvonnan, jälkitarkastuksen ja rikostorjunnan muodostamaan kokonaisuuteen. (Harmaan talouden selvitysyksikkö (2013). Harmaa talous)

Tulli on panostanut harmaan talouden torjunnassa vahvasti etukäteisvalvontaan. Vakuuksien pyytämisellä on varmistettu, että asiakkaan verot ja maksut tulevat kannetuiksi. Li-

säksi lupa-asiakkuuksiin liittyy etu- ja jälkikäteistä tarkastustoimintaa. Tullin veronkanon verojäämät ovat huomattavan pieniä kerättäviin ja kerättyihin veroihin nähden. Valvonta- ja tarkastustoiminta on sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä. Maan rajoilla valvotaan reaaliaikaista ajoneuvo-, matkustaja- ja tavaraliikennettä. Tulli tekee yritys-, asiakirja-, tavara- ja varastotarkastuksia sekä kontrolloi eri asiakasryhmien lupia ja statuksia. (Harmaan talouden selvitysyksikkö (2013). Harmaa talous)

Verojäämät olivat vuosina 2012 ja 2013 yhteensä vain 0,19 %, eli noin 40,6 miljoonaa euroa. Toisaalta Tullissa tutkittiin vuoden 2013 aikana yhteensä 259 talousrikokseksi luokiteltua rikosta. Rikokset olivat pääasiassa veropetoksia ja teollisoikeusrikoksia. Törkeiden veropetosten määrä laski edellisvuoteen verrattuna: vuonna 2013 tutkittiin yhteensä 51 törkeää veropetosta, kun edellisenä vuonna vastaava luku oli 106. Lisäksi Tullissa tutkittiin vuonna 2013 yhteensä 67 väärennysrikosta.

Tullin saama lisärahoitus on ollut noin miljoona euroa per vuosi. Tämä on käytetty 21 henkilön palkkaamiseen riskienhallintaan, laadunvarmistukseen, yritystarkastukseen ja tutkintaan. Yksi yritystarkastaja ansaitsee seitsenkertaisesti palkkansa. Tullin rikostorjunnassa harmaan talouden lisäresurssit on käytetty yksinomaan liiketoimintamutoisten Tullin tutkintatoimivaltaan kuuluvien talousrikosten tutkintaan. Yksinomaan tai lähes yksinomaan harmaan talouden lisäresurssilla tutkittavana olevissa laajoissa ja vaativissa verorikoksissa vältettyjen verojen määrä on noin 13 miljoonaa euroa. (ks. tarkemmin fiskaalisesta vaikuttavuudesta Selvitys 18/2014)

23.10 Työsuojeluhallinto

Talousrikostorjuntaohjelmaan liittyvällä lisämäärärahalla on palkattu työsuojelutarkastajia seuraavasti:

- vuodesta 2012 10 tilaajavastuutarkastajaa ja 5 ulkomaalaistarkastajaa
- vuodesta 2013 edellisten lisäksi viisi tilaajavastuutarkastajaa

Tällä hetkellä lisäresursseilla on palkattu 15 tilaajavastuutarkastajaa ja 5 ulkomaalaistarkastajaa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojeluvastuualueella on ollut keskeinen rooli harmaan talouden torjunnassa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Vastuualueen käsityksen mukaan harmaan talouden torjuntaan annetuilla lisäresursseilla on ollut merkittävä valvonnallinen vaikutus. Myönnettyt lisäresurssit on otettu tehokkaasti käyttöön muun muassa perehdyttämällä uudet tarkastajat nopealla aikataululla niin, että resurssit, jotka saatiin rekrytoida vuonna 2012, olivat vuoden 2013 alussa täysimääräisesti käytössä. Vastuualuehan pystyi rekrytoimaan 11 tarkastajaa vasta syyskuun alusta vastuualueesta riippumattomista syistä ja loput 5 tarkastajaa vuoden 2013 keväällä. Yhteensä 16 tarkastajasta tilaajavastuutarkastajia on ollut 15 ja yksi ulkomaisen työvoiman valvontaan erikoistunut tarkastaja. Lisäresurssien mahdollistamana virkoja voitiin sijoittaa maantie-

teellisesti kattamaan koko Suomi. Uusia viransijoituspaikkoja ovat Oulu, Kuopio, Vaasa, Lappeenranta ja Mikkeli.

Valvontamenetelmiä on pystytty yhdenmukaistamaan ja valvontalinjaukset ovat yhdenmukaisia koko maassa. Tällä on merkitystä arvioitaessa valvonnan vaikuttavuutta. Myös keskeiset yhteistyötahot sekä viranomaisissa että työmarkkinajärjestöissä ovat pitäneet nykyistä organisoitumista hyvänä ratkaisuna muun ohella siksi, että menettelyllä on varmistettu asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu.

Lisäresurssit ovat konkreettisimmin näkyneet tilaajavastuuvalvonnassa. Lisääntyneiden tarkastusresurssien ansioista tilaajavastuutarkastusten määrä on kasvanut (vuonna 2011 675 tarkastusta, vuonna 2012 885 tarkastusta ja vuonna 2013 1631 tarkastusta). Tarkastusmäärien lisäksi tilaajavastuutarkastusten seurauksena määrättyt laiminlyöntimaksut ovat lisääntyneet suhteessa käytettäviin resursseihin. Lisääntyneiden tarkastusten ja laiminlyöntimaksupäätösten seurauksena harmaata työtä tekevien yritysten kiinnijäämisen riski on kasvanut. Tietoisuus tilaajavastuulaista on lisääntynyt ja lakia noudattavien työpaikkojen joukko on kasvanut sekä menettelytavat kehittyneet.

Lisäresurssit tilaajavastuuvalvontaan ja tilaajavalvonnan keskittäminen valtakunnallisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottavaksi on mahdollistanut muun ohella resurssien joustavan käytön ja tarkastajien tarkastustyön vastuualuerajoista riippumatta, valtakunnalliset valvontalinjaukset yhdenmukaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä joustavan ja tehokkaan viranomaisyhteistyön kehittämisen koko valtakunnantasolla. Esimerkiksi sidosryhmäyhteistyö on ollut tärkeä tekijä kokonaisuudessa ja erityisen merkityksellinen se on ollut rakennusosalalla. Tulokset näkyvät käytännössä esimerkiksi verotulojen kasvuna.

Ulkomaalaisvalvonnan osalta lisäresurssilla on kyetty tekemään noin 90 tarkastusta lisää vuosittain. Vastuualueella on tehty myös muita järjestelyitä, jolla on vahvistettu ulkomaalaisvalvontaa. Ulkomaalaisvalvonnan resursseja on vahvistettu sekä alueellisesti että toimialakohtaisesti.

Erikseen on syytä korostaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ja muiden viranomaisten välisen viranomaisyhteistyön kehittämistä. Viranomaisyhteistyötä on tiivistetty etenkin rakennusosalalla Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen sekä poliisin kanssa. Lisäksi yhteistyötä on kehitetty esimerkiksi Tullin, Rajavartiolaitoksen sekä aluehallintoviraston alkoholitarkastajien kanssa. Työsuojelun vastuualueen tarkastajat ovat tehneet yhteistarkastuksia poliisin kanssa rakennustyömaille syksyllä 2012 uudistuneeseen tunnistekorttilainsäädäntöön liittyen. Näillä tarkastuksilla on poliisi voinut tarvittaessa rangaistusmääräysmenettelyä käyttäen määrätä sakkoja työmaalla havaituista työturvallisuuslain 63 §:n mukaisista puutteista veronumerollisissa tunnistekorteissa. Etelä-Suomen alueella on tehty yhteistarkastuksia vuoden 2012 syksystä alkaen kaikkien poliisilaitosten toiminta-alueilla. Yhteistarkastuksia jatketaan syksyllä 2014 niin, että niissä valvotaan veronumerollisten tunnistekorttien lisäksi sitä, onko työmaan päätoteuttajalla työturvallisuuslain 52 b §:n mukainen ajantasainen luettelo työmaalla työskentele-

vistä työntekijöistä. Poliisin kanssa tehdyillä yhteistarkastuksilla työmaalla havaittuihin tunnistekorttipuutteisiin on tarvittaessa pystytty puuttumaan välittömästi. Vastuualueen tarkastushavaintojen mukaan yhteistarkastukset ovat vaikuttaneet tehokkaasti valvontakenttään. Vielä vuonna 2011 tunnistekorteissa oli puutteita tai ne puuttuivat noin joka neljännellä työmaalla kohdatulla työntekijällä, kun vuonna 2013 vastaava luku oli enää 12 % ja vuonna 2014 7,4 %. Vuoden 2012 syksystä alkaen työsuojelun vastuualue on tehnyt valtakunnallisia yhteistarkastuksia rakennustyömaille Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen tarkastajien kanssa. Yhteistarkastuksien valtakunnallista toteuttamista on osaltaan huomattavasti helpottanut se, että uusien lisäresurssien myötä tilaajavastuutarkastajia on pystytty sijoittamaan niin, että heitä on nykyään kattavasti ympäri Suomea.

Osittain lisäresurssien avulla Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pystynyt kehittämään yhteistyötään muiden EU-maiden viranomaisten kanssa. Yhteistyöllä helpotetaan mm. tilaajavastuulain valvontaa tai lähetettyjen työntekijöiden valvontaa. Suorilla yhteyksillä eri maiden viranomaisiin saadaan nopeasti tietoa esimerkiksi valvonnan yhteydessä esille tuleen asiakirjan aitoudesta. Etenkin yhteistyötä on kehitetty Viron työsuojeluviranomaisen kanssa virolaisia yrityksiä koskevan tietojenvaihdon osalta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimet harmaan talouden torjumiseksi tätä varten saadulla lisärahoituksella ovat onnistuneita. Millään tavalla voida pitää perusteltuna sitä, että rahoitusta tällaiselta toiminnalta supistettaisiin; toiminnalta joka vastikään on saatu käynnistettyä, ja joka pelkästään laiminlyöntimaksuista saatujen tuottojen avulla pystyy kattamaan suuren osan menoistaan. Ensisijaisessa asemassa ovat luonnollisesti kuitenkin itse harmaan talouden torjunnalla saavutettavat edut sekä erimuotoisten kilpailuneutraliteettihäiriöiden torjunta.

23.11 Kilpailu- ja kuluttajaviraston kartelliyksikkö

Harmaan talouden torjuntaan suunnattu lisärahoitus on mahdollistanut kartelliyksikön perustamisen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Kartelliyksikön perustaminen on luonut edellytykset keskittyä selvityssammattitaitoa ja pitkäjänteisyyttä edellyttävään kenttätöön ja selvitystoiminnan tehtäviin. Tämän ansiosta kartelliyksikkö on aktiivisen kenttätönsä kautta onnistunut saamaan lukuisia kartellivihjeitä ja muuta tietoa kartellitoiminnasta. Virastossa onkin tällä hetkellä käsittelyssä useita vakavia kartelliepäilyjä. Kartelliselvitykset ovat luonteeltaan pitkäjänteistä ja aikaa vieviä, ja tiedon ja näytön saaminen kartelleista on erittäin haastavaa. Toisaalta kartellivalvonnan tehostamisella voidaan arvioida olevan merkittävää yleisestävää vaikutusta yritysten kartelliherkkyyteen, sillä valvonnan tehostaminen kasvattaa riskiä kartellin paljastumisesta. (ks. esimerkiksi Selvitys 18/2014)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitti 31.10.2014 voimajohtorakentajalle 35 miljoonan euron seuraamusmaksua kartellin johdosta. Viraston selvitysten mukaan yritykset olivat syyllistyneet kilpailijoiden väliseen kiellettyyn yhteistyöhön voimajohtojen suunnittelun ja rakentamisen markkinoilla Suomessa. Kielletty menettely oli alkanut viimeistään lokakuus-

sa 2004 ja jatkunut keskeytyksettä ainakin maaliskuuhun 2011. Toinen yrityksistä vapautettiin seuraamusmaksusta, koska se paljasti kartellin. Viraston selvitysten valossa yritykset olivat sopineet keskenään tulevien voimajohtohankkeiden hinnoista, katteista ja urakoiden jakautumisesta. Menettelyyn osalliset yritykset olivat olleet kaksi merkittävintä Suomessa toiminutta voimajohtourakointiyritystä, ja niiden vahingollinen yhteistyö oli kattanut koko maan. Seuraamusmaksuesityksen määrässä otettiin huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto aika sekä yrityksen huomattava liikevaihto, joka oli vuonna 2013 noin 1,1 miljardia euroa. (ks. tarkemmin KKV:n seuraamusmaksuesitys Dnro 64/KKV14.00.00/2013)

Harmaan talouden torjunta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on keskittynyt kartelliyksikköön. Tämän lisäksi olisi mahdollista kehittää harmaan talouden torjuntaa ensinnäkin kilpailun edistämistoimintoihin liittyen. Kuten edellä on painotettu, yksi olennaisista harmaan talouden tuottamista haitoista ovat kilpailuneutraliteettihäiriöt. Tämän vuoksi viraston tulisi vastedes – voimavarojen mahdollistamissa rajoissa – suunnata toimintaa tälle alueella. Toisaalta voidaan viitata jo viidennessä talousrikosohjelmassa olleeseen toimenpidekohtaan, jossa edellytettiin työ- ja elinkeinoministeriön selvittävän, minkälaisia mahdollisuuksia on vähentää harmaaseen talouteen liittyvää epätervettä kilpailua muun muassa kirjanpitoa ja laskutusta koskevia säännöksiä uudistamalla. Toinen mahdollinen osa-alue, jolla harmaan talouden torjunnan vahvistamista voitaisiin suunnitella, koskee kuluttajahuijauksia. Viraston kuluttajavastuualueella onkin konkretisoitu hyvin, minkälaisia erityyppisiä huijauksia käytännössä voi tulla vastaan. Samalla on otettava huomioon, että kuluttajahuijausten taustalla voi olla paljon laajempi väärinkäytösten rypäs, jolla voi olla tiivis liityntä harmaaseen talouteen. Tämän vuoksi *kuluttajiin kohdistuvat huijaukset* olisi syytä sisällyttää uuteen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevaan ohjelmaan.

OSA IV: HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAOHJELMIEN JA NIIDEN TOTEUTTAMISEN ARVIOINTI

24 Johtopäätökset

24.1. Yleistä

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma on ollut harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron sekä veroparatiisien torjunnan osalta harvinaisen kunnianhimoinen. Laajaa ja kattavaa hallitusohjelmaa on täydennetty sekä harmaan talouden torjuntaohjelmalla että myöhemmin kehysriihessä ja rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetyillä lisähankkeilla. Merkittävänä on pidettävä myös viranomaisille vuosittain hallituskaudeksi myönnettyä 20 miljoonan euron lisärahoitusta harmaan talouden torjuntaan. Myös hallituksen muodostama harmaan talouden ministerityöryhmä osoittaa sen sitoutumista asiaan, samoin laaja tiedotuskampanja.

Hallituskauden aikana on toteutettu lukuisia lainsäädäntöuudistuksia, tehty mittava määrä erilaisia selvityksiä ja tuotettu työryhmien esityksiä. Näiden valmisteluun käytettyä työ määrää ei voida pitää vähäisenä. Osa ohjelmiin sisältyvistä hankkeista on valmistunut, osa hylätty, aloittamatta tai selvitysten kohteena. Toteutuneista lainsäädäntöuudistuksista suurin osa on niin tuoreita, ettei niistä ole konkreettisia vaikutusarvioita tehtävissä. Hallitusohjelman mukaan harmaan talouden vastaisen toimintaohjelman avulla tavoitellaan varovaisen arvion mukaan 300–400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Tämän toteutumisesta voitaneen esittää arvioita vasta myöhemmin.

Viranomaiset ovat saamillaan lisäresursseilla pystyneet pitämään harmaaseen talouteen kohdistuvat torjuntatoimet kohtuullisella tasolla yleisten voimavarojen leikkauksista huolimatta. Ongelmana on näiden resurssien määräaikaisuus. Lisäresursoinnin päättymisen vuoden 2015 jälkeen merkitsisi useilla toiminnan sektoreilla vakavaa takaiskua harmaan talouden torjunnalle,

Aiemmissa kappaleissa on tarkasteltu sekä yksittäisten hankkeiden toteutumista että viranomaistoimintaa. Seuraavassa tuodaan esiin eräitä tällaisen laajan ohjelman valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessiin liittyneitä ongelmia ja kehittämisajatuksia.

24.2 Näkökohtia ohjelman rakenteesta ja harmaan talouden torjuntahankkeiden erittelystä

Siitä huolimatta, että selvityksen kohteena olevat hankkeet on jaoteltu toimenpiteiksi ja sillä tavoin usein helpommin arvioitaviksi, ongelmia on kuitenkin jonkin verran. Ensinnäkin tietyissä tapauksissa tavoitteet on muotoiltu eri tavoin. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan hallituksen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi. Sitä vastoin valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää ja valmistella tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja ja kvalifioitujen tekemuotojen tarvetta rikosten törkeyden mukaan.

Toiseksi eräissä yhteyksissä viitataan siihen, että tietyn toimenpiteen osalta käynnistetään selvitystyö, muttei varsinaisesti puhuta tällaisen toimenpiteen toteuttamisesta mitään. Tässä voidaan mainita esimerkkinä valtioneuvoston periaatepäätöksestä ilmenevä palkka tilille -periaate: "Selvitetään mahdollisuudet säätää lailla siitä, että palkka on elinkeinotoiminnassa maksettava työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista." Onko siis tällaisessa tapauksessa hanke tai toimenpide katsottava onnistuneesti toteutetuksi, jos selvitystyö on tehty, vai onko asiaa arvioitava samalla lainsäädännön valmistelun ja voimaansaattamisen näkökulmasta? Tässä selvityksessä on lähdetty siitä, että selvitys sellaisenaan on riittävä toimi, jos se osoittaa toimenpiteen epätarkoituksenmukaiseksi toteuttaa, mutta toisaalta jos selvitys ei aseta hanketta kyseenalaiseksi, näitä selvityshankkeita arvioidaan myös esimerkiksi toteutuneiden lainsäädäntötoimien valossa.

Kolmanneksi hankkeet ja toimenpiteet jäävät – osittain vääjäämättä – epämääräisesti muotoilluiksi. Esimerkkinä mainittakoon valtioneuvoston periaatepäätöksestä tilaajavastuulain uudistamista koskeva seikka: "Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi." Tältä osin arviointia on vaikea peilata selkeää tavoitetta vasten, koska tavoitetta ei ole kovinkaan selkeästi määritelty. Osin vastaava ongelma on tuotavissa esille hankintalain kokonaisuudistusta koskien: "Hankintalakiin tehdään kokonaisuudistus, jonka yhteydessä valmistellaan kuntien lisätyt suora hankintamahdollisuudet, kynnysarvojen korottaminen ja menettelytapojen yksinkertaistaminen. Hankintalain uudistusten mahdollista laajentamista muille toimialoille valmistellaan tilaajavastuulain uudistuksen yhteydessä." Viimeksi mainitun osalta on hyvin vaikea päätellä, minkälaisia tavoitteita ylipäänsä hankintalain kokonaisuudistukseen on haluttu sisällyttää. Näin ollen tällaiset lausumat – tässä tapauksessa valtioneuvoston periaatepäätöksestä – olisi helpointa sivuuttaa kokonaan. Eräiltä osin jää jopa kysymään, onko kysymyksessä ylipäänsä erillinen toimenpidehanke vai eräänlainen johdantolause toimintaohjelmassa mainituille konkreettisemmille toimenpiteille. Tässä voidaan mainita esimerkiksi seuraava: "Yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista helpotetaan."

Hankkeiden epämääräisyyttä voidaan vastedes pyrkiä korjaamaan sillä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman yhteyteen liitetään hyvin valmisteltu perustelumuistio. Myös nykyistä torjuntaohjelmaa valmisteltaessa esitettiin mielipide, että perustelumuistio olisi ollut tarpeen, koska hankkeet olivat siinä määrin yleispiirteisiä, etteivät ne avautuisi ilman lisäselvitystä.

Neljänneksi hankkeita ja toimenpiteitä ei ole kirjoitettu siten, että samasta yhteydestä ilmenisivät niiden nettoresurssitarpeet. Yleensä ottaen näet kysymys on uudesta lainsäädännöstä, joka edellyttää aluksi kertakustannuksia ja sittemmin jatkuvia kustannuksia. (ks. myös Määttä & Tala 2015) Samalla kun sitoudutaan tiettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen, on sitouduttava myös niiden resursoinnin turvaamiseen. Tässä suhteessa esimerkiksi tehostettua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ohjelmaa ei voi pitää onnistuneena. Vastedes toimenpiteiden on yhteyteen suositeltavaa liittää maininta resursointitarpeista. Toisin sanoen ohjelmasta on ilmentävä, kuinka laajalti toimenpiteet on vietävissä läpi olemassa olevin resurssein, kuinka paljon niiden läpivientiin tarvitaan uusia resursseja.

Lisäksi voidaan kritisoida sitä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinot ovat sirpaloituneet useisiin asiakirjoihin. Tämä on osittain ymmärrettävää sen vuoksi, että harmaa talous uusiutuu koko ajan ja harmaan talouden sekä talousrikollisuuden torjunnan on oltava sen vuoksi dynaamista. Toisaalta jotta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta säilyy selkeä kokonaiskuva, on vastedes huolehdittava aikaisempaa paremmin siitä, millä tavalla tämän politiikkalohkon tavoitteet nostetaan esille esimerkiksi rakennepoliittisissa ohjelmissa, ja kuinka monia ohjelmia tässä suhteessa tarvitaan.

Edellä mainitun kritiikin käänköpuolena on se, että liian tarkasti määritellyt tavoitteet luovat joustamattomuutta ajatellen tarkoituksenmukaisimpien keinojen käyttöä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli vahvistaa työsuojeluviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa se, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen. Näin muotoillut tavoitteet saattavat parhaiten mahdollistaa sen, että valituksi tulee kustannustehokkain keino harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Toisaalta jos tavoitteen saavuttaminen edellyttää esimerkiksi tietynlaisen teknisen laitteiston käyttöönottoa ja käyttöä, ongelmaksi voi muodostua ohjauksen kustannustehottomuus.

Siitä huolimatta, että seuraavassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa arvioidaan yksittäisten hankkeiden näkökulmasta, on pidettävä mielessä, että harmaa talous on laaja-alainen ja monitahoinen ongelmavyöhyke, johon puuttuminen edellyttää etenemistä usealla rintamalla samanaikaisesti. Näin ollen yksittäisen lainsäädäntö- tms. hankkeen onnistuminen tai epäonnistuminen ei kerro vielä mitään siitä, kuinka hyvin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on kokonaisuutena edetty. Tästä näkökulmasta korostuneeseen asemaan nousee harmaan talouden torjunnan poikkihallinnollisuus ja sen myötä eri hallinnonaloille lankeavien toimenpiteiden koordinointi. Talousvaliokunnan mietintöä TaVM 16/2013 vp myötäillen on myös todettavissa, että parhaaseen lopputu-

lokseen päästään korjaamalla sääntelyn aukkoja vähitellen ja ongelma kerrallaan seuraten samalla muuttuneen sääntelyn vaikutuksia.

Huomionarvoinen seikka on se, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta ei ole yhden vaalikauden asia, vaan asia, jossa on tähdättävä *ylivaalikautiseen toimintaan*. Muussa tapauksessa vaarana on se, että useitakaan toimenpiteitä ei ehditä toteuttamaan käynnissä olevan vaalikauden aikana, ja niiden toteuttaminen sittemmin muodostuu epävarmaksi. Toisin sanoen harmaan talouden tehokas torjunta edellyttää erittäin pitkäjänteistä lähestymistapaa. Tässä mielessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmat ovat olleet hyvä alkua. Tätäkin voisi kehittää edelleen siten, että kussakin torjuntaohjelmassa toteuttamatta jääneet hankkeet siirtyisivät automaattisesti uuteen torjuntaohjelmaan. Poikkeuksena olisivat vain tilanteet, joissa uusi hallitus nimenomaisesti päättää toisin.

24.3 Koordinointi- ja ajoitusongelmat

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman hankkeet on jaettu kolmeen ryhmään. Ensinnäkin ohjelman alkuvaiheessa on ollut tarkoitus toteuttaa hankkeet 1, 2, 4, 7, 11, 13, 15 ja 19. Toiseksi muiksi kiireellisesti toteutettaviksi asioiksi on luonnehdittu hankkeet 3, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 20 ja 22. Kolmanteen ryhmään ovat kuuluneet hankkeet 5, 6, 10, 12 ja 21.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ei täsmällisesti konkretisoida sitä, mikä aikataulu kussakin hankkeessa olisi. Onko kiireellisimmistä hankkeista tarkoitus toteuttaa hankkeita esimerkiksi vaalikauden kuluessa? Toiseksi useissa hankkeissa korostetaan sitä, että asioita selvitetään. Näin ollen tämä antaa kuvan siitä, että kun asia on selvitetty, hanke on periaatepäätöksen mukaisesti toteutettu. Varsinkin otettaessa huomioon, kuinka kauan vastaavanlaisista lainsäädäntöhankkeista on jo keskusteltu, selvityksistä puhuminen antaa kuvan heikosta sitoutumisesta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Kolmanneksi eräät periaatepäätöksen hankekohdat sisältävät lukuisan joukon perin erilaisia selvitys- tai toteutuskohteita. Periaatepäätöksen esityssystematiikkaa ainakin olisi helpottanut se, että hankkeet olisi koostettu kokonaisuudeksi toisella tavalla. Tällä olisi voinut olla vaikutusta myös hankkeiden aikataulutukseen. Oma lukunsa on se, kuinka hyvin aikataulussa on pysytty. Eräissä tapauksissa hankkeiden selvitystyö on käynnistetty välittömästi, kun taas toisissa tapauksissa, vaikka kysymys olisi yhtä kiireellisistä hankkeista, selvitystyötä ei ole käynnistetty vielä. Myös lainsäädäntöhankkeissa on havaittavissa sama piirre.

Aikataulu on kuvattu kehysriihen päätöksessä konkreettisemmin kuin valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuosille 2012 – 2015. Samalla aikataulu on vaiheistettu tuoden samalla esille, mitä kussakin vaiheessa toteutetaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuosille 2012 – 2015 ei tällaista hienojakoisuutta ilmennyt. Kunkin ohjelmakohdan toteutusvaihe kehysriihen aikana on kuvattu skaalalla: ei käynnistynyt – käynnistymässä – käynnistynyt – esivalmistelussa – valmisteilla. Sanotut luonnehdinnat ovat yleisluonteisia,

mutta ne joka tapauksessa kertovat jotakin siitä, missä vaiheessa ohjelmakohdan mukainen hanke on kehysriihen aikaan 21.3.2013 ollut.

Eräiden vuoden 2014 esitettyjen laskelmien mukaan 33 hankkeesta 24 olisi edelleen käynnissä. Toisin sanoen hankkeista on vuoden 2015 lopussa toteutumatta hieman yli 70 prosenttia. Tätä ei voida pitää onnistuneena tuloksena. Asia on suhteutettava samalla siihen, että valtaosa valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainituista hankkeista oli välittömästi tai kiireellisesti toteutettavia.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma on päivätty 29.8.2013. Siinä esitettiin muun muassa tilaajavastuulain muuttamista siten, että lainmuutosesitykset annettaisiin eduskunnalle viimeistään syksyllä 2014. Sitten hallituksen päätöksissä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta toteutusaikataulua täsmennettiin muiden toimenpiteiden osalta.

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintaohjelman tarkoitus on ollut koota yhteen keskeisiä toimenpiteitä, joiden avulla kansainväliseen verojen välttämiseen ja veronkiertoon voidaan puuttua sekä veroparatiisit saada hallintaan. Toimintaohjelma oli päivätty 12.3.2014. Ohjelma toimitettiin 8.5.2014 eduskunnan käyttöön. On selvää, että kun kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma on käynnistetty niin loppuvaiheessa vaalikautta, että ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen on ollut hankalaa jo tämän vuoksi.

Jossain määrin kuvaavaa tämän hetkiselä tilanteelle on seuraava referaatti noin kymmenen vuoden takaa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta 76/2004, jossa tarkastuksen päätavoitteena oli selvittää, miten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta toimii valtionhallinnossa. Ensinnäkin todettiin, että valtiovalta oli merkittävästi panostanut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan laatimalla ja toteuttamalla kolmea talousrikostorjuntaohjelmaa vuodesta 1996 lähtien. Toisaalta tästä huolimatta harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta aiheutuvat ongelmat yhteiskunnalle eivät olleet vähentyneet, vaan poliisin keräämien tilastojen perusteella kehitys on ollut päinvastainen. Tosin talousrikostorjunnassa oli saavutettu myös merkittäviä positiivisia tuloksia. Esimerkiksi viranomaisyhteistyötä oli tiivistetty ja lainsäädännön muutoksilla oli vaikeutettu epärehellisten yritysten toimintaa. Käsillä olevassa selvityksessä voi ainakin osittain jakaa aivan samantaiset päätelmät, vaikkakin noin kymmenen vuotta myöhemmin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella nostettiin esiin eräitä tekijöitä, jotka olivat heikentäneet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa sekä hidastaneet torjuntaohjelmiin sisältyvien hankkeiden toteuttamista. Sektoroitunut valtionhallinto vaikeutti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa muun muassa tiedon luovuttamista ja tiedonsaamista koskeissa kysymyksissä. Torjunnasta vastuussa olevia viranomaisia oli paljon ja kukin toimi niille laissa säädetyn toimivallan puitteissa. Yhteiseen päämäärään sitoutettua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa heikensi se, että kukin viranomainen toimi ensisijaisesti omien tulostavoitteidensa ja oman hallinnonalansa intressien mukaisesti. Myös viranomaistoiminnan hajanaisuus heikensi har-

maan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Sektoroituneen hallinnon ja torjunnasta vastuussa olevien viranomaisten suuren lukumäärän ohella hajanaisuutta lisäsi osaltaan viranomaisten alueellinen ja toiminnallinen jakaantuminen. Hajanaisuudesta johtuen kokonaiskuva harmaasta taloudesta, talousrikollisuudesta ja torjunnan nykytilasta ja sen vaikuttavuudesta jäi puutteelliseksi. Ikävä kyllä edelleen on pakko todeta, että samat ongelmat ovat vahvasti läsnä. Vastedes tulisikin voimakkaammin panostaa siihen, että nämä harmaan talouden ja talousrikollisuuden kipukohdat korjataan

Valtiontalouden tarkastusviraston kymmenen vuotta vanhan tarkastuskertomuksen mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttui selkeä kaikkia vastuuviranomaisia yhdistävä toimintastrategia, joka näkyisi selvästi myös kunkin vastuuviranomaisen omissa toiminta- ja taloussuunnitelmissa ja tulostavoitteissa sekä käytännön torjuntatoimenpiteinä operatiivisella tasolla. Merkittävä epäkohta oli se, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttui myös selkeä kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi. Tämä epäkohta näkyi selkeimmin niissä torjuntahankkeissa, jotka koskevat monia viranomaisia. Torjuntaohjelmiin sisältyviä hankkeita ei priorisoitu eikä niiden toteuttamiselle ollut asetettu aikatauluja. Syitä hankkeiden viivästymiseen tai toteutumatta jäämiseen ei ollut selvitetty. Näiltä osin on otettu askelia eteenpäin, muttei kuitenkaan harppauksia, joten tilanteessa on edelleen parantamisen varaa. Erityisen myönteisenä näkökohtana on mainittava Harmaan talouden selvitysyksikön perustaminen, joka on aktiivisella toiminnallaan löytänyt verraten hyvin paikkansa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Myös Harmaan talouden ministerityöryhmä ja Talousrikollisuuden torjunnan johtoryhmä ovat periaatteessa tärkeitä toimijoita tässä ketjussa. Tämän selvityksen valossa nämä organit voisivat vastedes kuitenkin selvästi terävöittää toimintaansa.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2014 vp on ehdotettu perustettavaksi valtioneuvoston yhteyteen lautakuntaa, joka koostuisi ulkopuolisista vaikutusarvioinnin asiantuntijoista ja jonka sihteeristönä toimisi tukiyksikkö. Sen tehtävänä olisi valvoa ja edistää säädösehdotusten vaikutusarvioinnin laatua riippumattomana asiantuntijana. Tehtävänä olisi lisäksi tuoda esille, mikäli ehdotettu sääntely- tai ohjauskeino ei vaikutusarvioinnin ja asiantuntijatiedon valossa näyttäisi olevan toimiva tavoitellun yhteiskunnallisen vaikutuksen saavuttamiseen. Tarkastusvaliokunta ehdotti, että nykyisessä säädösvalmistelun toimintaympäristössä lähdetäisiin liikkeelle yksittäisillä pilottihankkeilla, joiden osalta rajauduttaisiin vaikutusarvioinneissa siihen, mitkä ovat esityksen vaikutukset taloudelliseen kasvuun ja hallinnolliseen taakkaan.

Positiivisena seikkana on mainittava myös tiettyjen, harmaan talouden torjunnan kannalta relevanttien toimintojen keskittäminen tietyille viranomaisille. Tässä voidaan mainita esimerkiksi aiemmin paikallisesti ja siksi hajanaisesti toteutettu erikoisperintätoiminta, joka organisoitiin vuonna 2011 kuudelle erikoisperintäalueelle. Toiminta on nykyisin organisoitua sekä johdettua ja se ulottuu koko valtakunnan alueelle. (Edistymisraportti 2012) Onnistuneena saadun palautteen valossa on pidettävä myös ratkaisua, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue vastaa tilaajavastuulain valvonnasta koko Suomen alueella.

Yleisenä periaatteena tulisi olla, että lakiesitysten vaikutuksia täydennettäisiin sillä, mitkä ovat esitysten vaikutukset harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen. Kysymys ei ole pelkästään sellaisista esityksestä, joilla tavoitellaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämistä, vaan myös muista lakiesityksistä, mukaan lukien esitykset, jotka saattavat olla omiaan johtamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvuun.

OSA V: KEHITTÄMISEHDOTUKSET

25 Periaatteelliset lähtökohdat

Ensinnäkin tarvitaan pitkän aikavälin harmaan talouden torjuntaohjelma. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmat on tehty pääsääntöisesti vaalikauden pituisiksi. Yhden vaalikauden aikana on kuitenkin ollut vaikeuksia toteuttaa kaikkia torjuntaohjelmaan sisältyneitä hankkeita ja lisäksi hankkeiden toteuttaminen on ruuhkautunut vaalikauden lopulle. Edellä mainitun vuoksi Suomessa tulisi valmistella pitkän aikavälin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma, esimerkiksi vuosille 2015–2025. Tämän ohella voidaan soveltaa lyhyen aikavälin, vaalikauden mittaisia toimintaohjelmia, kuten nykyisin. Samalla olisi huolehdittava lyhyen ja pitkän aikavälin ohjelmien integroinnista toisiinsa.

Toiseksi harmaan talouden torjuntaketju on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunta korosti mietinnössään TrVM 9/2010 vp sitä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ontuu, ellei koko torjuntaketjun resursoinnista ja asianmukaisesta, laadukkaasta lainsäädännöstä huolehdita. Tämä sisältää samalla sen, kuten haastatteluissa nostettiin esille, että oikeusjärjestelmän kokonaisuus pidetään mielessä. Ei siis riitä, että esimerkiksi pelkästään esitutkintaviranomaisten toimintaan panostetaan, vaan lisäksi on muistettava koko rikosvastuun toteuttamisen viranomaisketju: valvontaa suorittavat viranomaiset, syyttäjät, tuomioistuimet, rikosseuraamusala ja ulosotto.

Kolmanneksi erityishuomion kohteeksi on nostettava EU-hankkeet harmaan talouden torjunnassa. Tätä voi perustella ensinnäkin sillä, että huomattava osa maamme lainsäädännöstä on perua Euroopan unionista. Useat harmaan talouden ilmiöt ovat luonteeltaan kansainvälisiä, mikä puhuu juuri sen puolesta, että näitä ongelmia torjutaan Euroopan unionin valmistelemien toimenpitein. Painopistettä maamme harmaan talouden torjunnassa on siirrettävä kansallisista toimista kansainväliseen suuntaan. Suomen on näin ollen toimittava aktiivisesti Euroopan unionin lainsäädännön kehittämiseksi siten, että näin edistetään harmaan talouden torjuntaa eikä suinkaan hankaloiteta tätä päämäärää.

Esimerkiksi useat oikeusministeriön alan EU-hankkeet ovat sellaisia, että ne tulisivat tehostamaan myös talousrikollisuuden tutkintaa rajat ylittävissä tapauksissa taikka ennalta ehkäisemään väärinkäytöksiä esimerkiksi velallissuhteissa. Oikeusministeriö onkin halunnut korostaa kyseisten hankkeiden edistämisen merkitystä sekä talousrikosten tutkimuksen tehostumisen että talousrikollisuuden ennalta ehkäisyn kannalta. Neuvottelujen alla on muun muassa EU:n direktiiviehdotus unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojasta eli käytännössä unioni- eli yhteisöpetoksista ja niihin liittyvistä rikoksista. Neuvoteltavana on myös Euroopan syyttäjän viraston perustaminen, jonka toimivaltaan kuuluisivat esimerkiksi juuri edellä mainitut petosrikokset. Suomi ei ole vielä vuoden 2014 loppupuolella tehnyt päätöstä, tuleeko se osallistumaan Euroopan syyttäjänviraston toi-

mintaan. Täytäntöön pantavaksi on tulossa eurooppalainen tilivarojen turvaamisenmenettelyä koskevaa asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Asetuksella luodaan uusi ja itsenäinen eurooppalainen tilivarojen turvaamisenmenettely, jonka avulla velkoja voi estää velallista siirtämästä tai nostamasta varoja miltä tahansa EU:ssa sijaitsevalta pankkitililtä. Lisäksi EU:n maksukyvyttömyysasetuksen täytäntöönpano aiheuttaa tarpeen tarkistaa konkurssilakia, missä yhteydessä mm. helpotetaan tietojen saantia.

Neljänneksi kysymys ei ole ainoastaan uusien keinojen käyttöönotosta vaan myös voimassa olevien keinojen muuttamisesta. Esimerkiksi oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöalaa ja perusteita olisi järkevää harkita samalla, kun laajemmin pohditaan talousrikossääntelyn tarkistamistarvetta. Tähän kysymyskokonaisuuteen liittyen on myös seurattava tarkasti lakien soveltamiskäytäntöä aina alimmalta viranomaisostasolta korkeimpien oikeusasteiden ennakkopäätöksiin.

Viidenneksi on kiinnitettävä huomiota harmaan talouden torjunnassa sovellettavien lakien soveltamisaloihin. Yksi keskeinen sääntelyvaihtoehto on se, sovelletaanko toimialakohtaista sääntelyä vai yleislakeja. Toimialakohtainen sääntely harmaan talouden torjunnassa puoltaa paikkaansa vain painavista syistä, jos harmaata taloutta kuitenkin esiintyy kaikilla toimialoilla. Painavana syynä voidaan pitää sitä, että tietyn toimialan sääntelyä halutaan kokeilla ensiksi tietyllä alalla, ja sen jälkeen siitä saatujen kokemusten perusteella sitä laajennetaan muille toimialoille. Asia erikseen on luonnollisesti se, jos kysymys on toimialaspesifisestä harmaasta taloudesta. Toinen ongelma soveltamisalan laajuuden osalta johtuu siitä, sovelletaanko ennakkosääntelyä, jolloin periaatteessa kaikki toiminnanharjoittajat ovat sääntelyn piirissä, vai jälkisääntelyä, jolloin sääntelyn kohteena ovat lähtökohtaisesti ainoastaan ne toiminnanharjoittajat, jotka ovat olleet noudattamatta lainsäädäntöä.

Kuudenneksi harmaan talouden torjunta ei voi tapahtua hinnalla millä hyvänsä. Tulevassa harmaan talouden torjuntaohjelmassa ja muutoinkin harmaan talouden torjunnassa olisi kiinnitettävä erikseen huomiota siihen, aiheuttavatko lainsäädäntötoimet tarpeetonta hallinnollista taikka yleisemmin sääntelytaakkaa, ja jos näin on, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin taakan vähentämiseksi. Kysymys voi olla muun muassa lainsäädännön yksityiskohdista, lakisääteisten velvollisuuksien valvonnan organisoinnista tai sääntelyvaihtoehtojen uudelleenarvioinnista. Esimerkkinä viimeksi mainitusta on se, että harmaan talouden toimenpiteet on mahdollista kohdistaa yhtäältä kaikkiin toiminnanharjoittajiin taikka ainoastaan niihin, jotka ovat syyllistyneet väärinkäytöksiin. Tämä jaottelu sisältää näin ollen sen, että aikaisempaa vakavammin arvioidaan ankarampien hallinnollisten sanktioiden tai rangaistusten soveltamista sen sijaan, että velvoitettaisiin myös rehelliset toiminnanharjoittajat kantamaan suhteettoman raskasta hallinnollista taakkaa ja sääntelytaakkaa. Edellä mainittu johdattaa myös kysymykseen siitä, minkälaisia sanktioiden tulee olla. Kustannustehokkuutta silmällä pitäen tulee soveltaa niin usein kuin se vain on mahdollista taloudellisia sanktioita. Nämä voivat olla rikosoikeudellisia, kuten yhteisösakko, taikka hallinnollisia seuraamusmaksuja. Sen sijaan jos toiminnanharjoittajan varallisuusrajoituksen estäessä taloudellisen sanktion toimeenpanon on sovellettava ei-taloudellisia sanktioita, kuten liiketoimintakieltoa taikka vankeusrangaistusta. (Becker

1968). Tärkeä lähtökohta on myös se, että symbolista lainsäädäntöä vältetään, ja siirrytään enemmän aidosti harmaata taloutta vähentävään toimintaan.

Seitsemänneksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on vastedes otettava huomioon läpäisyperiaatteella, kun lainsäädäntöä muutetaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ei tule tyhjentyä siihen, että kulloinkin pyritään toteuttamaan hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä omaksutut toimenpiteet. Harmaa talous ja tarvittavat toimet sen torjumiseksi on otettava huomioon muutoinkin lainsäädäntöä kehitettäessä, kuten jossain määrin Suomessa on tapahtunut. Ajokorttilain muutos ja eräiden valmisteverolakien muutokset sekä säätiölain uudistus ovat esimerkkejä tällaisesta lähestymistavasta. Toisaalta sääntelyä purettaessa on myös otettava huomioon sanottu päämäärä, toisin sanoen se, etteivät harmaa talous ja talousrikollisuus pääse kasvamaan sääntelyn purkamisen myötä.

Kahdeksanneksi voimavarat ja niiden riittävyys on turvattava. Huoli resursoinnista nousi esille useissa haastatteluissa. Esimerkiksi talousrikossyyttäjien osalta tilanne muodustui hyvin hankalaksi, mikäli nykyiseen ohjelmaan kytketyt lisäresurssit poistetaan. Kaiken lisäksi se koulutus, joka talousrikossyyttäjien koulutukseen on uhrattu, valuisi samalla hukkaan. Haastattelujen mukaan keskeinen kysymys on myös esimerkiksi erityistarkastuksiin ja julkisselvityksiin käytössä olevien varojen riittävyys. Jos näitä leikataan, lisääntyy myös piiloon jäävien rikosten määrä. Nykyisillä varoilla pystytään vastaamaan aitoihin ongelmatapauksiin. Julkisselvitysmenettely on osoittautunut odotuksia merkittävämmäksi. Se on tuottanut velkojille ja myös valtiolle paljon enemmän varoja kuin mitä siihen on panostettu. Esimerkiksi vuosina 2011 – 2013 tehdyistä erityistarkastuksista 75 prosenttia johti toimenpiteisiin, puolet näistä oli rikostapauksia. Tässä yhteydessä ei voi olla korostamatta sitäkään, että jos harmaan talouden torjuntaketjun resursointi jossain kohtaa ”vuotaa” hankaloittaa se harmaan talouden torjuntaa kokonaisvaltaisesti.

Haastatteluissa nousi vahvasti esille tarve panostaa harmaan talouden torjuntaan vastedeskin. Tämä ei luonnollisestikaan voisi tapahtua ilman riittäviä määrärahoja. Tärkeässä asemassa ovat ainakin seuraavat seikat:

- Koko harmaan talouden torjuntaketjuun on investoitava tasaisesti ja riittävästi. Jos torjuntaketju vuotaa yhdestäkin kohtaa, se vuotaa kaikkialta.
- Kysymys ei ole pelkästään riittävästä määrärahoista, vaan myös ammattitaidon kehittämisestä ja ylläpitämisestä monimutkaistuvissa talousrikosjutuissa. Samalla ei voi olla viittaamatta siihen, että juttujen vaikeusastetta kasvattaa edelleen laajeneva lainsäädäntö, jolla harmaata taloutta ja talousrikollisuutta pyritään saamaan kuriin.
- Yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden kustannustehokkuuteen on kiinnitettävä vaikutusarvioinneissa tai viimeistään jälkiseurannassa huomiota. Tällä hetkellä kritiikkiä voidaan kohdistaa esimerkiksi ns. kuittivalvonnan edellyttämiin resursseihin verrattuna voimavaroihin, joita on suunnattu aggressiivisen verosuunnittelun jäljittämiseen.

- Ellei riittäviä voimavaroja uhrata harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaketjuun, on varauduttava siihen, että talousrikosten rangaistukset sekä muiden lainvastaisuuksien sanktiot säädetään aikaisempaa ankarammiksi. Muussa tapauksessa odotettavissa on se, että harmaa talous ja talousrikollisuus tulevat kasvamaan.

Edellä mainitun perusteella on suositeltavaa, että tulevalla hallituskaudella jatketaan saman suuruista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rahoitusta kuin tällä hallituskaudella on tapahtunut.

Yhdeksänneksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan painopistettä on siirrettävä rakennusalaista yleisemmin kaikille toimialoille. Se, että rakennusala on ollut harmaan talouden torjunnan painopiste, on puollettavissa sillä, että alan vuositaisesta verokertymästä jopa joka viides euro kuuluu riskivyyöhykkeeseen. (Muinonen 2014) Toisaalta haastatteluissa ilmenneiden käsitysten mukaan harmaa talous olisi vähentynyt rakennusallalla sitä mukaa kuin uutta lainsäädäntöä on tullut voimaan. Tässä suhteessa vastedes on tärkeää, että huolehditaan voimassa olevien keinojen tehokkaasta toimeenpanosta sekä toteutetaan ne toimenpiteet, jotka vielä vuoden 2015 alussa ovat toteuttamatta. Tässä voidaan mainita erityisesti rakennusalan valtuutettu urakoitsijajärjestelmä. Rakennusallalla sovellettavasta harmaan talouden torjuntajärjestelmän vaikutuksista olisi tehtävä parin vuoden kuluttua erillinen selvitys. Haastatteluissa oletettiin vaativan tämän verran aikaa ennen kuin vaikutusarvio olisi luotettavasti tehtävissä. Samalla tämä selvitys tarjoaisi perustaa lainsäädännön, resursoinnin ja muiden toimien tarkistamiselle ja eräiltä osin tuloksia voitaisiin hyödyntää myös mallina harkittaessa tiettyjen toimenpiteiden ulottamista muille toimialoille.

Sitä vastoin esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisallalla ei vaalikaudella 2012–2015 ole ryhdytty mainittaviin toimenpiteisiin harmaan talouden torjumiseksi. Näin on siitä huolimatta, että esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 9/2010 vp nimenaan korostettiin, että harmaan talouden torjuntaan majoitus- ja ravitsemisallalla on keskitettävä erityistä huomiota; myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä ja kehysriihen päätöksessä mainittiin eräitä toimenpiteitä, joihin majoitus- ja ravitsemisallalla olisi tullut ryhtyä. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että harmaa talous olisi tällä allalla supistunut aikaisempaan verrattuna ja ilman erityisiä toimenpiteitä.

Kymmenenneksi myös lakien täytäntöönpanoon on kiinnitettävä huomiota. Useissa haastattelulausunnoissa ilmeni se, ettei niinkään lainsäädäntöön olisi tarvetta kajota, vaan lain täytäntöönpanoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Esimerkiksi eräs oikeustieteen edustaja korosti sitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaa sääntelyä ei olisi sellaisenaan tarvetta muuttaa, mutta oikeuskäytännössä RL 9 luvun soveltamiskäytäntöä tulisi terävöittää. Tällöin yhteisösakkoa tulisi vaatia ja myös tuomita aikaisempaa useammissa tapauksissa. Yhteisösakko tulisi määrätä myös nykyistä suurempana. Haastatteluissa mainittiin myös ettei rangaistusasteikkojen kiristämisen tarve sellaisenaan olisi tarpeen, mutta tuomioistuinten tulisi tuomita lähelle maksimia olevia rangaistuksia törkeistä talousrikoksista. Liiketoimintakiellosta annettuun lakiin sisältyviä puutteita ei

myöskään kategorisesti kritisoitu, vaan sitä, että syyttäjät eivät välttämättä näe liiketoimintakiellon hyötyjä ja tyytyvät vaatimaan kolmen vuoden liiketoimintakieltoa seitsemän vuoden liiketoimintakiellon asemasta.

Harmaan talouden torjunnassa on entistä systemaattisemmin seurattava, miten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa palveleva lainsäädäntö pannaan täytäntöön, eikä suinkaan vain sitä, miten lait on itsessään laadittu ja minkälaisia tavoitteita niille on alun perin asetettu.

26 Konkreettisia toimia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi

26.1 Talousrikosprosessien keston lyhentäminen

Selvityksessä nousi esille lukuisia keinoja, joiden avulla talousrikosprosessin kesto voidaan edelleen lyhentää. Esimerkiksi hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole vielä otettu määrätietoisesti ja systemaattisesti käyttöön vähäisissä rikoksissa, vaikka tällä mitä todennäköisimmin edistettäisiin mainitun päämäärän toteutumista. Tarpeettomien tiedonvaihdon esteiden purkaminen palvelee todennäköisesti tätä päämäärää myös samalla, kun näin edistetään talousrikosten selvittämisen kustannustehokkuutta muutoinkin. Toisaalta talousrikosprosessien keston lyhentämiseen tähdättäessä keskeiseksi saattavat nousta mahdollisimman käytännölliset menettelytavat.

Yksinkertainen verotarkastusta ja talousrikostutkintaa nopeuttava toimenpide olisi velvoittaa pankit toimittamaan tilitiedustelujen vastaukset sähköisessä muodossa niitä pyytävälle viranomaisille. Verolainsäädäntöön tulisi myös lisätä pankeille kielto ilmoittaa tehdystä tilitiedustelusta sen kohteelle.

Asiantuntijahaastattelujen valossa yhteistyö on olennainen tekijä talousrikosprosessin lyhentämiseksi, mutta se edellyttää resurssien olevan koko talousrikostorjuntaketjussa tasavahvat ja riittävät. Projektimaisesti hoidettuna jutut etenisivät tavanomaista nopeammin. Verorikosasioissa Verohallinnon prosessin nopeuttamisella voisi olla merkittävä vaikutus. Osittain tähän on pyritty jo luopumalla vuonna 2014 verovelvollisen kahdenkertaisesta kuulemisesta tarkastuksen ja maksuunpanon yhteydessä.

Eräässä lausunnossa pidettiin tärkeänä luopumista adheesioperiaatteesta eli siitä, että asianomistajan vaatimuksia ajetaan saman rikosjutun yhteydessä: esimerkiksi isoissa nettipetosasioissa vahingonkorvausasiat pitäisi erottaa omaksi vahingonkorvausprosessiksi. OM antaa lähiaikoina hallituksen esityksen rikoslain 10 luvun muuttamisesta. Sinne tulee esitys myös menettelystä, jolla ulkomailla oleva omaisuus voidaan asianomistajan pyynnöstä vaatia Suomessa konfiskoitavaksi valtiolle ja asianomistaja saa palautuneesta omaisuudesta vahingonkorvauksensa katetuksi.

Tutkimis- ja syytepakosta luopuminen mahdollistaisi myös irrottautumisen sellaisista vanhoista jutuista, joista ei ole odotettavissa sen enempää rikoshyötyä kuin käytännössä mitään merkitsevää tuomiotaakaan.

26.2 Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Talousrikosten seuraamusjärjestelmä tulisi selvittää kokonaisuutena ottaen huomioon rikosoikeudelliset, hallinnolliset, taloudelliset ja liiketoimintaan kohdistuvat seuraamuk-

set sekä niiden tosiasialliset täytäntöönpanomahdollisuudet ja vaikutukset. Yhteiskunnalla ei pitäisi olla varaa pelkästään nimellisiksi jääviin toimenpiteisiin. Lainvastainen ja rikollinen toiminta pitää pystyä katkaisemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eikä niukkoja resursseja pitäisi kohdistaa toimintaan, josta ei ole odotettavissa mitään tosiasiallisia tuloksia.

Seuraavassa on tarkasteltu esiin sekä tässä selvityksessä että jo aiemmissa yhteyksissä esiin tuotuja ja tarpeellisiksi katsottuja seuraamisjärjestelmän kehittämisen osatekijöitä. Aihe vaatisi kuitenkin kattavaa ja kokonaisvaltaista selvitystä koko seuraamisjärjestelmän toimivuudesta ja sen tosiasiallisista vaikutuksista talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen. Osa mainituista toimenpiteistä kytkeytyy myös talousrikosprosessin keston lyhentämiseen.

26.2.1 Törkeiden talousrikosten rangaistusasteikkojen ja verorikosten tunnusmerkistöjen tarkistaminen

Eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään TrVM 9/2010 vp, että hallituksen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi. Myös valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena oli selvittää ja valmistella tarvetta tarkistaa rangaistusasteikkoja ja kvalifioitujen tekemuotojen tarvetta rikosten törkeyden mukaan. Tässä voidaan viitata ensinnäkin tarkastusvaliokunnan mietinnössä esille nostettuihin näkökohtiin. Toiseksi aikaisemmin on korostettu kiinnijäämisriskin olennaista merkitystä talousrikollisuuden torjunnassa. Toisaalta jos poliisien, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja leikataan, seurauksena on vääjäämättä talousrikollisuuden kasvu, ellei rangaistuksia kovenneta. Lisäksi on syytä mainita se, että ankarammat rangaistukset mahdollistavat syyttäjahaastattelujen mukaan paremmin syyteneuvottelujen hyödyntämisen.

Törkeiden talousrikosten rangaistuksia on samalla arvioitava laajemmassa kontekstissa. Ensinnäkin huomioon on otettava kaikki seikat, jotka ovat omiaan lieventämään ja toisaalta koventamaan tosiasiallisia seuraamuksia. Esimerkkeinä voidaan mainita *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen, itsekriminointisuoja ja syyteneuvottelut. Toiseksi on pantava merkille, ettei avainasemassa ole suinkaan rangaistuksen arvo sellaisenaan vaan rangaistuksen odotusarvo: viimeksi mainitussa rangaistuksen ohella huomioon otetaan kiinnijäämisriski.

Verotukseen liittyviä rikoksia koskevat säännökset ja tunnusmerkistöt ovat peräisin ajalta, jolloin verotus tapahtui merkittävästi nykyisestä poikkeavassa muodossa ja toimintaympäristössä. Tulisi käynnistää selvitys verorikoksia koskevien rikoslain säännösten ajanmukaisuus ja kattavuus nykymuotoisessa, automatisoituvassa ja sivullisen tiedonantovelvollisuuksiin tukeutuvassa verotusmenettelyssä. Samalla tulisi selvittää sivullisen tiedonantovelvollisuuteen ja verotuksen vaikeuttamiseen liittyviä kriminalisointeja tai hallinnollisia sanktioita.

Törkeiden talousrikosten rangaistusten enimmäismäärää tulisi korottaa nykyisestä neljästä vuodesta vankeutta kuuteen vuoteen vankeutta. Samalla on selvitettävä verorikos- ja muiden talousrikossäännösten ajanmukaisuus ja kattavuus nykyisessä toimintaympäristössä. Lisäksi on selvitettävä, onko verovalvonnan vaikeuttaminen aiheellista kriminalisoida. Viimeksi mainitulta osin mallia lainsäädännölle voidaan saada Ruotsista.

26.2.2 Syyteneuvotteluja koskevan lainsäädännön kehittäminen

Oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa, kuten lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 5/2014 vp on edellytetty. Tällöin olisi paikallaan kiinnittää huomiota erikseen muun muassa siihen, millä tavalla järjestelmä vaikuttaa talousrikollisuuden torjuntaan. Toisaalta syyteneuvottelumenettelyn käytännön merkityksen on haastattelujen valossa oletettu jäävän vähäiseksi, joten menettelyllä ei sanottavastikaan nopeutettaisi talousrikosprosessia. Tätä taustaa vasten on syytä kehittää syyteneuvottelumenetelmää vastedes siten, että sillä paremmin edistettäisiin menetelmän alkuperäistä tavoitetta.

Syyteneuvottelumenetelmän toimeenpanoa on seurattava tarkasti arvioiden pystytäänkö näin tosiasiallisesti lyhentämään talousrikosprosessien kestoja. Samassa yhteydessä on selkiinnyttävä lainsäädäntöä muun muassa siltä osin, mistä syyteneuvotteluissa loppujen lopuksi olisi tarkoitus neuvotella. Samoin tulee seurata mahdollisia epätoivottavaa käyttäytymistä, kuten sitä, yleistyykö järjestäytyneessä rikollisuudessa tilanne, jossa joku tunnustaa rikokset ja päästääkseen päämiehensä vastuusta. Luonnollisestikaan syyteneuvottelumenetely ei saa johtaa rikosoikeusjärjestelmälle ominaisen pelotevaikutuksen murenemiseen. Arvioinnin kohteeksi on otettava myös se, edistäisivätkö syyteneuvottelut paremmin talousrikosprosessin keston lyhentämistä, mikäli enimmäisrangaistukset talousrikoksista olisivat ankarammat. Viimeksi mainittu näkökantaa indikoi sitä, kuinka erilaiset harmaan talouden torjuntakeinot tukevat toinen toisiaan.

26.2.3 Törkeä kiskonnantapainen työsyRJintä

Ihmiskauppatyöryhmän mietinnössä on liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 3 momenttia ehdotettu muutettavaksi siten, että momentin 5 kohdassa mainittaisiin RL 47 luvun 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty kiskonnantapainen työsyRJintä.¹¹⁰ Hallituksen esityksessä HE 103/2014 vp, joka annettiin eduskunnalle 28.8.2014, ehdotettiin, että liiketoiminnassa kiskonnantapaiseen työsyRJintään syyllistynyt henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Sitä vastoin lain muutos ei koskisi RL 36 luvun 7 §:ää, jossa säädetään törkeästä kiskonnasta. Lisäksi haastattelujen mukaan käytännössä on ilmennyt kiskonnantapaista työsyRJintää, jossa osaa työntekijöistä on pidetty lähes orjuudentyyppisis-

¹¹⁰ Ks. lähemmin Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2012. Ihmiskauppatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki.

sä olosuhteissa. Tällaiset havainnot puhuvat vahvasti sen puolesta, että rikoslain säännöksiä tältä osin muutetaan ja selvennetään.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 3.3 §:ään tulisi sisällyttää rikoslain 36 luvun 7 §:n mukainen törkeä kiskonta. Viimeksi mainitun säännöksen perusteella tuomitaan henkilöt, jotka ovat syyllistyneet törkeään kiskonnantapaiseen työsyryntään. Olisi ristiriitaista, jos perustekomuodon perusteella voitaisiin tuomita liiketoimintakieltoon, muttei törkeän tekemuodon perusteella.

26.2.4 Rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn kehittäminen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä olisi tarkistettava siten, että rikos jaetaan perustekomuotoon ja törkeään tekemuotoon. Kriminalisoinnin uudistaminen korostaisi julkisten rekisteritietojen luotettavuuden tärkeyttä ja tarkoituksellisesti aikaansaatuja väärin rekisterimerkintöjen moitittavuutta. Lisäksi uudistuksen myötä rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikon rakenne olisi sopusoinnussa useimpien muiden rikosten rangaistusasteikkojen kanssa. Toisaalta selvitystä tehtäessä asiantuntijahaastatteluissa rekisterimerkintärikoksen uudistaminen ei saanut jakamatonta kannatusta. Uudistusta tulisi edelleen harkita, koska talousrikostutkinnassa todellisten toimijoiden jäljittäminen on osoittautunut käytännössä hyvin hankalaksi. Jos rekisterimerkintärikoksesta seuraamuksena on lähinnä sakkoa, rangaistuksen pelotevaikutus on riittämätön, ja talousrikosten tutkinta hankaloituu myös tämän vuoksi.

On syytä korostaa edelleen sitä, että rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn osalta tulee selvittää vallitseva tilanne, ja arvioida kriittisesti, pystytäänkö nykyisen oikeustilan turvin edistämään rekisterien luotettavuutta tavoitellulla tavalla. Syyttäjäpuolelta tuotiinkin esille, ettei rekisterimerkintärikoksen funktiota ole aina tältä osin ymmärretty. Toiseksi rekisterimerkintärikos olisi sisällytettävä niihin rikoksiin, jotka ovat julkisissa hankinnoissa ehdokkaiden ja tarjoajien pakollisia poissulkemisperusteita.

26.2.5 Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti mietinnössään TrVM 9/2010 vp huomiota oikeushenkilön rangaistusvastuuseen, josta on säädetty RL 9 luvussa. Ensinnäkin vastuun kohdentaminen oikeushenkilön piirissä tehdystä rikoksesta on aiheuttanut ongelmia erityisesti talousrikoksissa. Tällöin monivaiheisen rikossuunnitelman taustalla olevat suunnittelijat, rahoittajat tai tosiasialliset johtajat ovat vaikeammin saatettavissa vastuuseen kuin yksittäisiä osatekoja tehneet apulaiset (HE 197/2008 vp). Toiseksi yhteisösakko on katsottu erityisen perustelluksi silloin, kun kysymys on huolellisesti suunnitellusta toiminnasta, koska seuraamuksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on tällöin suurimmillaan. Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta on perusteltu sillä, että rikokset liittyvät yhteisömuotoisten yritysten toimintaan ja rikoksilla tavoiteltu hyöty nousee erittäin suureksi (HE 95/1993 vp). Tarkastusvaliokunta edellyttikin, että oikeushenkilön rangaistus-

vastuu nostetaan kriittisen arvioinnin kohteeksi yhtäältä yhteisösakon tuomitsemisen edellytysten osalta sekä toisaalta yhteisösakon suuruuden osalta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun arviointia ei sisällytetty valtioneuvoston 19.1.2012 hyväksymään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan, koska oikeushenkilön rangaistusvastuun sääntelyssä ei havaittu merkittäviä ongelmia. (Hallituksen julkaisusarja 4/2014) Tätä selvitystä varten tehdyissä haastatte- luissa ilmeni kuitenkin kritiikkiä oikeushenkilön rangaistusvastuuta silmällä pitäen. Esi- merkiksi yhteisösakot ovat olleet hyvin alhaisia, ja erään haastateltavan mukaan niitä pitäisi korottaa selvästi nykyistä korkeammiksi tai toisen haastateltavan mukaan niin, että päästäisiin lähemmäksi kartellijutuissa tuomittavia seuraamusmaksuja. Mainittakoon, että asfalttikartellitapauksessa KHO:2009:83 yksi vastaajista tuomittiin 68 miljoonan euron seuraamusmaksuun ja kolme vastaajista hieman alle viiden miljoonan euron seuraamus- maksuihin. Muiden yhtiöiden seuraamusmaksut olivat edellä mainittuja pienemmät.

Oikeushenkilöiden rangaistusvastuuta koskien on käynnistettävä selvitys- ja valmistelutyö siitä, että yhteisösakkoa voitaisiin käyttää aikaisempaa tehokkaammin talousrikosten tor- juntakeinona.

26.2.6 Liiketoimintakiellon tehostaminen

Tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 9/2010 vp ja valtioneuvoston periaatepäätök- seen sisältynyt toimenpide-ehdotus liiketoimintakiellon tehostamisen valmistelusta on edelleen kesken. Näin ollen uuteen toimintaohjelmaan olisi syytä harkita sisällytettäväksi ehdotus siitä, että liiketoimintakieltoa tehostetaan arviomuistion saadun lausuntopalaut- teen pohjalta. Liiketoimintakiellon tehostamista myös rajat ylittävissä tapauksissa olisi syytä selvittää. Lisäksi liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentamista kilpailuoikeuden rikkomistapauksiin (kartellit) voisi olla syytä selvittää ottaen huomioon kilpailuoikeudel- linen leniency-järjestelmä (seuraamuksen alentamista ja seuraamuksen alentamista kos- keva järjestelmä). Viimeksi mainitun kysymyksen selvittämistä puoltaa muun muassa se, että oikeustila on tällä hetkellä epämääräinen. (Kilpailulaki 2010) Toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle laaditussa, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan selvi- tyksessä asiaan otettiin kantaa (30.4.2014).

Ensinnäkin oikeusministeriössä kesken oleva liiketoimintakiellon tehostamista koskeva han- ke on vietävä mahdollisimman nopeasti läpi ja liiketoimintakiellon tehostamista on jatket- tava myös muutoin käytännön kokemuksiin nojaten. Toiseksi liiketoiminnasta annettua lakia on selkeytettävä siltä osin, että talousrikosten ohella myös muut selkeät lainvastaisuu- det voisivat johtaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Lisäksi liiketoimintakiellosta anne- tun lain 3.3 §:ään tulee sisällyttää maininta rikoslain 36 luvun 7 §:n mukaisesta törkeästä kiskonnasta.

26.2.7 Hallinnollisten seuraamusmaksujen kehittäminen

Hallinnollisia seuraamusmaksuja käytetään esimerkiksi tilaajavastuulain rikkomuksen sanktiona sekä kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain rikkomisen sanktiona. Käytännössä on aiheellista harkita hallinnollisten seuraamusmaksujen, kuten laiminlyöntimaksujen käytön laajentamista sekä samalla sitä, ovatko maksuseuraamukset niin uskottavalla tasolla, että niillä on riittävä pelotevaikutus.

Hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyy myös eräitä erityisnäkökohtia. Ensinnäkin EVL 16 §:n 5 kohdan mukaan sakot, seuraamusmaksut eivätkä muut sanktionluonteiset maksuseuraamukset eivät ole tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja. Tältä osin puheena olevat hallinnolliset maksuseuraamukset, kuten erilaiset laiminlyöntimaksut, tulisi katsoa automaattisesti vähennyskelvottomiksi tuloverotuksessa. Vähennyskelvottomuus on omiaan lisäämään seuraamuksen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Toiseksi *ne bis in idem* -periaatteen osalta olisi käynnistettävä selvitystyö, jossa arvioidaan periaatteen soveltuvuutta ja soveltamista tapauksissa, joissa on kysymys muista hallinnollisista tms. maksuseuraamuksista kuin veron- ja tullinkorotuksista. Tällä tavalla osaltaan selkeytettäisiin oikeustilaa ja näin ollen vähennettäisiin oikeuslaitoksen kuormittamista periaatetta koskevilla jutuilla. Erityisen tärkeässä asemassa selvitystyön tekeminen olisi siksi, että hallinnolliset maksuseuraamukset ovat keskeisessä asemassa harmaan talouden sanktiona.

Esimerkiksi rakennusalan yritystarkastuksilla ongelmiksi ovat osoittautuneet työaikalain mukaisen työaikakirjanpidon puuttuminen sekä yli- ja sunnuntaitöiden korvaamatta jättäminen. Varsinkin pienissä, usein ulkomaalaisten omistamissa yrityksissä työaikakirjanpito perustuu pitkälti tuntiappuihin ja on sekavaa.¹¹¹ Tätä taustaa vasten keskeisenä on pidettävä muun muassa asianmukaisen työaikakirjanpidon pitämistä ja työaikakirjanpidon laiminlyönnistä määrättävien sanktioiden kiristämistä. Työaikalain 42.1 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo työaikakirjanpitoa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava *työaika rikkomuksesta* sakkoon. Pykälän 3 momentin mukaan työaikakirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta työaika rikkomuksesta, joka on tehty työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain 47 luvun 2 §:ssä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan työnantaja tai tämän edustaja, jonka laiminlyönti tapahtuu tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta, tuomitaan *työaika suojelurikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. *Käytännössä tehokkaat hallinnolliset seuraamukset voisivat myös näissä tilanteissa toimia raskaan rikosprosessin korvikkeena.*

Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa tulee laajentaa edelleen ensinnäkin uusiin lakeihin, joita harmaan talouden torjumiseksi säädetään. Tässä voidaan mainita potentiaa-

¹¹¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö. Harmaa talous. Valvontatilastoja 2013. Kirjoittaja on Tapio Holopainen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta (Työsuojelun vastuualue).

lisena esimerkkinä tyyppihyväksytyjä kassalaitteita koskeva laki. Toiseksi hallinnollisilla seuraamusmaksuilla tulisi eräissä tapauksissa korvata varsinaiset rikosoikeudelliset sanktiot. Tässä voidaan mainita erityisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttö sakkorangaistuksen sijasta vähäisissä rikoksissa. Kolmanneksi hallinnollisten seuraamusmaksujen tulee olla vähennyskelvottomia tuloverotuksessa muun muassa, jotta näin lisätään seuraamusten ennaltaehkäisevää vaikutusta. Lisäksi ne bis in idem -periaatteeseen liittyen hallinnollisista seuraamusmaksuista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista on tehtävä samanlainen selvitys kuin veron- ja tullinkorotuksista on jo tehty.

26.2.8 Veronumerojärjestelmän sanktioinnin kehittäminen

Työturvallisuuslain 63 §:ssä säädetään työturvallisuusrikkomuksesta, joka koskee myös henkilöä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetystä velvollisuudesta. Työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan sakkoon.

Työntekijät eivät ole itse vastuussa henkilötunnisteen pitämisestä eivätkä siinä olevien tietojen oikeellisuudesta. Työturvallisuuslain rangaistusuhka kohdistuu vain rakennuttajaan, pääurakoitsijaan ja työnantajaan mutta ei työntekijään.

Prosessieconomisesti olisi tarkoituksenmukaisempaa, että sakkorangaistuksen sijasta edellä mainitusta laiminlyönnistä tuomittaisiin hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Veronumerojärjestelmää tulee kehittää myös siten, että työntekijät ovat vastuussa henkilötunnisteen pitämisestä sekä tietojen oikeellisuudesta. Tämä koskee paitsi nykyisin voimassa olevaa veronumerojärjestelmää myös mahdollista järjestelmän laajentamista muille toimialoille.

26.2.9 Rikoshyödyn poisottamiseen liittyvän säännösten tarkistaminen

Aiemmin tässä raportissa on käsitelty käännetyn todistustaakan mahdollista käyttöönottoa ja sen käynnissä olevaa valmistelutyötä. Tämän lisäksi olisi tarpeen ottaa rikoshyödyn poisottamiseen liittyvät säännökset ja toimenpiteet kokonaisuudessaan tarkastelun kohteeksi.

Erityisesti talousrikostutkijoiden ja syyttäjien kyselyyn antamissa vastauksissa rikoshyödyn poisottamiseen tähtääviä toimenpiteitä ja toimivaltuuksia pidettiin riittämättöminä. Yksittäisenä esimerkkinä vastauksissa tuotiin esille, että turvaamistoimille pitäisi ulosottolakiin saada muun ulosottoperinnän keskeyttävä vaikutte. Nyt on tapauksia, joilla vakuustakavarikossa olevia varoja "syödään" tekemällä keinotekoisia velkomustuomioita, jotka ulosotto panee täytäntöön nimenomaan vakuusvaroista. Pakkokeinojen pitäisi siis erottaa täytäntöönpanon ulkopuolelle kyseinen varallisuus ainakin siksi aikaa, kunnes se asia, missä turvaamistoimesta on määrätty, on ratkaistu.

Ruotsissa varoihin kohdistettu rikostorjunta on ollut keskeisessä asemassa järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden kuten talousrikollisuuden torjunnassa. Siellä on vuonna 2014 julkaistu laaja selvitys koko varoihin kohdistuvan rikostorjunnan sääntely- ja toimintaketjusta ja eri vaiheisiin liittyvistä ongelmista ja kehitystarpeista.¹¹²

Suomessa tulisi käynnistää poikkihallinnollinen selvitys rikoksella saadun hyödyn poisottamiseen liittyvän säännösten toimivuudesta ja kehittämistarpeista sekä tähän prosessiin liittyvän viranomaistoiminnan kehittämistarpeista.

26.3 Viranomaisten tietojen saannin ja tietojen vaihdon kehittäminen

Viranomaisten välisten tietojen käytön ja tietojen vaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen olisi kustannustehokkain keino tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Vaikka näissä asioissa on viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana tapahtunut merkittävää kehitystä, paljon rajoitteita löytyy sekä säännösten että viranomaiskulttuurien seurauksena.

26.3.1 Rahanpesun torjuntaa varten annettujen ilmoitusten hyväksikäyttö harmaan talouden torjunnassa

Rahanpesulain 37 §:n mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen saamia tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Ns. pakotelakipakettiin sisältyvän rahanpesulain muutoksen seurauksena saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä näihin liittyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Käytännössä tämä ei ilmeisesti juuri lisää tietojen käyttömahdollisuuksia.

Mm. OECD:n viime vuonna julkaisemassa raportissa verorikosten tehokkaammasta torjumisesta viranomaisyhteistyön avulla¹¹³ on korostettu rahanpesun valvontaa varten annettujen ilmoitusten merkitystä verorikosten torjunnassa. Useissa OECD:n jäsenvaltioissa nämä tiedot ovat valtioiden veroviranomaisten tai verorikostutkintaa suorittavien yksiköiden käytettävissä, joissakin valtioissa epäilyttäviä liiketoimintaa koskevat ilmoitukset menevät suoraan verohallinnon analysoitaviksi. Esimerkiksi Ruotsissa epäilyttäviä liiketoimintaa koskevat ilmoitukset vastaanottava Finanspolisen toimittaa verohallinnolle ja muille viranomaisille ilmoitukset, jotka sen arvion mukaan saattavat olla merkityksellisiä näiden valvontatehtävän kannalta.

¹¹² ”Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning.” Brå Rapport 2014:2010. Suomen nettu tiivistelmä: Seuraa rahaa – käsikirja varoihin kohdistuvasta rikostorjunnasta Ruotsissa. Harmaan talouden selvitysryhmä. Selvitys 20/2014

¹¹³ OECD (2013a). Effective Inter-Agency Co-operation in fighting Tax Crime and other Financial Crimes, Second Edition 2013

Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset sisältävät Verohallinnon kannalta kiinnostavia tietoja toisaalta kansainvälisistä, esimerkiksi veroparatiiseihin suuntautuvista rahan siirroista ja liiketoimista, toisaalta suurista pimeiden palkkojen maksuun viittaavista käteisnostoista tai valuutanvaihtoista. Verohallinnon omat taustatiedot ja tietojärjestelmät antavat näiden tietojen analysointiin ja vertailuun erilaiset mahdollisuudet kuin poliisilla käytettävissä olevat. Parhaat tulokset tässäkin voidaan saavuttaa viranomaisten yhteistyötä kehittämällä. Mitään periaatteellista estettä tietojen käyttömahdollisuuksien laajentamiseen OECD:n suosituksen mukaisesti ei esimerkiksi kansainvälisen rahanpesun torjuntajärjestelmän kannalta ole.

Rahanpesulakia tulisi muuttaa siten, että rahanpesun valvontaa varten saadut epäilyttäviä liiketoimintaa koskevat ilmoitukset voitaisiin luovuttaa Verohallinnon ja tarvittaessa myös muiden viranomaisten käyttöön näiden lakisääteistä valvontatehtävää varten.

26.3.2 Velvoitteidenhoitoselvitysten kehittäminen

Tällä hetkellä ongelmana on, että eläkevakuutusten maksutietoja ei ole käytettävissä velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaessa. Nämä tiedot ovat hajallaan eläkevakuutusyhtiöissä eivätkä esimerkiksi kootusti ETK:ssa. Tältä osin tavoiteltavaa on eläkevakuutusmaksutietojen keskittäminen, että ne olisivat helposti saatavilla ja käytettävissä velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaessa. Tämä palvelisi luonnollisesti myös tilaajavastuulain mukaisten tilaajan velvoitteiden hoitamista.

Toinen ongelmakohta piilee siinä, että poliisin tietoja ja tietoja tuomioista ei ole käytettävissä velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaessa. Nämä tiedot vaatisivat tulkintaa, mikä ei sovellu Harmaan talouden selvitysyksikön massamenettelyyn, jossa käsitellään suuria tietomassoja kuuden henkilön voimin. Tältä osin olisi aiheellista selvittää, missä määrin ja millä keinoin tätä tietovajetta voitaisiin pienentää.

Näin ollen velvoitteidenhoitoselvitysten käytön laajentamista on jatkettava edelleen. Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevaa lainsäädäntöä on kehitettävä siten, että sen tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan käyttää nykyistä laajemmin viranomais-toiminnassa. Pyrkimyksenä tulisi olla selvitysyksikön tarjoaman viranomais-tietorajapinnan käyttö selvitysyksikön kaikkiin keskeisiin velvoitteidenhoitoselvitysasiakkaisiin. Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa tulisi laajentaa siten, että se mahdollistaisi muun muassa työsuojeluhallinnon, ulkomaalaislupien, yritystukien ja elinkeinolupien myöntäjien selvityspyynnöt sellaisessa tilanteessa, jossa veroihin ja muihin lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamisen valvominen liittyy viranomaisen lakisääteiseen tehtävään. Lisäksi olisi tarpeen selvittää, tulisiko velvoitteidenhoitoselvitystä koskevia säännöksiä muuttaa esimerkiksi siten, että esitutkinta-viranomaisen velvoitteidenhoitoselvityspyyntö voitaisiin tehdä myös muusta kuin organisaatiohenkilöstä ja muustakin kuin organisaation toimintaan liittyvästä epäilystä rikoksesta.

26.4 Tilaajavastuulain uudistaminen ja verovelkarekisteri

26.4.1 Nykymuotoisen tilaajavastuulain toimivuuden parantaminen

Tilaajavastuulain soveltamisalaa ja samalla sen merkitystä on rakennusalan osalta kuluvalle vaalikaudella kehitetty poistamalla toiminnan ja sopimussuhteen vakiintuneisuuden merkitys selvitysvelvollisuuden rajaajina ja ulottamalla selvitysvelvollisuus myös itsenäisiin yrittäjiin, jotka eivät itse toimi työnantajina. Tilaajavastuulain uudistusta valmistelevalle työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikoksentorjuntavaikutusten arviointia koskevassa raportissa¹¹⁴ haastatellut asiantuntijat katsoivat, että työryhmän väliraportissa esitetyistä toimenpiteistä ainoastaan soveltamisalan laajentamisen itsenäisiin yrittäjiin myös muilla toimialoilla kuin rakentamisessa olisi kehittänyt tilaajavastuulakia. Ehdotusta ei toteutettu eikä vakiintuneisuuden merkityksen poistamista edes esitetty.

Perusteluina edellä mainittujen säännösten rajoittamisesta vain rakennusosalle on esitetty lähinnä rakennusalan muita korkeampi harmaan talouden riski. Perustelu on heikko, on vaikea ymmärtää, miksi esimerkiksi telakalla toimivan itsenäisen yrittäjän taustojen tarkistaminen olisi vähemmän tärkeää kuin rakennusosalalla. Sekä säännösten soveltamisen että niiden valvonnan kannalta samat kaikkia toimialoja koskevat säännökset selkeyttäisivät tilannetta ja tehostaisivat lain merkitystä.

Hankintalakiin otetun säännöksen mukaan tilaajan pitäisi varmistaa sopijapuolensa kanssa voimassa olevien työehtosopimusten noudattaminen vain rakennusalaan koskevilla hankinnoilla. Kun kysymys on julkisten varojen käytöstä, ei pitäisi olla ylivoimaista edellyttää voimassa olevien lakien noudattamista kaikilla toimialoilla.

Tilaajavastuulakiin ehdotetun, tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä olevan muutoksen (HE 161/2014 vp) ja verovelkarekisterin yhdistelmänä on syntynyt tilanne, jossa sopijapuoli voi aiemmin vaaditun puhtaana verovelkatodistuksen tai maksusuunnitelman sijaan kerätä itselleen 10 000 euroon nousevat järjestämättömät verovelat, jotka eivät tule tilaajan tietoon. Lopputulos on täysin ristiriidassa yrityssektorin kyselyissä esittämän näkemyksen kanssa, jonka mukaan verovelkojen olemassaolo on tärkein yrityksen luotettavuutta tai epäluotettavuutta osoittava indikaattori.

Verovelkaraja tulisi ainakin puolittaa nykyisestä 10 000 eurosta. Tämän vastapainoksi tulee kehittää yritysten maksuehtoja koskevaa lainsäädäntöä siten, että viivästykset yritysten maksusuorituksissa eivät johtaisi verovelkarekisteriin merkintään aiheettomasti.

¹¹⁴ Markku Hirvonen: Tilaajavastuulain uudistusta valmistelevalle työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikoksentorjuntavaikutusten arviointi; Loppuraportti 1.12.2013

26.4.2 Lähetettyjen työntekijöiden todistukset

Hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp on esitetty muutoksia paitsi tilaajavastuulakiin myös lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin. Haastatteluissa tuotiin esille, että viimeksi mainittu johtaisi lähetettyjen työntekijöiden todistusten vaatimista edellyttäneen käytännön muuttamisen huonompaan suuntaan erittäin vaikeaselkoisella säännöksellä. Tähän saakka tilaajavastuutarkastajat ovat edellyttäneet tilaajan vaativan käytetyistä lähetetyistä työntekijöistä ns. lähetetyn työntekijän todistuksen (E101/A1) esittämistä aina näiden työskentelyn alkaessa. Tältä osin on viitattu myös vuosikirjaratkaisuun KHO:2013:191. Nyt lakiesityksen mukaan tilaajan olisi kirjallisessa sopimuksessa edellytettävä, että sopimuspuoli toimittaa sille työn aloittamisen jälkeen lähetettyjen työntekijöiden todistukset. Käytännössä sopimukset on usein tehty suullisesti. Esityksen mukaan tilaajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu, jos tällaista kirjallista todistusten toimittamiseen velvoittavaa sopimusta ei ole tehty, vaikka todistukset olisi sille toimitettu. Tilaajalla ei olisi yleistä velvollisuutta varmistaa, että sopimuspuoli hoitaa velvoitteensa sopimuskauden aikana, vaan tilaaja täyttäisi velvoitteensa ottamalla sopimuksenteon yhteydessä kirjallisesti esille sopimuspuolen velvollisuuden. Lähetettyjen työntekijöiden ulkomaisen työnantajan velvollisuus todistusten toimittamiseen kirjattaisiin lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin eikä sen laiminlyöntien valvonta kuuluisi enää tilaajavastuutarkastajille, vaan päättyisi harvalukuiselle ryhmälle ulkomaalaistarkastajia ja näistä asioista vähemmän kiinnostuneille poliisille.

Lähetetyn työntekijän todistuksen sääntelyä ei tule muuttaa hallituksen esityksessä HE 161/2014 vp esitetyllä tavalla, vaan lainsäädäntö on mieluummin pidettävä ennallaan.

26.4.3 Tilaajavastuulain kokonaisuudistus

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp mukaan eduskunta edellytti hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Samalla korostettiin, että lain kehittämistarpeita oli eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut useampia mietintöjä ja raportteja viime vuosina tilaajavastuulain uudistamiseen liittyen. Tilaajavastuulain muutoksia koskien vaalikaudella on annettu hallituksen esitykset HE 18/2012 vp, HE 204/2013 vp sekä HE 161/2014 vp. Tilaajavastuulakia on muutettu osittaisuudistuksin, ei kokonaisarviointiin perustuvalla laajalla reformilla. Haastattelujen valossa tähän mennessä toteutettujen osittaisuudistusten vaikutuksia on pidetty verraten vähäisinä ja osin jopa negatiivisina.

Tilaajavastuulain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee ottaa harkittavaksi *tosiasiallisen tilaajavastuun* toteuttaminen. Toisin sanoen verolainsäädäntöä kansainvälisten esimerkkejä seuraten siten, että todellinen vastuu veroista ja maksuista olisi tilaajalla, mikäli alihankkija on laiminlyönyt velvollisuutensa. Esimerkiksi *Hollannin* ketjuvastuumallissa on minimoitu ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen tappiot siirtämällä vastuuta veroista ja maksuista pääurakoitsijoille. Hollannin ketjuvastuu- ja sulkutilijärjestelmän käyt-

töönoton voidaan katsoa olevan ennalta estävää toimintaa ja sen avulla on onnistuttu siirtämään valvonnan painopistettä jälkikontrollista ennalta estävään toimintaan. *Iso-Britannian* Verohallinnolla (*HM Revenue & Customs, HMRC*) on käytössä erityinen rakennusteollisuuteen liittyvä verotusjärjestelmä (*Construction Industry Scheme, CIS*). Järjestelmässä vahvistetaan säännöt siitä, millä tavoin rakennusteollisuudessa hoidetaan rakennustöiden aliurakointiketjutukseen liittyvät maksut ja ennakonpidätykset. Toteutuessaan lainsäädännöllä voitaisiin mitä luultavimmin saavuttaa suuriakin säästöjä ja pienentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden elintilaa. (Harmaan talouden selvitysyksikkö. *Iso-Britannian CIS-järjestelmä – veronpidätyspakko rakennusallalla*. 24.9.2013.)

Tilaajavastuulain kokonaisuudistus on aiheellista toteuttaa, koska säädös- ja toimintaympäristö on olennaisesti muuttunut. Myös informaatio tilaajavastuulain vaikutuksista on parantunut huomattavasti, mikä luo paremmat edellytykset kokonaisreformin tekemiselle. Tilaajavastuulain kokonaisuudistuksessa on otettava yhtäältä huomioon se, että näin onnistutaan aikaisempaa paremmin torjumaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, sekä toisaalta toteuttamaan tämä mahdollisimman vähäisellä sääntelytaakalla. Lisäksi on pyrittävä siirtymään muodollisesta tilaajavastuusta mahdollisimman lähelle tosiasiallista tilaajavastuuta.

26.4.4 Verovelkarekisterin kehittäminen Tullin verovelkojen osalta

Verovelkarekisteristä ilmenee tietoa siitä, onko yrityksellä vähintään 10 000 euroa sellaisia erääntyneitä ja suorittamatta olevia Verohallinnon kantamia veroja, joista ei ole Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä. Verohallinnon kantamia tuloverotukseen liittyviä veroja ovat valtionvero, kunnallisvero, yhteisön tulovero, kirkollisvero, vakuutetun sairausvakuutusmaksu ja päivärahamaksu, korkotulojen lähdevero, henkilön yleisradiovero ja yhteisön yleisradiovero. Muita Verohallinnon kantamia veroja ovat arvonlisävero, arpajaisvero, arvonimistä suoritettava vero, kiinteistövero, korkotulon lähdevero, metsänhoitomaksu, pankkivero, perintö- ja lahjavero, tonnistovero, työnantajan sosiaaliturvamaksu, vakuutusmaksuvero ja varainsiirtovero. Verona pidetään myös muun muassa tuloveron suoritukseksi määrättyjä ennakoita sekä työnantajan ja muun suorituksen maksajan toimittamia ennakonpidätyksiä (ks. tarkemmin HE 204/2013 vp).

Vastedes on harkittava Tullin verovelkojen sisällyttämistä mukaan julkisiin tietoihin. Tätä voi perustella jo pelkästään sillä, että Tulli kantaa Suomen valtion verotuloista kolmanneksen. Tullin kantamien verojen yhteisarvo vuonna 2012 oli 10,6 miljardia euroa. Toiseksi lainsäädännön jälkiseurannan perusteella on arvioitava, onko verovelkarajaa tarkistettava.

26.5 Harmaan talouden toimintamahdollisuuksien rajaaminen

26.5.1 Veronumerojärjestelmän laajentaminen harmaan talouden kannalta herkille toimialoille tai kansallisen tulorekisterin käyttöönotto

Valtiovarainvaliokunnan mietinnön VaVM 8/2011 vp mukaan asiantuntijakuulemisessa oli veronumeromenettelyä ehdotettu laajennettavaksi koskemaan myös harmaan talouden kannalta muita herkkiä aloja, kuten majoitus- ja ravitsemisalaa. Valiokunta suhtautui tuolloin periaatteessa myönteisesti toimiin, joilla kaikki harmaan talouden riskialueet saatetaan uskottavan valvonnan piiriin. Rakennusalan kokemukset ovat osoittaneet, että veronumerojärjestelmä on tarkoituksenmukainen keino harmaan talouden keino harmaan talouden torjumiseksi. Verohallinnon esiselvitys ”Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille” ilmestyi 11.8.2014.

Veronumerojärjestelmien käyttöönottoa tulee harkita ainakin ravintola-alalle, kuljetusallalle, laivanrakennusallalle ja siivousallalle. Toisaalta valtiovarainministeriössä on ollut vireillä keskistettyä ansaintarekisteriä eli kansallista tulorekisteriä koskeva selvitystyö. Jos kansallisen tulorekisterin avulla pystytään huolehtimaan harmaan talouden torjunnasta ilman veronumerojärjestelmän käyttöalan laajentamista, ei päällekkäiseen sääntelyyn pidä mennä.

26.5.2 Alkoholilainsäädännön uudistamiseen liittyvät valvonnan tehostamistarpeet

Haastattelujen ja asiantuntijakuulemisten perusteella toimenpiteisiin tulisi ryhtyä muun muassa seuraavissa asioissa, joiden valmistelu ja täytäntöönpano lykkääntyivät alkoholilain kokonaisuudistuksen viivästyessä:

- alkoholilaissa tulee määritellä aikaisempaa selkeämmin lain soveltamisalaan kuuluva toiminta;
- alkoholilakiin tulee lisätä lakiin säännös, joka velvoittaa ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvanhaltijan omistussuhteiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta;
- alkoholilain on mahdollistettava hallinnollisen laiminlyöntimaksun käyttö anniskeluluvan peruuttamisen sijasta;
- aluehallintoviranomaisille tulee myöntää riittävät valtuudet valvoa ravintoloita, joille ei ole myönnetty anniskelulupaa.
- alkoholin etämyyntiä koskevia säännöksiä tulisi täsmentää, jotta vähennettäisiin tullin valvontaresurssien käyttöä pelkästään oikeudellisesti epäselvien tilanteiden selvittämiseen.

Näiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa on vältettävä tarpeetonta sääntelytaakkaa, minkä lisäksi on huolehdittava siitä, että alkoholilainsäädännön tavoitteisto säilyy sisällöltään ja priorisoinniltaan selkänä.

26.5.3 Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden säätäminen pakollisiksi

Eduskunnan talousvaliokunta huomautti mietinnössään TaVM 16/2013 vp siitä, että hallituksen esitys HE 23/2013 vp ei nimenomaisesti edellyttänyt kassakoneen käyttöä, vaan sellaisen kuitin antamista, jonka tietosisältö vastaa kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupasta annetussa laissa säädettyä. Valiokunnan mukaan hallituksen tuli toisaalta selvittää, mitkä olisivat vaikutukset toimialaan, jos kassakoneen käytöstä tulisi pakollista, koska kassakoneen käyttövelvollisuus torjui muuta kuitinantovelvoitetta tehokkaammin harmaata taloutta.

Verohallinnon kannanoton (Kuitinantovelvollisuus – usein kysyttyä) mukaan kuitinantovelvollisuus on tärkeä askel harmaan talouden torjumisessa, mutta samaan aikaan olisi kuitenkin kannattanut ottaa käyttöön tyyppihyväksytyt kassakoneet, jotka ovat vähentäneet merkittävästi käteisellä toimivien alojen harmaata taloutta Ruotsissa. Harmaan talouden selvitysyksikön Ruotsin kassakonejärjestelmästä sekä Suomen kassalaitteista ja tulonsalauksista tekemien selvitysten perusteella työ- ja elinkeinoministeriön perusteet tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöönotosta luopumisesta eivät ole vakuuttavia. (ks. vaihtoehtoista laajemmin Joint IOTA – European Commission (Fiscalis 2020 Programme) Workshop)

Tyyppihyväksytyt kassakoneet tulee säätää pakollisiksi esimerkiksi ravintoloissa, parturikampaamoliikkeissä sekä kauneushoitoalalla. Pelkästään yhdelle toimialalle ei siis tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöpakkoa tule säätää, vaan yleisemmin niille toimialoille, joissa ohimyynti on relevantti ongelma. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan edellytyksiä ottaa tarkemmin kantaa siihen, miten toimialat tulisi rajata ja miten sääntely muutoin konstruoida. Lähtökohdan tarjoaisi joka tapauksessa Ruotsissa voimassa oleva lainsäädäntö.

Edellä mainitun lisäksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annettua lakia on muutettava siten, että näin *mahdollistetaan koeostojen tekeminen*. Koeostojen tekeminen edellyttäisi asian säätämistä tarkemmin lakitasolla. Toteutuessaan lainsäädäntö edistäisi kuittilain tarkoittamaa valvontaa.

26.5.4 Henkilöstöpäiväkirja

Henkilöstöpäiväkirjan käyttöönottoa ei ole ollut mukana nyt käsitellyissä hallituksen toimenpideohjelmissa. Sen sijaan asiasta on käyty keskustelua muutoin erityisesti Ruotsin lainsäädännön ja kokemusten valossa. Ruotsissa tuli voimaan 1.1.2007 *laki verovalvonnasta tietyillä aloilla*, jonka mukaan ravintola- ja kampaamoalalla on pidettävä työssä olevasta henkilökunnasta jatkuvaa päiväkohtaista luetteloa. (Harmaan talouden selvitysyksikkö. Henkilöstöpäiväkirja – Personalliggare. 19.12.2011.)

Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksessä 42/2011 on selvitetty kyseistä henkilöstöpäiväkirjaa. Ravintoloilla tarkoitetaan laissa myös kahviloita, pizzerioita, katukeit-tiöitä, pitopalveluyrityksiä, henkilöstöruokaloita ja noutoruokamyymlöitä. Työssä oleval-la henkilökunnalla tarkoitetaan kaikkia ravintolan toimintaan osallistuvia, työntekijöiden lisäksi esimerkiksi palkattomia harjoittelijoita tai elinkeinonharjoittajan perheenjäseniä. Myös vuokratyöntekijät on merkittävä päiväkirjaan. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin jätetty ammatinharjoittajat ja muut ns. yhden miehen yhtiöt, joissa työskentelee vain yrittäjä itse tai hänen lisäksi vain hänen puolisonsa tai alle 16-vuotiaat lapset.¹¹⁵ Henkilöstöpäiväkirja on säilytettävä kaksi vuotta verovuoden päättymisen jälkeen. Päiväkirjan on oltava toimitiloissa saatavilla veroviranomaisten tarkastusta varten. Veroviran-omainen voi tehdä valvontakäynnin ja pyytää henkilökuntaa todistamaan henkilöllisyy-tensä. Valvontakäynti voidaan suorittaa ennalta ilmoittamatta. Lain noudattamatta jättä-misestä (päiväkirjassa on vakavia puutteita, sitä ei ole säilytetty, sitä ei esitetä tarkastuk-sessa tai sitä ei ole lainkaan pidetty) voidaan määrätä 10 000 kruunun tarkastusmaksu. Lisäksi voidaan määrätä tarkastusmaksuna 2 000 kruunua jokaisesta työntekijästä, jota ei ole merkitty päiväkirjaan. Toistuvista virheistä maksu voidaan korottaa 20 000 kruunuun. Maksu voidaan kuitenkin jättää määräämättä, mikäli puutteet ovat vähäisiä.¹¹⁶

Henkilöstöpäiväkirjalla on ollut selvästi harmaata taloutta vähentävä vaikutus. Ruotsin veroviranomaisten mukaan palkat ravintola-alalla ovat lisääntyneet henkilöstöpäiväkirjan käyttöpakon seurauksena 1,5 miljardilla kruunulla. Työpaikkojen määrä on lisääntynyt 4 000–6 000:lla.¹¹⁷ Tämä kuvaa tilannetta vuonna 2012. Henkilöstöpäiväkirjan vaikutuk-sia kampaamoalalla on myös selvitetty Ruotsissa vuonna 2009 opinnäytetyössä. Tutkiel-massa on todettu kuten ravintola-alan selvityksissä vuonna 2010, että henkilöstöpäiväkir-jalla on ollut lisäävä vaikutus verottajalle ilmoitettaviin palkkoihin. Tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että liikevaihdon ja palkkojen kasvun taustalla vaikuttavat myös suh-dannevaihtelut: palvelujen kysyntä kasvaa korkeasuhdanteessa. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset voidaan todeta vasta pitkällä aikavälillä. Kritiikkiä on esitetty Ruotsissa muun muassa byrokratian lisääntymisestä ja ylimääräisistä kustannuksista. Myös työntekijöiden tietoturvakysymyksiä on pohdittu. Lakimuutosta on kuitenkin yleisesti pidetty kilpailua tervehdyttävänä toimenä, jolla on saavutettu hyviä tuloksia.¹¹⁸

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän näkemyksen mukaan nykyistä Suomen työaikakirjapitoa ei olisi tarpeen täydentää Ruotsin mallin mukaisella henkilöstöpäiväkir-jalla harmaan talouden torjumiseksi. Parturi- ja kampaamoala sekä kauneudenhoitoala ovat yrittäjävaltaisia ja henkilöstöpäiväkirja aiheuttaisi siitä saavutettavaan hyötyyn näh-den tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta työ-ryhmä piti kuitenkin tärkeänä myös näille aloille kohdennettua viranomaisvalvontaa. Mainitut toimialat ovat yrittäjävaltaisia ja alojen edustajien tiedossa ei myöskään ole, että

¹¹⁵ Ks. myös TEM raportteja 21/2012, s. 14.

¹¹⁶ TEM raportteja 3/2012, s. 5.

¹¹⁷ TEM raportteja 21/2012, s. 14.

¹¹⁸ TEM raportteja 21/2012, s. 14.

aloilla käytettäisiin ulkopuolista työvoimaa eli lähinnä vuokratyöntekijöitä. Työsuhteisten osalta puutteet liittyvät lähinnä siihen, että kaikkia työtunteja ei ilmoiteta virallisesti työaikakirjanpitoon muun muassa ilman ajanvarausta tulevien asiakkaiden osalta. Joissakin tilanteissa asiakaskirjanpito ja työaikakirjanpito eivät täsmää, jolloin näiden vertaaminen voisi paljastaa puutteita. Toisaalta asiakaskirjanpito on yksi työn organisoinnin väline eikä sekään ole aina ajantasainen ja luotettava pohja muun muassa viranomaisvalvonnalle. Kauneudenhoitoalalla on ilmennyt jossain määrin tulkinnanvaraisia yrittäjäsopimuksia, jotka ehtojensa puolesta tosiasiallisesti ovat työsuhteen luonteisia. Aloja koskevan ilmiöselvityksenkään mukaan pimeän työvoiman käyttö ei Suomessa vaikuta olevan erityinen ongelma.¹¹⁹

Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa TEM raportteja 3/2012 todettiin, että työaikalain mukaan työnantajan on nykyiselläänkin toimitettava työsuojeluviranomaisen pyynnöstä jäljennös muun muassa työaikakirjanpidosta ja työvuoroluettelosta. Myös alkoholilainsäädännössä on työntekijöiden riittävyteen ja työaikakirjanpitoon liittyviä säännöksiä. Työaikakirjanpidon kehittäminen yhdessä tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöpakon ja kuitinantopakon kanssa olisi keino vaikeuttaa sekä pimeiden palkkojen rahoittamista että niiden maksamista. Työryhmän näkemyksen mukaan henkilöstöpäiväkirja voisi lisätä kiinnijäämisriskiä pimeän työn teettämisestä ja tekemisestä myös Suomessa.¹²⁰ Sekä tyyppihyväksytyihin kassapäätteisiin että henkilöstöpäiväkirjaan liittyy kuitenkin useita jatkoselvityksiä vaativia seikkoja. Valvonnan järjestämisen (mukaan lukien tekniset ratkaisut, kuten etäluettavat kassapäätteet) ja seuraamusjärjestelmän lisäksi on tarpeen selvittää, miten laajamittaista manipuloitujen kassapäätteiden käyttö Suomessa nykyisellään on.¹²¹

Suomessa on syytä selvittää, pystytäänkö Ruotsin mallin mukaisella henkilöstöpäiväkirjalla torjumaan harmaata taloutta. Samanaikaisesti on arvioitava sitä, kuinka toimiva kansallinen työaikakirjanpitoimme tällä hetkellä on ja mikä on uudistusten suhde elinkeinoelämälle aiheutuvaan sääntelytaakkaa.

26.5.5 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus tiekuljetuksissa

Rakennusalan käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta säädettiin 1.4.2011 alkaen. Romualan käännetty verovelvollisuus tulee voimaan vuoden 2015 alussa. Molemmissa tapa-

¹¹⁹ TEM raportteja 21/2012, s. 14–15. Eri asia on, että alan harmaa talous on sen omastakin mielestä ongelma. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous tutkimuksen mukaan laskennallinen ero alan yritysten ilmoittaman liikevaihdon ja kotitalouksin parturi- ja kampaamomien välillä on vaihdellut 10 ja 27,5 prosentin välillä. Se ei niinkään aiheudu pimeästä työvoimasta vaan siitä, että alan työvoima on saatu suurelta osin itsenäisiksi ns. paikanvuokraajiksi. Hirvonen ym. s.49

¹²⁰ TEM raportteja 3/2012, s. 6.

¹²¹ TEM raportteja 3/2012, s. 6. Asasta on Harmaan talouden selvitysyksikön perusselvitys 13/2013: Kassalaitteet ja tulonsalaukset

uksissa on kysymys harmaalle taloudelle alttiista toimialoista. Myös kuljetusala olisi potentiaalinen käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden kohde.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 193/2012 vp on todettu, että vaihtoehtona harmaan talouden kitkemisessä on myös kuljetusalalle esitetty käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta. Käännetty arvonlisäverovelvollisuus poistaisi sen ongelman, että ostaja voisi vähentää arvonlisäveron, jota myyjä ei kuitenkaan ole tilittänyt Verohallinnolle. Käännetty arvonlisäverovelvollisuus poistaisi siis arvonlisäveron tilittämistä koskevan laiminlyönnin. Sitä vastoin se ei koske muuta harmaata taloutta. Muiden verojen ja lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti jäisi valvonnatta. Hallituksen esityksessä päädyttiin kuitenkin siihen, että sinänsä käännetty arvonlisävero voisi olla hyvä ottaa käyttöön myös tiekuljetuksissa.

Tiekuljetusalan osalta olisi selvitettävä, onko käännetty arvonlisäverovelvollisuus tällä toimialalla tarkoituksenmukainen toimenpide. Samassa yhteydessä olisi arvioitava, kuinka toimivia voimassa olevat keinot ovat. Selvityksen perusteella on tarvittaessa käynnistettävä lainsäädännön valmistelutyö.

26.5.6 Taloudelliset toimintaedellytykset ja taloudellinen luotettavuus luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan sekä valtion varoista myönnettävien yritystukien ehtoina

Useilla luvanvaraisilla toimialoilla ei taloudellisia toimintaedellytyksiä ja taloudellista luotettavuutta nykyisin mainita luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan ehtoina. Luvanvaraisten toimialojen lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että muillekin luvanvaraisille toimialoille kuin alkoholin anniskelutoimintaan ja kaupallisen tavaraliikenteen harjoittamiseen tulisi toimiluvan harkinnanvaraiseksi ehdoksi veroihin ja muihin lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitaminen. Tällaisia toimialoja voisivat olla mm. poliisin ja tullin myöntämät elinkeinoluvat, vartiointiliikkeet, yksityinen sosiaalipalveluala ja yksityinen terveysala. Lupaharkinnassa ja yritysten luotettavuusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös vastuuhenkilöiden muun liiketoiminnan velvoitteiden hoito ja aikaisempi yrityshistoria.

Lisäksi valtion varoista yrityksille myönnettäviä tukia koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa ja täsmentää siten, että tukien myöntämisen harkinnanvaraiseksi edellytyksenä olisi veroihin ja muihin lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitaminen. Muutokset antaisivat lupa- ja tukiviranomaiselle mahdollisuuden lupien ja tukien epäämiseen ja tehokkaaseen valvontaan harmaan talouden tapauksissa ja olisivat omiaan tehostamaan verojen ja muiden maksujen perintää. Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan lupaviranomaisen tietojensaantioikeuksia tulisi tarkistaa siten, että lupaviranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä varten salassapitovelvollisuuden estämättä muilta viranomaisilta tietoa julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta. Harmaan talouden selvitysyksiköä koskevaa lakia voitaisiin myös muuttaa niin, että lupaviranomainen olisi oikeutettu

käyttämään valvontatehtävässään Harmaan talouden selvitysyksikön tarjoamia palveluita edellä kuvatun velvoitteiden hoitamisen arvioimiseksi.¹²²

Yksityisistä terveydenhuoltopalveluista annetun lain (152/1990) 16 §:ssä määritetään valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeus koskemaan vain palvelun tuottajia ja itsenäisiä ammatinharjoittajia. Tiedonsaantioikeutta muulta viranomaiselta ei ole lakiin kirjattuna valvontatehtävien suorittamiseksi. Harmaan talouden selvitysyksikkö on ehdottanut, että valvontaa suorittaville viranomaisille, kuten Valviralle ja aluehallintovirastoille, tulisi saada laajempi tiedonsaantioikeus muiden viranomaisten rekisteritietoihin. Harmaan talouden selvitysyksikkö on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että aluehallintovirastoilla ei ole yleistä tiedonsaantioikeutta muilta viranomaisilta, vaan ne joutuvat tukeutumaan erityislakien antamiin tiedonsaantioikeuksiin niillä rajoituksilla, joita kunkin lain valvontavelvollisuus tai lupaedellytykset antavat tiedonsaantiin.

Yksityisistä terveydenhuoltopalveluista annetun lain (152/1990) 17 § määrittelee tarkastusoikeuden koskemaan vain toimintaa sekä toiminnan järjestämisessä käytettäviä toimintayksiköitä ja tiloja silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Laissa määritelty tarkastusoikeus ei koske toimijan taloudellista luotettavuutta ja edellytyksiä toimintaan. Toisessa yhteydessä Harmaan talouden selvitysyksikkö on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastusoikeus koskee vain toimintaa, toiminnan järjestämisessä käytettäviä toimintayksiköitä ja tiloja silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy, mutta laissa ei ole otettu kantaa perustellun syyn sisältöön.

On perusteltua edellyttää, että taloudelliset toimintaedellytykset ja taloudellinen luotettavuus sekä julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen säädetään elinkeinolupien sekä valtion varoista myönnettävien yritystukien myöntämisen edellytykseksi. Julkisten velvoitteiden hoitaminen tulee olla myös luvanvaraisen toiminnan harjoittamisen ja tuen maksamisen edellytyksenä. Valvovilla ja lupia myöntävillä viranomaisilla tulee olla myös riittävät tarkastus- ja tietojensaantioikeudet tehtävänsä hoitamiseksi.

26.6 Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan ja verorikostapauksiin liittyvien toimintamallien ja mahdollisuuksien selkeyttäminen

Verohallinnon rooli ja sen toimintamahdollisuuksien kehittäminen verotarkastuksessa, harmaan talouden ja korruption torjunnassa, verorikosten tutkinnassa ja viranomaisyhteistyössä tulisi ottaa selvityksen kohteeksi. Kehitys hallinnossa on harmaan talouden torjunnassa ollut kaksisuuntaista. Verohallinto on pyrkinyt toisaalta kehittämään omaa toimintaansa harmaan talouden torjunnassa mm. organisoimalla vuoden 2014 aikana projektin, jonka päämääränä on verotarkastuksen ja verojen perinnän yhteistyöllä parantaa verotarkastusesitysten kertymää erityisesti harmaan talouden kohteissa sekä pyrkimällä kehittämään ohjeistusta ja toimintamallejaan Ne bis in idem -lainsäädännön ja itse-

¹²² Harmaan talouden selvitysyksikkö. Vartioimisala.

kriminointisuojaan vaikutusten huomioon ottamiseksi erityisesti viranomaisyhteistyökohteissa.

Toisaalta vuoden vaihteessa tapahtunut itsenäisen verotarkastustoiminnon lakkauttaminen, harmaan talouden kohteiden perusteellista tutkimista haittaavat tarkastusten lukumäärä- ja aikataulutavoitteet sekä odotettavissa oleva verotarkastajien määrän vähentäminen antavat huonon signaalin Verohallinnon panostuksesta harmaan talouden torjuntaan. Verohallinnon johdon harmaan talouden ja sen torjunnan merkitystä marginalisoivat lausunnot ovat lisänneet epäilyksiä hallinnon aidosta sitoutumishalusta harmaan talouden torjuntaan sekä hallinnon sisällä että sen ulkopuolella.

26.6.1 Toiminnan organisointivaihtoehtojen selvittäminen

Vuoden 2015 alussa toteutettu itsenäisen verotarkastusyksikön lakkauttaminen ja yhdistäminen yritysveroyksikköön ei palvele ainakaan verotarkastuksen eikä harmaan talouden torjunnan kehittämistä. Se saattaa olla sopusoinnussa Verohallinnon strategia-asiakirjassaan luettelemien ydinprosessien kanssa, joita ovat verotus, ennakoiva ohjaus, tietovirtojen hallinta ja tietopalvelut sekä rahavirtojen hallinta. Verovalvontaa ei ydinprosesseihin tämän mukaan lueta eikä sen edustajaa ole enää Verohallinnon johtoryhmässä. Yhdistymisessä on kysymys maan laajuisesti toteutettuna saman tyyppisestä organisointiratkaisusta, jolla Konserniverokeskuksen tarkastustoiminta on jo parikymmentä vuotta sitten eriytetty valtakunnallisesta verotarkastuksesta. Tämän organisaation tulokset harmaan talouden ja verorikosten paljastamisessa eivät ole kovin rohkaisevia.

Ensi sijassa verotarkastuksen itsenäinen asema ja mahdollisuus oman toimintansa suunnitteluun ja kehittämiseen sekä niukkojen tarkastusresurssien tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen tulisi palauttaa. Sen lisäksi olisi aiheellista selvittää, minkälaisissa toimintamuodoissa epäiltyjen verorikostapausten käsittely verohallinnossa tulisi parhaiten hoidetuksi. Ne bis in idem -lainsäädäntö ja itsekriminointisuojaan vahvistuminen korostavat uusien toimintamallien kehittämistarvetta. Ns. perinteinen malli, jossa verotarkastus- ja verotusprosessi pyritään hoitamaan mahdollisimman täydellisesti ja pitkälle joko ennen asian esituttamista tai käynnistetyin esitutkinnan rinnalla, ei ole nykytilanteessa paras mahdollinen ja se myös osaltaan pitkittää verorikoksiin liittyvien prosessien kokonaiskestoa.

OECD:n tuoreen selvityksen¹²³ mukaan verorikoksiin liittyvien asioiden hoitamisessa käytettäviä organisointimalleja löytyy maailmalta lukuisia. Joissakin valtioissa verorikosasiat siirtyvät hallinnollisesta menettelystä suoraan poliisille, toisissa käytetään valtiovarainministeriön alaisuuteen kuuluvia veropoliisiorganisaatioita tai verohallinnon omia verorikostutkintayksiköjä, joissakin verorikostapaukset on verohallinnon sisäisessä prosessissa eriytetty omaksi toimintamallikseen, jossa tarvittavat hallinnolliset toimenpiteet suoritetaan yhteistyössä poliisin kanssa. Läheinen esimerkki viranomaisen

¹²³ OECD (2013a). Effective Inter-Agency Co-operation in fighting Tax Crime and other Financial Crimes, Second Edition 2013

omasta esitutkintaorganisaatiosta on Tullin rikostorjunta, eräänlaista välimuotoa edustavat Ruotsin Skattebrottsenhet-yksiköt, jotka toimivat verotarkastajat työskentelevät poliisin asiantuntijoina syyttäjänä toimivan tutkinnanjohtajan johdon ja valvonnan alaisena, mutta voivat myös itsenäisesti tutkia yksinkertaiset verorikostapaukset.

Erilaisiin vaihtoehtoihin liittyvät tehokkuus-, toimivaltuus-, tietosuoja- ja oikeusturvakysymykset olisi syytä ottaa selvityksen kohteeksi verorikosten paljastamisen, rikollisen ja valtiolle tappioita tuottavan toiminnan pysäyttämisen ja tekijöiden vastuuseen saattamisen turvaamiseksi myös jatkossa ilmeisesti supistumassa olevien voimavarojen turvin.

26.6.2 Verotarkastajien valtuuksien tehostaminen

Itsekriminointisuoja koskeva oikeuskäytännön ja lainsäädännön kehitys on nostanut esiin kysymyksen siitä, missä määrin ja missä tilanteissa verotarkastuksen keinoin hankittuja, esimerkiksi kirjanpidon esittämiselvöllisyyteen perustuvia todisteita voidaan käyttää poliisin suorittamassa esitutkinnassa. Sekä oikeustilaa että viranomaisresurssien tarkoituksenmukaista käyttöä auttaisi, mikäli verotarkastajilla olisi oikeus tarkastettavan materiaalin haltuunottoon ilman poliisilta pyydettävää virka-apua. (ks. myös kilpailulain 35 – 37 §)

Selvitetään, onko verorikosepäilyjen tutkintaa mahdollista tehostaa verotarkastuksessa siten, että säädetään oikeudesta tarkastettavan aineiston takavarikointiin. Sääntelyllä voitaisiin turvata viranomaisen toimintamahdollisuudet silloinkin, kun rikoksesta epäiltyä ei saa pakottaa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen. Verotarkastuksen keinoin hankitun todistelun käyttökelpoisuus rikosoikeudenkäynnissä on turvattava.

26.6.3 IT-forensics toiminnon perustaminen Verohallintoon

Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista IT-forensics -toiminnon käyttämistä verotarkastuksen työvälineenä. Verohallinnossa on todettu, että toiminto on erittäin tärkeä, jotta verotarkastuksia voidaan jatkossa suorittaa tarkoituksenmukaisella tavalla ja jotta veroa välttelevät ja kiertävät yritykset voidaan löytää. Samalla voidaan löytää myös mahdollisesti verorikoksia tekeviä yrityksiä. Näiden löytäminen on välttämätöntä, jotta ne voidaan ilmoittaa poliisille esitutkintaa varten, koska yksikään toinen viranomainen ei tee vastaavaa tarkastustoimintaa, jossa nämä edellä mainitut asiat voitaisiin havaita. Nykyisillä oikeuksillaan verotarkastuksella ei ole mahdollista havaita näitä ilmiöitä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa kaikissa toteuttamismuodoissa.

Useimmissa Länsi-Euroopan valtioissa Verohallinnolla on mahdollisuus suorittaa IT-forensics toimintoja. Lisäksi myös Suomessa esitutkintaviranomaisten lisäksi hallinnollisia tarkastuksia suorittavista viranomaisista ainakin Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on mahdollisuus näiden toimintojen suorittamiseen. Myös Verohallinto tarvitsee oikeuden näiden tekemiseen laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi.

Verotarkastusyksikössä on toteutettu IT-forensic toimintoa koskeva esiselvitys. Työryhmän tekemien selvitysten perusteella työryhmä suosittelee lainasäädäntöselvitystyön aloittamista, jonka perusteella luotaisiin lainsäädännölliset perusteet toiminnalle Verohallinnossa.

26.6.4 Korruptiohavaintojen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle

Laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi Verohallinnon antamaan esitutkintaviranomaiselle tietoja korruptiohavainnoistaan. Tällä hetkellä on katsottu, että Verohallinto voi tehdä tutkintapyyntöä verorikoksesta, jonka tekotapana on lahjontakulujen vähentäminen verotettavasta tulosta.

Muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää siten, että Verohallinto voi salassapidon estämättä oma-aloitteisesti ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle myös korruptioon liittyvistä havainnoista. Suomea koskeva Fatf maatarkastus on tulossa 2017–2018.

26.6.5 Ennakkoperintärekisterin toimivuuden tehostaminen

Ennakkoperintärekisterin tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin nykyistä merkittävästi tehokkaammin käyttää hyväksi harmaan talouden torjunnassa ja verojen kertymän turvaamisessa.

Aiemmin luvussa 9.3 on käsitelty Verohallinnon omaa tulkintalinjausta, joka edellyttää, että verotarkastuksessa osoitetaan ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömälle ulkomaalaiselle yritykselle syntyneen kiinteän toimipaikan, ennen kuin perimättä jätetty lähdevero voidaan maksuunpanna tälle korvausta maksaneelle voidaan maksuunpanna toimeksiantajalle. Tulkinta vesittää merkittävästi yhtä lainsäädännön tavoitteista eli ulkomaalaisten yritysten saamista Suomen Verohallinnon rekistereihin valvontaa varten.

Vallitsevan tulkinnan mukaan ennakonpidätys, joka olisi ollut toimitettava ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömältä työkorvauksen saajalta, voidaan käyttää vain saajan omien verojen suorituksiksi. Tämä rajoittaa ennakkoperintärekisteröinnin merkitystä harmaan talouden torjunnassa. Esimerkkinä on tilanne, jossa kiinteistönhoidotalan yritys A Oy ei ole ennakkoperintärekisterissä. Isännöitsijätoimisto B Oy maksaa A Oy:lle suorituksia A:n tekemästä kiinteistönhoidosta. B Oy ei noudata lakisääteistä velvollisuuttaan pidättää 13 % ennakonpidätys maksamistaan suorituksista. B Oy:hyn tehdään verotarkastus. Verotarkastajat eivät voi esittää pidättämättä jätettyjä ennakonpidätyksiä B Oy:n maksettavaksi, koska A on antanut tuloveroilmoituksen, jonka mukaan sen tulos on tappiollinen. Näin siitä huolimatta, että A Oy on samaan aikaan jättänyt arvonlisäverot ja työnantajasuoritukset maksamatta.

Ennakkoperintälakia tulisi muuttaa siten, että lainvastaisesti maksamatta jätetyt ennakonpidätykset voidaan esittää jälkikäteen maksuunpantaviksi myös muiden lakisääteisten maksujen turvaamiseksi kuin tuloveron. Muutoksella mahdollistetaan lainvastaiseen menette-

lyyn puuttuminen jälkikäteen esimerkiksi verotarkastuksen keinoin. Lainmuutoksella turvataan säännöstenmukaisen verokertymän toteutuminen ja kavennetaan harmaan talouden toimijoiden mahdollisuuksia väärinkäytöksiin. Samalla tulisi maksuunpantavan ennakonpidätyksen määrä nostaa nykyisestä 13 prosentista vähintään 20 prosenttiin.

26.6.6 Osakeyhtiöiden verovelkojen siirtäminen vastuuhenkilön vastuiksi

Edellä luvussa 14.3 on selostettu muun ohessa ulosotossa varattomiksi todettuihin yrityksiin liittyviä verojen perinnän ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa osakeyhtiön vastuuhenkilön saamisen vastuuseen yhtiön laiminlyömistä veroista, mutta se edellyttää kallista ja useimmiten tuloksiltaan vaatimattomaksi jäävää rikosprosessia. Eräissä tilanteissa asia voitaisiin hoitaa tehokkaammin nopeammalla ja halvemmalla hallinnollisella menettelyllä.

Selvitetään ja toteutetaan verolainsäädäntöön muutos, joka mahdollistaa osakeyhtiön verovelkojen muuttamisen vastuuhenkilön vastuiksi esimerkiksi verohallinnon omalla päätöksellä tai esimerkiksi hallinto-oikeuden päätöksellä. Menettely sopisi tilanteisiin, joissa verovelvoitteiden hoitamattomuus olisi pidempiaikaista ja euromääräisesti merkittävää (esimerkiksi yli 10 000 euroa), kyseisessä asiassa ei ole aihetta rikosoikeudellisiin toimiin ja velallinen ei ole itse hakeutunut maksukyvyyttömyysmenettelyyn. Kuvatus kaltainen lainsäädäntö on voimassa Ruotsissa. Toteutuessaan verovastuun kohdentaminen vastuuhenkilölle lisäisi verohallinnon perinnän keinovalikoimaa sekä pienentäisi elinkeinotoiminnan verovelkojen ja verovajeen määrää.

26.6.7 Kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuvan verovalvonnan tehostaminen Verohallinnossa

Verohallinnon nykyistä panostusta kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuvaan verovalvontaan voidaan pitää sekä kansainvälisten että kansallisten mittapuiden mukaan asialle esimerkiksi hallitusohjelmassa annettuun merkitykseen nähden täysin riittämättömänä, verrattiinpa tehtävään kohdistettua 12 hengen ryhmää muiden Pohjoismaiden 100 – 200 henkilön panostukseen tai esimerkiksi kotimaassa kuittien tarjoamisvelvollisuuden valvontaan budjetoituun 15 henkilötyövuoteen. Kansainväliseen sijoitustoimintaan ja veroparatiisien käyttöön erityisesti varakkaiden yksityishenkilöiden ja heidän sijoitusyhtiöidensä veronkierrossa kohdistuvan verovalvonnan tulisi olla myös toiminnassa eikä pelkästään puheissa Verohallinnon painopistealueita. *Tämä edellyttää tehtävään erikoistuneen riittävillä resursseilla ja ammattitaidolla varustetun yksikön perustamista Verohallintoon sekä sen käytössä olevan työvälineistön kehittämistä.*

26.6.8 Sijoitustoimintaan liittyvän vuosi-ilmoitusvelvollisuuden toimivuuden selvittäminen ja laajentaminen

Sijoitustoiminnasta saatujen pääomatulojen verovalvonta perustuu nykyisin suurelta osin mm. osingon maksajien ja arvopaperin välittäjien antamiin vuosi-ilmoituksiin. Toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut eikä perinteisellä vuosi-ilmoituksella kateta enää riittävässä määrin suomalaisten sijoitustoiminnasta saatavia tuloja. Uusina toimintamalleina voidaan mainita esimerkiksi vertaislainatoiminta, sähköiset valuutat kuten esimerkiksi bitcoin yms., varjopankkitoiminta. Tyypillistä näille on, ettei näihin liittyviä palveluita tarjoavat ole luvanvaraista toimintaa harjoittavia eikä Suomen Finanssivalvonnan valvomia. Myös uusia innovatiivisia rajat ylittäviä sijoituspalveluita on tarjolla. Toisaalta toimintaympäristö on myös muuttunut siten, että on mahdollista aiempaa laajemmin vaatia palvelujentarjoajia toimittamaan tietoja myös ulkomaille rekisteröidystä toiminnasta. Esimerkiksi FATCA- ja CRS laajentaa sijoituspalveluiden tarjoajien velvollisuutta kerätä tietoja.

Edellä mainituille kotimaisille vaihtoehtoisia sijoitus- ja maksutapoja tarjoaville tahoille tulisi säätää velvollisuus kerätä ja raportoida tiedot. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulisi saada esimerkiksi varjopankit, vertaislainojen alustan tarjoajat, sähköisen valuutan palveluita tarjoavat, erityisesti valuutanvaihtopalvelun tarjoajat ja säilyttäjät sekä ulkomaisia ns. offshore-rahastoja yms. hallinnoivat suomalaiset yhtiöt.

26.6.9 Luottolaitosten vertailutietotarkastusten toimivuuden varmistaminen ja ulkomaista rahaliikennettä koskevien tietojen saanti Verohallinnon käyttöön

Vertailutietotarkastukset luottolaitoksiin tulivat mahdollisiksi 1.1.2011 alkaen. Tällaisia tarkastuksia on tehty lukuisia lain voimaantulon jälkeen, mutta suureksi haasteeksi ovat osoittautuneet pankkien tietojärjestelmät. Transaktiopohjaisen tiedon hakeminen erilaisista tietokannoista on käytännössä ollut osittain mahdotonta, lisäksi pankit ovat muutoinkin suhtautuneet vertailutietotarkastuksen esittämisvelvollisuuden laajuuteen kriittisesti. Yhtenä osoituksena tästä on parhaillaan Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä oleva yhden pankin valitus koskien juuri esittämisvelvollisuutta. Verohallinto on antanut asiassa ohjeen syksyllä 2014. On kuitenkin ilmeistä, että ongelmat aineiston tarkastettavaksi saamisessa jatkuvat edelleen. Tämän ongelman ratkaisemiseksi olisi olemassa ainakin kaksi vaihtoehtoa, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia vaan pikemmin täydentäviä.

Verotusmenettelylaissa olevan vertailutietotarkastuspykälän sisältöä (VML 21 §) tulisi tämentää ainakin siten, että siihen lisättäisiin seuraava maininta: ”Vertailutietotarkastukseen sovelletaan menettelyllisesti verotarkastusta koskevia säännöksiä (VML 14 § ja A verotusmenettelystä 2-4 §.)”

Toiseksi käytännön vertailutietotarkastuksissa havaitut ongelmat eivät poistu pelkästään edellisellä toimella, vaan olisi syytä selvittää luottolaitoksiin kohdistuvan vuosi-

ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta esimerkiksi siirroista Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen. Tällainen sääntely edellyttäisi luottolaitoksilta tietojärjestelmien kehittämissiivoutta, mutta sitä kautta mahdollistettaisiin systemaattisemmin ja tasapuolisemmin ulkomaisen rahaliikenteen verovalvonta. Vertailutietotarkastusten perusteella luottolaitosten asiakkaat ja samalla verovelvolliset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa johtuen eri luottolaitosten tietojärjestelmäeroista. Osasta luottolaitoksista saadaan ulkomaisia rahaliikennetietoja selvästi paremmin kuin toisista eikä tämä asia tule todennäköisesti korjaantumaan ellei tietojen tuottamiseen liity vuosi-ilmoitusvelvollisuuden kaltaista menettelyä. Ruotsissa on jo pitkään ollut käytössä luottolaitoksilla vuosi-ilmoitusvelvollisuus ulkomaisista rahasiirroista.

Verolainsäädäntöön tulisi lisätä säännös, joka edellyttää maksun välittäjältä vuosi-ilmoitusta ulkomailta Suomeen yleisesti verovelvolliselle tai Suomesta yleisesti verovelvolliselta ulkomaille tapahtuvista tietyn rajan ylittävistä varojen siirroista.

26.6.10 Kansainvälisten tavaravirtojen valvonnan ja arvonlisäveropetosten torjunnan kehittäminen

Selvitystä tehtäessä on ilmennyt monia sellaisia tekijöitä, jotka puhuvat sen puolesta, että tulevalla vaalikaudella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa lisää huomiota on suunnattava kansainvälisiin tavaravirtojen ja EU:n arvonlisäverojärjestelmään kohdistuvien väärinkäytösten valvontaan sekä rikoshyödyn takaisin saantiin maan rajojen ulkopuolelta. Haastatteluissa on ilmennyt, että talousrikostutkintaan tulneiden rajat ylittävien juttujen määrä on säilynyt korkeahkolla tasolla; talousrikollisuus on kansainvälistynyt koko ajan; valmisteverotukseen liittyen erityisesti tupakan ja alkoholin salakuljetus ja harmaatuonti ovat edelleen keskeisiä ongelmia; salakuljetus ja harmaatuonti ovat myös muuttaneet muotojaan, minkä vuoksi oikeustila on epämääräinen esimerkiksi nettituonnin osalta.

Arvonlisäverojärjestelmään kohdistuvia ketjupetoksia ja karusellikauppapetoksia tehdään Suomessa enemmän kuin mitä täällä on perinteisesti kuviteltu. Paljastuneiden tapausten valossa Verohallinnolta haetaan ja saadaan perusteettomia arvonlisäveropalautuksia myös suhteellisen yksinkertaisilla menetelmillä. Rikoksilla saadun hyödyn saajat ovat yhä useammin ulkomaisia tahoja, joilta rikoshyödyn takaisin saanti nykyisillä menetelmillä on jokseenkin toivotonta.

Kansainvälisen ja EU:n sisäkauppaan liittyvien väärinkäytösten torjunnan tehostamiseksi tulisi käynnistää selvitys valvonnan tehostamiskeinoista Tullin ja Verohallinnon yhteistoomintaa tiivistämällä, selvittämällä mahdollisuus kollektiivisesta ketjuvastuusta tilanteissa, joissa on ilmeinen tietoisuus väärinkäytöksistä (ns. joint and several liability periaate), selvittämällä tarve ja mahdollisuus kotimaisten toimijoiden tiedonantovelvollisuudesta tietyn rajan ylittävistä transaktioista sekä arvioimalla uudelleen käteisrahan ilmoittamisvelvollisuuden tarvesisärajat ylittävissä liikenteessä.

26.6.11 Viranomaisten yhteinen talousrikosten tiedustelutoimintaan keskittynyt tiedustelu- ja analyysiyksikkö

Suomessa on pitkä perinne poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyössä erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvan rikostiedustelun ja analyysin organisoimisessa. Kyseiset viranomaiset ovat kaikki esitutkintaviranomaisia, mikä helpottaa tietojenvaihtoa ja rekistereiden yhteiskäyttöä. Jossain määrin löyhempää erityisesti talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen kohdistuvaa yhteistyötä on harjoitettu yleensä poliisin, ulosoton ja verohallinnon edustajista muodostetuissa, vuonna 1995 lähtien toimineissa rikoshyödyn jäljitysryhmissä. Näiden ryhmien kokoonpano ja toiminta on ollut vaihtelevaa ja näyttää nyttemmin jossain määrin hiipuneen.

Ruotsissa on vuodesta 2009 ollut voimassa viranomaisten sopimus yhteistoiminnasta vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Yhteistoiminnassa ovat mukana Ekobrottsmyndigheten, Kriminalitet, Kruunvård, Rannikvård, Polis, Verohallint, Turvallsuusservice ja Söktjänst. Hallituksen päätöksellä nämä viranomaiset perustivat 8 alueellista tiedustelukeskusta sekä kansallisen tiedustelukeskuksen Keskusrikspolisens tiedusteluosaston yhteyteen. Alueellisissa tiedustelukeskustoissa ovat muiden yhteistyöviranomaisten lisäksi edustettuina Vakuutuskassa ja Maahanmuuttovirasto. Periaatteessa kaikkien viranomaisten edustajat työskentelevät ainakin kolmena päivänä viikossa yhteisissä tiloissa.¹²⁴

Ruotsissa tiedustelukeskusten toiminnasta saatuja tuloksia ja lisäarvoa sekä strategisessa että operatiivisessa päätöksenteossa on pidetty hyvinä. Ne ovat myös parantaneet viranomaisyhteistyötä yhteisissä tiloissa työskentelyn muodostamien henkilökohtaisten kontaktien ja verkostojen avulla. Vastaavia kokemuksia on saatu Suomessakin varsinkin aikaisemmin kiinteämmässä yhteistyössä toimineista rikoshyödyn jäljitysryhmistä.

Tutkimuksessaan Tietojohtoinen viranomaisyhteistyö¹²⁵ Pirjo Jukarainen ja Kari Laitinen käsittelevät nykyistä PTR tiedustelu- ja analyysitoimintaa todeten sen auttaneen yhteiskunnallisesti merkittävän, mutta piilevän rikollisuuden tunnistamisessa ja mahdollistanut nopean, reaaliaikaisen tietojenvaihdon liikkuvan rikollisuuden torjumiseksi. Kokonaisrikollisuuden sekä yhteiskunnallisesti merkittävien turvallisuusriskien ennakointia tulisi kuitenkin parantaa. On vaikea perustella, miksi tämän kaltainen yhteistyö rajoitettaisiin vain esitutkintaviranomaisiin. Hallinnollisten viranomaisten osaamisen, tietojen ja resursien yhteiskäytöllä voitaisiin merkittävästi tehostaa niin talousrikollisuuteen kuin muuhunkin vakavaan rikollisuuteen kohdistuvaa operatiivista toimintaa, rikosten estämistä ja rikoshyödyn takaisinsaantia. Tällainen toiminta palvelisi myös strategisten uhkakuvien ennakointia ja strategista päätöksentekoa.

¹²⁴ Rikspolisstyrelsens: Redovisning av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten 2009: Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten

¹²⁵ Pirjo Jukarainen & Kari Laitinen: Tietojohtoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuuden arviointi - Tapaustutkimus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyöstä (PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnasta) Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 6/2014

Tulisi käynnistää selvitys nykyistä selkeämmin myös talousrikollisuuteen kohdistuvan tiedustelu- ja analyysitoiminnan kehittämiseksi joko laajentamalla PTR tiedustelu- ja analyysitoimintaa muilla harmaan talouden torjuntaan osallistuvilla viranomaisilla tai muodostamalla erikseen talousrikoksiin ja harmaaseen talouteen keskittyviä tiedustelu- ja analyysiyksiköitä.

26.6.12 Viranomaisten yhteisen tilannekuvan ja torjuntastrategian muodostaminen

Eräs tämän selvityksen keskeisiä havaintoja oli lainsäädäntöön liittyvän koordinoitongelmien lisäksi viranomaisten yhteisen tilannekuvan ja torjuntastrategian puuttuminen. Tämä puute oli ensimmäisellä sijalla talousrikostutkijoille suunnatun kyselyn viranomais-toimintaa arvioivan osan vastauksissa ja se tuli esiin myös haastatteluissa. Harmaan talouden osalta tilannekuvaa muodostaa lähinnä Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö, mutta sen lisäksi tarvittaisiin edellisessä kappaleessa tarkoitettua operatiivisemmin suuntautuvaa tiedustelu- ja analyysitoimintoa. *Näiden muodostaman tilannekuvan ja uhka-arvion perusteella tulisi seuraavan talousrikostorjuntaohjelman yhteydessä rakentaa viranomaisten yhteinen poikkihallinnollinen harmaan talouden torjuntastrategia, jonka perusteella määriteltäisiin resurssien käytön painopistealueet ja jota päivitetttäisiin tarvittaessa tilannekuvan ja uhka-arvioiden muutosten perusteella.*

Virallislähteet

E 85/2012 vp komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle konkreettista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella.

EK 42/2010 vp – M 8/2010 vp. Eduskunnan kirjelmä 42/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

EV 111/2010 vp – HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

EV 114/2013 vp – HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

EV 68/2014 vp – HE 58/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma 12.3.2014.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. 29.11.2013.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. 25.3.2014.

HE 66/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 275/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viihdelaitelaiksi.

HE 336/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 131/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

HE 53/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakoperintälain 27 §:n muuttamisesta.

HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 80/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 53/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.

HE 135/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta.

HE 146/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 143/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta.

HE 187/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja maatilatalouden tuloverolain 7 §:n muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 82/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.

HE 111/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

HE 158/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomailta vuokratun työntekijän sekä rajoitetusti verovelvolliselle maksettavan työkorvauksen verottamiseen liittyviksi säännöksiksi.

HE 197/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulliselvitysrikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 122/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2011 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta.

HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 172/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta.

HE 258/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnollisen henkilön lahjoitusvähenyksen voimassaolon jatkamisesta.

HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyvistä laeista.

HE 94/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain 1 §:n ja liitteen muuttamisesta.

HE 101/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi joukkoliikennelain ja maantieliikenteen liikenneyrittäjäkoulutuksesta annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 138/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 32 luvun 11 ja 12 §:n muuttamisesta.

HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

HE 32/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 40/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi Uruguayn kanssa tehdyn sopimuksen ja pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 57/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisten sopimusten maksuehdoista, laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 86/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi konkurssilain sekä takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

HE 92/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta.

HE 143/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain muuttamisesta.

HE 146/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.

HE 148/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Sveitsin kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen ja pöytäkirjojen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 193/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 2/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 ja 44 luvun sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

HE 23/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 24/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 2 luvun 16 §:n sekä kirjanpitolain 2 luvun ja 8 luvuin 4 §:n muuttamisesta.

HE 58/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 94/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 105/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi.

HE 109/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 111/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 151/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 173/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

HE 183/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.

HE 191/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilintarkastuslain sekä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain 21 a §:n muuttamisesta.

HE 195/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 204/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 31/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle romualan käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskeviksi säännöksiksi.

HE 46/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 53/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta.

HE 103/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 127/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 161/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 166/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle säätiölaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 169/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 174/2014 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 198/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työsopimuslain 13 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja työttömyysturvalain 7 luvun 3 §:n 3 momentin kumoamisesta.

HE 212/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta.

HE 254/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 277/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työtapaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 288/2014vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 301/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan Yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 315/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 323/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä asbestipurkutyötä koskevista vaatimuksista.

Kehysriihessä 21.3.2013 linjatut harmaan talouden torjunnan lisätoimet.

Konkurssiasian neuvottelukunnan suositus 18/2013. Pesähoitajan velvollisuus tehdä rikosilmoitus.

LaVM 21/1994 vp – HE 181/1994 vp. Lakivaliokunnan mietintö n:o 21 hallituksen esityksestä laiksi pakkokeinolain muuttamisesta.

LaVM 14/2001 vp - HE 80/2000 vp. Hallituksen esitys menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

LaVM 12/2012 vp - HE 86/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi konkurssilain sekä takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

LaVM 5/2014 vp - HE 58/2013 vp. Hallituksen esitys syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

LiVM 3/2013 vp – HE 193/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

LiVM 18/2013 vp - HE 173/2013 vp. Hallituksen esitys laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 14.11.2014.

Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta.

Oikeusministeriö (1996). Lainlaatijan opas. Helsinki.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 47/2010. Arviomuistio syytteestä sopimisesta (plea bargain). Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2012. Syyteneuvottelut ja syyttämättä jättäminen. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 58/2012. Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2012. Ihmiskauppatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013 – 2025. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 51/2014. Luonnonsuojelu- ja ympäristörikossäännösten tarkistaminen.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010. Lainlaatijan opas. Osa 2. Lakitekniikka. Oikeusministeriö.

PeVL 33/2000 vp - HE 80/2000 vp. Hallituksen esitys menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 9/2011 vp - HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 9/2012 vp – HE 3/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2012 vp - HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

PeVL 14/2013 vp – HE 23/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 17/2013 vp – HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 4/2014 vp - HE 204/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 39/2014 vp – HE 46/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskäärän 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 1/2010 vp – K 1/2009 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Pääministeri Kalevi Sorsan hallituksen ohjelma 4.9.1972.

Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia, 22.6.2011.

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia, 24.6.2014.

Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. 29.8.2013.

Sisäasiainministeriö. Talousrikostorjunnan johtoryhmän asettaminen vuosille 2012 – 2015. Asettamispäätös. SM009:00/2012.

Sisäasiainministeriö. Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. Sisäinen turvallisuus 36/2004.

Sosiaali- ja terveysministeriön arviomuistio alkoholilain muutostarpeista (2013).

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Työsuojeluosaston säädösvalmistelun seuranta. Työsuojeluosasto. 30.9.2014.

TaVM 16/2013 vp - HE 23/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

TEM raportteja 31/2011. Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset – työryhmän mietintö. Työelämä- ja markkinaosasto. Raportti 19.12.2011.

TEM raportteja 3/2012. Harmaa talous ja yritysten hallinnollinen taakka majoitus- ja ravitsemisalalla – työryhmän loppuraportti. Työelämä- ja markkinaosasto. 19.1.2012.

TEM raportteja 21/2012. Harmaa talous parturi- ja kampaamoalalla sekä kauneudenhoitoalalla – työryhmän loppuraportti. Työelämä- ja markkinaosasto. 3.7.2012.

TEM raportteja 27/2012. Selvitys eurooppalaisista tilaajavastuujärjestelmistä. Työelämä- ja markkinaosasto 2.11.2012. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM raportteja 18/2013. Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen -työryhmän mietintö. Työelämä- ja markkinaosasto 28.3.2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM raportteja 23/2013. Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä

TEM raportteja 1/2014. Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista. Loppuraportti. Työelämä- ja markkinaosasto 10.1.2014.

TEM raportteja 2/2014. Harmaa talous ja käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa – työryhmän raportti. Työelämä- ja markkinaosasto. Työ- ja elinkeinoministeriö.

TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet. (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

TrVM 5/2011 vp – K 17/2011 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville.

TrVM 4/2012 vp – K 10/2012 vp, K 14/2012 vp. Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 9/2014 vp – K 18/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville.

TyVM 10/2006 vp – HE 111/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

TyVM 9/2010 vp – HE 172/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta.

TyVM 3/2012 vp - HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

TyVM 4/2013 vp - HE 24/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi työsopimuslain 2 luvun 16 §:n sekä kirjanpitolain 2 luvun ja 8 luvun 4 §:n muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009. Kilpailulaki 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2011. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla – työryhmän mietintö. Kilpailukyky. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2014. Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö. Työ ja yrittäjyys. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työryhmämietintö 2013. Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut. Ulkoasiainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 4/4. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Hallituksen julkaisusarja 4/2013.

Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 4/4: Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Hallituksen julkaisusarja 4/2014.

Valtioneuvoston kanslia 28.2.2013. Hallitusohjelman tavoitteiden ja toimien toteuma. Hallituskauden puolivälin kokonaistarkastelu.

Valtioneuvoston periaatepäättös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1996 - 1998.

Valtioneuvoston periaatepäättös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999 - 2001.

Valtioneuvoston periaatepäättös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2002 - 2005.

Valtioneuvoston periaatepäättös talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi (2006 - 2009). 9.2.2006.

Valtioneuvoston periaatepäättös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010 - 2011. 17.12.2009.

Valtioneuvoston periaatepäättös 19.1.2012. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 - 2015.

Valtiovarainministeriö 1/2013. Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskeva selvitys. Verotusta koskeva arvio ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta ja puutteista. Maaliskuu 2013.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012. Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt. Julkishallintojen tietovarantojen ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994:21. Harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio. Helsinki 1994.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/1995. Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsinki 1995.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio VM 033:00/2014. Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu. Heinäkuu 2014.

VaVM 40/2005 vp - HE 187/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja maatilatalouden tuloverolain 7 §:n muuttamisesta.

VaVM 45/2010 vp - HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi Harmaan talouden selvityksiköistä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

VaVM 47/2010 vp - HE 122/2010 vp. Hallituksen esitys vuoden 2011 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta.

VaVM 8/2011 vp - HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyvistä laeista.

VaVM 4/2012 vp - HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

VaVM 6/2013 vp - HE 92/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta.

VaVM 15/2013 vp - HE 191/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

VaVM 4/2014 vp - HE 31/2014 vp. Hallituksen esitys romualan käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskeviksi säännöksiksi.

VaVM 8/2014 vp - HE 204/2013 vp. Hallituksen esitys laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

VaVM 15/2014 vp - HE 127/2014 vp. Hallituksen esitys laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

Verohallinnon ohje. Palvelurahojen verotus. 26.11.2007, Dnro 1614/345/2007.

Verohallinnon ohje. Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus. 1.7.2013, Dnro A73/200/2013.

Verohallinto. Kuitinantovelvollisuus – usein kysyttyä.

Verohallinto. Veronumeromenettelyn käytön laajentaminen muille toimialoille. Esiselvitys. RAKSI-hanke. 11.8.2014.

Kirjallisuuslähteet

Alvesalo, Anne (2006). Käsitteellä on väliä – puheenvuoro talousrikoskontrollin kohdentamisesta. Teoksessa Ahonen, Timo (toim.). Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2006

Alvesalo, Anne – Thombs, Steve (2001). Talousrikostorjunnan rajat. Oikeus 2001/1, s. 34–55.

Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy, 169 – 217.

Brå Rapport 2014:2010: ”Gå på pengarna. Antologi om tillgångsriktad brottsbekämpning.”. Suomennettu tiivistelmä: Seuraa rahaa – käsikirja varoihin kohdistuvasta rikostorjunnasta Ruotsissa. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 20/2014

Christensen, Jaakko (2012). Talousrikostutkinta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. 5.10.2012.

Frände, Dan (1989). Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Ekenäs.

European Commission (2007). Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs. Report of the Expert Group. Brussels, Belgium.

Frände, Dan (2014). HD:s straffrätts- och straffprocessrättspraxis år 2013. JFT 4/2014.

Hakamo, Terhi - Jauhiainen, Kirsi – Alvesalo, Anne – Virta, Erja (2009). Talousrikokset rikosprosessissa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Rakentamispalvelujen käännetty arvonlisäverovelvollisuus - lain vaikuttavuus. Loppuraportti, Ilmiöselvitys 5/2011.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Henkilöstöpäiväkirja – personalliggare. Ilmiöselvitys 42/2011.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Rakentamispalvelujen käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden vaikutukset. Verohallinto. 27.11.2012.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Tavaraliikenneluvanhaltijat. 2012.

Harmaan talouden selvitysyksikkö: Tanskan esitys laiksi pimeästi tehtävän työn ehkäisemiseksi ym., Selvitysraportti 25/2012.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 – 2015. Edistymisraportti 2012. (Edistymisraportti 2012)

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Harmaa talous 2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Harmaa talous. Valvontatilastoja 2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Vartioimisala. (Heini Vaari) 29.1.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Liiketoimintakieltoon määrättyt. Lähipiiri, yrityskyt-kennät ja kiellon rikkomistapaukset. Verohallinto, 13.4.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta. (Pekka Lith). 7.5.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Siivouspalvelualan yritykset. 21.5.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kassalaitteet ja tulonsalaukset. Verohallinto. 11.6.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Romukauppa. 23.10.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viran-omaistoimintaan OECD-maissa. HTSY Verohallinto 7.11.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys Ruotsin kassarekisterilain vaikutuksesta. Ilmiöselvitys 14/2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö, Ison-Britannian CIS-järjestelmä – veronpidätyspakko rakennusosalalla. Ilmiöselvitys 15/2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Vientiyrietykset ja arvonlisäverotus. 18.3.2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 8/2014. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 - 2015: tilanneraportti huhtikuu 2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Sairaankuljetus. 27.5.2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Yksityisen terveydenhuollon yritykset. 27.5.2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Hakemistopalveluyrietykset poliisille tehdyissä tutkimustapauksissa. 11.6.2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Ulosottomenettelyssä varattomaksi todetut yritykset. 2.9.2014.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista ja vaikutuksista. Selvitys 18/2014. Verohallinto. (Selvitys 18/2014)

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Anniskeluluvanhaltijat Suomessa. 28.10.2014.

Hautala, Matti (2011). Tilintarkastus osaksi talousrikosten torjuntajärjestelmää – esitys tilintarkastuslain muutokseksi. Maisterin tutkinnon tutkielma. Yritysjuridiikka. Aalto-yliopisto. Kauppakorkeakoulu.

Hirvonen, Markku (2012). Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus (Harmaa Hirvi Oy 9.3.2012)

Hirvonen, Markku (2013). Tilaajavastuulain uudistusta valmistelevan työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikoksentorjuntavaikutusten arviointi. Loppuraportti (Harmaa Hirvi Oy 1.12.2013)

Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto (2010). Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

Huhtamäki, Ari (2000). Asianajajan ilmoitusvelvollisuus rahanpesuepäilyistä. Lakimies 4/2000, s. 487-505.

Hämäläinen, Harri (2014). Pesänhoitajan rikosilmoitus. Konkurssilain muutos 1.3.2013. Talousrikostutkinnan koulutuspäivä 27.3.2014.

Joint IOTA – Europeran Commission (Fiscalis 2020 Programme) Workshop. Introduction of Online Cash Register System – Opportunities and Challenges for Tax Administrations and Taxpayers. 10 – 12 December. Budapest, Hungary.

Jokinen, Anne – Häyrynen, Janne – Alvesalo, Anne (2002). Yrietykset talousrikollisuuden uhreina. Poliisiammattikorkeakoulu tiedotteita 19.

Jukarainen Pirjo & Kari Laitinen: Tietojohtoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuuden arviointi - Tapaustudkimus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteis-

työstä (PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnasta). Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 6/2014

Kankaanranta, Terhi – Muttilainen, Vesa (2010). Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 86/2010.

Kearney, A.T. (2011). The Shadow Economy in Europe, 2011. Using electronic payment systems to combat the shadow economy.

Keskinen, Marjatta. Case Midas. Viranomaisyhteistyöseminaari 24.-26.9.2014. VETA/Uusimaa.

Keskusrikospoliisi (2010). Rakennusalan yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden teematilannekuva, Tiedusteluosasto. 19.4.2010.

Konkurssiasiamiehen toimiston osavuosikatsaus 30.6.2014.

Koskinen, Elisa (2013). Kaksoislaskutus oikeudellisena ongelmana. www.edilex.fi/opinnaytetyot/11973.

Kujala, Kirsi (2013). Poliisi harmaan talouden ehkäisijänä. 29.10.2013.

Kuortti, Hannu (2013). Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? Verotus 4/2013, s. 385-400.

Kuortti, Hannu (2014). Veroparatiisit ja luottolaitosten vertailutietotarkastukset. 24.9.2014.

Lahti, Raimo (2012). Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.). Rikoksesta rangaistukseen. Juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012, s. 97 - 115.

Laukkanen, Janne (2005). Laittoman yrittäjän jäljillä. Arviointitutkimus liiketoimintakiellon valvonnan ohjeistamisen vaikutuksista. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 44.

Laukkanen, Janne – Mäkipää, Leena (2005). Liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentaminen. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 45. 2005.

Lehtonen, Asko (2010). Kirjanpitorikokset. Tampereen yliopisto. Tampere.

Linna, Tuula (2010). Liiketoimintakiellosta vapautuminen. Lakimies 2/2010, s. 193-209.

Mattila, Pauli (2013). Vähennyskelvottomat menot yritysverotuksessa. Verotus 2/2013, s. 120-130.

Minkkinen, Veikko. Viranomaisyhteistyöseminaari 2014. Valtakunnanvoudinvirasto.

Muinen, Pekka. Kuittivalvonta ja uusi rakennusalan lainsäädäntö kasvattavat harmaan talouden torjunnan keinovalikoimaa. Viranomaisyhteistyöseminaari (VYT) 2014.

Mähönen, Jukka (2008). Tilintarkastaja väärinkäytösten paljastajana. Defensor Legis 4/2008, s. 584-605.

Määttä, Kalle (2006). Oikeustaloustieteen perusteet. Edita.

Määttä, Kalle (2013). Rahat tai henki. Terveysverot veropoliittisesta näkökulmasta. Edilex, Kirjat 28.2.2013.

Määttä, Kalle (2014a). Harmaan talouden torjunnasta – teoriasta käytäntöön. Teoksessa Lasse Oulasvirta et al., Näkökulmia arviointiin ja valvontaan. Tampere University Press 2014.

Määttä, Kalle (2014b). Kuitintarjoamisvelvollisuudesta. Asiantuntijakirjoitukset. Edilex, 29.9.2014.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki. Mitä sääntely maksaa. Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex. Ilmestymässä vuoden 2015 alussa.

Nyrhilä, Tapio (2014). Harmaa talous syyttäjän työssä. Helsingin syyttäjänvirasto.

OECD (2013a). Effective Inter-Agency Co-operation in fighting Tax Crime and other Financial Crimes, Second Edition 2013.

OECD (2013b). Electronic Sales Suppression: A Threat to Tax Revenues.

Peltokorpi, Liisi. Syksyn 2014 kuittitarkastukset – valvontasuunnitelma, ym. Verohallinto. Kuittitarkastusten esimiesinfo 16.10.2014.

Rauhanen, Timo (2011). Verotuet Suomessa 2009 – 2012. VATT Muistiot 17. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Rautio, Enni (2011). Rahanpesurikokset ja tilintarkastajan rooli. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Rikspolisstyrelsen: Redovisning av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten 2009: Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten

Ruitenbeek, Henk & Berghout, Marino: Third Party Liability, esitelmä SAK:n ketjuvastuuseminaarissa Helsingissä 22.4.2013

Skatteverket: Skattefelets utveckling i Sverige 2007 – 2012, Rapport 2014 – 01 – 08.

Talousrikollisuuden tilannekuva III/2014. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.

Tullin rikostilastoja 2013. www.tulli.fi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. (76/2004)

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tulli harmaan talouden torjujana (1/2013).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus (5/2013)

Vehmaskoski, Juha (2014). Liiketoimintakielto. Keskusrikospoliisi. Tiedusteluosasto.

Verohallinto. Rakennusalan verovalvontahanke. RAKSA 2008 – 2012. Loppuraportti 20.2.2014.

Vilkko, Nelli (2012). Plea bargain -menettely Suomessa. www.edilex.fi/lakikirjasto/8922.

Wennberg, Mikko – Oosi, Olli – Korhonen, Nita (2015). Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä. Owl Group Oy

Åström, Stig. Obstruction of tax control. Swedish Economic Crime Authority.

Pöytäkirjat ja muut vastaavat asiakirjat

Harmaan talouden ministerityöryhmän kokous 01/2011, 02/2011, 03/2011, 22.11.2011, 6.6.2012, 23.11.2012, 30.5.2013, 19.2.2014, 29.9.2014.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouspöytäkirjat: 20.5.2010, 23.8.2010, 22.11.2010, 14.2.2011, 14.4.2011, 10.6.2011, 6.9.2011, 18.10.2011, 17.11.2011, 29.11.2011, 28.3.2012, 9.4.2013, 22.5.2013, 19.9.2013, 12.11.2013, 12.2.2014, 20.5.2014.

Haastattelut, ml. sähköpostitiedustelut

3.9.2014 Harmaan talouden selvitysyksikkö, johtaja Janne Marttinen

12.9.2014 Rakennusteollisuus RT ry, työmarkkinajohtaja Tapio Kari

17.9.2014 Rakennusliitto, puheenjohtaja Matti Harjuniemi ja varapuheenjohtaja Kyösti Suokas

23.9.2014 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ylitarkastaja Mikko Vanninen

24.9.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Sari Wulff

26.9.2014 Valtakunnansyyttäjänvirasto, valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen

26.9.2014 sosiaali- ja terveysministeriö, hallitusneuvos Ismo Tuominen

1.10.2014 sisäasiainministeriö, poliisitarkastaja Antti Simanainen

2.10.2014 ympäristöministeriö, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen

9.10.2014 valtiovarainministeriö, hallitusneuvos Panu Pykönen

20.10.2014 työ- ja elinkeinoministeriö, neuvotteleva virkamies Jan Hjelt ja hallitusneuvos Antti Riivari

21.10.2014 Poliisihallitus, poliisitarkastaja Tarmo Lamminaho

21.10.2014 Owl Group Oy, senior partner Olli Oosi

23.10.2014 sosiaali- ja terveysministeriö, valvontajohtaja Jussi Murto ja hallitussihteeri Tapani Aaltela

27.10.2014 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, liikenneluvat -yksikön päällikkö Pasi Hautalahti

28.10.2014 KRP, Rahanpesun selvittelykeskus, rikostarkastaja Laura Niemi

30.10.2014 Konserniverokeskus, johtava veroasiantuntija Sami Laaksonen

30.10.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Pekka Muinonen

4.11.2014 MaRa ry, varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi

5.11.2014 VM vero-osasto, hallitusneuvos Antero Toivainen, neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi ja ylitarkastaja Kaisa Ketolainen

6.11.2014 Oikeusministeriö, ylijohtaja Asko Välimaa ja lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio

6.11.2014 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, alkoholihallintoyksikön päällikkö Riku-Matti Lehikoinen

8.11.2014 rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen, Itä-Suomen yliopisto

11.11.2014 Konkurssiasiamiehen toimisto, konkurssiasiamies Helena Laine ja toimistopäällikkö Pekka Pulkamo

12.11.2014 Valtakunnanvoudinvirasto, johtava hallintovouti Veikko Minkkinen

13.11.2014 rikos- ja prosessioikeuden professori Pekka Viljanen, Turun yliopisto

17.11.2014 rikosoikeuden professori (emeritus) Raimo Lahti, Helsingin yliopisto

18.11.2014 Eläketurvakeskus, valvontajohtaja Matti Ruotanen, kehityspäällikkö Markus Palomurto ja tarkastuspäällikkö Anu Jarva

18.11.2014 Keskusrikospoliisi, rikoskomisario Juha Vehmaskoski

19.11.2014 rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frände, Helsingin yliopisto

24.11.2014 Verohallinto, ylijohtaja Raija Seppälä ja ylitarkastaja Petri Lehtonen

25.11.2014 Keskusrikospoliisi, rikostarkastaja Markus Terenius

25.11.2014 Verohallinto, johtava perinnän asiantuntija Seija Kareinen

26.11.2014 Helsingin poliisilaitos, poliisikomentaja Lassi Aapio, apulaispoliisipäällikkö Ilkka Koskimäki ja rikostarkastaja Ismo Siltamäki

26.11.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Kalle Hirvonen

27.11.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Mika Nissinen

27.11.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Juha Lotvonen

1.12.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Hannu Kuortti

2.12.2014 Itä-Uudenmaan poliisilaitos, rikosylikomisario Olli Koskimäki ja rikoskomisario Juha Tuovinen

8.12.2014 Valtakunnansyyttäjänvirasto, valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta

9.12.2014 Helsingin syyttäjänvirasto, kihlakunnansyyttäjä, apulaisosastopäällikkö Tapio Nyrhilä

10.12.2014 professori, ex-valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki

19.12.2014 VM vero-osasto, ylitarkastaja Timo Annala

19.12.2014 Verohallinto, ylitarkastaja Juha Kuusala
19.12.2014 Palvelualojen ammattiliitto PAM, yhteiskuntasuhteiden vastaava Hanna Kunt-
si
23.12.2014 Lounais-Suomen poliisilaitos, ylikonstaapeli Anne-Maarit Niemi
31.12.2014 Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, ylitarkastaja Olavi Kärkkäi-
nen
1.1.2015 työ- ja elinkeinoministeriö, ylijohtaja Pekka Timonen
5.1.2015 Tulli, valvontajohtaja Petri Lounatmaa
7.1.2015 työ- ja elinkeinoministeriö, neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen
7.1.2015 ympäristöministeriö, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen
7.1.2015 työ- ja elinkeinoministeriö, vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola
8.1.2015 oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio
8.1.2015 Tulli, valvontajohtaja Mikko Grönberg
9.1.2015 Rakennusteollisuus RT, työmarkkinajohtaja Tapio Kari
9.1.2015 Verohallinto, ylitarkastaja Sari Wulff
13.1.2015 sisäministeriö, poliisitarkastaja Antti Simanainen

Säädökset

Ajokorttilaki (386/2011)
Alkoholilaki (1143/1994)
Arvonlisäverolaki (1501/1993)
Ennakkoperintälaki (1118/1996)
Esitutkintalaki (805/2011)
Hallintolaki (434/2003)
Henkilötietolaki (523/1999)
Joukkoliikennelaki (869/2009)
Kirjanpitolaki (1336/1997)
Konkurssilaki (120/2004)
Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
Laki erillisellä päätöksellä määrättävästä vero- tai tullinkorotuksesta (781/2013)
Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010)

Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979)
Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
Laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (30/2013)
Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä (693/2006)
Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013)
Laki liiketoimintakiellosta (1059/1985)
Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta (627/1978)
Laki takaisinsaannista konkurssipesään (758/1991)
Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)
Laki tupakkaverosta (1470/1994)
Laki ulkomaisten väliylhteisöjen osakkaiden verotuksesta (1217/1994)
Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014)
Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011)
Laki verotusmenettelystä (1558/1995)
Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999)
Laki yksityisistä terveydenhuoltopalveluista (152/1990)
Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002)
Laki ylikuormamaksusta (51/1982)
Laki yrityssaneerauksesta (47/1993)
Maatilatalouden tuloverolaki (543/1967)
Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
Rikoslaki (39/1889)
Tilintarkastuslaki (459/2007)
Tullilaki (1466/1994)
Tupakkalaki (693/1976)
Työaikalaki (605/1996)
Työsopimuslaki (55/2001)
Työturvallisuuslaki (738/2002)
Ulosottokaari (705/2007)

Lyhenteet

AIPA	aineistopankkihanke
AVI	aluehallintovirasto
AVL	arvonlisäverolaki
EK	eduskunnan kannanotto
ELY	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ETK	Eläketurvakeskus
EU	Euroopan unioni
EV	eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HTSY	Harmaan talouden selvitysyksikkö
JFT	Juridiska Föreningens Tidskrift
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
MAO	markkinaoikeus
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OYL	osakeyhtiölaki
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
RL	rikoslaki
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TIVA-työryhmä	tilaajavastuulain uudistusta valmisteleva työryhmä
TrVM	tarkastusvaliokunnan mietintö
TyVM	työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö

VHS	velvoitteidenhoitoselvitys
VM	valtiovarainministeriö
VML	laki verotusmenettelystä
vp	valtiopäivät
VTPR	viranomaistietopalvelurajapinta
YTJ	yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

Liitteet

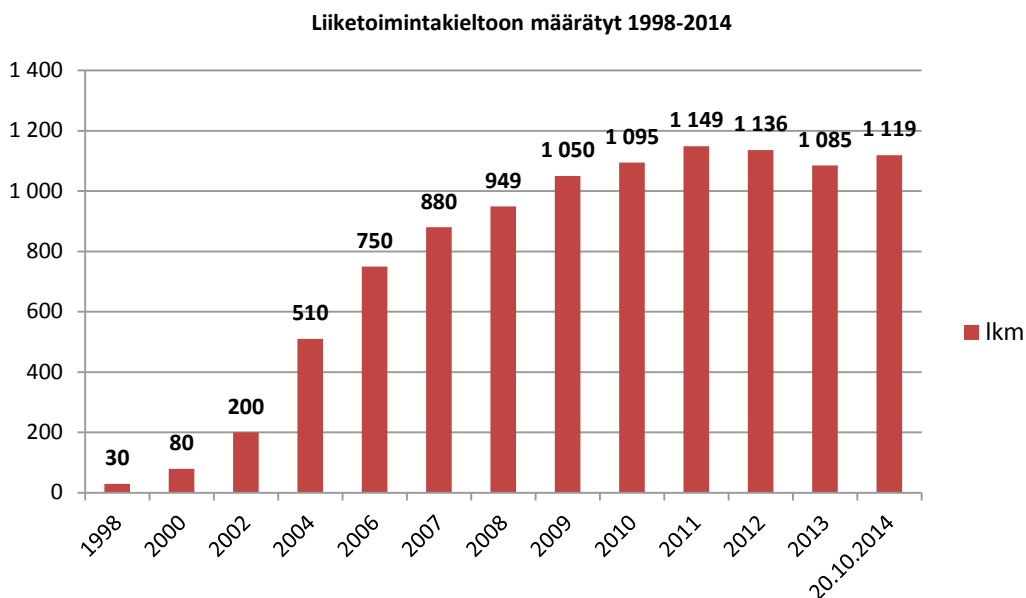
Liite 1. Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri

Seuraavassa on lyhyt kuvaus velvoitteidenhoitoselvitysrekisteristä, joka on löydettävissä vero.fi-sivuilta.

REKISTERI	Selvitystietojärjestelmä
OSAREKISTERI	Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri
REKISTERINPITÄJÄ	Verohallinto PL 325, 00052 VERO puh. 020 612 2000 Käyntiosoite: Kirjaamo Haapaniemenkatu 4 A, Helsinki
HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN TARKOITUS	Velvoitteidenhoitoselvitysten laatiminen organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin.
SÄÄNNÖNMUKAISET TIETOLÄHTEET	Kaupparekisteri YTJ Väestötietojärjestelmä Verohallinnon rekisterit Tullin rekisterit Eläketurvakeskuksen rekisterit Työttömyysvakuutusrahaston rekisterit Ulosoton rekisterit Poliisin rekisterit Oikeusrekisterikeskuksen rekisterit
SÄÄNNÖNMUKAISET TIETOJEN LUOVUTUKSET	Selvitysyksikkö luovuttaa velvoitteidenhoitoselvityksen vain selvitystä pyytäneelle viranomaiselle pyynnössä esitettyyn käyttöön (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 5, 6 ja 11 §:t). Rekisteristä ei luovuteta muita tietoja.
REKISTERÖITYJEN RYHMÄT	Organisaatiot ja organisaatiohenkilöt

Tietoryhmät	Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteriin tallennetaan viranomaiselta Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n perusteella saatuja tietoja organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteriin voidaan tallentaa myös velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi julkisista lähteistä hankittuja tietoja organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Rekisteriin voidaan tallentaa organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä tietoja, jotka kuvaavat organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi organisaation tai organisaatiohenkilön seuraavat tiedot: - nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus taikka muut yksilöintitiedot sekä yhteystiedot; - organisaatiohenkilön asemaa sekä organisaation omistus- ja hallintasuhteita kuvaavat tiedot; - taloudellista toimintaa ja taloudellista asemaa kuvaavat tiedot; - veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutus- sekä tullin perimiin maksuihin liittyviä velvoitteita sekä niiden hoitamista ja valvontaa kuvaavat tiedot sekä - maksuhäiriöitä kuvaavat tiedot. Velvoitteidenhoitoselvitysrekisteriin tallennetaan lisäksi velvoitteidenhoitoselvitykset.
-------------	--

Liite 2. Liiketoimintakieltoon määrätty



Liite 3. Liiketoimintakiellon rikkomiset



Liite 4. Verovelkarekisteriin merkittyjen yritysten lukumäärä yritysmuodotain

Oikeudellinen muoto		Ei verovelkarekisterissä	Verovelkarekisterissä
1	Luonnollinen henkilö	183 119	4 264
53	Kuolinpesä	383	13
10	Avoin yhtiö	11 903	191
11	Kommandiittiyhtiö	31 618	1 286
12	Osakeyhtiö	208 994	13 304
13	Asunto-osakeyhtiö	81 631	40
16	Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö	12 977	109
17	Muu kiinteistöosakeyhtiö (ei keskinäinen)	8 935	129
20	Aatteellinen yhdistys	30 124	115
71	Ulkomaisen yhteisön sivuliike Suomessa	815	46
	Muut oikeudelliset muodot*	3614	17
	Yhteensä	574 113	19 514

* Muu yhtiö, muu taloudellinen yhdistys, muu yhdistys, elinkeinoyhtymä, säätiölain mukainen säätiö, konkurssipesä

Liite 5. Verovelkarekisteriin merkityt yritykset toimialoittain

Toimiala		Ei verovelkarekisterissä	Verovelkarekisterissä
A	Maatalous, metsätalous ja kalatalous	14 144	361
B	Kaivostoiminta ja louhinta	1 205	47
C	Teollisuus	30 957	1 475
D	Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	1 069	10
E	Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto	1 058	38
F	Rakentaminen	56 892	4 596
G	Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen korjaus	74 628	3 744
H	Kuljetus ja varastointi	24 707	1 252
I	Majoitus- ja ravitsemistoiminta	16 061	1 052
J	Informaatio ja viestintä	19 337	674
K	Rahoitus- ja vakuutustoiminta	13 528	273
L	Kiinteistöalan toiminta	118 795	771
M	Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	66 158	2 155
N	Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	22 341	1 427
P	Koulutus	8 197	155
Q	Terveys- ja sosiaalipalvelut	32 226	348
R	Taiteet, viihde ja virkistys	23 806	357
S	Muu palvelutoiminta	46 161	761
X	Toimiala tuntematon	2185	15
	Muut toimialat**	658	3
	Yhteensä	574 113	19 514

** Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus, Kotitalouksien toiminta työnantajana

Liite 6. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitykset vv. 2012 – 2014

2014

Hakemistopalveluyritykset poliisille tehdyissä tutkintapyyntöissä

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelma. Tilanneraportti huhtikuu 2014

Harmaan talouden tutkimusmenetelmistä ja tuloksista EU:n jäsenvaltioissa

HTSYn palautekysely 2013

OECD:n raportti tehokkaasta viranomaisyhteistyöstä verorikosten ja muiden taloudellisten rikosten torjunnassa; Tiivistelmä

Oleskelulupien lainsäädäntömuutostarpeet

Poliisin lupa-asioiden lainsäädäntömuutostarpeet

Sairaankuljetusalan yritykset

Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista

Selvitys Ruotsin verovajeesta vuosina 2007–2012

Selvitys vientiyrityksistä

Seuraa rahaa – käsikirja varoihin kohdistuvasta rikostorjunnasta Ruotsissa

Suomalaisten yrityskytkenät Viroon

Talousrikollisuuden tilannekuva Ruotsissa 2013 EBM

Tekes – asiakaskartoitus

Työnantajat Verohallinnon rekisterissä ja sosiaalivakuuttamisessa

Ulosottomenettelyssä varattomaksi todetut yritykset

Verohallinnon vahingonkorvaussaatavat

Verovelat – tavaraverotus

Yksityisen terveydenhuollon yritykset

Yritystukilakien lainsäädäntömuutostarpeet

2013

Aikapankit Suomessa

Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvio talousrikollisuuden näkökulmasta (SOCTA 2013)

Harmaan talouden tutkimusmenetelmistä ja tuloksista EUn jäsenvaltioissa

HTSY palautekysely 2012

Ison-Britannian CIS-järjestelmä – veronpidätyspakko rakennusallalla
Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta
Kassalaitteet ja tulonsalaukset
Liiketoimintakieltoon määrätty
Romukauppa
Selvitys pikalainayrityksistä
Selvitys Ruotsin kassarekisterilain vaikutuksesta
Siivouspalvelualan yritykset
Talousrikistorjunnan tiedustelukuva Ruotsissa 2012
Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015:Edistymisraportti 2012
Urheilu- ja liikuntaklusteri
Vartioimisala
Yrityksiin kohdistuva painostus ja kiristys Ruotsissa

2012

Majoitus- ja ravitsemusalan yritykset Suomessa 2011
Metalliteollisuuden yritykset Suomessa 2011
Parturi-kampaamo- ja kauneushoitopalvelut
Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus verkkouutisissa 2012
Rakentamispalvelujen käännetty arvonlisäverovelvollisuus – lain vaikuttavuus loppuraportti
Riippumattoman tilintarkastajan lausunto siirtohinnoittelusta Tanskassa
Ruotsin kuukausi-ilmoitusmalli
Ruotsin valtiontilintarkastuksen selvitys yritysten verovalvonnasta
Ruotsin verohallinnon verorikosyksiköt
Ruotsissa tehty selvitys avustus- ja verorikosten yhteydessä
Selvitysraportti Tanskan esitys laiksi pimeästi tehtävän työn ehkäisemiseksi ym.
Sosiaalipalvelujen toimiala
Storskaliga skattebrott – Tutkimus verorikollisen kustannuksista
Tavaraliikenneluvanhaltijat

Työeläkevakuutusmaksupetos esitutkinnassa viisi ensimmäistä vuotta

Ulkomainen työvoima ja ulkomaiset yritykset Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla osaraportti

Ulkomaiset yritykset rakennusalan verotarkastuksissa

Ulosoton velalliskartoitus

Verovalvonta ja verotarkastus Ruotsissa

Verovelat osaraportti 1

Virolaiset rakennusalan yritykset

Liite 7: Rakennusalan markkinoiden nykytila (Pekka Lith 18.1.2015)

1 Rakentamismarkkinoiden kehitys

Rakentaminen koostuu kahdesta päätoimialasta, jotka ovat talojen rakentaminen sekä maa- ja vesirakentaminen. Pääosa rakentamisesta on talonrakentamista. Sen osuus rakentamisen tuotoksesta (29,6 mrd. euroa) oli Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan 74 prosenttia 2013.¹²⁶ Talonrakentamista ovat varsinainen talonrakentaminen, rakennusasennus ja -viimeistely kuten LVIS-asennukset, lasitus-, eristys-, rappaus- ja maalaustyöt sekä rakentamista palveleva toiminta, jota ovat nostureiden, kaivureiden yms. rakennuskoneiden vuokraus käyttäjiineen.¹²⁷

Talonrakentamisen tuotos voidaan jakaa edelleen uudisrakentamiseen, perusparantamiseen ja tavanomaisiin asuntojen ja rakennusten ylläpitokorjauksiin (vuosikorjaukset). Ylläpitokorjaukset eivät vaadi rakennuslupaa. Niistä merkittävä osa on yksityisten omistajien omatoimista asuntojen ja pienrakennusten korjausrakentamista. Maa- ja vesirakentaminen jaetaan myös investointityyppiseen perusinfrastruktuurien rakentamiseen (moottoritiet ja muut tiet, kadut, rautatiet, sillat, tunnelit, satamat yms.) ja maa- ja vesirakennelmien kunnossapitoon.

Kansantalouden tilinpidon mukaan talonrakentamisen tuotoksesta uudisrakentaminen oli enää 53 prosenttia vuonna 2013. Korjausrakentaminen oli 47 prosenttia. Asuinrakentamisessa korjausrakentaminen on ollut suurempaa kuin uudisrakentaminen vuodesta 2012 lukien, sillä uudisrakentaminen alenee voimakkaasti talouden laskusuhdanteessa. Maa- ja vesirakentamisessa kunnossapitotyöt olivat Rakennusteollisuus RT:n mukaan 27 prosenttia. Luonnollista kasvua korjaus- ja kunnossapitorakentamisessa merkitsee rakennuskannan ja rakennetun ympäristön laajeneminen.

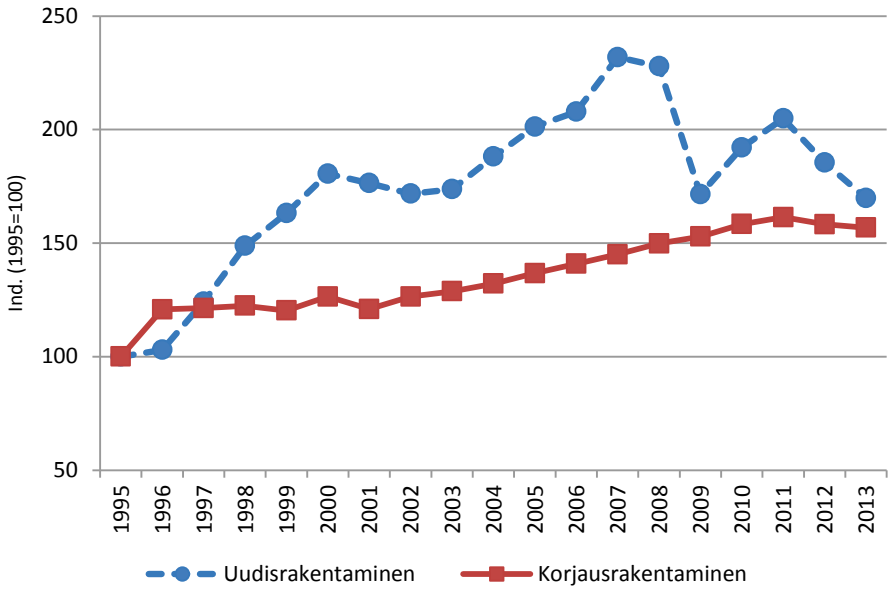
Kansantalouden tilinpidon mukaan rakentamisen määrä supistui 3,6 prosenttia vuonna 2013. Talonrakentamisessa laskua oli 5,2 prosenttia. Toteutunut kehitys on ollut tulosta uudisrakentamisen selvästä vähenemisestä. Uusien rakennusten aloitusten määrä on alemmalla tasolla kuin koskaan aiemmin vuoden 1997 jälkeen. Kasvua ei ole odotettavissa

¹²⁶ Tuotos on määrättyä ajankohtana tuotettujen tavaroiden ja palveluiden arvo. Se koostuu markkina-tuotoksesta, tuotoksesta omaan loppukäyttöön ja muusta markkinattomasta tuotoksesta. Markkina-tuotos myydään markkinoilla tai on tarkoitettu myytäväksi markkinoilla. Markkinaton tuotos kattaa tuotannon, joka toimitetaan muille yksiköille ilmaiseksi tai taloudellisesti merkityksettömään hintaan. Rakentamisessa esimerkki markkinattomasta tuotoksesta omaan loppukäyttöön on kotitalouksien oma-toiminen rakentaminen.

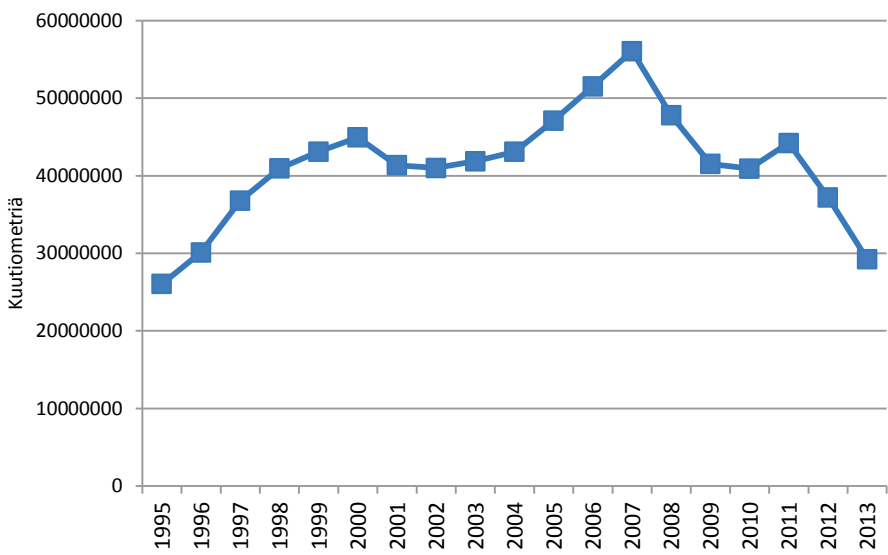
¹²⁷ Toimialaluokituksessa rakentaminen on jaettu seuraaviin päätoimialoihin: talonrakentaminen (Nace 41), maa- ja vesirakentaminen (Nace 42) ja erikoistunut rakentaminen (Nace 43). Erikoistuneeseen ra-kentamiseen luetaan rakennusasennukseen ja -viimeistelyyn liittyvät rakennustyöt. Rakennuttaminen ja rakennushankkeiden kehittäminen ovat osa talonrakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen alatoimialo-ja, mutta kansantalouden tilinpidossa se muodostaa oman laskentakokonaisuuden, joka muodosti yhden prosentin rakentamisen tuotoksesta vuonna 2013.

myöskään vuonna 2014, sillä etenkin liikenteen, teollisuuden ja liikerakennusten rakentaminen jatkaa laskuaan. Rakentamista ylläpitää korjausrakentaminen, joka on jatkanut tasaista 2-3 prosentin vuotuista kasvuaan.

Kuvio 1. Talojen uudis- ja korjausrakentamisen määrä 1995-2013, ind. (1995=100) (Lähde: Kansantalouden tilinpito ja rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).



Kuvio 2. Myönnetyt rakennusluvat 1995-2013, rakennuskuutiot (m3) (Lähde: Rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).



Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n marraskuun 2014 *suhdannebarometrin* mukaan rakennusyritysten suhdannekuva oli syksyllä tavanomaista synkempi, ja näkymät lähitulevaisuuteen ovat vaatimattomat. Suhdannenousun jatkumista ennusti enää yhdeksän prosenttia yrityksistä, mutta käännettä huonompaan odotti peräti 35 prosenttia yrityksistä, joten suhdannenäkymien saldoluku oli marraskuussa miinus 26.¹²⁸ EK:n lähiaikojen suhdannenäkymiä kuvaavat *luottamusindikaattorit* vahvistavat sen, että rakennusalan näkymät ovat notkahtaneet syksyllä 2014.¹²⁹

Uudisrakentaminen rakennustyypeittäin

Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukaan asuntotuotannon aloitukset vähenivät 27 300 uuteen asuntoon vuonna 2013. Vuoden 2014 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana asuntotuotannon aloitukset olivat supistuneet edelleen viidenneksellä edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Käytännössä asuntotuotanto on pysähtyneessä tilassa pääkaupunkiseudun ja muutamien muiden suurten asutuskeskusten ulkopuolella. Kuitenkin VTT:n tekemien arvioiden mukaan vuotuinen tarve olisi 25 000-30 000 uutta asuntoa vuoteen 2030 mennessä.

Vuotuisen tarpeeseen vaikuttavat maan sisäinen ja ulkomailta suuntautuva muuttoliike. Asuntomarkkinoiden kehitykseen sisältyy tosin epävarmuustekijöitä, sillä nykyinen valtion velkarahalla ylläpidetty hyvinvointi on kapealla pohjalla, ellei kokonaistuotanto lähde maassa lähivuosina selvään kasvuun. Pääkaupunkiseudulla vapaarahoitteista asuntotuotantoa on jarruttanut heikkojen talousnäkymien ohella krooninen tonttipula. Asiantuntijoiden mukaan tonttipulaa helpotetaan kaavoitusta nopeuttamalla ja kaavoitukseen tarkoitettuja voimavaroja lisäämällä.¹³⁰

Markkinatalous ei toimi tonttimarkkinoilla silti samalla tavoin kuin palvelu- ja tavaratuotannossa, jossa koneita, laitteita ja muita tuotantontekijöitä ei kannata pitää joutilaina. Tonttimarkkinoilla rakentamista voidaan pantata sopivaan suhdanneajankohtaan, mikä vaikuttaa asuntojen hintatasoon. Paras keino vauhdittaa rakentamista ja tasata hinta- ja suhdannevaihteluja olisi rakentamattoman tonttimaan verotuksen kiristäminen.¹³¹ Verotuksella voisi nopeuttaa myös tyhjen toimitilojen siirtymistä tuotannolliseen käyttöön ja asuntojen saamista myyntiin tai vuokralle.

¹²⁸ EK:n suhdannebarometri marraskuu 2014 (www.ek.fi)

¹²⁹ Rakentamisen luottamusindikaattorin saldoluku oli -33 marraskuussa 2014, kun pitkän ajan keskiarvo on -8. Luottamusindikaattorit ovat osa EU:n komission harmonisoitua tiedustelujärjestelmää. (ks. tarkemmin www.ek.fi).

¹³⁰ Pelkkä tonttivarannon lisääminen ei kuitenkaan välttämättä lisää asuntojen tarjontaa.

¹³¹ Asiantuntijoiden mukaan yksi tapa olisi nostaa rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistövero ja/tai sitoa kiinteistöverotus rakennusoikeuteen. Näin tehostettaisiin kansantalouden dynamiikkaa ja suunnattaisiin voimavaroja varsinaiseen tuotannolliseen toimintaan, sillä rakentaminen on periaatteessa kulutusta.

Kasvukeskuksissa kunnilla on merkittävää sosiaalista vuokra-asuntojen rakentamista, sillä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn mukaan vuokra-asuntokannan suurimman lainansaaajaryhmän muodostavat kunnat ja niiden omistamat osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt. Ne omistavat 60 prosenttia kaikista ARA -vuokra-asuntokannan asunnoista. Sosiaalinen asuntotuotanto on kuitenkin supistunut voimakkaasti vuosikymmenen vaihteen jälkeen, ja vuotuinen sosiaalinen asuntotuotannon määrä oli vain noin 6 500 uutta asuntoa vuosina 2013–14.

RT:n mukaan asuntotuotanto supistuu myös vuonna 2015, vaikka asuntorahoitus on helpottunut alentuneiden korkojen ja pankkien kiristyneen kilpailun myötä. Asuntomarkkinoiden tilanne voi pahentua, jos yleinen taloudellinen tilanne alkaa elpyä Keski-Euroopassa ja Euroopan keskuspankki (EKP) nostaa ohjauskorkoa, mutta Suomen kansantalous ei lähde rakenteellisista syistä nousuun. Uhkakuvana on asuntojen tuntuva halpeneminen, mikä olisi tulosta kuluttajien lisääntyvästä epävarmuudesta, heikon tulokehityksen jatkumisesta ja korkeasta työttömyydestä.

Kehityskulun liikkeellelähtoon riittää jo se, että kymmenesosa asuntovelallisista kokee tilanteensa tukalaksi. Varoittavia esimerkkejä asuntojen hintojen laskusta on ollut Irlannissa, Islannissa ja Välimeren maissa. Esimerkiksi Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ja saksalaisen Commerzbankin asiantuntijat ovat arvioineet, että asunnot ovat Suomessa viidenneksen liian kalliita kansantalouden muiden mittareiden kehitykseen verrattuna. Asuntojen hinnat ovatkin lähteneet selvään laskuun pienillä paikkakunnilla, joissa työllisyystilanne ovat heikkointa.¹³²

Liikerakentamista ja viihtymiskeskusten rakentamista ylläpitävät väestön muuttoliike uusille alueille, vähittäiskaupan kova kilpailu markkinaosuuksista, rakennemuutos suurempiin liikeyksiköihin ja ulkomaisten ketjujen investoinnit Suomeen. Nykyisessä suhdannetilanteessa keskusliikkeet ovat rajoittaneet investointejaan huolimatta siitä, että liiketilojen vajaakäyttöaste on alhainen. Syynä on kaupan rakennusmuutos, verkkokaupan kasvu ja kuluttajien ostovoiman supistuminen. Vuonna 2013 liikerakentaminen supistui ja sama kehitys on jatkunut vuonna 2014.

Kiinteistömarkkinat piristyivät hieman vuonna 2014, vaikka *toimistotilojen* vajaakäyttö on lisääntynyt. Toimitilamarkkinoilla kiinnostusta on riittänyt vain parhaimpiin prime-kohteisiin. Muutoinkin jäljellä oleva toimistotilojen kysyntä on kohdistunut nykyaikaisiin ja tehokkaampiin toimitiloihin, vaikka vanhoja toimistotiloja on runsaasti saatavilla. Suuri vajaakäyttöaste on supistanut selvästi toimistotilojen rakentamista 2010-luvulla eikä

¹³² Omakotitalojen markkinoilla tämä koskee menneinä vuosikymmeninä rakennettuja taloja, jotka eivät ole edes välttämättä laadullisesti ja tyyllisesti kilpailukykyisiä modernien omakotitalojen kanssa, ja jotka eivät vastaa nykyajan nuorten perheiden preferenssejä. Toisena kehityspiirteenä on asuntomarkkinoiden eriytyminen, mikä on lisännyt asuntojen hintaeroja suurten asutuskeskusten ja pienten paikkakuntien välillä. Uutena piirteenä on asuntomarkkinoiden alueellinen eriytyminen suurten asutuskeskusten kuten pääkaupunkiseudun sisällä.

käännettä parempaan ole luvassa. Heikko kysyntä on haastanut vuokratasot ja negatiiviset tunnelmat ovat levinneet myös pääkaupunkiseudulle.

Liikenteen rakennusten, kuten parkkitalojen ja -luolien rakentaminen on ollut vilkasta 2010-luvulla, minkä lisäksi uudet ratahankkeet (Kehärata ja Länsi-Metro) ovat ylläpitäneet liikennerrakennusten rakentamista. Logistiikkakeskusten rakentaminen on myös jatkunut, joskin logistiikkakeskusten puolella on ollut runsaasti käyttämättömiä rakennuslupia. Tilanne liikennerrakennusten rakentamisessa on muuttumassa kuitenkin huomponpaan suuntaan, sillä uusien rakennushankkeiden aloitukset ja myönnetyt rakennusluvat ovat supistuneet jyrkästi vuosina 2013–14.

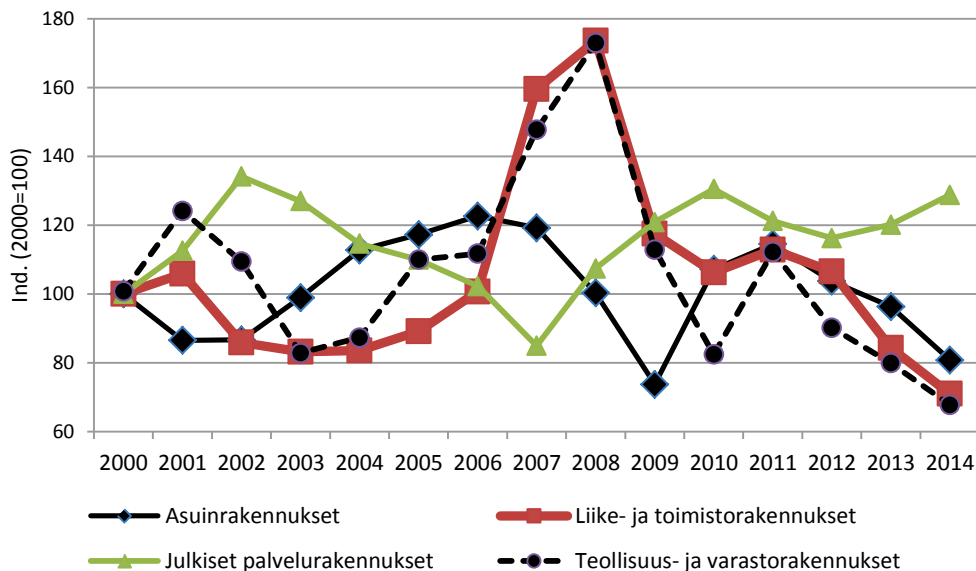
Teollisuusrakentamisen aloitukset vähenivät viidenneksen vuonna 2013 ja lasku on jatkunut vuonna 2014. Teollisuudessa laajennusinvestointien merkitys on pienentynyt epävarmoissa kysyntänäkymissä huomattavan pieneksi ja teollisuusrakentaminen kohdistuu lähinnä vain vanhan tuotantokapasiteetin korvaamiseen. *Varastorakentaminen* on ollut viime vuosina vilkkaampaa kuin varsinainen teollisuusrakentaminen, sillä myös kauppa ja huolinta-ala ovat laajentaneet varastojaan. Uusien varastorakennusten aloitukset kasvoivatkin lisääntyneet vuosina 2013–14.

*Julkisten palvelurakennusten*¹³³ rakentaminen on pysynyt vakaalla tasolla viime vuosina suhdanteista riippumatta, vaikka muu talonrakentaminen on pienentynyt. Etenkin hoitoalan toimitilojen tarvetta lisäävät yksinomaan väestön nopea ikääntyminen ja erityyppisten palveluasuntojen kysynnän kasvu. Julkisten rakennusten aloitukset ovat kuitenkin kääntyneet laskuun vuonna 2014, sillä sairaala- ja koulurakennusten uustuotannon suurin kasvu on takanapäin. Tärkein selittävä tekijä on kuntien tiukentunut taloustilanne, mikä on heijastunut rakennusinvestointeihin.

RT:n mukaan kuntatalouden säästöjä on haettava laajalti, ja suurten investointihankkeiden lykkääminen on helppo tapa kohentaa kunnan taloutta lyhyellä aikavälillä. Tosin rakennusten korjaustarve ei ole kadonnut mihinkään, minkä vuoksi lähivuosina kunta-alalla on odotettavissa mittavia koulujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten korjauksia ja laajennuksia. Korjaustarpeen kasvu on seurausta 1970-luvulla ja jopa 1980-luvulla rakennettujen rakennusten tulosta korjausikään. Haasteena on kuitenkin tarpeellisen rahoituksen löytäminen.

¹³³ Julkiseen palvelurakentamiseen luetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten, opetusrakennusten, erilaisten kokoontumisrakennusten sekä palo- ja pelastustoimen rakennusten rakentaminen. Tilastoja tulkittaessa on otettava kuitenkin huomioon, että Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukainen julkisten palvelulaitosten rakentaminen ei kuvaa vain valtion tai kuntayhteisöjen rakentamista, vaan siihen sisältyy yleishyödyllisten yhteisöjen sekä yksityisrahoitteinen rakentaminen, josta esimerkkeinä ovat urheiluhallien rakentaminen.

Kuvio 3. Rakennustuotannon kiinteähintaisen määrän kehitys rakennustyypeittäin 2000-14, ind. (2000=100). (Lähde: Rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).



Korjausrakentaminen

Korjausrakentaminen kasvoi RT:n mukaan 2,5 prosenttia vuonna 2014. Korjausrakentamista ylläpitävät rakennuskannan kasvu, sen vanheneminen ja teknisen laadun nostaminen nykytasolle. Kokonaisuudessaan rakennuskannan korjaustarpeeksi on laskettu 30-50 miljardeja euroja, josta asuinrakennusten osuus nousee yli 50 prosenttiin. Tosin laskelmissa nojaututaan usein tekniseen korjaustarvearvioon. Yhtä tärkeää olisi arvioida korjaustarvetta myös taloudellisin perustein, minkä tuloksena korjaamista kustannustehokkaampi ratkaisu voi olla rakennuksen purkaminen.

Euromääräisesti kuitenkin pelkästään asuinrakennusten perusparantamistarve on lähi-vuosina lähes kaksi miljardia euroa vuodessa. Esimerkiksi omakotitalojen korjaustarve kasvaa puolitoistakertaiseksi nykytilanteeseen verrattuna.¹³⁴ Omakotitaloissa korjaustarvetta lisäävät myös lämmitysratkaisujen muutokset. Kerrosasuintaloissa korostuvat putki- ja julkisivuremontit, minkä lisäksi vanhoissa asuinrakennuksissa on paljon korjattavia

¹³⁴ Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT:n mukaan perusparantamistarpeessa on 630 000 asuntoa.

liikuntaesteitä (hissittömyys, ym.). RT:n mukaan korjausrakentamisessa on panostettava myös veden- ja kosteudenkestävyyteen.¹³⁵

Lähivuosina kunnissa on odotettavissa mittavia koulujen, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten peruskorjauksia ja laajennuksia. Korjaamista ovat jouduttaneet suunnittelu- virheet ja valvonnan pettäminen, jotka ovat aiheuttaneet mittavia kosteus- ja home- ongelmia rakennuksissa. Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien rakennuskannan ylläpi- täminen nykykunnossa vaatisi peruskorjauksiin vuositasolla 300-400 miljoonan euron panostukset. Korjaustarpeet ovat ajankohtaistuneet myös kuntien omistamissa 1960-, 1970- ja jopa 1980-luvuilla rakennetuissa vuokra-asunnoissa.

2 Rakentamisen yritystoiminta

Tilastokeskuksen uusien yritystilastojen mukaan rakennusalan toimi lähes 42 500 yritys- tä vuonna 2013. Yritysten työllisyys oli kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 157 100 henkilö. Liikevaihto oli 28,5 miljardia euroa ja palkkasumma 5,4 miljoonaa euroa eli vajaa viidennes liikevaihdosta. Rakennusalan yrityksistä alle kaksi henkilöä työllistäviä yksinyrittäjien (ammattinharjoittajat, yms.) omistamia yrityksiä oli vuotta 2012 koskevien Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n tilastojen mukaan noin 27 100, eli 65 prosenttia kaikista alan yrityksistä.

Pientyönantajia, eli 2-9 henkilöä työllistäviä yrityksiä oli 11 800, pieniä 10-49 henkilön yrityksiä 2 400, keskisuuria 50-249 henkilön yrityksiä 210 ja suuria vähintään 250 henki- löä työllistäviä yrityksiä 36 vuonna 2012. Pienestä lukumäärästään huolimatta suurten yritysten osuus liikevaihdosta oli vajaa kolmannes, joskin osuus henkilöstöstä oli vain runsas viidennes. Suurten yritysten osuus liikevaihdosta nousi vuonna 2013 kuitenkin 47 prosenttiin ja työllisyydestä miltei kolmannekseen, jos asiaa katsotaan konserneihin kuu- luvien ja niihin kuulumattomien yritysten näkökulmasta.

Uusien rakennusalan yritysten määrä on liikkunut vuosittain 4 100-6 600 yrityksen välillä vuosina 2005–13. Samanaikaisesti toimintansa lopettaneita on ollut 3 000-4 300 yritystä vuosittain. Toimintansa aloittaneiden yritysten määrä kohosi ja lopettaneiden yritysten määrä aleni vuoden 2009 talouslaman jälkeen, mutta 2010-luvulla uusien yritysten määrä on kääntynyt jälleen selvään laskuun, mikä on pienentänyt yrityskannan vaihtuvuutta.¹³⁶ Tilastokeskuksen tilastojen mukaan toimintansa lopettaneiden yritysten osuus vaihtu- vuudesta on jo yli 50 prosenttia.

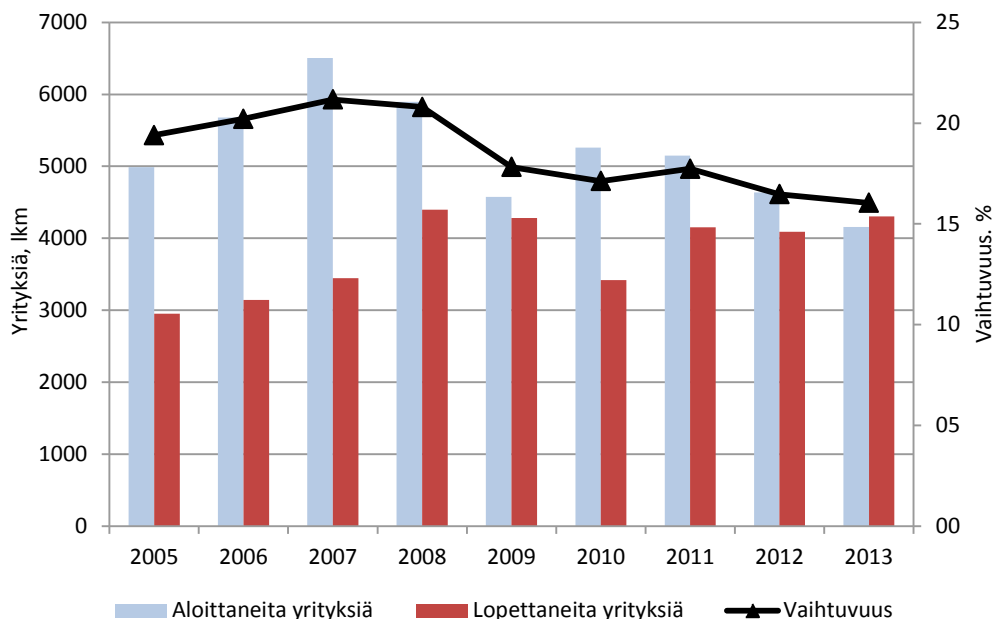
¹³⁵ Suomessa on miljoona omakotitaloa, joiden keski-ikä on yli 40 vuotta. Sitä vastoin kerrostaloissa asuntoja on nykyisellään noin 1,2 miljoonaa asuntoa ja talojen keski-ikä on noin 30 vuotta. Kerrostaloissa on kaksi suurempaa korjausjaksoa 50 ensimmäisen ikävuoden aikana. Toinen kohdistuu vaipan peruskor- jaukseen 25–35 vuoden iässä ja toinen putkistoihin 50 vuoden iässä.

¹³⁶ Yrityskannan vaihtuvuus on toimintansa aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten yhteenlaskettu osuus määrätyn hetken vallitsevasta yrityskannasta.

Taulukko 1 Rakennusalan yritykset henkilöstön kokoluokittain 2012 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR, Tilastokeskus)

	Yrityksiä, %	Osuus yri- tyksistä, %	Osuus työllisyy- destä, %	Osuus liikevaih- dosta, %
Yksinyrittäjät (alle 2 henkeä)	27061	65,3	10,6	8,2
Pientyönantajat (2-9 henkeä)	11780	28,4	27,7	21,3
Pieni yritys (10-49 henkeä)	2378	5,7	28,0	24,0
Keskisuuri yritys (50-249 henkeä)	210	0,5	12,2	14,4
Suuri yritys (yli 249 henkeä)	36	0,1	21,5	32,0
Yhteensä	41465	100,0	100,0	100,0

**Kuvio 4 Rakennusalan toimintansa aloittaneet ja lopettaneet yritykset sekä yritys-
kannan vaihtuvuus 2005-13 (Lähde: Yritystilastot, Tilastokeskus).**



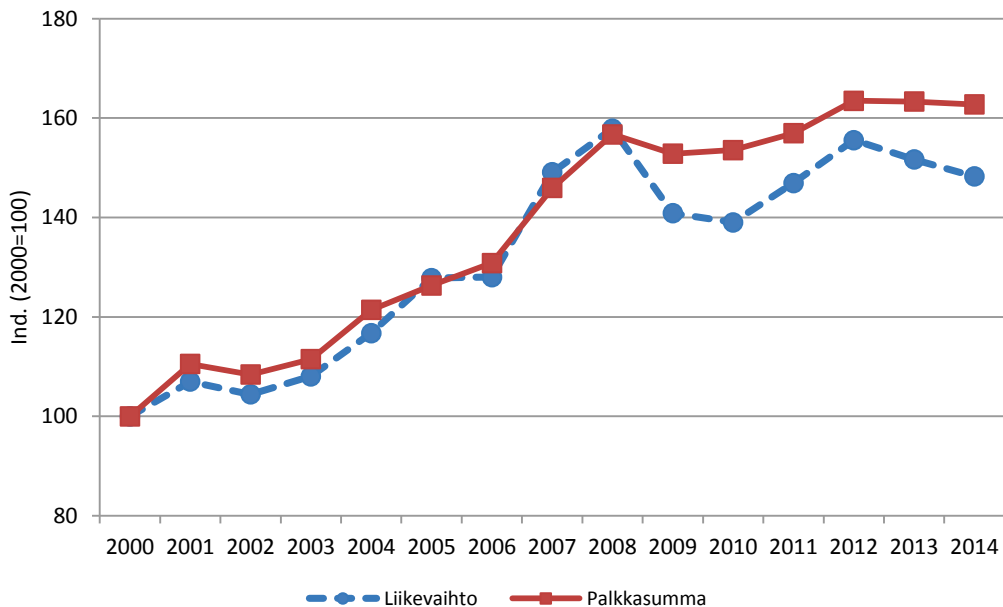
Liikevaihdon ja palkkasumman kehitys

Rakennusalan reaalin liikevaihto kasvoi nopeasti vuosina 2002-08 sekä vuosina 2011-12, minkä jälkeen liikevaihto on alentunut nimellisesti ja reaalisesti yleisen taloudellisen tilanteen heikentymisen johdosta. Palkkasumman kehitys on ollut sen sijaan paljon tasaisempaa kuin liikevaihdon kehitys. Nimellisesti palkkasumma on edelleen lisääntynyt vuosina 2013-14. Luvut perustuvat Tilastokeskuksen uusiin yritystilastoihin sekä toimiala-

kohtaisiin liikevaihto- ja palkkasummakuvaajiin. Keskimäärin rakennusalan palkat olivat 39 000 palkansaajaan kohden.

Palkansaajakohtaisten palkkasummien väliset erot erikokoisten yritysten välillä ovat suuria. Esimerkiksi 2-9 yrityksissä keskimääräinen palkkasumma oli 35 000 euroa, mutta suurissa yrityksissä 45 000 euroa vuonna 2012. Pääasiallisesti ero johtuvat erilaisesta henkilöstörakenteesta suurissa ja pienissä yrityksissä. Suurissa yrityksissä palkansaajakohtaista palkkasummaa nostavat korkealle koulutettujen toimihenkilöiden määrä. Heitä on suhteellisesti paljon vähemmän pienissä yrityksissä, joissa henkilöstö koostuu pääasiassa rakennusalan työntekijöistä.

Kuvio 5. Rakennusalan reaalisen liikevaihdon ja palkkasumman kehitys 2000-13 (Lähde: Yritystilastot, Tilastokeskus; 2014 liikevaihto- ja palkkasummakuvaajiin perustuva ennuste).

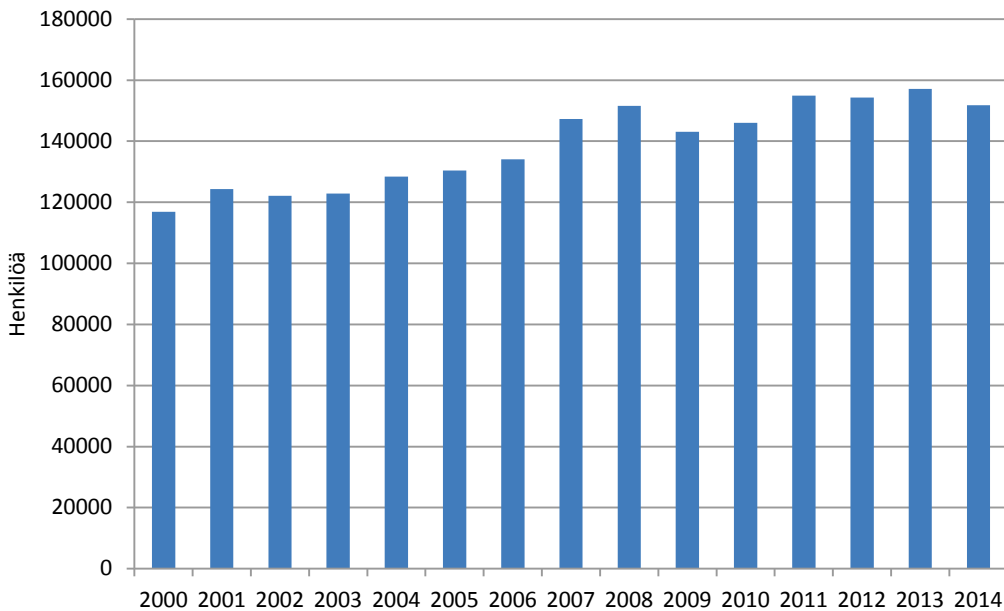


Työllisyyden kehitys

Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan rakennusalan työllisyys oli kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 157 000 henkilöä vuonna 2013. Kokovuosityöllisyys tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kaksi puolipäiväistä työntekijää muodostavat yhden työllisen henkilön. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan, joka mittaa työllisten keskimääräistä nappilukua tilastovuonna, työllisyys oli 174 000 henkilöä. Vuoden 2014 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana tapahtuneen kehityksen perusteella päätellen työllisyys on pudonnut kuitenkin 170 000 henkilöön.

RT:n mukaan rakennusalan työllisten määrän ennakoidaan jatkavan laskuaan. Tähänastinen työllisten määrän odotettua parempi kehitys oli osin seurausta yritysten halukkuudesta pitää osaavasta työvoimasta kiinni, mikäli suhdannetilanne olisi kääntynyt nopeasti paremmaksi. Toisaalta rakennusalan työpaikkoja on Suomessa paljon enemmän kuin virallisten työllisyystilastojen voidaan päätellä, mikä johtuu ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden suuresta määrästä etenkin Helsingin seudulla. Siellä RT:n selvitysten perusteella joka kolmas työntekijä on ulkomaalainen.¹³⁷

Kuvio 6. Rakennusalan henkilöstön kehitys kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 2000-13 (Lähde: Yritystilastot, Tilastokeskus; 2014 työvoimatutkimukseen perustuva ennuste).



¹³⁷ Tilastointitietoja ulkomaisten työntekijöiden osuudesta kohentavat jatkossa verottajan keräämät aineistot. Veronumeron sekä ilmoitusvelvollisuuden myötä kuva rakennusalan ulkomaisesta työvoimaosuudesta tarkentunee entisestään.

Talonrakennusalan kannattavuus on heikentynyt vähitellen vuodesta 2009 lukien, kun kannattavuutta mitataan liikutulosprosentilla. Liikutulos saadaan, kun käyttökatteesta vähennetään suunnitelman mukaiset poistot. Varsinaisesti liikutulosta (voitto/tappio) verrataan tässä liikevaihtoon, johon on lisätty liiketoiminnan muut tuotot. Liikevoittoprosentti kertoo yrityksen tuloksen ennen rahoituseriä. Toisin sanoen velkainen ja velaton yritys ovat samalla viivalla liikevoittoa laskettaessa, mutta liikevoiton tulisi kattaa lyhyellä ajalla rahoituskulut, verot ja yrityksen osingonjako.

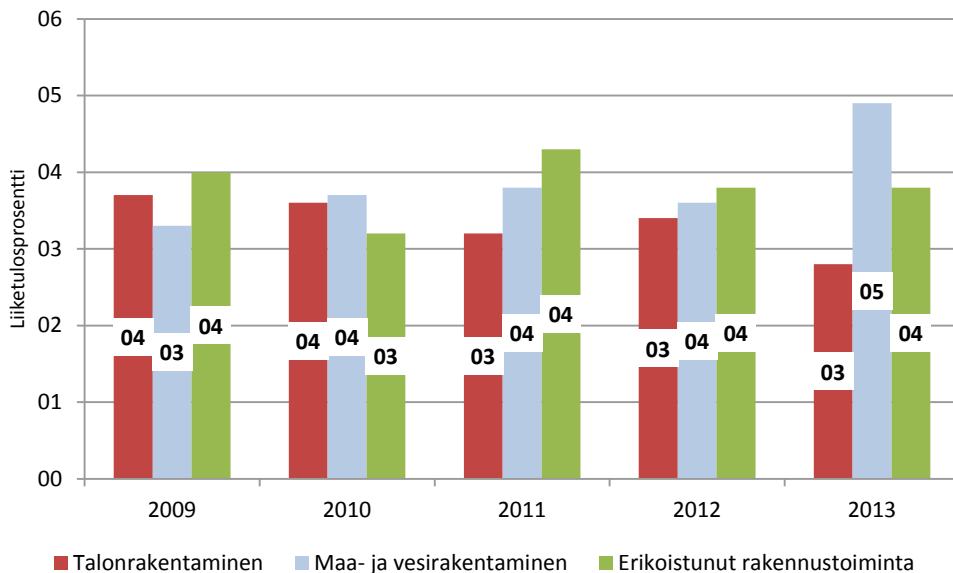
Pitkällä aikavälillä liikevoitosta katetaan investointeja ja lainojen lyhennyksiä. Negatiivinen liikutulos kertoo yrityksen kannattavuusongelmista. YTN on antanut liikevoittoprosentille vain yleiset ohjearvot, jotka eivät toimialasidonnaisia.¹³⁹ Käytännössä liikevoittoprosentin tulisi olla rakennustoimialalla parempi kuin esimerkiksi palvelualoilla keskimäärin. Syynä on se, että liikevoiton tulee olla sitä suurempi, mitä pääomavaltaisemmalla toimialalla yritys toimii, jotta se kykenisi suoriutumaan rahoituskuluista ja tekemään voittoa uusien investointeja.

Maa- ja vesirakennusalan kannattavuus on sen sijaan parantunut. Myös erikoistuneessa rakentamisessa, kuten lvis-asennuksessa ja rakennusten ja rakennelmien viimeistelytyöissä (maalaukset, lasitus, lattianpäällystyset, seinien verhoilu, yms.) keskimääräinen kannattavuuden kehitys on parempaa kuin varsinaisissa talonrakennustöissä, joskin tyydyttävän kannattavuuden tasolle on vielä matkaa. Heikosta suhdannetilanteesta ja kannattavuuden kehityksestä huolimatta rakennusalan konkurssit ovat kääntyneet laskuun Tilastokeskuksen oikeustilastojen mukaan vuosina 2013–14.

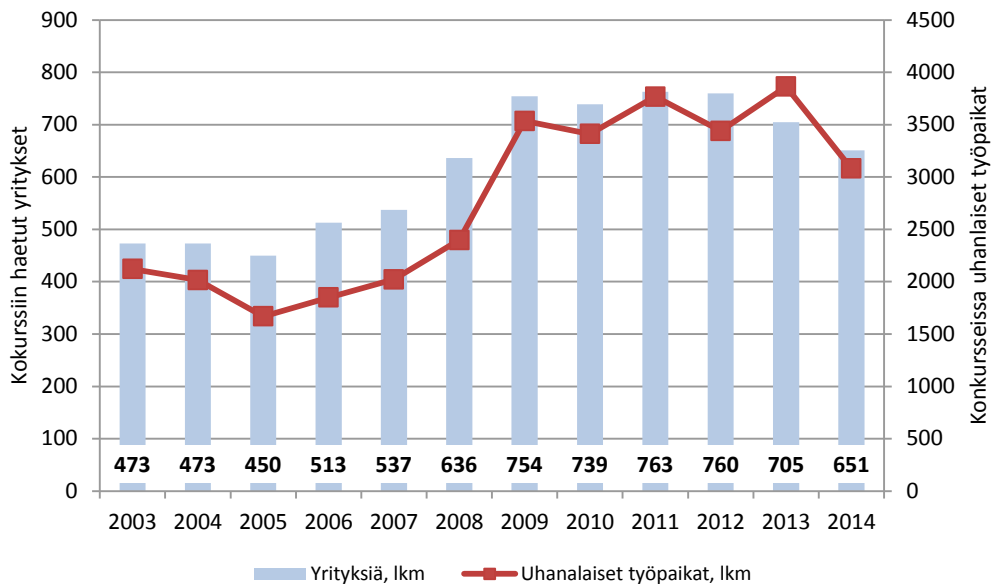
¹³⁸ Näkemykset rakennusalan yritysten taloudellisesta asemasta perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön TEM:in Toimiala Online -palveluun, jossa tilinpäätöstilasto pohjautuvat Finnvera Oyj:n keräämiin tietoihin.

¹³⁹ Yritystutkimusneuvottelukunta YTN:n ohjearvot liikevoittoprosentille ovat seuraavat: yli 10 % = hyvä, 5-10 % = tyydyttävä ja alle 5 % = heikko.

Kuvio 7. Rakennusalan kannattavuuden kehitys liikutulosprosentilla mitattuna 2009-13
(Lähde: Toimiala Oneline –palvelu, työ- ja elinkeinoministeriö)



Kuvio 8. Rakennusalan konkurssiin haetut yritykset ja konkurseissa uhanalaiset työpaikat 2003-14
(Lähde: Oikeustilastot, Tilastokeskus).





EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3583-8 (NID.) • ISBN 978-951-53-3584-5 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) • ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)