

Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen

Työryhmän loppuraportti

Sisäinen turvallisuus
36/2004



<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) poliisiylitarkastaja Robin Lardot, sisäasiainministeriö, pj. apulaispoliisipäällikkö Jari Liukku, keskusrikospoliisi lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, oikeusministeriö apulaisosastopäällikkö Jarmo Littunen, oikeusministeriö hallitusneuvos Erkki Laanterä, valtiovarainministeriö vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työministeriö neuvotteleva virkamies Markku Jänkälä, kauppa- ja teollisuusministeriö ylikomisario Matti Rinne, sisäasiainministeriö, sihteeri rikostarkastaja Sirpa Laakso, keskusrikospoliisi, sihteeri</p>	<p>Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti</p> <p>Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö</p> <p>Toimielimen asettamispäivä 15.4.2004</p>
<p>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen</p>	
<p>Julkaisun osat</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Sisäasiainministeriö asetti 15.4.2004 työryhmän selvittämään valtakunnallisesti talousrikostutkinnan nykytilaa ja sitä, mitä lainsäädännöllisiä kehittämistoimenpiteitä nykyisen tilanteen parantaminen edellyttää talousrikosten torjumiseksi. Työryhmän asettamiskirjeessä edellytettiin, että työryhmä käy läpi hallituksen iltakoulussa esillä olleet lainsäädännölliset muutosehdotukset. Työryhmän tuli myös tarkastella sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esillä olleet talousrikosten torjumiseksi tehdyt lainsäädännön muuttamista edellyttävät toimenpide-ehdotukset.</p> <p>Työryhmän keskeisimmät ehdotukset ovat seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - selvitetään mahdollisuudet velvoittaa rakennusala tekemään ilmoitukset verottajalle aliurakoitsijoista ja työntekijöistä neljännesvuosittain - kulkulupajärjestelmä tulisi säätää pakolliseksi sellaisilla työmailla, joissa tosiasiallisesti työskentelee useita eri urakoitsijoita ja aliurakoitsijoita - käännetyt arvonlisäverojärjestelmän verotuksellisten ja rikostorjunnallisten vaikutusten selvittäminen rakennusosalalle - verohallinnon vertailutietotarkastusoikeuden ulottaminen koskemaan myös luottolaitoksia arvopaperikauppaan ja sijoitustoimintaan liittyvistä kansainvälisistä rahansiirroista - ulkomaisen vuokratyövoiman verotusoikeuden toteuttaminen ja ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen - rahanpesun ilmoitusvelvollisuuden tai ainakin ilmoitusoikeuden ulottaminen vero-, tulli- ja ulosot- toviranomaisiin - viranomaisille säädetään ilmoitusvelvollisuus epäillyistä liiketoimintakiellon rikkomisista - viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavan tiedonvaihdon ja koordinoitun yhteistyön tehostaminen. <p>Työryhmän rikostorjunnallisen arvion mukaan edellä mainituilla toimenpiteillä voidaan nykyistä paremmin ennalta estää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta sekä helpottaa viranomaisten valvonta- ja esitutkintavelvoitteiden suorittamista. Toimenpiteiden arvioidaan muun muassa edistävän rakennusalan tervettä kilpailua, liiketoimintakiellolla tavoitellun vaikuttavuuden lisäämistä, kansainväliseen sijoitustoimintaan kätkeytyneen harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastamista sekä viranomaisten riskianalyysin tehostamista ja tutkintaresurssien tarkoituksenmukaista suuntaamista.</p>	
<p>Avainsanat (asiasanat) Talousrikos, lainsäädäntö</p>	
<p>Muut tiedot ISBN 951-734-745-6 (PDF), SM032:00/2004</p>	

Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja 36/2004		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-744-8 (nid.)
Kokonaissivumäärä 48	Kieli suomi	Hinta 25,00 eur + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

1. TOIMEKSIANTO	2
2. TALOUSRIKOLLISUUDEN JA SEN TORJUNNAN KEHITYS, NYKYTILANNE JA HAASTEET	3
2.1 Yleistä	3
2.2. Tilastotietoa talousrikosten määrästä	5
2.3. Talousrikostorjunnan haasteet.....	7
3. PÄÄMINISTERI MATTI VANHASSEN HALLITUKSEN TAVOITTEET JA TOIMENPITEET	11
3.1. Yleistä	11
3.2. Työministeriön kolmikantainen työryhmä.....	12
3.3. Sisäasiainministeriön selvitys valvontayksikön perustamisesta	12
3.4. Uusi ulkomaalaislaki ja ulkomaalaisten työehtojen valvonnan tehostaminen.....	13
3.5. Sisäasiainministeriön alainen sisäisen turvallisuuden ohjelma.....	13
4. TYÖRYHMÄN ARVIOT TOIMEKSIANNOSSA OLLEISTA LAINSÄÄDÄNNÖLLISISTÄ KEHITTÄMISEHDOTUKSISTA.....	16
4.1. Tilaajan ilmoitusvelvollisuutta ja vastuuta tietyillä toimialoilla lisääviä toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi.....	17
4.1.1. Yleistä.....	17
4.1.2. Toimenpiteitä Euroopan valtioissa	19
4.1.3. Tilaajien tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen.....	21
4.2. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä kansallisten että kansainvälisten toimintaedellytysten heikentäminen arvonlisäverojärjestelmää kehittämällä.....	23
4.3. Talousrikosten ja harmaan talouden paljastamismahdollisuuksien parantaminen sallimalla verottajalle vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa	25
4.4. Talousrikosten paljastamismahdollisuuksien parantaminen lisäämällä ulkomaisten sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden tiedonantovelvollisuuksia.....	27
4.5. Ulkomaisen vuokratyövoiman verotusoikeuden toteuttaminen ja ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen	29
4.6. Liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentaminen koskemaan poliisin lisäksi myös muuta viranomaisia.....	33
4.7. Rahanpesuun liittyvän ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen viranomaisiin.....	34
4.8. Kaupparekisteritietojen luotettavuuden lisääminen sekä toimimattomien ja tietoja antamattomien yritysten poistaminen kaupparekisteristä	35
4.9. Kaksoislaskutuksen ja muiden ulkomaankauppaan liittyvien väärinkäytösten torjuminen...38	
4.10. Viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavan tiedonvaihdon tehostaminen.....	41
4.11. Tutkinnan nykyistä tehokkaampi rajaaminen esitutkintavaiheessa	43
5. VÄLITTÖMIÄ TOIMENPITEITÄ EDELLYTTÄVÄT SUOSITUKSET	44

1. TOIMEKSIANTO

Sisäasiainministeriö asetti hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 sovitun mukaisesti 15.4.2004 tilapäisen työryhmän selvittämään valtakunnallisesti talousrikostutkinnan nykytilaa ja sitä, mitä lainsäädännöllisiä kehittämistoimenpiteitä nykyisen tilanteen parantaminen edellyttää talousrikosten torjumiseksi. Työryhmän asettamiskirjeessä edellytettiin, että työryhmä käy läpi hallituksen iltakoulussa esillä olleet lainsäädännölliset muutosehdotukset. Työryhmän tuli myös tarkastella sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esillä olleet talousrikosten torjumiseksi tehdyt lainsäädännön muuttamista edellyttävät toimenpide-ehdotukset. Työryhmän tulee raportoida 4.6.2004 mennessä sisäasiainministeriön asettamalle talousrikostorjunnan johtoryhmälle miten lainsäädäntöhankkeet tulisi toteuttaa, minkä hallinnon valmisteluvastuulle ne kuuluvat ja mikä vaikutus ehdotuksilla tulisi olemaan.

Hallituksen iltakoulussa esillä olivat seuraavat rakenteelliset ja lainsäädännölliset toimenpide-ehdotukset, joiden avulla harmaan talouden sekä talousrikosten aiheuttamia kilpailuhäiriöitä, veromenetyksiä ja muita haittavaikutuksia voitaisiin vähentää:

- Ulkomaisen vuokratyövoiman verotusoikeuden toteuttaminen ja ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinnin sekä ilmoitusvelvollisuuden ja viranomaisten tiedonsaantioikeuden toteuttaminen.
- Rakennusallalla käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotto ja pääurakoitsijan vastuun ja/tai tiedonantovelvollisuuden lisääminen esim. siten, että pääurakoitsijalla olisi nykyistä kattavampi velvoite ilmoittaa kulkulupa- ja aliurakoitsijatiedot verottajalle.
- Viranomaisille nykyistä paremmat tiedonsaantimahdollisuudet kansainvälisestä sijoitustoiminnasta ja rahaliikenteestä, esim. verottajalle sallittaisiin vertailutietotarkastukset rahoituslaitoksissa ja lisäämällä ulkomaisten sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden tiedonantovelvollisuuksia.
- Kaupparekisterin ja tilintarkastusinstituutioiden tehostaminen muun muassa toimimattomien ja ilmoituksia laiminlyövien yritysten poistamisella kaupparekisteristä.
- Kaksoislaskutuksen kriminalisointi ulkomaankauppaan liittyvien räikeimpien väärinkäytösten poistamiseksi.
- Talousrikostorjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön tehostaminen ja selkeyttäminen sekä muun muassa työ- ja ympäristöviranomaisten aseman varmistaminen rikostorjunnassa.

Edellä mainittujen asioiden lisäksi työryhmä tarkasteli sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteydessä esillä olleet seuraavat lainsäädäntö- ja muut toimenpide-ehdotukset:

- Viranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvää viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavaa tiedonvaihtoa tulisi tehostaa.
- Hallitusohjelman edellyttämä laaja kolmikantahanke harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi
- Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) harjoittama toiminta tulee vakinaistaa.
- Ulkomaalaisten työehtojen ja työsuhteiden valvontaa tulee tehostaa.
- Poliisin lisäksi myös muille viranomaisille tulisi antaa selkeämpi rooli talousrikostorjunnassa yhteistyöhön velvoittavilla säännöksillä.

Työryhmän puheenjohtajaksi asetettiin poliisiylitarkastaja Robin Lardot sisäasiainministeriöstä ja jäseniksi apulaispäälikkö Jari Liukku keskusrikospoliisista, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja apulaisosastopäälikkö Jarmo Littunen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Erkki Laanterä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen työministeriöstä sekä neuvotteleva vir-

kamies Markku Jänkälä ja hallitussihteeri Sanna Salonen hänen sijaisenaan kauppaja- ja teollisuusministeriöstä. Työryhmän sihteereiksi nimettiin ylikomisario Matti Rinne sisäasiainministeriöstä ja rikostarkastaja Sirpa Laakso keskusrikospoliisista.

Työryhmä on työskentelynsä aikana kuullut asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkolaa valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Manne Airaksista oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Jarkko Karjalaista valtiovarainministeriöstä, johtaja Erkki Kontkasta Suomen Pankkiyhdistyksestä, valvontajohtaja Juha Niskasta Tullihallituksesta, apulaisjohtaja Olli Tervoa Verohallituksesta, ylitarkastaja Mirjami Saarelmaa Verohallituksesta, rikoskomisario Arto Tuomelaa keskusrikospoliisista, yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Haverista Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:stä ja Henkilöstöpalveluyritysten Liiton hallituksen puheenjohtajaa Juhani Järvenpäättä.

Työryhmä kutsui pysyväksi asiantuntijaksi projektipäällikkö Markku Hirvosen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista (VM).

2. TALOUSRIKOLLISUUDEN JA SEN TORJUNNAN KEHITYS, NYKYTILANNE JA HAASTEET

2.1 Yleistä

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden kontrollia on tehostettu kolmen peräkkäisen torjuntaohjelman avulla. Ensimmäisen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman (1996-1998 Vnp 1.2.1996) ja toisen torjuntaohjelman (1999-2001 Vnp 22.10.1998) toteuttamisen avulla keskityttiin erityisesti julkiseen tulo- ja menorahoitukseen kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseen ja elinkeinoelämän terveen kilpailun ja toimintaedellytysten parantamiseen. Kolmas torjuntaohjelma (2002-2005 Vnp 20.6.2001) on jatkoa kahdelle aikaisemmalle valtioneuvoston tekemälle periaatepäätökselle ja sitä tarvitaan torjuntatyön riittävän pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi. Kolmannen torjuntaohjelman tavoitteena on torjuntatyön vakiinnuttaminen osaksi viranomaisten perustoimintaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksillä uskottiin olevan erittäin merkittävä symbolinen arvo sekä kansalaisten asenteiden että viranomaisten toiminnan kannalta. Myös uusi hallitusohjelma painottaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa, ulkomaalaisen työvoiman työehtojen valvontaa, lainmukaisia palvelussuhteen ehtoja ja yritysten tasavertaista kilpailuasemaa. Ulkomaalaisen työvoiman käyttö niin yhteiskuntavelvoitteet täyttävässä kuin täyttämättömässäkin yrityksissä on merkittävästi lisääntynyt.

Huolimatta talousrikosohjelmien resurssilisäyksestä, lainsäädännön tehostamisesta ja viranomaisyhteistyön esteiden madaltumisesta talousrikosten tutkinta on ollut tietynlaisessa kriisissä koko 2000-luvun. Huolimatta vuoden 2003 aikana tehdyistä poliisihallinnon sisäisistä tehostamistoimista, jotka helpottivat osin poliisin talousrikostutkinnan tilaa, tutkintatilanne on edelleen merkittävän huono. Osaltaan ongelma johtuu rikosprosessissa tapahtuneista muutoksista, mutta myös siitä, että Euroopan yhdentyminen, pääoman, tavaroiden ja henkilöiden vapaa liikkuminen sekä mm. pankki- ja palvelujen siirtyminen tietoverkkoon on mahdollistanut rikosten tekemisen ja rikoksen kautta saadun hyödyn vaivattoman siirtämisen valtakunnan rajojen yli. Näiden rikosten selvittäminen ja rikoshyödyn jäljittäminen edellyttävät aina oikeusavun pyytämistä toisilta valtioilta, mikä on suotuisasta kehityksestä huolimatta edelleen hidasta ja byrokraattista toimintaa. Euroopan unionin laajentuminen merkinnee talousrikollisuuden ja harmaan talouden laajentumista ja entistä suurempaa kansainvälistymistä.

Talousrikollisuus ja harmaa talous on Suomessa laajamittaista, ja erityisesti rakennus- ja ravintola-alalla puolijulkinen harmaa talous on pysyvä ilmiö. Uusia tapauksia paljastuu enemmän kuin niitä

voidaan kohtuullisessa ajassa tutkia. Harmaalla taloudelle ja talousrikoksille on tyypillistä piiloriikollisuuden suuri määrä¹ (noin 90 %). Sitä esiintyy erityisesti sellaisten tapausten yhteydessä, joiden paljastaminen ja tutkiminen on perinteistä rikollisuutta vaikeampaa. Talousrikollisuus on juuri tällaista rikollisuutta.

Harmaan talouden ja talousrikoksen uhrina on usein yhteiskunta ja yhteiskunnan käytössä olevat varat. Esimerkiksi verorikoksen ensisijaisina vahingon kärsijöinä ovat valtio, kunnat ja seurakunnat sekä välillisesti kansalaiset. Talousrikoksen tekemisen kynnystä alentaa se, että uhri – valtio, konkurssipesä tai toinen yritys – koetaan persoonattomaksi kohteeksi, joka ei ilmoita rikoksesta yhtä helposti kuin perinteisten rikosten uhrin. Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2002 tehdyn tutkimuksen mukaan vain noin 10 % talousrikosten uhreiksi joutuneista yrityksistä ilmoittaa niistä poliisille.

Talousrikoksia paljastavat asianomistajien lisäksi useat valvontaviranomaiset ja poliisi. Jutut ovat osin varsin vanhoja tutkittaviksi tullessaan. Talousrikollisiin kohdistuvaa reaaliaikaista projektitutkintaa tehdään vähän. Reaaliaikainen projektitutkinta sopii erityisesti järjestäytyneen talousrikollisuuden torjuntaan. Projektitutkinnalle valitaan kohteet, joihin tutkintamenetelmällä saadaan paras vaikuttavuus. Talousrikostutkinnan ja –torjunnan ongelmana eivät olekaan vakavat ilmitulleet tai paljastetut talousrikokset, vaan talousrikosten suuri määrä. Näiden ennalta ehkäisemiseksi edellytetään raportissa esitettäviä lainsäädäntöuudistuksia.

1990-luvun alussa tehtiin runsaasti pankki- ja konkurssirikoksia, jotka ovat työllistäneet rikostutkintaa aina 2000-luvun puolelle asti. 1990-luvun loppuun tultaessa talousrikosten tekotavassa on tultu uuteen vaiheeseen. Veropetoksia tehdään systemaattisesti käyttämällä hyväksi mm. yritysketjuja ja nk. kuittikauppaa. Tähän tarjoavat mahdollisuuksia laillisetkin yritysraenteet aliurakoinnin ja toiminnan ulkoistamisen myötä. Seurauksena on talousrikosten tutkinnan ja rikosoikeudellisen vastuun selvittämisen vaikeutuminen. Kuten aikaisemmin viitattiin, erityisesti rakennus- sekä hotelli- ja ravintola-alan yritystoiminnassa esiintyy laajamittaista pimeän työvoiman käyttöä ja veropetosrikkoksia.

Poliisin ja verottajan tutkimien tapausten perusteella on selvästi ilmennyt, että talousrikoksia tehdään pääosin ammattimaisesti, suunnitelmallisesti ja toistuvasti. Kertaluonteiset omaisuuden säilyttämiseen velkaantuneiden omistajien hallinnassa tähtäävät konkurssijutut ovat jääneet yksittäistapa-uksiksi. Perinteisiä rikoksia järjestäytyneesti tekevät rikollisryhmät ovat mukana myös talousrikok-sissa, erityisesti rakennusalailla. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden voitontavoittelu on suunnitelmallista. Selvitettyjen tapausten yhteydessä on ilmennyt, että rikosten suunnittelussa ja toteutuksessa käytetään usein vero-oikeuden, lainopin ja liiketaloustieteen asiantuntijoita. Havaintojen mukaan 1990-luvun alun pankkirikosten jälkeen ammattimaiset talousrikolliset ovat siirtyneet tavoittelemaan taloudellista hyötyä julkisista maksuista ja maksatuksista. Lisäksi perinteisen järjestäytyneen rikollisuuden on todettu siirtyneen myös talousrikollisuuden alalle, mikä saattaa yhä useammin johtaa vilpillisen kilpailun raaistumiseen, suojelurahojen vaatimiseen, kilpailijoiden uhkailamiseen tai laillisen toiminnan vaikeuttamiseen omaisuuteen kohdistuvilla rikoksilla.

Osa talousrikollisuudesta liittyy ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen sekä huumaus-aineiden salakuljetukseen ja jakeluun. Merkittävä osa talousrikollisuudesta on kuitenkin talouselä-män rikollisuutta, jolla ei ole minkäänlaisia kytkeitä edellä mainittuihin tahoihin. Elinkeinoelä-män toimintojen yhteydessä tapahtuvat tahalliset sijoitustoimintaan liittyvät laajamittaiset verori-

¹ Jokinen, A. & Häyrynen, J. & Alvesalo, A. (2002): Yritykset talousrikollisuuden uhreina. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 19/2002.

kokset ja -rikkomukset, kurssimanipulaatio, arvopaperikaupan sisäpiiririkokset sekä perinteiset konkurssikeinottelut ovat osa nykypäivän talousrikollisuutta. Nämä rikokset tehdään laillisen liiketoiminnan suojissa, osana liiketoimintaa. Tämänkaltaisten rikosten kattava havaitseminen nykyisin valvonta- ja tutkintaresurssein on vaikeaa, jollei mahdotonta.

Aihealuetta koskevaa tietoa on useilla eri toimijoilla ja tiedot yhdistyvät ennen kaikkea yksittäisiä rikostapauksia tutkittaessa. Verottajan näkemys perustuu lähinnä veroilmoituksiin, verottajan rekistereissä oleviin tietoihin ja verotarkastuksissa saatuihin tietoihin. Velallisten rikosten keskeinen hahmottaja on ulosottohallinto, rahanpesun osalta rahanpesun selvittelykeskus, työ- ja ympäristörikosten, jotka laajasti tulkittuina ovat osa talousrikollisuutta, työ- ja ympäristöviranomaiset. Viranomaisten riittämättömän yhteistyön ja -toiminnan vuoksi suurin osa teoista paljastuu sattumalta, jonka vuoksi myös tutkinnan kohteet valikoituvat useimmiten sattumanvaraisesti.

Talousrikostorjunnan keskeisin ongelma tällä hetkellä on tutkijaresurssien riittämättömyys. Talousrikoksia paljastavat toiminnot ovat vahvistuneet suhteessa tutkijaresursseihin, joiden määrä on taantunut vuodesta 1997. Tuolloin myös tutkinta-ajat olivat lyhimmillään. Talousrikostutkinnassa kyettiin 1990-luvulla keskittymään ns. reaaliaikaiseen tutkintaan ja toimintaan, joka tarkoittaa viranomaisten yhtäaikaista puuttumista rikolliseen tapahtumaan toiminnan ollessa vielä meneillään. Tällä toimintamallilla tähdättiin erityisesti rikollisen toiminnan keskeyttämiseen, mutta yhtä keskeisellä sijalla oli rikoksen kautta tulleen hyödyn takaisinsaaminen. Viime vuosina talousrikostutkinnassa lähes kaikkien viranomaisten osalta on jälleen jouduttu palaamaan perinteiseen malliin, koska voimavarojen kohdentaminen odottavien juttujen tutkintaan on ollut välttämätöntä.

Talousrikostorjunnassa on ollut lisääntyvistä uhkakuvista huolimatta nähtävissä toisaalta myönteistä kehitystä. Myönteistä on se, että poliisin talousrikostutkinnan kesällä 2003 varsin synkältä näyttänyt resurssikehitys on sisäasiainministeriön johdon puututtua asiaan kääntynyt positiiviseksi. Keskusrikospoliisiin on perustettu helmikuussa erityisryhmä, jonka erityisenä tavoitteena on valvoa ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttäviä harmaan talouden alueella toimivia työnantajia, työvoiman välittäjiä ja alirakoitsijoita sekä suorittaa esitutkintaa. Valvonnan ja tutkinnan kohteena ovat työvoiman käyttöön liittyvät väärinkäytökset ja laiminlyönnit kokonaisuutena. Tavoitteena on turvata työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehdot sekä tutkia esille tulleet rikokset. Talousrikostutkijoiden palkkaukseen on saatu korjaus, joka on jo nyt parantanut pätevän työvoiman alalle rekrytointia ja alalla pysymistä.

Lainsäädännön osalta rikoslain uusien talousrikoksia ja laajennettua rikoshyötyä koskevien säännösten sekä uusien esitutkintaan liittyvien valtuuksien vaikutukset talousrikostutkinnan tehokkuuteen eivät ole vielä näkyvissä, mutta niiden tehokkuudesta on jo saatu yksittäisiä positiivisia signaaleja. Samoin voidaan olettaa ulosottoa koskevien menettelysäännösten ja tietojärjestelmien uudistusten tehostavan erikoisperintää.

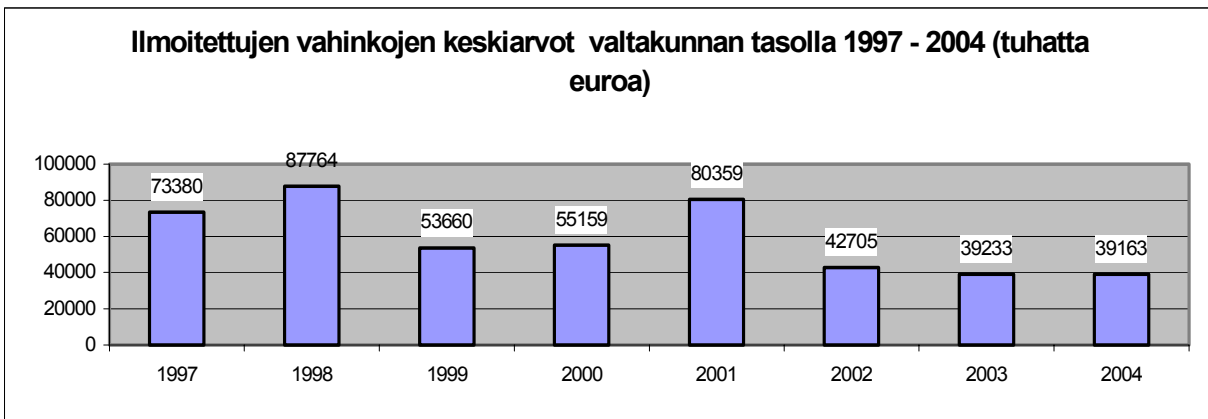
2.2. Tilastotietoa talousrikosten määrästä

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden vuotuisiksi kokonaismääräksi on Suomessa viimeksi arvioitu noin 5 miljardia euroa eli noin neljä prosenttia bruttokansantuotteesta. Osuus on pohjoismaista tasoa, mutta on kuitenkin alhaisempi kuin Etelä- ja Itä-Euroopan maissa, joista esimerkiksi Italiassa harmaan talouden osuuden bruttokansantuotteesta arvioidaan olevan 25-30 prosenttia.

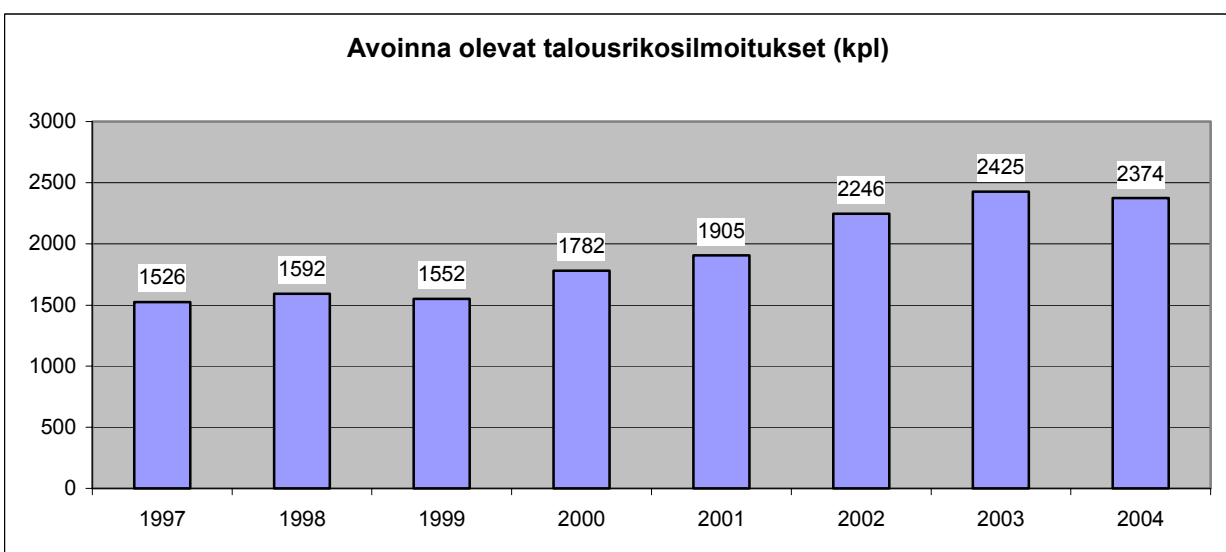
Harmaasta taloudesta arvioidaan koituvan yhteiskunnalle verojen ja maksujen menetyksiä 2-2,5 miljardia euroa vuodessa. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden aiheuttamat vahingot ovat jat-

kuvasti kasvaneet ja ne ovat merkittävä erä valtiontaloudessa. Vahingot eivät rajoitu pelkästään rahassa mitattaviin menetyksiin, vaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden hiljainen hyväksyminen murentaa vakavasti veropohjaa, hyväksytyjä taloudellisen toiminnan pelisääntöjä ja yhteiskunnan kykyä ylläpitää niitä sekä yhteiskuntamoraalia, jotka jälkimmäiset voivat olla taloudellisia vahinkoja haitallisempia.

Tutkinnassa parhaillaan avoinna olevien, ilmoitettujen rikosasioiden tämänhetkinen yhteenlaskettu vahinkoarvo on poliisin rikostietojärjestelmän mukaan noin kaksisataa miljoonaa euroa vuodessa. Talousrikollisuus aiheuttaa yhteiskunnalle suuria tappioita verotulojen menetyksinä. Velkojen tappiot voivat olla myös mittavia ja kilpailun vääristyminen joillakin elinkeinoelämän alueilla merkittävää. Talousrikosten suorista ja kontrollikustannuksista suuri osa kaatuu yhteiskunnan maksettavaksi. Epäsuoria yhteiskunnalle aiheutuvia vahinkoja voivat olla mm. verotason ja hintojen nousu, markkinoiden epävakauden aiheuttama taloudellinen turvattomuus ja työpaikkojen epävarmuus, jopa työttömyys. Luottamus markkinoihin saattaa heikentyä. Mahdollisia fyysisiä vahinkoja ovat tuoteturvallisuuden, ympäristönsuojelun ja työturvallisuuden laiminlyönnistä aiheutuvat vahingot.

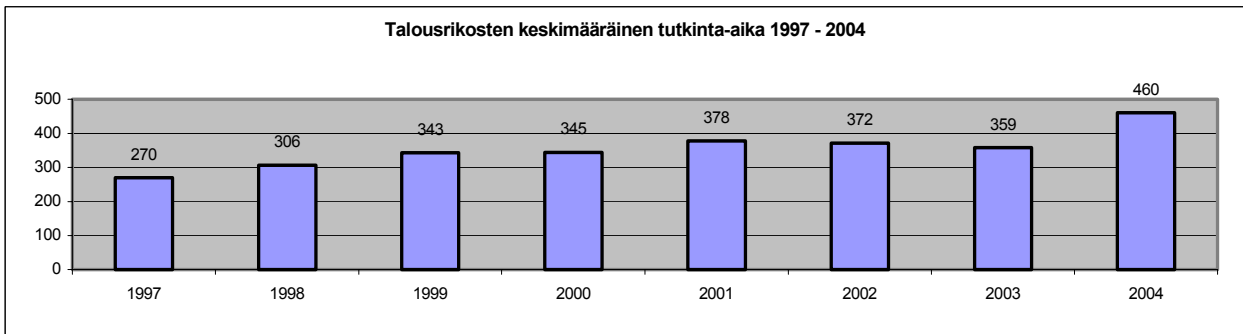


Talousrikoksiksi luokiteltujen tutkinnassa avoinna olevien asioiden määrä on lisääntynyt huomattavasti vuodesta 1997 lukien.

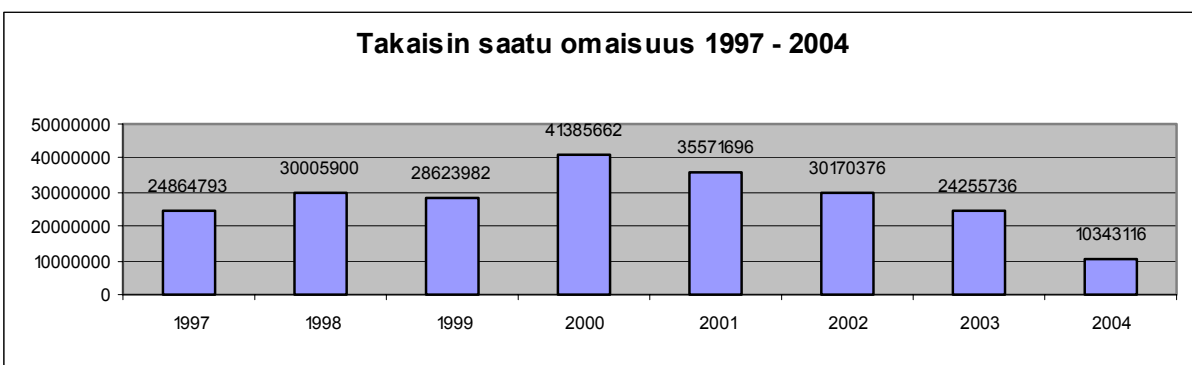


Talousrikosten tutkinta-ajat ovat kohonneet tasaisesti vuodesta 1997 lähtien. Selitystä tutkinta-aikojen kasvamiseen on haettu muun muassa talousrikosten kasvaneesta kansainvälistymisestä ja

siitä seuranneesta oikeusapupyynnöiden hitaudesta, toisaalta talousrikostutkintavoiman siirtymisestä toisiin tehtäviin. Aivan viime aikoina on ollut havaittavissa tutkinta-ajan kääntyminen hienoiseen laskuun, mutta siitä ei vielä kyetä vetämään selkeitä ja varmoja johtopäätöksiä. Vuoden 2004 osalta on todettava, että edellisvuotta pidempi tutkinta-aika johtuu siitä, että päätettyjen juttujen lukumäärä on alhaisempi kuin edellisvuosien, vuoden loppuun mennessä päätettyjen juttujen lukumäärä.



Takaisin saadun omaisuuden määrä lisääntyi vuosina 1997-2000, jolloin se kasvoi 25 miljoonasta eurosta noin 41 miljoonaan euroon. Vuodesta 2001 lukien kehitys on ollut laskeva ja takaisin saadun omaisuuden määrä oli vuoden 2003 lopussa laskenut vuoden 1997 tason alapuolelle (noin 24 M€).



2.3. Talousrikostorjunnan haasteet

Yhteiskunnan tasolla on viime vuosina tapahtunut lainsäädännön osalta parannuksia, jotka ovat tehostaneet talousrikosten torjuntaa ja ennalta ehkäisyä. Talousrikostorjunnan tämän hetkiset ongelmat ja tulevaisuuden kehitysnäkymät aiheuttavat runsaasti huolenaiheita, joista erityisesti lainvalvontaviranomaiset ovat huolissaan ajateltaessa talousrikosten selvittämistä puhumattakaan niiden ennalta ehkäisemisestä. Uusia epäkohtia nousee esille kehittyneestä lainsäädännöstä huolimatta jatkuvasti talousrikollisuuden muuntuessa ja sopeutuessa uuteen lainsäädäntöön sekä siirtymällä ja laajentumalla yhä uusille talouselämän alueille.

Euroopan unionin laajentuminen lisää myös talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Unionin laajentumisen uskotaan helpottavan talousrikollisten ja harmaan talouden harjoittajien mahdollisuuksia käyttää uusia jäsenvaltioita eräänlaisena tukialueena. Tavaroiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus, rajavalvonnan olennainen vähentyminen, lainsäädännön erilaisuus sekä erityisesti henkilö- ja pääomaverotuksen verokantojen eroavaisuudet avaavat talousrikollisuudelle ja harmaalle taloudelle uusia toimintamahdollisuuksia.

Kansainvälistyminen vaikuttaa sekä talouselämään että talousrikollisuuteen usealla eri tasolla. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi toi aikanaan tänne muualla Euroopassa jo ennestään tunnetut arvonlisäverojärjestelmän väärinkäytökset muun muassa niin sanottujen karusellikauppojen muodossa. Suomessa 1990-luvun loppupuolella tutkittiin laajoja kunnan ja matkapuhelinten kaupan liittyviä arvonlisäveropetosasioita, mutta sen jälkeen ei sillä tekotavalla tehtyjä rikoksia juurikaan ilmennyt. Vuoden 2003 ja 2004 aikana on kuitenkin alkanut paljastua uusia merkittäviä tapauksia erityisesti matkapuhelinkaupan alalla. On ilmeistä, että Suomi on osallisena useiden Euroopan maiden alueelle ulottuvassa matkapuhelinten karusellikauppaketjussa, joka on jo tuottanut muualla EU:n alueella merkittäviä veromenetyksiä ja jota näyttää olevan toimintojen taitavan hajautuksen takia erittäin vaikea pysäyttää. Tavaroiden vapaa liikkuminen EU:n alueella tarjoaa paljon mahdollisuuksia monen tyyppiselle rikollisuudelle. Tavaravirrat ovat massiivisia, eikä viranomaisilla ole juuri mahdollisuuksia selvittää kuljetusketjun tosiasiallisia toimijoita tai sitä, missä määrin asiakirjat vastaavat kuljetuksen tosiasiallista sisältöä. Kun tämä yhdistetään siihen, että vientiin EU:n ulkopuolelle kohdistuu parhaimmillaankin lähinnä pistokoetyypistä valvontaa, tekaistut vientijärjestelyt esimerkiksi arvonlisäveron palautusten tai vientitukien saamiseksi ovat helppoja toteuttaa. EU:n laajentuessa sen ulkorajan ylitykset voidaan siirtää maihin, joiden rajavalvonta on huomattavasti heikommalla tasolla kuin Suomessa. Rikolliset hyödyntävät EU:n arvonlisäverojärjestelmää monin tavoin. Muun muassa vuonna 2002 paljastui useiden saattohoitajien (konkurssiin ajautuvien yritysten elinkaaren loppuvaiheessa vastuuasemaan tullut henkilö) haltuun siirtyneiden yritysten arvonlisäverotunnuksia käyttäen toteutettu laaja autojen tuonti Keski-Euroopasta Ruotsin markkinoille. Myös Suomessa tehdyissä analyyseissa tämäntyyppinen toiminta on osoittautunut merkittävästi oletettua laajemmaksi.

Tullissa on tuontimääräysten lieventymisen jälkeen paljastunut useita tapauksia, joissa on tuotu suuria määriä harmaille markkinoille tarkoitettua halpaa alkoholia. Harmaan talouden kilpailuasema kaupassa ja ravintola-alalla tulee vielä nykyisestäkin paranemaan EU:n laajentumisen tuodessa tämänkaltaiset hankintamahdollisuudet entistä lähemmäksi. Ravintola-alan kansainvälistyminen näkyy ulkomaalaistaustaisten ravintoloiden nopeana lisääntymisenä, joihin on merkittävässä määrin liittynyt sekä laittoman työvoiman käyttämistä, verorikoksia että rahanpesuepäilyjä.

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa erityisesti työntekijäjärjestöt ovat olleet huolestuneita EU:n laajenemisen mukanaan tuomasta työvoiman vapaasta liikkuvuudesta ja tähän liittyvistä väärinkäytösmahdollisuuksista. Vaikka työvoiman vapaalle liikkumiselle säädettiin siirtymäaika, sisärajalla tapahtuva työlupien valvonta jää pois, jolloin laittoman työvoiman tulo helpottuu. Tätä huomattavasti merkittävämpi tekijä on se, että palvelujen vapaa liikkuvuus toteutettiin heti laajentumisen yhteydessä. Toukokuun alusta 2004 lähtien rajat ylittävien palvelujen tarjonnan yhteydessä tapahtuva työvoiman liikkuminen ei edellytä työntekijän oleskelulupaa eikä myöskään työvoimatoimiston harkintaa. Käytännössä esim. virolaisyhtiöt voivat harjoittaa aliurakointia Suomessa työvoimalla, jonka veronmaksuista kumpaankaan maahan ei ole varmoja takeita, koska valvontaviranomaisilla ei ole tietoa palveluja tarjoavista yrityksistä taikka niiden työntekijöistä. Nämä virolaisyhtiöt voivat olla myös suomalaisten omistamia ja perustamia. Yleisenä huolenaiheena on se, että laajeneva osa harmaasta taloudesta, erityisesti aliurakointiin liittyvässä yritystoiminnassa, poliisiin tutkimusten valossa näyttää siirtyvän järjestäytyneen rikollisuuden käsiin. Muun muassa huumausainekauppaa harjoittavien rikollisorganisaatioiden on todettu harjoittavan myös laajamittaista aliurakointitoimintaa, johon liittyy tulojen salausta, pimeiden palkkojen maksuja, kuittikauppaa ja tilauspetoksia. Näiden organisaatioiden hallussa saattaa olla useita kymmeniä yrityksiä, joissa tosiasialliset vastuuhenkilöt ja omistajat on kätkeyty bulvaanijärjestelyjen taakse. Työvoimaa hankitaan lisääntyvässä määrin ulkomailta, erityisesti entisen Neuvostoliiton alueella olevista valtioista, joiden matala palkkataso voi käytännössä johtaa kaksien palkkamarkkinoiden syntymiseen myös Suomessa

Näkyvin Viroon liittyvä harmaan talouden ongelma ovat Suomessa luvattomasti työskentelevät virolaiset, jotka toimivat joko suomalaisten yritysten palveluksessa tai lähetettyinä työntekijöinä muodollisesti virolaisen yrityksen palveluksessa. SAK:n Virossa teettämän tutkimuksen mukaan noin 40 000 virolaista on työskennellyt viime vuosien aikana Suomessa, puolet heistä pimeästi. Virolaisille myönnettiin esimerkiksi vuonna 2001 kaikkiaan noin 4 500 työlupaa.

Helsingin rajatarkastuksessa jäi vuonna 2002 kiinni 144 ilman työlupaa työskennellyttä henkilöä, näistä 130 virolaisia. Työnantajia tapauksiin liittyi 50. Rajaviranomaisten mukaan epäiltyjen mutta ilman näyttöä jääneiden tapausten määrä on kolminkertainen. Kysymys ei ole pelkästään työluvan olemassaolosta. Myös luvallinen työvoima voi olla osa harmaata taloutta, kun se järjestetään muodollisesti ulkomaisen yrityksen palvelukseen ja tällä järjestelyllä kierretään työnantajavelvoitteet. Toisaalta työluvaton työvoima toimii erittäin todennäköisesti harmaan talouden puolella. Pimeän työvoiman välitys Suomeen on selvästi organisoitunutta toimintaa. Sen hyväksikäyttäjinä Suomessa ovat esimerkiksi ammattimaisesti harmaan talouden alueella toimivat aliurakoitsijat. Välillisinä hyödyn saajina ovat näiden toimeksiantajat. Nykytilanteen ongelmat eivät kuitenkaan rajoitu pimeän työvoiman tuontiin. Viro on itsenäistymisestään saakka muodostanut houkuttelevan markkina- ja tukialueen suomalaisille talousrikollisille, joilla on mahdollisuus käyttää hyväksi Viron lainsäädännön ja viranomaistoiminnan heikkouksia ja kuitenkin toimia Suomessa.

Tullin rajatarkastukset ja tuontirajoitukset Suomen ja Viron välillä jäävät pois Viron EU-jäsenyyden myötä, jolloin esimerkiksi korkeasti valmisteverotettuja tuotteita, kuten tupakkaa, on entistä helpompaa tuoda harmaille markkinoille. Kun tavaran liikkumista ei valvota, muun muassa EU:n sisäkauppaan liittyvät alv-petokset sekä vientitukien väärinkäyttö helpottuvat samalla, kun EU:n ulkorajojen ylitys siirtyy valvonnaltaan heikompiin maihin.

Merkittävin osa talousrikollisuudesta ja harmaasta taloudesta sijoittuu suurten rakennustyömaiden aliurakoihin liittyviin aliurakointiketjuihin, joissa pimeänä maksetut palkat peitetään tekaistuilla aliurakka- tai tavaran ostokuiteilla ja laiminlyödään muut yhteiskunnalliset velvoitteet. Suurten työmaiden tehokkaampi valvonta sähköisten kulkulupajärjestelmien avulla on siirtänyt harmaata taloutta korjaustyömaille, joilla valvonta on heikompa. Rakennusalan harmaata taloutta esiintyy paljon myös pientalojen ja vapaa-ajan asuntojen rakennuksilla sekä kotitalouksien teettämässä korjaustyössä.

Rakennus- ja telakka-aloilla on havaittu aliurakointia ja kuittikauppaa harjoittavien yritysten yhteyksiä muun muassa huumausainekaupan järjestäytyneisiin rikollisorganisaatioihin. Ravintola-alan harmaan talouden keskeisiä muotoja ovat kirjanpidon ohittavalla ruoka- ja alkoholimyynnillä rahoitetut pimeät palkat ja yrittäjätulot sekä sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti. Ravintola-alalla on yrityksiä, jotka toimivat rekisteröitymättä verohallinnon rekistereihin tai jättävät verotusilmoitukset tekemättä ja verot maksamatta. Myös konkurssikeinottelu ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö ovat alalla yleisiä. Harmaan talouden painopiste sijoittuu pikaruoka- ja keskiolutpaikkoihin, joissa oman ongelmaryhmän muodostavat nopeasti lisääntyneet etniset ravintolat.

Harmaata taloutta on merkittävässä määrin havaittu myös muun muassa kuljetus-, siivous- ja telakka-aloilla, joilla myös ulkomaalaisen työvoiman ja ulkomaalaisten aliurakoitsijoiden osuus näyttää lisääntyvän. Yleisesti voidaan todeta, että harmaata taloutta on Suomessa pysyvästi niillä aloilla, joissa työntekijöiden vaihtuvuus ja työvoimavaltaisuus on suuri ja alalle tulokynnys on alhainen. (Esimerkki)

Pääkaupunkiseudun suurimpiin kuuluvan, esitutinnan kohteena olleen rakennuskohteen urakointiyritysten yhteinen liikevaihto oli vuonna 2002 noin 34 miljoonaa euroa, josta lakiin perustuvista velvoitteista ja veroista arviolta 5 % oli maksettu. Yhtiöillä oli kohteessa noin 100 pimeää työntekijää. Verotarkastuksessa alustavien laskelmien mukaan on arvioitavissa, että maksuunpanot nousevat noin 2,6 miljoonaan euroon. Tähän on lisättävä rikolliseen toimintaan osallistuneitten henkilöitten välttämän veron määrä, josta maksuunpanot korotuksineen nousevat 4,3 miljoonaan euroon. Pääosa verovelasta kertyi 1.4.2002 jälkeen.

Keskusrikospoliisin ja verohallinnon tutkimuksissa on ilmennyt, että Suomen Venäjän kaupan liittyä sekä viennin että tuonnin järjestelyihin kiinteästi kytketty venäläistaustaisten veroparatiisiyhtiöiden verkosto. Nämä yhtiöt hoitavat vientiin liittyvän järjestelmällisen kaksoislaskutuksen ja ohjaavat tuontitavarasta maksetusta hinnasta merkittävän osan venäläisten veroparatiisivaltioissa oleville tileille. Järjestelyillä pyritään ensi sijassa Venäjän viranomaisia ja vältetään Venäjän lainsäädännön mukaan maksettavia veroja ja maksuja. Niihin liittyy kuitenkin myös Suomessa tapahtuvaa, tosiasiallisesti Suomessa kiinteän toimipaikan omaavien veroparatiisiyhtiöiden toiminnassa tapahtuvaa järjestelmällistä ja laajamittaista veronkiertoa. Erityisen huolestuttavaa yhteiskuntamoraalin kannalta on se, että suomalaisyritykset asioivat näiden yhtiöiden kanssa huolimatta siitä, että ne tuntevat niiden menettelytavat ja samalla altistuvat toimintaan liittyvälle korruptiolle.

Keskusrikospoliisin tutkittavana olevassa Venäjän elintarvikevientiin kytkeytyvässä veropetosjutussa agenttiryhtiöiden liikevaihto on noussut muutamassa vuodessa noin miljardiin markkaan. Vientiagenteina käytettyjen verokeidasyhtiöiden liikeidea on ollut kaksoislaskutuspalvelun tuottaman hintaedun tarjoaminen venäläisille elintarviketukkukauppiaille. Verokeidasyhtiöiden taakse kätkeytynyt suomalainen vientikauppias ei ole maksanut agentuuritoimintansa kymmeniin miljooniin markkoihin nousevasta tuotosta veroja lainkaan. Myös agenttiryhtiöiden kirjanpitovelvoitteet oli laiminlyöty. Tutkinta paljasti, että kaksoislaskutus ja muut tullipetokset ovat levinneet erittäin laajasti Venäjän vientikauppaan myös muilla vientisektoreilla.

Keskusrikospoliisissa tehdyn analyysin mukaan Viron ja Venäjän järjestäytynyt rikollisuus on jo nyt merkittävä tekijä monella Suomen rikollisuuden osa-alueella. Näitä ovat erityisesti huumausainerikollisuus, paritus ja prostituutio, alkoholin ja savukkeiden salakuljetus sekä tuoteväärennykset. Viron ja Venäjän järjestäytyneellä rikollisuudella on vahvoja kytköksiä myös lailliseen toimintaan Virossa, Venäjällä ja Suomessa. Rikollisuuden taustarahoittajat ovat yleensä vahvasti mukana myös yritystoiminnassa. Viron ja Venäjän rikollisorganisaatiot hallinnoivat usein harmaan talouden alueella toimivia yrityksiä ja käyttävät niitä esimerkiksi huumausainekaupan varainhankintaan, rahanpesuun ja rikollisen toiminnan peitteenä. Viron viranomaiset ovat itse arvioineet, että virolaisten lisäksi myös venäläiset rikollisjärjestöt käyttävät Viron pankkijärjestelmää rahanpesuun.

Lisäksi rikollisjärjestöt ovat poliisin tietojen perustella perustaneet tai ottaneet haltuunsa myös suoraan toiminnassa hyväksikäytettäviä yrityksiä muun muassa kuljetus- ja huolinta-alalla. Viron EU-jäsenyys lisää sen käyttökelpoisuutta Venäjän järjestäytyneelle rikollisuudelle auttamalla sitä soluttautumaan läntisen Euroopan elinkeinoelämään ja hyödyntämään EU:n rahoituslähteitä. Muun muassa Suomen antamasta koulutus- ja muusta avusta huolimatta Viron viranomaisten valmiudet talousrikostutkimuksessa ovat edelleen heikot ja korruptiota esiintyy yleisesti.

Suomessa ei ole toistaiseksi paljastunut Yhdysvaltalaisen WorldCom'in (aiheutetut vahingot 106 mrd USD) ja Enronin (64 mrd. USD), italialaisen Parmalatin (16 mrd. USD) tai Ruotsissa paljastuneen Scandian (3 mrd. USD) taseisia väärinkäytöksiä, joskin jo 1990-luvulla meilläkin paljastui

ainakin yksi vastaavaan tekotapaan pohjautunut väärinkäytös. Tämä osoittaa, etteivät tämän tyyppiset rikostapahtumat ole pois suljettuja meidänkään yhteiskunnassamme. Yritysten toimintojen hajauttaminen eri maihin tulee entistä helpommaksi ja niiden toimintojen lainmukaisuuden valvominen entistä vaikeammaksi Eurooppa-yhtiöitä koskevan direktiivin ja asetuksen tultua voimaan. Suomalaisten arvopapereiden ulkomaalaisomistusten hallintarekisteröinti, mahdollisuudet Suomesa kontrolloimattomaan arvopaperikauppaan ulkomaisten arvopaperivälittäjien avulla sekä sijoitukset ulkomaille tai ulkomaiden kautta Suomeen veroparatiisivaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä ja tiukan pankkisalaisuuden maita hyväksikäyttäen tarjoavat erinomaiset mahdollisuudet veronkiertoon, sisäpiirikauppaan ja rahanpesuun kaiken tasoisille toimijoille.

Sijoitustoiminnasta ja arvopaperikaupasta saadut, verotuksessa salatut tuotot muodostavat huomattavan osan harmaan talouden kokonaismäärästä. Ulkomaille tiukan pankkisalaisuuden maihin tehtyjen sijoitusten tuotot on helppo salata Suomen verotuksessa. Pelkästään Luxemburgin sijoitusrahastoissa on Suomen Sijoitusrahastoyhdistys ry:n aiemman arvion mukaan suomalaista rahaa 2,5-3,3 miljardia euroa. Rahastojen tärkeimpänä myyntivalttina on Luxemburgin tiukka pankkisalaisuus, jonka turvin rahaston tuotot on houkuttelevaa jättää ilmoittamatta. Suomalaisrahaa on myös Luxemburgin pankeissa, joissa suomalaisasiakkaita palvelee kymmeniä suomalaisia työntekijöitä.

Suomen hallintarekisterijärjestelmä tekee mahdolliseksi sen, että ulkomaisen sijoituspalveluyhtiön suomalaisasiakas voi salata Helsingin pörssissä tehdyistä kaupoista saatujen myyntivoittojen ja suomalaisten joukkovelkakirjalainojen korot. Omistuksen nimettömyys avaa mahdollisuuden myös sisäpiirikauppoihin ja rahanpesuun. Verohallinnon käynnissä olevan arvopaperialan toimialatarkastuksen yhteydessä on tullut esiin useita hallintarekisterin hyväksikäyttötilanteita. Tutkittavana on muun muassa ollut perintöverotuksen yhteydessä paljastunut tapaus, jossa henkilö oli tulouttanut hallintarekisteröityjen 3-5 miljoonan euron suomalaisten joukkovelkakirjalainojen tuottamat korkotulot Luxemburgissa olevalle pankkitilille.

3. PÄÄMINISTERI MATTI VANHASSEN HALLITUKSEN TAVOITTEET JA TOIMENPITEET

3.1. Yleistä

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan sisältyvät sisäiseen turvallisuuteen ja harmaan talouden torjumiseen liittyvät keskeiset kirjaukset:

”Hallitus käynnistää laajan kolmikantaisen hankkeen harmaan talouden estämiseksi ja laittomien palvelussuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ottaen huomion kansainväliset kokemukset.”

”Tehostetaan työntekijöiden työehtojen valvontaa, mukaan lukien ulkomaalainen työvoima ja lähetetyt työntekijät, ja varataan siihen riittävät voimavarat. Selvitetään erityisen yksikön perustamista tulopoliittisessa sopimuksessa ehdotetulla tavalla. Toteutetaan ulkomaalaisten työehtojen valvontaa selvittäneen kolmikantaisen työryhmän yksimieliset ehdotukset.”

”Ulkomaalaislain kokonaisuudistus toteutetaan tehdyn valmistelun pohjalta kansainvälisiä ihmisoikeuksia sekä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa kunnioittaen.”

”Talousrikosten ja harmaan talouden estämiseksi ja rikoshyödyn takaisin perimisen tehostamiseksi kehitetään lainsäädäntöä sekä viranomaisten yhteistoimintaa.”

”Kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi sekä erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi laaditaan kattava, sektorirajat ylittävä sisäistä turvallisuutta käsittelevä ohjelma. Tässä yhteydessä linjataan sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat resurssit. Samalla ratkaistaan poliisin organisaation tehostaminen palvelutason parantamiseksi. Ohjelma valmistellaan ja toteutetaan suunnitelmallisessa yhteistyössä eri ministeriöiden hallinnonalojen kesken.”

3.2. Työministeriön kolmikantainen työryhmä

Nykyisen hallituksen ohjelmassa mainitun kolmikantaisen hankkeen toteuttamiseksi työministeriö on 16.4.2004 tekemällään päätöksellä asettanut kolmikantaisen työryhmän selvittämään lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman edistämistä. Työryhmän toimikausi päättyi 31.1.2006.

Työryhmän tehtävänä on selvittää yleisesti harmaan talouden aiheuttamia ongelmia työntekijöiden vähimmäistyöehtojen toteutumisen ja yritysten tasavertaisen kilpailun kannalta erityisesti ottaen huomioon Euroopan unionin laajentuminen ja kansainväliset kokemukset. Työryhmän on arvioitava valvonnan riittävyttä edellä mainitusta asioista ja tehtävä tarvittaessa mahdolliset lainsäädäntöehdotukset tai muut toimenpide-ehdotukset. Lisäksi työryhmän on selvitettävä mahdollisuudet toteuttaa Suomen työolainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäistyöehdot lähetetyille työntekijöille palvelujen tarjoamisen yhteydessä ja tehtävä tarvittaessa tätä koskevia lainsäädäntö- tai muita toimenpide-ehdotuksia. Lähetettyjen työntekijöiden osalta työryhmän tulee ottaa huomioon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö TyVM 2/2004 vp. Työryhmän selvityksen kohteena on myös mahdollisuudet vähentää harmaan talouden aiheuttamia toimialakohtaisia häiriöitä työmarkkinajärjestöjen ja viranomaisten yhteistyöllä. Työryhmän on otettava työssään huomioon muut käynnissä olevat ohjelmat, joilla on liittymä työryhmän työskentelyyn, erityisesti sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden talousrikosten torjuntaohjelmaan liittyvät toimet ja selonteon valmistelu liittyen työvoiman vapaan liikkuvuuden mahdollisesti aiheuttamiin työmarkkinoiden häiriötiloihin, ja koordinoitava työnsä edellä mainittujen ohjelmien kanssa.

3.3. Sisäasiainministeriön selvitys valvontayksikön perustamisesta

Sisäasiainministeriö asetti 14.5.2003 työryhmän selvittämään erityisen ministeriön organisoiman valvontayksikön tarkoituksenmukaisuutta ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ensisijaisena valvontaviranomaisena. Työryhmä luovutti mietintönsä ”Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonta” ministeri Rajamäelle 4.9.2003.

Sisäasiainministeriön työryhmä esitti ensisijaisena vaihtoehtona erillisen määräaikaisen projektiyksikön perustamista vahvuudeltaan joko 36 tai 25 henkilöä sisäasiainministeriön alaisuuteen valvomaan ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttäviä harmaan talouden alueella toimivia työnantajia, työvoiman välittäjiä ja aliurakoitsijoita sekä tekemään esitutkintaa. Projektiyksikön ei tulisi kohdistaa valvontaa ja tutkintaa yksinomaan ulkomaisten työntekijöiden työehtojen valvontaan eli työsuhtevalvontaan eikä myöskään työluvan olemassaoloon. Valvonnan ja tutkinnan kohteeksi tuli työryhmän mukaan ottaa työvoiman käyttöön liittyvät väärinkäytökset ja laiminlyönnit kokonaisuudes-

saan. Tämä edellyttää hyvin toimivaa viranomaisyhteistyötä, joka mahdollistaa toiminnan tehon ja vaikuttavuuden parantamisen eri viranomaisten tiedonsaanti- ja toimintamahdollisuuksien hyväksikäytöllä sekä eri laiminlyönneistä aiheutuvien sanktioiden yhteisvaikutuksella. Työryhmä esitti lisäksi erilaisia toimenpiteitä viranomaisyhteistyön tehostamiseksi ja valvontamahdollisuuksia heikentävien lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi sekä tiedottamisen lisäämistä ulkomaalaisille työntekijöille Suomen vähimmäistyöehdoista, työelämän suhteista ja eri viranomaisten tehtävistä. Työryhmä esitti myös ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonnan liittämistä harmaan talouden torjuntaohjelmaan.

Sisäasiainministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta keskusrikospoliisin yhteydessä aloitti toimintansa ”laittoman ulkomaisen työvoiman yksikkö” helmikuussa 2004. Yksikköön kuuluu yhdeksän henkilöä. Yksikön toiminnan rahoituspäätös liittyy vuoden 2003 II lisätalousarvioon, jossa kyseisen yksikön toiminnan käynnistämiseen varattiin 500.000 euroa vuodelle 2004. Yksikön jatkotoiminnan turvaamiseksi ja toiminnan laajentamiseksi tulee jatkorahoituksesta huolehtia.

3.4. Uusi ulkomaalaislaki ja ulkomaalaisten työehtojen valvonnan tehostaminen

Työehtojen valvontaa on tehostettu hallitusohjelman mukaisesti uudella ulkomaalaislailla ja siihen liittyvillä lainsäädäntömuutoksilla. Hallitus antoi kesäkuussa 2003 esityksen eduskunnalle uudeksi ulkomaalaislaiksi. Lisäksi hallitus antoi marraskuussa 2003 ulkomaalaislakiesitystä täydentävän hallituksen esityksen liittyen työehtojen valvonnan tehostamiseen työsuojeluviranomaisen toimin. Täydentävä hallituksen esitys perustui työministeriön kolmikantaisen työryhmän yksimielisiin ehdotuksiin. Uudella ulkomaalaislailla (301/2004) pyritään tehostamaan ja selkeyttämään eri viranomaistoimia liittyen ulkomaalaisten maahantuloon ja oleskeluun sekä ansiotyön tekemiseen. Ulkomaalaisten työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua on edistetty uudella ulkomaalaislailla ja rikoslain, työsopimuslain sekä työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioista annetun lain muutoksilla. Rikoslakiin on säädetty uusi rangaistus kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, joka tulee sovellettavaksi tilanteisiin, joissa ulkomaalaisen tietämättömyyttä tai heikompaan asemaan on käytetty hyväksi muun muassa työsuhteen ehtoja sovittaessa. Rikoslain työsyryntäperusteeksi lisättiin myös kansalaisuus. Rangaistus kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Työsuhde- ja työolupäälvontaa on tehostettu lisäämällä työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskelulupia. Ulkomaalaislaissa on säädetty työnantajalle uusi velvollisuus säilyttää määräaikaaisesti tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä ja heidän työntekooikeutensa perusteista. Tietojen tulee olla vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä edellä mainitut tiedot neljä vuotta ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Työsopimuslakia muutettiin siten, että palkkalaskelman antamatta jättäminen työntekijälle tämän pyynnöstä on rangaistava teko. Lisäksi sisäasiainministeriöön tulee perustettavaksi ulkomaalaisten työntekijäin työsuhde- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua eri viranomaisten välillä.

Lainmuutokset tulivat voimaan toukokuun alusta 2004, jolloin myös uudet jäsenvaltiot liittyivät.

3.5. Sisäasiainministeriön alainen sisäisen turvallisuuden ohjelma

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003 päätettiin, että kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi sekä erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi laaditaan kattava, sektorirajat ylittävä sisäistä turvallisuutta käsittelevä ohjelma. Ohjelmassa linja-

taan sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat resurssit. Sisäasianministeri Kari Rajamäen aloitteesta ohjelmaan kytkettiin mukaan myös talousrikollisuus.

Valtioneuvoston vahvistama sisäisen turvallisuuden ohjelma määrittelee sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Ohjelman laatimiseen ja myöhemmin sen toteuttamiseen osallistuvat keskeiset valtion viranomaiset ja laitokset. Ohjelmassa määritetty tavoitetaso on lähtökohtana asetettaessa sisäisen turvallisuuden eri osa-alueille tavoitteita, joiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä tehdään sekä hallinnonalakohtaisesti että viranomaisten välisenä yhteistyönä kuin myös kumppanuuteen perustuvana yhteistyönä tärkeimpien sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa.

Sisäisen työryhmän johtoryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeri Kari Rajamäki ja ohjausryhmän puheenjohtajana kansliapäällikkö Ritva Viljanen (SM). Työryhmä asetti seitsemän alatyöryhmää, joista kullekin oli nimetty oma tarkastelusektori.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2. alatyöryhmä tarkasteli väkivaltarikollisuutta, huumausainerikollisuutta sekä talousrikollisuutta. Sen keskeiset ehdotukset talousrikostorjunnan ja lainsäädännön kehittämiseen olivat seuraavat:

- *Viranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvää viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavaa tiedonvaihtoa tulisi tehostaa* (hallitusohjelma). Sisäasiainministeriö asetti 30.8.2002 työryhmän pohtimaan viranomaisten välisen tiedonkulun esteitä. Työryhmä sai työnsä päätökseen 30.9.2003. Johtopäätöksissään työryhmä totesi, ettei viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa ole merkittäviä lainsäädännöllisiä esteitä yksittäistapauksissa. Nykyinen lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa viranomaisten yhteisen riskianalyysin tekemistä, erityisesti poliisi- ja veroviranomaisten välillä. Tutkimusten mukaan talousrikollisuus on suurimmalta osin piilorikollisuutta, jonka paljastaminen ja ennalta torjuminen ei ole mahdollista pelkästään yhden viranomaisen tiedoilla.

- *Laaja kolmikantahanke tulee käynnistää harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi* (hallitusohjelma). Hallitusohjelmaan sisältyvä laaja kolmikantainen hanke harmaan talouden estämiseksi ja laittomien palvelussuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi tulee kytkeä riittävän tiiviisti sisäasiainministeriön alaiseen talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan sekä valtiovarainministeriön alaiseen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin. Harmaan talouden torjunnan nykyistä selkeämpi kytkentä työelämän pelisääntöjen ja yritysten kilpailuneutraliteetin ylläpitoon on tarpeen. Työministeriössä keväällä 2004 käynnistettävän kolmikantaisen hankkeen riittävä kytkeminen nykyiseen talousrikos- ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan varmistetaan sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön edustajien mukaantulolla työelämähankkeeseen. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella yritystoiminnan yleisen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden parantamista, joka edellyttää muun muassa toimimattomien ja tietojen antamisen laiminlyöneiden yritysten poistamista kaupparekisteristä, väärinkäytösten estämisen huomioon ottamista osakeyhtiölakia uudistettaessa sekä tilintarkastusinstituution tehostamista. Tarvittaessa työministeriö, sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö kytkevät johtoryhmän eri ohjelmien koordinoitua varten. Kolmikantaisessa hankkeessa tulisi työelämäkysymysten lisäksi keskeisesti sisällyttää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tietouden välittäminen työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten välillä. Erityisenä kohteena tulisi olla EU:n laajentumisen vaikutusten seuraaminen.

- *Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) harjoittama toiminta tulee vakinaistaa.* Valtiovarainministeriö käynnisti 20.3.2000 tekemällään päätöksellä viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE), jonka tehtäviin kuuluvat mm. talousrikosten torjuntamenetelmien kehittäminen, talousrikollisuuden yleiskuvan ylläpitäminen yhteiskunnallista päätöksentekoa varten, talousrikollisuuteen liittyvien ilmiöiden kartoittaminen sekä siihen liittyvän tiedon jakaminen. Projektissa työskentelee vero-, poliisi-, tulli- ja ulosottohallinnon virkamiehiä. Projekti on osa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa, jonka määräaika päättyy 2005. Sujuvan viranomaisyhteistyön turvaamiseksi ja varmistamiseksi, talousrikosten torjumiseksi ja lisäarvon tuottamiseksi talousrikosten torjuntaan, tulisi viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin harjoittama toiminta vakinaistaa sovittamalla se kuitenkin yhteen hallitusohjelmassa mainitun kolmikantahankkeen työskentelyn kanssa. Samassa yhteydessä tulee selvittää toiminnan tehostamisen mahdollisesti edellyttämät muutokset toimivaltuuksiin ja tiedonsaannin mahdollisuuksiin.

- *Ulkomaalaisten työehtojen ja työsuhteiden valvontaa tulee tehostaa.* Ulkomaisen työvoiman käyttäminen Suomessa on lisääntynyt ja lisääntyy lähivuosina merkittävästi. Tämä on jo johtanut kahtiajakautuneisiin palkkamarkkinoihin erityisesti vuokratun työvoiman osalta. Hallitusohjelman mukaisesti on toteutettu ulkomaisen työvoiman valvonnan tehostamistarpeisiin liittyvät lainsäädäntöehdotukset. Työsuhde- ja työlu-pavalvonnan tehostamiseksi on lisätty työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan olemassaoloa. Rikoslain työsyryntäperusteeksi on lisätty kansalaisuus. Rikoslakiin on säädetty uusi rangaistussäännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, jossa ulkomaalaisten tietämättömyyttä tai asemaa on ilmeisesti käytetty hyväksi työsuhteen ehtoja sovittaessa.

Ulkomaalaisen työvoiman käyttö harmailla työmarkkinoilla edellyttää myös kyseiseen rikollisuuteen keskittyvän vasta perustetun poliisin valvontayksikön ylläpitämistä. Nykyinen tilanne houkuttelee suomalaisia harmaan talouden yrittäjiä maksamaan ulkomaalaisille työntekijöille palkkaa ulkomaille rekisteröityjen yritysten kautta, jotka kuitenkin ovat kyseisen suomalaisen yrittäjän hallinnoimia. Edellä kuvatun kaltaisen tilanteen torjumiseksi tulisi kiireellisesti toteuttaa sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmän muistioon sisältyvät vuokratyövoiman verotusoikeutta, täällä toimivien ulkomaalaisten yritysten rekisteröintiä ja ilmoitusvelvollisuutta sekä viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamista koskevat ehdotukset.

- *Talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä kansallisia että kansainvälisiä toimintaedellytyksiä täytyy heikentää tilaajavastuuta korostamalla ja käännettyä arvonlisäverojärjestelmää kehittämällä.* Harmaan talouden toimintaedellytyksiä voidaan edelleenkin heikentää ja lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia paljastaa talousrikoksia parantaa. Ajankohtaisia harkittavaksi tulevia toimenpiteitä ovat tilaajavastuun korostaminen aliurakoinnin osalta, verottajan oikeus saada luottolaitoksista vertailutietoja ja arvopaperikaupan etävälittäjien ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen. Nykyisellään aliurakointiketjutus mahdollistaa laajan harmaan talouden harjoittamisen. Aliurakointiin liittyvän harmaan talouden ja verorikollisuuden torjunnan tehostamiseksi olisi selvitetävää mahdollisuudet korostaa tilaajavastuun merkitystä, ottaa käyttöön käännetty alv tietyin edellytyksin ja tehostaa tiedonantovelvollisuutta. Nykyisen järjestelmän mukaan jokainen yritys on vastuussa omista yhteiskunnallisista velvoitteistaan, mikä mahdollistaa sen, että todellinen työ tehdään ketjutuksen alapäässä, missä

kuitenkin jätetään yhteiskunnalliset vastuut hoitamatta. Osiltaan tästä johtuen poliisin tutkittavina olevista talousrikoksista noin puolet on verorikoksia. Korostamalla pääurakoitsijan vastuuta ja selonottovelvollisuutta kyettäisiin torjumaan huomattava osa nykyisenkaltaisista verorikoksista.

- *Talousrikosten paljastamismahdollisuuksia tulee parantaa sallimalla verottajalle vertailutietotarkastukset rahoituslaitoksissa ja lisäämällä ulkomaisten sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden tiedonantovelvollisuutta.* Verottajan mahdollisuus luottolaitoksissa tehtäviin vertailutietotarkastuksiin tulisi selvittää. Esimerkiksi Ruotsissa veroviranomaisilla on oikeus tehdä vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Tämän ansiosta ruotsalaiset ovat löytäneet huomattavien summien arvosta verotukseen ilmoittamatta jätettyjä ulkomaisia pääomasijoituksia. Ulkomaisen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron paljastamiseksi tulisi selvittää mahdollisuutta antaa Suomen veroviranomaisille vastaava oikeus. Lisäksi arvopaperikaupan etävälittäjien sekä ulkomaisen sijoitusrahastojen ja vakuutusyhtiöiden täällä toimivien asiamiesten nykyisen ilmoitusvelvollisuuden toimivuutta tulisi selvittää ja sen perusteella harkita sen mahdollista laajentamista. Sijoitusmarkkinoiden integroitua tulisi varmistaa myös ulkomaisilta tahoilta viranomaisten tiedonsaanti, jonka tulisi olla yhtenä ehtona toimintojen siirtymiselle ja toimilupien myöntämiselle. Nykyisin ulkomaisilla etävälittäjillä on ilmoitusvelvollisuus Suomessa välittämistään kaupoista, mutta nämä eivät ole kattavasti antaneet vuosi-ilmoitusta. Tämä tulisi voida sanktioida esimerkiksi toimiluvan menettämisen uhalla.

- *Poliisin lisäksi myös muille viranomaisille tulisi antaa selkeämpi rooli talousrikostorjunnassa yhteistyöhön velvoittavilla säännöksillä.* Rahanpesulakia uudistetaan parhaillaan. Yksityisten tahojen ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista on suhteellisen kattava. Ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukselle on säädettävä myös viranomaisille, joilla on hyvät mahdollisuudet havaita epäilyttäviä liiketoimia laajojen toimivaltuuksiensa avulla. Myös liiketoimintakiellon valvontaa tulisi harkita laajennettavaksi koskemaan myös muita viranomaisia kuin poliisia heidän oman toimintansa yhteydessä. Laki liiketoimintakiellon määrittämiseksi on ollut voimassa nykyisessä muodossaan vuodesta 1999. Liiketoimintakiellon valvonnasta on muodostumassa ongelma liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärän jatkuvasti kasvaessa ja toisaalta valvontaan osoitettujen resurssien pysyessä ennallaan.

4. TYÖRYHMÄN ARVIOT TOIMEKSIANNOSSA OLLEISTA LAINSÄÄDÄNNÖLLISISTÄ KEHITTÄMISEHDOTUKSISTA

Hallituksen iltakoulussa esillä olleiden ja sisäisen turvallisuuden ohjelman 2. työryhmän ehdotusten lisäksi päätettiin vielä erikseen tarkastella, voitaisiinko lainsäädännöllisesti nykyistä tehokkaammin rajata esitutkintaa päärikoksen mukaan esimerkiksi siten, että törkeää kirjanpitorikosta tutkittaessa tutkinta voitaisiin kohdentaa tämän rikoksen tunnusmerkistötekijöihin ja jättää kirjanpitorikoksen avulla peitetyt mahdolliset vero- ja velallisen rikokset tutkimatta sekä voidaanko lainsäädäntöä muuttamalla estää ns. kaksoislaskutukseen liittyvää rikollisuutta.

4.1. Tilaajan ilmoitusvelvollisuutta ja vastuuta tietyillä toimialoilla lisääviä toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi

4.1.1. Yleistä

Harmaan talouden torjuntakeinojen valinnassa joudutaan etsimään tasapainoa toisaalta valtiovallan ja toisaalta elinkeinoelämän oman vastuun ja velvoitteiden välillä. Vastuu ei voi olla pelkästään valtiovallalla siten, että osa elinkeinoelämää voisi välillisesti hyötyä harmaasta taloudesta ilman mitään omaa riskiä tai vastuuta. Toisaalta elinkeinoelämälle ei voida asettaa sellaisia velvoitteita esimerkiksi toisen yrityksen asioiden hoitamisen arvioinnissa, joista selviäminen ei ole helppoa viranomaisillekaan. Harmaan talouden torjumiseksi ei myöskään ole perusteltua kohdistaa kohtuuttomia velvoitteita rehellisesti toimiviin yrittäjiin ja yrityksiin, joita on valtaosa yrityksistä. Tasapaino on siten haettava harmaan talouden torjunnasta aiheutuvien hyötyjen ja toisaalta siitä aiheutuvien haittojen ja kustannusten väliltä.

Rakennus-, telakka- ja muilla vastaavilla aloilla harmaan talouden yhtenä perustekijänä on korkea aliurakointiaste. Harmaa talous pimeiden palkkojen ja salattujen yritystulojen muodossa toteutetaan kuittikaupan, bulvaanien ja lyhyen elinkaaren yritysten avulla urakointiketjujen alapäässä. Ketjussa ylempänä olevat saavat hyödyn verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntien seurauksena alaspainetuista urakkahinnoista, mutta ne eivät poikkeustapauksia lukuun ottamatta joudu vastuuseen aliurakoitsijoidensa laiminlyönneistä. Houkutus käyttää hyväksi edullisia harmaan talouden puolella toimivia yrityksiä lisääntyy, kun näiden käyttöön liittyvä kiinnijäämisriski verojen ja maksujen laiminlyöntien osalta on vähäinen.

Veroviranomaisilla ja poliisilla on tutkittavanaan ja tiedossaan rakennus- ja muiden vastaavien alojen perusteettomien menotositteiden kauppaan liittyviä rikosasioita (ns. kuittikauppajuttuja) enemmän kuin mihin käytettävissä olevat tutkintavoimavarat tulevat riittämään. Lähes jokaisen tutkittavan jutun yhteydessä törmätään jatkuvasti uusiin kuittikauppiaisiin ja pimeän työvoiman käyttäjiin. Tutkittaviksi otettavia asioita joudutaan karsimaan sekä verotarkastusten ja esitutkinnan kohteita valittaessa että syyteharkinnan yhteydessä. Rajusta karsinnasta huolimatta tutkinta- ja oikeusprosessit venyvät niin, ettei reaaliaikaisiin käynnissä olevaan toimintaan kohdistettaviin iskuihin riitä resursseja kuin poikkeustapauksissa. Prosessien kestoa kuvastaa se, että parhaillaan käräjäoikeuksissa käsitellään lukuisia 1990-luvun jälkipuoliskolla paljastuneita harmaan talouden tapauksia. Mukana olevia viranomaisia prosessit ovat sitoneet vaihtelevassa määrin koko niiden kestoajan, rikoksiin syyllistyneet taas ovat ensimmäisten tutkinnan vaiheiden jälkeen jokseenkin häiriöittä voineet jatkaa toimintaansa.

Juttujen laajuus suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin on pakottanut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät kohdistamaan esitutkinta- ja syytetoimet pääasiassa pimeätä yritystoimintaa pyörittäneisiin liikemiehiin. Varsinaiset työn suorittajat ovat useimmiten selvinneet hallinnollisilla seuraamuksilla sikäli, kun heidät on yleensä pystytty tunnistamaan. Kun urakkaketjun yläportaissa rikosvastuuta ei ole ja työntekijäportaassa se ei käytännössä toteudu, tuloksena on tilanne, jossa onnistuneidenkin viranomaisoperaatioiden jälkeen entiset pimeän työn tekijät jatkavat uusien bulvaaniyritysten palveluksessa entisten toimeksiantajien työmailla.

Suomen nykyisen lainsäädännön mukaan työnantaja on vastuussa maksamistaan palkoista toimitettavista ennakonpidätyksistä ja niiden perusteella suoritettavista työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Työnantaja voi olla myös puhtaasti työvoimaa vuokraava yritys tai yksinomaan työpalveluja tarjoava aliurakoitsija. Vastuu ei näissäkään tapauksissa ulotu työvoimaa vuokralle ottaneeseen työvoiman käyttäjäyritykseen tai urakanantajaan. Verotarkastusten seurauksena muodollinen työnantaja-työntekijäsuhde on voitu poikkeustapauksissa sivuuttaa ja työnantajavastuu kohdistaa toiselle

yritykselle silloin, kun on voitu osoittaa kysymyksen olleen keinotekoisesta ja tosiasioita vastaamattomasta järjestelystä, jonka tarkoituksena on ollut yksinomaan siirtää vastuu pois tosiasialliselta työnantajalta.

Muun muassa harmaan talouden torjumiseksi otettiin vuonna 1995 käyttöön ennakkoperintärekisteri, jonka tarkoituksena on ollut toisaalta saattaa toisille yrityksille palveluja tarjoavat yritykset rekisteröitymään, toisaalta tehostaa verojen perintää saattamalla rekisteriin merkitsemättömille tai sieltä poistetuille yrityksille maksettavat työkorvaukset ennakonpidätyksen piiriin.

Ennakkoperintärekisteristä poistetaan yritys, joka olennaisesti laiminlyö veronmaksun tai ilmoittamis-, kirjanpito- tai muun verotusta koskevan velvollisuuden. Rekisteristä voidaan myös poistaa tai sinne jättää merkitsemättä yrittäjä tai yritys, jonka voidaan olettaa omien tai vastuuhenkilöidensä aikaisempien laiminlyöntien perusteella olennaisesti laiminlyövä edellä tarkoitettujen velvollisuuksensa. Rekisteristä poistettu on otettava uudelleen rekisteriin viimeistään vuoden kuluttua poistamisesta, jollei laiminlyöntien jatkumista ole pidettävä ilmeisenä. Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömälle yritykselle maksettavasta työkorvauksesta toimitetaan ennakkoperintäasetuksen mukaan ennakonpidätys 13 prosentin suuruisena.

Ennakkoperintärekisterijärjestelmällä on verovalvontaa tehostava ja väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus. Ammattimaisten talousrikollisten ja harmaan talouden harjoittajien kohdalla se on kuitenkin jokseenkin tehoton. Järjestelmää on helppo kiertää käyttämällä hyväksi lyhyen elinkaaren yrityksiä ja tosiasialliset toimijat kätkeviä bulvaanijärjestelyjä. Verohallinnon valmius näiden taustojen selvittämiseen ei ole yleisesti ottaen kovinkaan hyvä. Harmaan talouden puolella toimivat yritykset saavat varsin pitkän toiminta-ajan jo järjestelmään sisäänrakennetun jäykkyyden johdosta. Verohallinnon reagointiajat ilmoitusten tai suoritusten laiminlyönteihin ovat parhaassakin tapauksessa useita kuukausia ja ennakkoperintärekisteröinnin pääsääntöisesti vuoden mittainen voimassaoloaika antaa toimeksiantajille vilpittömän mielen suojaa pitkälle laiminlyönneistä aiheutuneen rekisteristä poiston jälkeenkin.

Kaikille rekisteristä poistaminen ei merkitse estettä toiminnan jatkamiselle. Viranomaisyhteistyön kehittämissuorittamissa analyysissä on löytynyt lukuisia rakennusalan yrityksiä, jotka ovat rekisteristä poistamisen jälkeen jatkaneet toimintaansa samalla verojämiään koko ajan lisäten. Rekisteristä poistetulta toimitettava 13 %:n ennakonpidätys ei riitä kattamaan yrityksen omien verojen lisäksi sen toiminnassaan laiminlyömiä arvonlisäverojen ja työnantajasuoritusten kokonaismäärää.

Rakennusalan yritykselle tehokkain tapa harjoittaa harmaata taloutta on kuitenkin pysyä rekisterissä välttämällä näkyviä maksuhäiriöitä ja laiminlyöntejä. Tämä tapahtuu maksamalla jonkin verran palkkoja näkyvästi ja peittämällä loput tekaistuilla aliurakka- tai tarvikelaskuilla. Viimeksi mainitut hankitaan tavallisesti arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröidyiltä ja ennakkoperintärekisteriin merkityiltä yrityksiltä. Nämä voivat itse joko ilmoittautua toimimattomiksi tai toimia kertakäyttöperiaatteella ilmoituksia laiminlyöden.

Edellä mainitut toimintamahdollisuudet vähentävät olennaisesti ennakkoperintärekisteröinnin merkitystä rakennus- ja muiden vastaavien alojen harmaan talouden torjunnassa. Samat asiat vähentävät urakkatarjouksiin vaadittavien verovelka- ja LEL-maksutodistusten merkitystä. Viimeksi mainittujen lisärajoitteena on luonnollisesti se, että niitä vaativat vain kysymyksessä olevaan sopimukseen sitoutuneet järjestäytyneet rakennusalan yritykset.

Saman ongelman on verohallinnon puolelta katsottu liittyvän myös rakennusalan aliurakoitsijoista annettaviin neljännesvuosi-ilmoituksiin. Niitä tulee verohallinnolle jokseenkin säännöllinen määrä suurimmilta rakennusalan yrityksiltä ja eräiltä sopimukseen liittyneiltä rakennusurakoita antavilta kunnilta. Tämä merkitsee sitä, että neljännesvuosi-ilmoituksilla tulee ilmoituksia välittömästi ylimmän portaan alapuolella olevista suurehkoista tai keskisuurista urakoitsijoista. Kun nämä eivät itse anna ilmoituksia omista aliurakoitsijoistaan, jää harmaan talouden esiintymisen kannalta todennäköisin alin urakoitsijaporras käytännössä lähes kokonaan ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle. Samoin koko järjestelmän ulkopuolelle ovat jääneet järjestäytymättömät rakennusalan yritykset, suuri osa rakennusurakoita antavista kunnista sekä valtaosa korjausrakentamisesta, jossa toimeksiantajina ovat asunto- ja kiinteistöyhtiöt.

Toistaiseksi lupaavin väline rakennusalan harmaan talouden torjunnassa on ollut suurilla rakennustyömailla käyttöönotettu sähköinen kulkulupajärjestelmä. Lupajärjestelmään kirjataan työntekijän nimen lisäksi tämän työnantaja sekä urakkaketjun ensimmäinen yritys, jos tämä on joku muu kuin työnantaja. Järjestelmän tiedot ovat käytettävissä verohallinnon ja myös muiden viranomaisten työmaakäyntien yhteydessä ja ne voidaan toimittaa sopimusperusteisesti verohallinnolle analysoitaviksi.

Kulkulupatiedot antavat verohallinnolle mahdollisuuden käynnissä olevien työmaiden, työmaalla toimivien yritysten ja näiden palveluksessa olevien työntekijöiden reaaliaikaiseen valvontaan. Järjestelmällä on merkitystä myös esimerkiksi työturvallisuuden kannalta. Sen käyttöönotaneilla pääurakoitsijoilla on merkittävästi aikaisempaa paremmat mahdollisuudet kontrolloida työmaalla liikkuvia yrityksiä ja henkilöitä.

4.1.2. Toimenpiteitä Euroopan valtioissa

Edellä kuvatut ongelmat eivät ole pelkästään Suomelle ominaisia ja niihin on yritetty etsiä erilaisia ratkaisuja eri maissa. Nämä ongelmat ovat olleet tärkeimpänä syynä jäljempänä käsitellyn käännetyn arvonlisäjärjestelmän käyttöönottoon useissa EU:n jäsenvaltioissa. Monissa valtioissa on lisäksi pyritty lisäämään tilaajan tai pääurakoitsijan vastuuta aliurakoitsijoiden työnantajasuoritusten laiminlyönneistä.

Hollannissa on vuodesta 1982 ollut voimassa ns. ketjuvastuu, joka tarkoittaa solidaarista vastuuta ketjussa alempana olevien yritysten työnantajasuorituksista. Ketjuvastuuta sovelletaan kaikkeen konkreettiseen materiaaliin kohdistuvaan työhön eli rakennusalan lisäksi esimerkiksi metalli- ja tekstiiliteollisuudessa. Vastuun piirissä ovat aliurakoitsijoiden lisäksi myös alihankkijat. Ketjuvastuuta täydentää vuokratyövoimaa käyttävän yhteisvastuu vuokratun työvoiman veroista ja maksuista.

Yritys voi vapautua ketjuvastuusta käyttämällä vapaaehtoista sulkutiliä, jonka aliurakoitsija voi avata pankissa. Maksettavasta urakkasuorituksesta siirretään sulkutilille määrä, joka vastaa aliurakoitsijan urakkaan kohdistuvia työnantajasuorituksia. Näitä rahoja voidaan käyttää vain työntekijöiden palkoista menevien verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamiseen tai siirtoon aliurakoitsijan oman aliurakoitsijan avaamalle sulkutilille tälle maksettavan urakkasuorituksen yhteydessä. Järjestelmään sisältyy eräitä vastuuta lieventäviä poikkeuksia. Urakoitsija voi vapautua vastuusta esimerkiksi tilanteessa, jossa aliurakoitsijan maksukyvyttömyys johtuu äkillisestä laskusuhdanteesta.

Hollannissa on noin 45.000 rekisteröityä sulkutiliä, joille tapahtuu vuosittain noin 210.000 maksua. Näiden maksujen käsittely on keskitetty verohallinnossa yhteen 40-45 henkilöä käsittävään yksik-

köön. Maksujen käsittelyä viivästyttää se, että veroista ja sosiaaliturvamaksuista vastaavat eri viranomaiset.

Hollannin valtiovarainministeriön antamien tietojen mukaan järjestelmän käyttöönotto kesti 5-6 vuotta. Rakennusalan, erityisesti suurten rakennusliikkeiden vastustus järjestelmää kohtaan oli aluksi kova. Järjestelmää on muokattu yhteistyössä rakennusalan järjestöjen kanssa. Tällä hetkellä järjestelmä toimii hyvin, hämäräryitykset ovat suurelta osin kadonneet markkinoilta ja pimeään työvoimaan liittyvät ongelmat ovat hallinnassa. Eniten ongelmia esiintyy puutarha-alalla, jossa käytetään paljon maassa laittomasti oleskelevaa työvoimaa.²

Saksassa on vuoden 2002 alussa tullut voimaan laki, jolla pyritään torjumaan laitonta toimintaa rakennusalailla. Laki velvoittaa kaikkia Saksassa rakennustoimintaa harjoittavia yrityksiä – sekä saksalaisia että ulkomaisia – perimään toiselle yritykselle maksetusta rakentamiseen liittyvästä suorituksesta 15 %:n suuruisen veronpidätys, mikäli samalle saajalle maksetut suoritukset ylittävät 5.000 euroa vuodessa.

Vero jätetään pidättämättä ainoastaan siinä tapauksessa, että saaja esittää todistuksen, jonka saannin edellytykset vastaavat suunnilleen meidän ennakkoperintärekisterointiämme. Suorituksen maksaja on vastuussa perimättä jätetystä verosta eikä hän voi vedota esimerkiksi ulkomaisten yritysten kohdalla siihen, ettei näitä kenties veroteta Saksassa.

Saksassa on vuodesta 1999 saakka ollut voimassa laki, joka sisältää ammattimaisena urakanantajana toimivan tilaajan velkavastuun. Vastuu on omavelkainen ja rajoittuu palkkojen ja vuosiloma- sekä sen yhteydessä rahoitettavien etujen enimmäismäärään. Vastuu ulottuu alaspäin läpi aliurakointiketjun eli ketjussa ylempänä oleva vastaa myös omien aliurakoitsijoidensa käyttämien urakoitsijoiden jättämistä saatavista. Tämä vastuu koskee ilmeisesti vain palkkasaatavia, mutta ei veroja tai muita työnantajasuorituksia³

Norjassa on erityisesti ulkomaisen työvoiman valvontaa varten säädetty kaikkia elinkeinonharjoittajia ja julkisyhteisöjä sitova laajennettu tietojenantovelvollisuus, joka koskee rakennus- ja asennustöitä sekä kaikkia mannerjalustalla tehtäviä töitä. Tietojenantovelvollisuus sitoo myös ulkomaisia toimeksiantajia riippumatta verosopimuksista tai siitä, ovatko nämä Norjassa verovelvollisia. Aliurakoitsijoita käyttävät yritykset ovat vastuussa tietojenantovelvollisuuden täyttämisestä ketjun alemmissa portaita.

Tiedot on annettava kaikista ulkomaalaisista palkansaajista sekä norjalaisista palkansaajista, jotka tekevät työtä ulkomaiselle yritykselle. Vaadittavat tiedot sisältävät mm. työpaikan ja työsuhteen keston sekä työnantajatiedot. Tiedot on toimitettava verohallinnolle sopimusta tehtäessä, viimeistään kuitenkin 14 päivän kuluttua tehtävän alkamisesta. Verohallinto voi määrätä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä uhkasakon ja ilmoitusten myöhästymisestä tai laiminlyönnistä enintään 75.000 kruunun määräisen myöhästymismaksun. Jos ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty, voidaan laiminlyöjä saattaa vastuuseen verovelvollisen tai tämän työnantajan kertymättä jääneistä veroista.

² Ruotsin verohallinto on selvittänyt perusteellisesti Hollannin järjestelmää tutkiessaan vastaavan järjestelmän käyttömahdollisuuksia Ruotsissa. www.rsv.se/rapporter/rapport200206_3.html

³ Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvonta. Työministeriön asettaman työryhmän mietintö. Työhallinnon julkaisu 324/2003

Ruotsin hallitus antoi vuoden 2001 lokakuussa verohallitukselle (Riksskatteverket) tehtävän selvittää mahdollisuuksia rakennusalaalla kukoistavan harmaan talouden hillitsemiseksi. Vuoden 2002 helmikuussa valmistuneessa muistiossa (RSV rapport 2002/06) Riksskatteverket esitti Ruotsissa käyttöön otettavaksi samantapaista järjestelmää kuin Hollannissa urakoitsijan sulkutilille maksettavine takuumaksuineen. Toistaiseksi järjestelmän käyttöönotto ei ole tiettävästi Ruotsissa edennyt.

4.1.3. Tilaajien tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen

Harmaa talous on rakennus- ja muilla vastaavilla aloilla saavuttanut sellaiset mittasuhteet, että sen torjuminen edellyttää rakenteellisia toimenpiteitä sekä valtiontalouden että yritysten terveen kilpailun ja palkansaajien aseman turvaamisen kannalta. Kilpailutilanteelle koituvan uhkan todellisuutta osoittavat ne monet toimenpiteet, joihin rakennusala edustavat järjestöt ovat keskinäisillä sopimuksillaan viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana ryhtyneet.

Tilaajan tai pääurakoitsijan vastuuta aliurakoitsijoiden maksamiin palkkoihin liittyvien verojen ja maksujen laiminlyönnistä on meillä elinkeinoelämän piirissä pidetty kohtuuttomana ja mahdottomana toteuttaa. Sen on katsottu sotivan koko aliurakoinnin periaatetta vastaan ja edellyttävän liiketoiminnalle vierasta toisen itsenäisen yrityksen asioiden hoitamisen valvontaa.

Edellä mainitut argumentit ovat painavia, eikä ehdotonta kokonaisvastuuta voida pitää edes realistisena tavoitteena. On toisaalta otettava huomioon, että pääurakoitsijalla on jo nyt sopimuskumppanilleen vastuu työn lopputuloksesta ja sen laadusta, mikä jo sinänsä edellyttää aliurakoitsijoiden toiminnan tietynasteista kontrollointia. Samoin pääurakoitsijalla on vastuu työmaan työturvallisuusjärjestelyistä, mikä tukee kulkulupajärjestelmien käyttöönottoa. Esimerkiksi Saksassa on toteutettu myös tilaajan vastuu aliurakoitsijoidenkin työntekijöiden palkkaustavista, Suomessahan tämä on hoidettu palkkaturvajärjestelmällä.

Hollannissa toteutettu ja Ruotsiin suunniteltu urakoitsijan sulkutilille maksettavaan suorituksen osaan perustuva järjestelmä ei periaatteessa lisää suorituksen maksajan vastuuta tai velvoitteita, koska sulkutilille maksetun määrän käsittely jää saajan ja verohallinnon väliseksi asiaksi. Hallinnollista lisätyötä tulee lähinnä niille yrityksille, jotka ovat sekä urakasuoritusten saajia että itse urakoiden antajia. Suurin ongelma lienee itse järjestelmän luomisessa ja sisäänajossa yritysten, rahalaitosten ja verohallinnon kesken. Kerran käyntiin lähdettyään järjestelmä vaikuttaa Hollannin kokemusten perusteella tehokkaalta ja toimivalta. Verohallinnon kannalta järjestelmän hoitamiseen sijoitetut resurssit merkitsevät lähinnä resurssien siirtoa jälkikontrollista ennalta ehkäisevään toimintaan.

Työryhmässä asiantuntijana kuullun projektipäällikkö Markku Hirvosen mukaan rakennus- ja muiden vastaavien alojen harmaan talouden vähentämiseksi sulkutilijärjestelmän käyttöönottomahdollisuuksia olisi Suomessakin syytä vakavasti tutkia. Sulkutilin vaihtoehtona saattaisi olla järjestelmä, jossa urakan antaja tai tilaaja voisi edelleen vapautua vastuusta viranomaistoimintaan eli ennakkoperintärekisteröintiin perustuen, mutta verohallinnon mahdollisuuksia oman tehtävänsä hoitamiseen parannettaisiin elinkeinoelämän lisätyillä tiedonantovelvoitteilla.

Eräänä keinona saattaisi kysymykseen tulla laiminlyöntimaksun määrääminen niille yrityksille, jotka eivät edellä mainittua tiedonantovelvollisuutta noudattaisi.

Voidakseen paremmin kontrolloida rakennus- ja muiden vastaavien alojen harmaata taloutta verohallinto tarvitsee verovalvontaa varten nykyistä enemmän reaaliaikaista tietoa alalla toimivista yrityksistä ja niiden palkansaajista. Toisaalta verohallinnon tulee nykyistä tehokkaammin ja nopeam-

min voida reagoida havaittuihin laiminlyönteihin ja tietojen puuttumiseen tai ristiriitaisuuksiin. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on muun muassa valtiotilintarkastajille 2002 antamassaan raportissa esittänyt eräänä ratkaisumallina seuraavaa:

- Nykyiset rakennusalan keskinäiseen sopimukseen perustuvat neljännesvuosi-ilmoitukset käytetyistä urakoitsijoista tehdään lakisääteiseksi. Järjestelmä on jo olemassa ja on vaikea perustella, miksi sen tulisi koskea vain niitä yrityksiä, jotka itse haluavat toimia harmaan talouden torjumiseksi. Ilmoituksista tulisi käydä ilmi myös maksetut urakkasummat.
- Suurilla työmailla nykyisin käytetty, samoin tällä hetkellä vapaaehtoiseen sopimukseen perustuva sähköinen kulkulupajärjestelmä tehdään lakisääteiseksi. Järjestelmä palvelee verovalvonnan lisäksi esimerkiksi työsuojeluviranomaisia ja ulkomaisten työntekijöiden valvontaa. Tiedot järjestelmästä tulisi toimittaa määräajoin verohallinnolle. Erikseen tulisi selvittää, miten rajataan ne työmaat, joilla edellytetään sähköistä kulkulupajärjestelmää ja minkälainen olisi pienemmillä työmailla käytettävä kirjanpito työntekijöistä.
- Rakennus- ja muilla vastaavilla aloilla työnantajien tulisi tehdä verohallinnolle palkansaaja-kohtaiset ilmoitukset maksetuista palkoista neljännesvuosittain. Tämä mahdollistaisi mm. ristikonrollin urakoitsijatietojen ja kulkulupajärjestelmän tietojen väliilä sekä nykyistä tehokkaamman mahdollisuuden kontrolloida sosiaaliturvan väärinkäyttöä.
- Edellä mainittujen ilmoitusten laiminlyöminen aiheuttaisi laiminlyöjälle yhteisvastuun ketjun alemman portaan maksamattomista työnantajasuorituksista. Yhteisvastuusta voitaisiin erityisistä syistä luopua ja korvata se laiminlyöntimaksulla.
- Ennakkoperintärekisteröinnin voimassaoloaika tulisi rajoittaa 3 kuukauteen nykyisen vuoden sijasta. Tämä antaisi verohallinnolle paremmat mahdollisuudet reagoida havaittuihin väärinkäytöksiin.
- Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömältä toimitettavan ennakonpidätyksen määrä tulisi korottaa nykyisestä 13 prosentista 25 prosenttiin. Tällä olisi sekä väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevää että veroa kerryttävää vaikutusta.

Työryhmän työskentelyssä viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin esitykset ovat olleet keskeisellä sijalla, jonka pohjalta työryhmä on päätenyt alla oleviin johtopäätöksiin.

Työryhmä katsoo, että edellä kuvattu rakennusalan neljännesvuosittainen ilmoitusmenettely aliurakoitsijoista ja työntekijöistä edistää talousrikollisuuden torjuntaa. Työryhmä esittää, että tämän ilmoittamismenettelyn tekemistä lakisääteiseksi selvitetään, jotta mm. erikseen voidaan arvioida, mitä toimialoja sekä minkä arvoisia urakoita ja työsuorituksia ilmoittamismenettely voisi koskea. Lisäksi tulee selvittää ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä tulevia sanktioita (esim. laiminlyöntimaksu) sekä esityksen hallinnolliset ja muut vaikutukset.

Työryhmä esittää, että rakennusosalalla kulkulupajärjestelmä tulisi säätää pakolliseksi. Velvoite koskisi ainoastaan sellaisia työmaita, joilla tosiasiallisesti työskentelee useita eri urakoitsijoita ja aliurakoitsijoita. Viranomaisilla olisi mahdollisuus tarvittaessa kulkulupajärjestelmää hyödyntäen tarkistaa rakennuskohteen urakoitsijat ja työntekijät. Valmistelu- ja jatkoselvittelyvastuu kulkulupajärjestelmän kehittämisestä kuuluu työministeriön kolmikantaiselle työryhmälle.

Työryhmä katsoo, että ennakkoperintärekisterioitteen nykyisenä voimassaoloaikana harmaan talouden toiminta ei aina tule ilmi. Sen johdosta erityisten olosuhteiden vallitessa (uusi yritys riskitoimialalla, yrityksen negatiivinen vastuuhenkilötausta jne.) yritysten ennakkoperintärekisteröinnin voimassaoloaika tulisi rajoittaa nykyistä lyhyemmäksi. Työryhmä esittää, että Verohallitus huolehtii asian jatkoselvittelystä ja alaisen hallinnon ohjeistamisesta.

Työryhmä katsoo, että olisi selvitettävä kattaako nykyinen 13 prosentin ennakonpidätys ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömältä yritykseltä toimitettavan, yrityksen omien verojen määrän, ja mikäli määrä ei kata yrityksen omien verojen määrää, tulisi selvittää pitäisikö ennakonpidätys korottaa nykyisestä. Ennakonpidätyksen tulisi kattaa ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömän yrityksen omien verojen määrä. Lisäksi työryhmä esittää selvitettäväksi, huolimatta ennakkoperintäjärjestelmän luonteesta, voisiko ennakonpidätys olla tämän ylikin kattaakseen ainakin osittain myös em. yrityksen muut yhteiskunnalliset maksut ja velvoitteet (kuten työnantajasuoritukset ja arvonnlisäveron). Työryhmä esittää, että valtiovarainministeriö käynnistää asiassa selvitys- ja valmistelutyön.

Mikäli edellä mainittuja toimenpiteitä ilmoitusmenettelyn ja siihen liittyvien sanktioiden lisäämiseksi ei voida toteuttaa, työryhmä esittää, että valtiovarainministeriö vaihtoehtoisesti selvittää ns. sulkutilijärjestelmän toteuttamismahdollisuudet (kts. 4.1.2.).

4.2. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä kansallisten että kansainvälisten toimintaedellytysten heikentäminen arvonnlisäverojärjestelmää kehittämällä

Työryhmä on tarkastellut erityisesti arvonnlisäverojärjestelmän kehittämisen mahdollisuuksia, joilla voidaan ennalta vähentää nykyisiä rikoksenteikomahdollisuuksia. Keskeisimmin työryhmä on tarkastellut mahdollisuuksia käännettyn arvonnlisäverojärjestelmään siirtymisestä.

Arvonnlisäverolain mukaan arvonnlisäverovelvollisella tavaran tai palvelun ostajalla on oikeus vähentää toiselta arvonnlisäverovelvolliselta ostamaansa tavaraan tai palveluun sisältyvä arvonnlisävero riippumatta siitä, tuleeko myyjä koskaan omaa veroaan maksamaan. Rakennus- ja asennustoiminnan kaltaisilla harmaan talouden riskialoilla perinteiset palkkasuhteet ovat vähentyneet ja aliurakointi on vastaavasti lisääntynyt. Aliurakkaketjuissa esiintyy runsaasti harmaan talouden harjoittajia, jotka mm. kertakäyttöyhtiöitä hyväksikäyttäen eivät koskaan maksa omia verojaan. Tilaaajat ja pääurakoitsijat vähentävät kasvavia määriä sellaista arvonnlisäveroa, jota kukaan ei maksa.

Edellä mainitut ongelmat voidaan pitkälti poistaa siirtämällä arvonnlisäveron maksu työn teettäjälle eli ottamalla käyttöön rakennus- ja vastaavilla keskeisesti aliurakointiin perustuvilla aloilla ns. käännetty verovelvollisuus. Tässä järjestelmässä pääurakoitsija maksaa urakkasumman aliurakoitsijalle ilman arvonnlisäveroa. Pääurakoitsijan maksamiin urakkasummiin ei sisälly vähennyskelpoista arvonnlisäveroa. Suoritettavan arvonnlisäveron määrä on sama kuin nykyisessäkin järjestelmässä, mutta se kertyy varmemmin pääurakoitsijalta. Järjestelmän käyttöönotto estää tilanteet, joissa aliurakoitsijan maksamatta olevat arvonnlisäverot hyväksytään pääurakoitsijalle vähennyskelpoiseksi. Lisäksi pääurakoitsija välttää laskuun sisältyvän arvonnlisäveron rahoittamisen.

Työryhmä on työskentelyn yhteydessä kuullut asiantuntijana valtiovarainministeriön edustajana hallitusneuvos Tommi Parkkolaa ja viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin projektipäällikköä Markku Hirvosta.

Parkkola toi esille Valtiovarainministeriön käsityksen, jonka mukaan esitetty arvonnlisäverovelvollisuuden kääntämiseen tähtäävä esitys vaikuttaa ajatuksena selkeältä ja yksinkertaiselta, mutta että se istuu hieman huonosti suomalaiseen verolainsäädäntöön. Valtiovarainministeriö katsoo, että harmaan talouden torjuntaa tulee kehittää erityisesti valvontatoimenpiteitä kehittämällä. Valtiovarainministeriön mukaan järjestelmät eivät saisi estää ja vaikeuttaa rehellisen yrittäjän toimintaa, johon vääjäämättä joudutaan, mikäli jo nyt vaikeaa arvonnlisäverojärjestelmää edelleen monimutkaistetaan. Lisäksi valtiovarainministeriö arvioi, että järjestelmän muuttaminen loisi uudenlaisia rikoksenteikomahdollisuuksia. Arvonnlisäveroon liittyvä verotus on tällä hetkellä yrittäjien itsensä toimittamaa

itseverotusta, jonka vuoksi ehdotettu muutos aiheuttaisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lisääntyvää työpainetta verohallinnossa ja vaatisi lisäresursointia verohallintoon. Valtiovarainministeriö uskoo arvonlisäveroon kohdistuvan rikollisuuden olevan torjuttavissa valvonnan keinoja kehittämällä ja tehostamalla. EU-lainsäädäntö ei valtiovarainministeriön asiantuntijan mukaan aseta esteitä po. lainmuutokselle. Todettiin, että lainmuutos edellyttää EU:n lupaa, mutta vastaavissa tapauksissa (Hollanti, Saksa, Itävalta) EU on antanut luvan ongelmitta.

Projektipäällikkö Markku Hirvonen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektistä esitti arvionaan, että esitetyn mukaisen lainsäädäntöuudistuksen avulla kyettäisiin vasta valmistuneen rakennusalan arvonlisäverovuotoa koskevan tutkimuksen mukaan estämään noin 50 miljoonan euron vuosittaiset rikosvahingot. Hirvonen katsoi, että lainmuutoksella olisi selkeä talousrikoksia torjuva vaikutus.

Esimerkiksi Hollannissa arvonlisäverojen kertymistä on vuodesta 1982 lähtien tehostettu käännetyn veronmaksuvelvollisuuden avulla. Veron maksaminen on tietyissä tilanteissa siirretty työn teettäjälle. Järjestelmä soveltuu pää- ja aliurakoitsijasuhteeseen sekä myös aliurakoitsijan aliurakointisuhteeseen. Soveltamisala ja urakoitsijan käsitteet on tarkasti määritelty. Hollanti on saanut neuvostolta luvan soveltaa tätä menettelyä aliurakointiin. Järjestelmä toimii parhaiten, kun myydään pelkkää työtä ja myyjän vähennyskelpoiset hankinnat ovat vähäiset. Soveltuvia toimialoja järjestelmälle ovat esimerkiksi rakennusala sekä samoin ne teollisuuden alat, joissa on paljon pelkkää alihankintatyötä, kuten tekstiiliala ja metalliala. Hollannin järjestelmä toimii siten, että pääurakoitsija maksaa arvonlisäveron aliurakoitsijan myynnistä. Pääurakoitsijalla on myös vähennysoikeus suorittamaansa veroon. Aliurakoitsija ilmoittaa veroilmoituksessaan siirretyn liikevaihdon ja aliurakoitsijan laskuun ei sisälly arvonlisäveroa. Hollannin järjestelmässä pääurakoitsija välttyy arvonlisävero-osuuden rahoitukselta ja verohallinto varmistaa verojen kertymisen. Vastaavanlainen järjestelmä on juuri otettu käyttöön Itävallassa ja Saksassa.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin Hollannin verohallinnolta pyytämän alustavan selvityksen mukaan käännetyn arvonlisäveron vaikutukset arvonlisäverovalvontaan ovat olleet myönteisiä. Hollannin viranomaisilta lähetettyyn kyselyyn tulleen vastauksen mukaan rakennusalan aliurakointiketjuihin liittyvä harmaa talous ja verorikollisuus on käytännöllisesti katsoen loppunut eikä uusia rikosentekotapoja ole ilmennyt, arvonlisäveroon liittyvät palautushakemukset ovat lisääntyneet vain vähäisissä määrin eikä merkittäviä hallinnollisia ongelmia ole ollut. Lisäksi Hollannin elinkeinoelämä on suhtautunut myönteisesti järjestelmään.

Myös verohallinnossa on selvitetty, miten arvonlisäverojärjestelmään, erityisesti EU:n sisäkauppaan liittyviä väärinkäytöksiä voitaisiin estää. Verohallitus asetti 19.8.2003 työryhmän selvittämään mahdollisuuksia ja keinoja tavarakauppaan liittyvän arvonlisäveron valvontamenettelyiden tehostamiseksi ja arvonlisäverojärjestelmän väärinkäytösten estämiseksi. Verohallituksen työryhmä esittää 11.3.2003 valmistuneessa raportissaan muun muassa vakuuden vaatimista ALV-rekisteröinnin yhteydessä ja verojen yhteisvastuuta väärinkäytöstilanteiden yhteydessä

Myös komission raportissa neuvostolle ja Euroopan parlamentille⁴ kiinnitetään huomiota jäsenmaiden ja Euroopan unionin sisäkaupan petostentorjuntaan ja menetelmiin. Komission mukaan tulee tehdä kaikki mahdollinen, jolla vältetään petostentekijöiden pääsy ALV-järjestelmään. Yhtenä keinona torjua petoksia mainitaan mm. verohallintojen mahdollisuus vaatia vakuuksia verovelvolliselta ja perua ALV-rekisteröinnin voimassaolo heti ALV-tunnistetta väärinkäyttävältä taholta, jolla sisäkauppaan liittyvä petos saadaan pysäytettyä.

⁴ Report From the Commission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud. (16.4.2004, COM(2004)260 Final)

Työryhmä pitää tärkeänä, että selvitetään viipymättä käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönottamisesta rakennusosalalle koituvat edut ja haitat ottaen huomioon alustavat Hollannista saadut tiedot sen vaikutuksesta harmaaseen talouteen ja sen estämiseen. Työryhmä esittää, että verohallinnon johdolla käynnistetään yhdessä asianomaisten viranomaisten kanssa selvitystyö, jossa tutkitaan käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönoton hallinnolliset, rikostorjunnalliset ja yritystoimintaan liittyvät vaikutukset, järjestelmän käyttöönottamisesta aiheutuvat mahdolliset uudet rikoksetekotavat, ulkomailla saadut kokemukset ja järjestelmästä aiheutuvat edut ja haitat. Vaihtoehtoisesti tulee tarkastella sitä, miten nykyisessä järjestelmässä voidaan valvonnallisilla toimenpiteillä torjua rakennusosalalla esiintyvää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Lisäksi selvitetään muut arvonlisäverojärjestelmään kohdistuvat rikostorjunnalliset muutostarpeet.

4.3. Talousrikosten ja harmaan talouden paljastamismahdollisuuksien parantaminen sallimalla verottajalle vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa

Verotusmenettelystä annetun lain (18.12.1995/1558) 21 §:n mukaan verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan toista verovelvollista koskevien vertailutietojen keräämiseksi. Vertailutietotarkastusta ei kuitenkaan voida suorittaa luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetussa toimiluvan saaneessa luottolaitoksessa eikä ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimiluvan saaneessa sivukonttorissa. Luottolaitokseen tai luottolaitoksen sivukonttoriin kohdistuvassa verotarkastuksessa esiin tulleita tietoja voidaan kuitenkin käyttää muun verovelvollisen verotuksessa.

Edellä mainittua lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE 336/1994) mukaan pankkisalaisuuden suojan vuoksi ei voitu pitää perusteltuna sitä, että vertailutietotarkastuksia voitaisiin suunnata luottolaitoksiin. Samassa yhteydessä laajennettiin kuitenkin merkittävästi verohallinnon mahdollisuuksia saada yksilöidyllä pyynnöllä pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Luottolaitokset ovat verovalvonnan kannalta keskeisiä rahaliikenteen ja sijoitustoiminnan välittäjiä. Verohallinnon viime vuosina toteuttaman arvopaperialan toimialatarkastuksen yhteydessä on erityisesti kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuva verovalvonta jouduttu toteamaan vaikeaksi, osin jopa mahdottomaksi. Kun kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät ulkomaisen toimijan kautta toteutetut sijoitus- ja kauppatapahtumat jäävät käytännössä Suomen verovalvonnan ulkopuolelle, tärkeimpänä verovalvontakeinona olisi rahan liikkeen, ulkomaille tapahtuneiden sijoitusten sekä voittojen kotiuttamisen seuraaminen.

Luottolaitosten vertailutietotarkastusrajoituksen seurauksena verohallinnolla ei ole mahdollisuutta tehokkaasti valvoa sille esimerkiksi pankin välittämistä arvopaperikaupoista annettujen vuosilmoitusten tai muiden ilmoitustietojen oikeellisuutta. Tämä rajoitus saa entistä suuremman merkityksen EU:n säästödirektiivin tultua voimaan. Direktiivi edellyttää luottolaitoksilta laajaa tietojenantovelvollisuutta ja samalla myös verohallinnolle velvoitetta tutkia annettujen tietojen oikeellisuutta.

Tällä hetkellä lainsäädäntö asettaa sijoituspalveluja tarjoavat yritykset eriarvoiseen asemaan siinä mielessä, että vastaavia palveluja tarjoavat vakuutuslaitokset ja sijoituspalveluyhtiöt voivat, toisin kuin luottolaitokset, olla vertailutietotarkastusten kohteina

Työryhmä on kuullut työskentelynsä aikana asiantuntijoina johtaja Erkki Kontkasta Suomen Pankkiyhdistyksestä sekä projektipäällikkö Markku Hirvosta viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista. Kontkanen ilmoitti, että Suomen Pankkiyhdistys vastustaa ehdotettua lakimuutosta ja toi esille mm. seuraavat näkökohdat:

Pankkien jättämistä vertailutietotarkastusmenettelyn ulkopuolelle perusteltiin vuonna 1994 asiaa koskevassa hallituksen esityksessä pankkialaisuusnäkökohdilla. Pankkien asema poikkeaa tältä osin muista yrityksistä. Pankkien nimenomaisena tehtävänä on toimia rahoituksen välittäjänä ja välittää maksuja. Kaikki tämä toiminta perustuu niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä maissa asiakastietojen luottamuksellisuuteen. Luottamuksellisuuden lähtökohdasta tulisi poiketa vain painavista syistä. Tältä osin on huomattava, että myös uusi perustuslaki tunnustaa yksityisyyden suojan yhdeksi keskeiseksi yksilön perusoikeudeksi. Pankkialaisuus on osa yksityisyyden suojaa. Ne perusteet, joiden vuoksi pankit jätettiin viime vuosikymmenen puolivälissä vertailutietotarkastusten ulkopuolelle, eivät ole muuttuneet.

Kontkanen näki myös, että tietojenantovelvollisuuden laajentamiselle nykyisestä ei ole muiltakaan osin riittäviä perusteita. Suomessa toimivien pankkien tiedonantovelvollisuus viranomaisille on jo nyt kansainvälisesti poikkeuksellisen laaja. Mikäli tietojenantovelvollisuutta halutaan laajentaa, sen tulisi tapahtua samalla tavalla kaikissa EU-maissa. Siltä osin kuin pankit ovat velvollisia antamaan viranomaisille viranomaistoimintaa varten tietoja, tietojennannosta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tulisi korvata pankeille.

Projektipäällikkö Markku Hirvonen toi esille, että Ruotsissa veroviranomaisilla on oikeus tehdä vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa ja sieltä on saatu hyviä kokemuksia vertailutietotarkastusten sallimisesta luottolaitoksessa. Hirvosen mukaan Ruotsin verottaja oli kyennyt verotustietotarkastusten sallimisen jälkeen tekemään pääasiassa myyntivoitto- ja osinkoverotukseen liittyen noin 5 mrd. kruunuun arvosta verotuspäätöksiä, jotka eivät olisi paljastuneet ilman uusia tarkastusvaltuuksia. Samoin Ruotsin veroviranomaiset ovat paljastaneet laajaa veroparatiisivaltioihin rekisteröityjen yhtiöiden nimiin hankittujen luottokorttien käyttöä Ruotsissa. Hirvonen totesi, että Ruotsin veroviranomaisten vertailutietotarkastusten teko-oikeus ei ole aiheuttanut pankeihin tunnetun luottamuksen menetystä Ruotsissa eikä heikentänyt suomalaistenkaan pankkien siirtymishalukkuutta Ruotsiin.

Markku Hirvonen toi esille myös Suomeen liittyvän tapauksen, jossa suurin täällä paljastuneista tapauksista liittyy suomalaismieheen, joka oli 1990-luvun puolivälin jälkeen poistunut maasta erään konkurssipesän varat mukanaan ja ryhtynyt verokeidasyhtiönsä nimissä harjoittamaan 3 miljoonan Saksan markan alkupääomalla arvopaperikauppaa. Suomessa myöhemmin tehdyssä kotietsinnässä löytyi tositteita, joista kävi ilmi, että hän oli vuosina 1997-1998 ostanut arvopapereita 611 miljoonalla markalla ja myynyt niitä 607 miljoonalla markalla. Miehen tosiasiallisten voittojen määrä jäi Hirvosen mukaan selvittämättä, koska hän oli hoitanut sijoitustoimintaansa tiukkaan pankkialaisuuteen nojaavan luxemburgilaispankin kautta, josta tietoja ei ole saatu.

Markku Hirvonen toi esille, että verohallinnolla ja muilla viranomaisilla on jo nyt Suomessa oikeus saada pankkialaisuuden estämättä tarvitsemansa tiedot konkreettisesti yksittäistapauksessa. Vertailutietotarkastusten yhteydessä kerätään tietoja verovalvonnan tarpeisiin ja kerätyt tiedot siirtyvät pankkialaisuuden piiristä verotustietoja koskevien salassapitosäännösten suojaan.

Työryhmä on asiantuntijoiden kuulemisen sekä työryhmän keskustelun jälkeen päättänyt tehdä esityksen veroviranomaisten oikeudesta tehdä vertailutietotarkastus luottolaitoksiin.

Työryhmä esittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi sekä verovalvonnan toteuttamiseksi verohallinnolle nykyistä laajempaa oikeutta vertailutietotarkastusten suorittamiseksi luottolaitoksissa. Laajennuksen tulisi mahdollistaa veroviranomaisten nykyistä parempi tiedonsaanti verovalvonnan toteuttamiseksi arvopaperikauppaan ja sijoitustoimintaan liittyvistä kansainvälisis-

tä rahansiirroista. Tämä mahdollistaisi ennen kaikkea myyntivoitto- ja osinkoverotuksen nykyistä kattavamman toteuttamisen. Työryhmä toteaa, että esitys kaventaa jonkin verran pankkisalaisuutta, mutta saatavat tiedot kuuluisivat verosalaisuuden piiriin.

Vaihtoehtona veroviranomaisen vertailutietotarkastusoikeudelle olisi se, että sijoitus-, rahoitus-, luotto- ja vakuutuspalveluja tarjoavat yritykset velvoitettaisiin verotusmenettelylain muutoksella nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti antamaan tietoja tietyn rahamäärän ylittävistä kansainvälisistä rahansiirroista. Tässäkin vaihtoehdossa tulisi turvata verohallinnon mahdollisuus tarkistaa sille annettujen ja mm. EU:n sijoituspalveludirektiivin edellyttämien tietojen oikeellisuus ja riittävyys.

Edellä mainituista vaihtoehdoista työryhmä suosittaa ensiksi mainittua sen verovalvonnallisen ja rikostorjunnallisen vaikutuksen johdosta. Kyseinen oikeus veroviranomaiselle voidaan toteuttaa muuttamalla verotusmenettelylakia, ennakkoperintälakia ja arvonlisäverolakia. Muutosten valmistusta vastaa valtiovarainministeriö yhdessä muiden viranomaisten kanssa.

4.4. Talousrikosten paljastamismahdollisuuksien parantaminen lisäämällä ulkomaisten sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden tiedonantovelvollisuuksia

Suomessa arvopapereiden luovutusvoittojen verovalvonta perustuu arvopaperivälittäjien välittämistään kaupoista verohallinnolle antamiin vuosi-ilmoituksiin. Helsingin kauppakorkeakoulun, Verohallituksen ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin suorittaman, Helsingin Pörssissä vuonna 2000 välitetyjä arvopaperikauppoja koskevan tutkimuksen mukaan näissä ilmoituksissa esiintyy erittäin suuria puutteita.

Tutkimuksen mukaan suurin ja yhtenäisin puute muodostuu etävälittäjien välittämistä kaupoista. Helsingin pörssissä toimineista 12 etävälittäjästä vain yksi oli vuonna 2000 antanut vuosi-ilmoituksen. Etävälittäjien ilmoituspuutteiden yhteismäärä vuonna 2000 Helsingin pörssissä välitettyjen kauppojen osalta oli 60 miljardia euroa. Asian merkitys lisääntyy koko ajan etävälittäjien markkinaosuuden kasvaessa voimakkaasti. Helsingin pörssin liikevaihdosta etävälittäjien osuus oli vuonna 2000 noin 14 %. Vuonna 2003 etävälittäjiä oli 33 ja niiden markkinaosuus oli 55,9 %. Etävälittäjien välittämien kauppojen yhteismäärä vuonna 2003 oli 81,4 miljardia euroa. Yksi syy etävälittäjien suosion kasvuun lienee asiakkaiden tieto siitä, ettei näiden välittämistä kaupoista mene tietoa veroviranomaisille.

Etävälittäjien ilmoituspuutteiden merkitystä on pidetty vähäisenä sen vuoksi, että niiden on katsottu välittävän valtaosin ulkomaisten asiakkaiden kauppoja. Verohallinnon käytettävissä olevien tietojen mukaan tämä ei pidä paikkaansa. Pelkästään yhdellä etävälittäjällä on osoitettu olleen yli 400 suomalaista asiakasta, joiden kauppojen yhteismäärä on ollut lähes 14 miljardia euroa.

Työryhmän kuultavina ovat olleet projektipäällikkö Markku Hirvonen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista sekä vanhempi hallitussihteeri Jarkko Karjalainen valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolta.

Hirvosen mukaan sijoitusmarkkinoiden integroitua tulisi varmistaa myös ulkomaisilta tahoilta viranomaisten tiedonsaanti, jonka tulisi olla yhtenä ehtona toimintojen siirtymiselle ja toimilupien myöntämiselle. Vuosi-ilmoitusten laiminlyönti tulisi voida sanktioida esimerkiksi toimiluvan menettämisen uhalla.

Jarkko Karjalainen valtiovarainministeriöstä viittasi valtiovarainministeriön 19.3.2004 sisäasiainministeriölle lähettämään, asiaa koskevaan lausuntoon. Karjalainen totesi, ettei asiaa ole tarkasti

tutkittu EU-lainsäädännön näkökulmasta. Karjalainen ehdotti, että ensin tutkittaisiin olemassa olevat mahdollisuudet saada tietoa sellaisista etävälittäjien asiakkaista, jotka ovat verovelvollisia Suomessa, ja jos ne eivät osoittaudu toimiviksi, mietitään mahdollisia jatkotoimia EU:n piirissä.

Karjalaisen mukaan tulisi selvittää, mitkä ovat etävälittäjien tiedonantovelvollisuudet kotimaansa veroviranomaisille ja mitkä ko. veroviranomaisten tiedonantomahdollisuudet Suomen veroviranomaisille. Karjalaisen käsityksen mukaan selvitys kannattaisi kohdistaa ensisijassa niihin maihin, joista tulee etävälittäjiä Suomeen. Mikäli havaitaan, ettei viranomaisyhteistyö ei ole toimiva ratkaisu, on selvitettävä ovatko em. maat asettaneet siellä toimiville etävälittäjille vastaavia verotukseen liittyviä raportointivelvoitteita ja onko näistä vireillä juttuja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa esim. sen vuoksi, että tällaisten velvoitteiden asettaminen olisi vastoin sijoituspalveludirektiiviä (93/22/ETY). Edelleen olisi selvitettävä, onko ko. raportointivelvoitteita asetettu, ja onko niillä tavoiteltuja vaikutuksia (noudatetaanko niitä ja valvotaanko niiden noudattamista) tai todettuja haittavaikutuksia (etävälittäjien poistumista markkinoilta tms.). Mikäli raportointivelvoitteita on asetettu ja ne ovat tehokkaita, tulisi selvittää millaisia velvoitteita Suomessa voitaisiin asettaa ja edelleen Eurooppa-oikeus -näkökulma oikeusministeriön Eurooppa-oikeuden yksiköltä. Karjalaisen käsityksen mukaan raportointivelvoitteen toteuttaminen pitäisi asettaa hyöty/haitta -arvioon tarkoituksena selvittää, mitä tällaisella raportointivelvoitteella todella saavutetaan ja mitä siitä voi aiheutua taloudelliselle toiminnalle ja kansantaloudelle muutoin.

EU:n yhteisten toimenpiteiden osalta Karjalaisen käsityksen mukaan tulisi selvittää, jos asia ei ole em. toimenpitein hoidettavissa ja se nähdään ensimmäisen kohdan jälkeenkin edelleen lisäponnistuksia edellyttäväksi, millaisia aloitteita olisi syytä tehdä Euroopan ministerineuvoston piirissä ottaen kuitenkin huomioon, että lainsäädäntöasioissa komissiolla on ehdoton aloiteoikeus; ts. komissio päättää, mitä se lopulta ottaa käsiteltäväkseen.

Valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan etävälittäjien velvollisuutta antaa vuosi-ilmoitus Helsingin pörssissä välitetyistä arvopaperikaupoista on selvitetty verohallinnossa. Verohallinnon, valtiovarainministeriön ja Rahoitustarkastuksen käymissä keskusteluissa vuonna 2002 on päädytty loppupäätelmään, ettei sijoituspalveludirektiivistä tai arvopaperimarkkina-alaista voida johtaa etävälittäjien tiedonantovelvollisuutta veroviranomaiselle. Keskeisimpänä perusteena on nostettu esiin se, että ulkomaiset salassapitosäännökset estävät tietojen luovuttamisen toisen maan viranomaisille.

Työryhmä toteaa, että tämänhetkinen tilanne ei vero- eikä rikostorjunnallisesti ole hyvä koska järjestelmä avaa tarpeettoman helposti tien veronmaksun välttämiseen arvopaperimarkkinoilla ja sen myötä verorikollisuuteen.

Työryhmä pitää tärkeänä, että jatkossa lisätään eri jäsenmaiden veroviranomaisten yhteistyötä arvopaperikaupan ja sijoitustoiminnan osalta. Ensisijaisesti Suomen tulisi toimia aktiivisesti EU:n piirissä tapahtuvan etävälittäjien liittyvän veronkierron, sisäpiiritiedon käytön ja rahanpesuvalvonnan aukkojen tukkimiseksi.

Työryhmä pitää etävälittäjien ilmoitusvelvollisuutta verovalvonnan toteuttamisen kannalta tärkeänä ja esittää, että selvitetään missä määrin Euroopan unionin sijoituspalveludirektiivi ja muiden jäsenvaltioiden kansalliset säännökset aiheuttavat rajoituksia toteuttaa etävälittäjien ilmoitusvelvollisuus. Selvityksessä tulisi kartoittaa myös se, miten sijoituspalveludirektiiviä on muissa jäsenvaltioissa sovellettu ja miten edellä kohdassa 4.3 ehdotettu tiedonsaanti mahdollisesti tukisi Suomessa etävälittäjien kautta tapahtuvan sijoitustoiminnan valvontaa. Selvityksen toteuttamisesta vastaa valtiovarainministeriö.

4.5. Ulkomaisen vuokratyövoiman verotusoikeuden toteuttaminen ja ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen

Johtuen palvelujen tarjonnan vapaasta liikkuvuudesta muiden jäsenvaltioiden yrityksillä on oikeus tarjota toisessa EU-maassa palveluja sijoittautumatta sinne. Rajat ylittäviä palveluja tarjoavilla yrityksillä ei tarvitse olla toimipaikkaa tai edustajaa Suomessa. Toukokuun alusta 2004 Euroopan unionin laajentumisen yksi merkittävä muutos on aikaisempaan nähden se, että palvelujen tarjonnan puitteissa liikkuva työvoima voi työskennellä Suomessa ns. lähetettynä työntekijänä ilman työntekijän työlupaa tai työvoimatoimiston harkintaa. Näin ollen esimerkiksi Viroon sijoittautunut työnantaja voi lähettää vuokratyöntekijöitä ja urakkatyöntekijöitä Suomeen ilman työvoimapolitiittisia kriteereitä. Vastaava koskee itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) mukaan lakia sovelletaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen perusteella tehtävään työhön, jota lähetetty työntekijä tekee Suomessa. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut, työnantajana toimiva yritys työsuhteen kestäessä lähettää rajoitetuksi ajaksi työhön Suomeen tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja. Lähettyjen työntekijöiden työehtoina on Suomessa työskentelyajan noudatettava Suomen työlainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisia vähimmäistyöehtoja. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaan lähetettyyn työntekijään on huolimatta työsopimukseen sovellettavasta vieraan valtion laista, sovellettava Suomen lain tiettyjä säännöksiä siltä osin kuin ne ovat edullisempi työntekijälle. Tällaisia ovat muun muassa työaikoja, ylitoita, ylityökorvauksia, vuosilomaa ja perhevapaita koskevat säännökset. Lähetetyille työntekijöille tulee maksaa vähimmäispalkka, jona pidetään työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta. Lisäksi lähetettyihin työntekijöihin on sovellettava tiettyjä pakottavia säännöksiä. Tällaisia ovat työsopimuslain syrjintäkielto ja velvoite kohdella työntekijöitä tasapuolisesti sekä yhdistymisvapautta ja kokoontumisoikeutta koskevat säännökset. Lisäksi lähetettyihin työntekijöihin tulee sovellettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki, työturvallisuuslaki, työterveyshuoltolaki ja nuorista työntekijöistä annettu laki.

Ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa on pyritty tehostamaan uudella ulkomaalaislailla ja siihen liittyvillä muilla lainmuutoksilla. Työsuojeluviranomainen valvoo lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista lukuun ottamatta tasa-arvolain säännöksiä, joita valvoo tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Työsuojelupiirit tarkastavat normaalin tarkastustoimintansa yhteydessä myös lähetettyjen työntekijöiden työehtoja ja -oloja. Suomessa työnantajana toimiva maksaa erilaisia sosiaaliturvaan liittyviä maksuja. Lisäksi työnantajan on perittävä palkasta työntekijän maksuja ja tilitettävä ne maksunsaajalle. Maksuja ei makseta ulkomailta tulevien lähetettyjen työntekijöiden osalta. Lähetetty työntekijä kuuluu yleensä kotivaltionsa sosiaalivakuutuksen piiriin. Osoitukseksi kotivaltionsa vakuutukseen kuulumisesta työntekijällä on oltava ns. lähetetyn työntekijän todistus. Todistus tulee olla annettu sillä perusteella, että henkilö on tullut Suomeen kotimaassaan tavallisesti toimivan työnantajan lähettämänä.

Suomessa työskentelevä ulkomaalainen lähetetty työntekijä ei ole verovelvollinen Suomeen, jos hän työskentelee täällä komennuksella ulkomaille rekisteröidyn työnantajan palveluksessa enintään kuusi kuukautta. Tällöin kyse ei ole Suomesta saadusta tulosta. Edellytyksenä on myös se, että yritykselle ei muodostu Suomeen kiinteää toimipaikkaa. Mikäli työskentely Suomessa kestää yli kuusi kuukautta on tulo pääsääntöisesti veronalaista tuloa Suomessa. Veron suorittaminen on tällöin työntekijän itsensä velvollisuus, sillä ulkomaalaisella työnantajalla ei ole pääsääntöisesti ennakonpidätysvelvollisuutta, ellei palkanmaksu tapahdu Suomessa.

Mm. Suomen ja Baltian maiden välillä solmitussa verosopimuksessa on edellä olevasta poiketen sovittu, että ns. vuokrattua työntekijää verotetaan työskentelyn alusta alkaen työntekovaltiossa. Vuokratulla työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, jolla on muodollinen työnantaja lähettjävaltiossa, mutta joka työskentelee työntekovaltiossa olevan toimeksiantajan lukuun. Tällainen tilanne on tavanomainen esimerkiksi silloin kun virolaisen aliurakoitsijan palveluksessa oleva henkilö työskentelee suomalaisen pääurakoitsijan Suomessa olevalla rakennustyömaalla. Vaikka verosopimus antaisi tällaisen työntekijän verotusoikeuden Suomelle, Suomi ei voi käyttää tätä oikeuttaan nykyisen tuloverolain 10 §:n sanamuodon johdosta. Seurauksena on tilanne, jossa monet täällä työskentelevät muista Baltian maista olevat rakennustyöntekijät eivät todennäköisesti maksa veroa Suomeen eivätkä myöskään kotivaltioonsa.

Poliisin, tullin ja verottajan tutkittavana on useita aliurakointiin ja tavarakauppaan liittyviä verorikosasioita, joissa on ilmennyt yhteyksiä virolaisiin yrityksiin ja osassa näistä vastuuhenkilöinä on myös Suomen kansalaisia. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että nykyisillä raja- tai verovalvonnan järjestelmillä ei kyetä todentamaan esimerkiksi nk. lähetettyjen työntekijöiden todellista Suomessa työskentelyaikaa. Tällainen valvonnallinen aukko mahdollistaa työskentelyn Suomessa ilman veronmaksuvelvollisuutta TVL 11 §:ssä mainitun kuuden kuukauden ajan jälkeenkin. Ongelmalliseksi asian tekee myös se, etteivät myöskään Viron järjestelmät mahdollista työskentelyajan pituuden todentamista. Kuvatuunlainen toiminta vääristää kilpailua ja vaikeuttaa rehellisten yrittäjien toimintaa merkittävässä määrin. Verohallinnon käsityksen mukaan tällä hetkellä ainoa mahdollisuus selvittää lähetetyn työntekijän Suomessa oleskeluaika on kysyä työntekijältä itseltään, mitä ei voi pitää riittävänä. Nämä samat selvittämisen- ja näyttöongelmat ovat nousseet esiin myös poliisin esitutkinnaissa.

Sisäasiainministeriön ulkomaisen työvoiman valvontaa käsitelleen työryhmän muistioon sisältyy useita verotukseen liittyviä ehdotuksia. Näitä ovat seuraavat:

- Tuloverolain 10 § selkeyttäminen siten, että se antaisi Suomelle mahdollisuuden käyttää verosopimusten sille mahdollistamaa verotusoikeutta vuokrattujen työntekijöiden saamien palkkojen osalta.
- Vaatimus Suomessa työpalveluja tarjoavien ulkomaisten yritysten rekisteröinnistä ennakkoperintärekisteriin ja niiden velvollisuudesta ilmoittaa sekä suomalaisille että ulkomaalaisille työntekijöille Suomessa tehdystä työstä maksetut palkat riippumatta siitä, pitääkö työnantaja niitä Suomessa veronalaisina vai ei.
- Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (30.12.1999/1346) muuttaminen siten, että työvoimatoimistolla ja muulla työlupa-asioita käsittelevällä tai työlupia valvovalla viranomaisella olisi oikeus pyynnöstä saada verohallinnolta työluvan myöntämistä ja valvontaa varten tarvittavat tiedot.
- Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttaminen siten, että verohallinnolla olisi mahdollisuus saada käyttöönsä ulkomaalaisrekisterissä olevien ulkomaalaisten Suomessa oleskelua, työnantajaa ja työsuhdetta koskevat tiedot.

Sisäasiainministeriö on 17.12.2003 päivätyllä kirjeellä pyytänyt lausunnot muun muassa verohallitukselta ja valtiovarainministeriöltä. Ennakkoperintärekisteriin merkitsemisen osalta Verohallitus toteaa, että nykyisin rajoitetusti verovelvollinen voidaan merkitä ennakkoperintärekisteriin vain, jos yrityksellä on Suomessa kiinteä toimipaikka. Ennakkoperintärekisteriin liittyy tärkeänä osana rekisteriin kuuluvan valvonta. Jos verovelvollinen laiminlyö olennaisesti velvollisuutensa verotuksessa, hänet voidaan poistaa rekisteristä. Rekisteröinnistä on käytännössä muodostunut eräänlainen luotettavuustakuu. Jos ulkomaisia yrityksiä alettaisiin merkitä rekisteriin, eikä kuitenkaan pystyittäisi val-

vomaan niitä samalla tavalla kuin suomalaisia yrityksiä, rekisterimerkinnän vaikutus voisi kääntyä alkuperäisen tarkoituksen vastaiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää lausunnossaan perusteltuna, että tutkitaan, onko aiheellista muuttaa TVL 10 §:ää vastaamaan verosopimuksissa olevia mahdollisuuksia verottaa ulkomailta vuokratun työntekijän täällä saamaa työtuloa.

Työnantajan rekisteröitymisvelvollisuuden osalta valtiovarainministeriö viittaa Verohallituksen asiassa antamaan lausuntoon sekä kiinnittää huomiota myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 49 artiklaan. Siinä kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä.

Tietojen vaihtoa koskevien säännösten osalta sekä Verohallitus että VM pitävät verohallinnon tietojensaantioikeutta ulkomaalaisrekisteristä perusteltuna. Työlupaviranomaisten tietojensaantioikeudesta Verohallitus katsoo, että siitä tulisi säätää ao. viranomaisten omassa lainsäädännössä, jossa myös luovutettavat tiedot tulisi täsmentää. Valtiovarainministeriö kannattaa asian selvittelyn jatkamista.

Työryhmä on kuullut asiassa asiantuntijoina yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Haverista Palvelualojen ammattiliitto PAM r.y:stä, Henkilöstöpalveluyritysten liiton hallituksen puheenjohtajaa Juhani Järvenpää, projektipäällikkö Markku Hirvosta viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista ja ylitarkastaja Mirjami Saaremaa Verohallituksesta.

Järvenpää selvitti henkilöstövuokrauspalvelujen tarvetta ja toimintaperiaatteita Virossa. Järvenpää katsoi, että erityisenä uhkana ovat epämääräisin tavoittein toimivat henkilöstö- ja muut henkilöitä Suomeen toimittavat yritykset, jotka toimittavat/välittävät Suomeen kielitaidotonta ja kouluttamatonta vironvenäläistä ja venäläistä työvoimaa. Erityisesti riskialana Järvenpää näki rakennusalan. Hän toi esille, että Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry on tehnyt sopimuksen suomalaisten ammattijärjestöjen kanssa pelisäännöistä. He eivät palvele harmaan talouden alalla toimivia yrityksiä vaan pikemminkin päinvastoin, eli toimittavat näistä yrityksistä tiedot asianmukaiselle viranomaiselle. Tällä menettelyllä he haluavat saattaa epämääräisten toimijoiden tilan mahdollisimman ahtaaksi. Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry ei näe esteitä esitykselle siitä, että Suomeen tuleva virolainen yritys/lähetetty/vuokratyön kautta tuleva henkilö joutuisi rekisteröitymään Suomen veroviranomaisille. Tämänkaltainen toimenpide ei aiheuta Järvenpään käsityksen mukaan yritykselle kustannuksia. Järvenpää piti, ottamatta kantaa verotuksen sisältöön, kokouksessa käsiteltyjä rekisteröintiin ja ilmoitusmenettelyyn liittyviä toimenpide-esityksiä hyvinä ja yleisen toiminnan luotettavuuden vuoksi kannatettavina. Järvenpää totesi, että ulkomaisille työntekijöille täytyy turvata oikea ja turvallinen tie tulla Suomeen töihin.

Haverisen mukaan komission ehdottama sisämarkkinoiden palveludirektiiviehdotus heikentäisi merkittävästi viranomaisvalvonnan mahdollisuuksia. Keskeisenä ongelmana Haverinen näki aliurakoinnin ketjuttamisen niin, ettei pääurakoitsija tosiasiansa tiedä, kuka sovitun urakan lopulta tekee. Haverinen näki uhkakuvana myös markkinoiden toimijoiden nopeuden viranomaisten valvontamahdollisuuksiin nähden. Haverinen katsoi, että työryhmän keskustelun pohjana oleva toimenpidevalikoima eli tilaajan vastuun lisääminen, käännetty arvonlisäverojärjestelmä ja ilmoitusvelvollisuuksien sekä viranomaisyhteistyön lisääminen on erinomainen.

Saarelma totesi, että keskeiset verosopimuksemme mm. Viron kanssa ovat hyviä, mutta niiden toteuttamista estää vallitseva lainsäädäntö. Myös Saarelma piti esillä olutta toimenpidevalikoimaa hyvänä.

Markku Hirvosen käsityksen mukaan verohallinnolla ei ole nykyisellään systemaattista menettelyä, jolla voitaisiin kontrolloida yritysten kiinteän toimipaikan muodostumista tai niiden työntekijöiden Suomessa oleskeluajan pituutta. Työpalveluita tarjoavien yritysten kohdalla ennakkoperintärekisteröinti on tähän tehokkain keino, koska rekisteröitymättä jättäminen sisältää jo itsessään seuraamuksen työkorvauksista toimitettavan ennakonpidätyksen muodossa.

Ennakkoperintärekisteröinti antaisi Hirvosen mukaan nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida yrityksen kiinteän toimipaikan syntymistä. Sen yhteydessä vaadittavat kotivaltion rekisteröintitiedot antavat mahdollisuudet sekä yrityksen takana mahdollisesti olevan suomalaisomistuksen tarkistamiseen että tehokkaan kansainvälisen verovalvonnan edellytyksenä olevaan tietojen vaihtoon kotivaltion kanssa.

Ennakkoperintärekisteröintiin liittyy kiinteästi vaatimus täällä maksettuihin palkkoihin kohdistuvasta ilmoitusvelvollisuudesta. Vaikka ulkomaisen yrityksen mahdollisia laiminlyöntejä kotimaassaan ei Suomessa juuri voida valvoa tai käyttää ennakkoperintärekisteristä poistamisen kriteerinä, palkkoja koskevan ilmoituksen laiminlyönti olisi selvästi rekisteristä poistamisen peruste.

Työnantajan palkkoja koskeva ilmoitus antaisi mahdollisuuden arvioida palkansaajan Suomessa oleskelun kestoja. Siitä saataisiin myös palkkatiedot mahdollista verotusta varten. Verovalvonnan kannalta tiheämmin kuin vuoden välein annettava ilmoitus olisi suotava. Varsinkin jos tätä ei pidetä mahdollisena, tulisi harkita rajoitetusti verovelvollisen lähdevero koskevien säännösten muuttamista siten, että lähdeverokortin hakeminen tulisi pakolliseksi. Tämä yhdistettynä työnantajan vastuuseen lähdeveron perimättä jättämisestä mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman ulkomaisiin palkansaajiin kohdistuvan verovalvonnan.

Työryhmän käsityksen mukaan yritysten tasavertainen kilpailu edellyttää yhteisten lähtöarvojen noudattamista. Tällä hetkellä lähetettyjen työntekijöiden osalta viranomaiset eivät kykene valvomaan muista EU-maista tulleiden työntekijöiden todellista maassaoleskeluaikaa, mikä mahdollistaa kuutta kuukautta pidemmän, Suomessa verovapaan työn tekemisen eivätkä Suomen työlainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäisehtojen noudattamista. Viranomaisvalvonnan mahdollisuudet edellyttävät ainakin jonkinasteista työntekijöiden ja yritysten rekisteröitymistä Suomeen.

Työryhmä pitää ongelmallisena sitä, ettei Suomeen lähetettyjen työntekijöiden osalta ole käytännössä mahdollisuuksia valvoa verotuksen toteutumista Suomessa eikä myöskään Suomen työlainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäistyöehtojen noudattamista. Lisäksi verotusoikeuden toteuttamisella ja lainmukaisilla palvelussuhteen ehdoilla on vaikutusta harmaan talouden estämiseen ja yritysten tasavertaiseen kilpailuasemaan. Lähetettyjen työntekijöiden osalta valvontatoimien riittävyys on parhaillaan arvioitavana työministeriön kolmikantaisessa työryhmässä, jonka tulee työssään ottaa huomioon eduskunnan antama lausuma liittyen HE 172/2003 vp hyväksymiseen. Eduskunta edellytti hallituksen valmistelevan kiireellisesti esitykset toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työsuhteiden ehtojen valvontaa ja tuovan tätä tarkoittavat toimenpiteet eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokauden 2004 aikana.

Työryhmä suhtautuu periaatteessa myönteisesti esitykseen siitä, että TVL 10 §:ää tulisi muuttaa vastaamaan verosopimuksissa olevia mahdollisuuksia verottaa ulkomailta vuokratun työntekijän täällä saamaa työtuloa. Työryhmä esittää selvitettäväksi, miten verotus käytännössä toimitettaisiin

ja sen vaikutukset. Ulkomaisille Suomessa työpalveluja tarjoaville yrityksille tulisi sisäasiainministeriön työryhmän (SM poliisiosaston julkaisu 9/2003) esitysten mukaisesti säätää samat rekisteröinti- ja ilmoitusvelvoitteet kuin suomalaisillekin yrityksille. Valmistelutyössä on otettava huomioon yhteisöoikeuden säännökset ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoille. Direktiiviehdotuksen valmistelutyössä on huolehdittava siitä, ettei ehdotus aseta esteitä verovalvonnan ja työsuhteen ehtojen valvonnan suorittamiselle Suomessa. Muutosten valmisteluvastuu kuuluu valtiovarainministeriölle yhdessä muiden vastuuministeriöiden kanssa.

Lisäksi työryhmä esittää, että tietojen vaihtoa koskevien säännösten osalta pitäisi säätää verohallinnon tietojensaantioikeudesta ulkomaalaisrekisteristä.

4.6. Liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentaminen koskemaan poliisin lisäksi myös muita viranomaisia

Liiketoimintakiellosta annetun lain 1 §:n mukaan sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi voidaan määrätä liiketoimintakielto. Liiketoimintakieltoon määräämisen edellytyksenä on, että henkilö on olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia tai syyllistynyt liiketoiminnassa rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä.

Liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden lukumäärä on jatkuvassa kasvussa. Sisäministeriön poliisiosaston keväällä 2004 tekemän selvityksen mukaan vuoden 2004 lopussa liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden kokonaismäärän arvioidaan nousevan yli viidensadan. Liiketoimintakiellon uskottavan valvonnan toteuttaminen on perusedellytys koko järjestelmän toimivuudelle ja sille asetettujen kriminaalipoliittisten tavoitteiden toteutumiselle. Yhteiskunnan näkökulmasta liiketoimintakiellon tehokas valvonta on selkeä keino yritysten yhdenvertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ja harmaan talouden sekä talousrikollisuuden torjumiseksi.

Liiketoimintakiellon valvonta on liiketoimintakiellosta annetussa laissa määrätty poliisin tehtäväksi. Muilla viranomaisilla ei tähän liittyvää valvontavelvoitetta ole. Poliisin suorittama valvonta perustuu mm. liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön puhutteluihin, erilaisten rekistereiden ja henkilön aikaisemman yritystoiminnan mahdollisten jatkajien seuraamiseen sekä tiedustelutietoon. Poliisin mahdollisuudet valvontatehtävän suorittamiseen ovat kuitenkin rajalliset. Yritystoiminnan tosiasiallinen harjoittaminen erilaisten bulvaanijärjestelyjen taakse kätkeytyen on helppoa ja toimintaa voidaan harjoittaa eri paikkakunnilla tai maan rajojen ulkopuolella.

Poliisin liiketoimintakiellon valvonnan yhteydessä on viime aikoina havaittu, että Suomessa liiketoimintakieltoon määrätty henkilöt ovat perustaneet yhtiöitä Viroon. Yritykset säännönmukaisesti toimivat samoilla toimialoilla, joissa tapahtuneiden väärinkäytösten vuoksi henkilöt on liiketoimintakieltoon määrätty. Poliisin suorittamien esitutkintojen yhteydessä on ilmennyt, ettei näillä yrityksillä ole Viron viranomaisten mukaan toimintaa Virossa ja että nämä yritykset käytännöllisesti katsoen toimivatkin ainoastaan Suomessa.

Valvontaa ei työryhmän näkemyksen mukaan voida kattavasti suorittaa yksinomaan poliisin voimin. Sitä voitaisiin merkittävästi tehostaa kytkemällä siihen myös muut viranomaiset, jotka toiminnassaan saavat tietoa liiketoimintakieltoon määrätyn taloudellisista aktiviteeteista. Näitä ovat ainakin tulli-, ulosotto- ja veroviranomaiset sekä Patentti- ja rekisterihallitus. Liiketoimintakiellon valvontatehtävän ulottaminen mainittuihin viranomaisiin on perusteltua mm. siksi, että liiketoimintakieltoinstituution yhtenä tehtävänä on estää myös näiden viranomaisten toimialaan kohdistuvia vää-

rinkäytöksiä. Valvonta edellyttää, että kyseisillä viranomaisilla on tietojärjestelmissään ajantasainen ja kattava tieto liiketoimintakieltoon määräytyistä henkilöistä.

Työryhmä esittää, että liiketoimintakiellon valvontavelvollisuus ulotetaan poliisin lisäksi myös muihin viranomaisiin. Ensi sijassa kysymykseen tulevat verohallinto, tulli-, ja ulosottoviranomaiset sekä patenti- ja rekisteriviranomaiset. Muita mahdollisia viranomaisia voisivat olla konkursiasiamies ja yritystukia myöntävät ja maksavat viranomaiset. Jos viranomaisen virkatoimessaan havaitsee, että toimenpiteen kohde on määrätty liiketoimintakieltoon, viranomaisella olisi velvollisuus ilmoittaa poliisille epäilyistä liiketoimintakiellon rikkomisesta.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuus antaa edellä tarkoitetuille viranomaisille oikeus tarvittaessa saada ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi konekielisessä muodossa tiedot liiketoimintakieltoerekisteristä. Tarvittavat muutokset tulisi säätää lakiin liiketoimintakiellon tutkinnasta ja valvonnasta, jonka muutosvalmistelusta vastaa oikeusministeriö.

4.7. Rahanpesuun liittyvän ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen viranomaisiin

Rahanpesun torjuntajärjestelmä perustuu pääosiltaan rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin, jäljempänä rahanpesulaki. Lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää niiden paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa laajasti yksityisiä toimijoita ilmoittamaan epäilyttävistä liiketoimista. Ilmoitusvelvollisia ovat mm. luotto- ja vakuutuslaitokset, kiinteistönvälittäjät, tilintarkastajat ja kulkuvälineiden kauppiat. Vastaavanlaista velvoitetta ei ole viranomaisille säädetty. Viranomaisilla voi kuitenkin olla oikeus ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista. Esimerkiksi verohallinnolla on tällainen oikeus, mikäli taustalla saattaa olla rikos, josta voi seurata yli 6 kk vankeutta.

Nykyiset säännökset tuottavat hyvin vähän ilmoituksia viranomaisilta. Lisäksi säännökset eivät mahdollista esimerkiksi viranomaisten ilmoitusta terrorismin rahoitukseen liittyvistä rahansiirroista, koska niihin ei välttämättä liity minkäänlaisia rikoksia. Säännökset ovat myös ongelmalliset rahanpesun selvittelykeskuksen kannalta, koska esimerkiksi toimenpiteen keskeyttämiseen voi oikeuttaa vain ilmoitusvelvolliselta tullut ilmoitus eli tämä ei nykyisin tule kysymykseen viranomaisilta tulleiden ilmoitusten kohdalla. Nykyinen tilanne on myös hankala sen johdosta, ettei ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen kohdistu juurikaan systemaattista valvontaa lukuun ottamatta Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa olevia ilmoitusvelvollisia.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina rikoskomisario Arto Tuomelaa keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta ja apulaisjohtaja Olli Tervoa Verohallituksesta. Tuomela selvitti laaditun muistion pohjalta eri tahojen velvollisuutta tehdä rahanpesuilmoitus ja ilmoitusvelvollisuuden säädöspohjaa. Rahanpesulaista ei voi johtaa verohallinnolle velvollisuutta tai edes oikeutta epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen luovuttamiseen. Edelleen veroviranomaisen on käytännössä havaittu tulkitsevan voimassa olevia säännöksiä siten, että ne estävät epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamisen rahanpesun selvittelykeskukselle. Tuomelan mukaan lainsäädännön muuttaminen tältä osin on tarpeellista.

Olli Tervo katsoi, ettei rahanpesun ilmoitusvelvollisuutta ole syytä laajentaa koskemaan ainakaan veroviranomaisia. Tervon näkemyksen mukaan jo nykyisen verotustietolain 18 §:n perusteella on mahdollista ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle sellaiset rahanpesuasiat, jotka sinne on esitutkintalain 2 §:n mukaan syytäkin ilmoittaa. Kyseeseen tulevat tapahtumat, joissa on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen ja joista voi seurata yli 6 kuukautta vankeutta. Olli Tervo viittaa esitutkinta-

lain perusteluihin, joissa todetaan ettei varmuutta taikka suurta todennäköisyyttä epäilyn tueksi vaadita. Olli Tervo katsoi, että ilmoituskynnys on todella alhainen ja että ero rahanpesulaissa mainittuun ”epäilyttävään liiketoimeen” on lähinnä teoreettinen. Olli Tervo esitti epäilynsä, että mikäli verohallinnon virkamiehille asetettaisiin esitetty ilmoitusvelvollisuus, siitä aiheutuisi verohallinnolle valtava koulutus- ja -toiminta, joka tuottaisi muille viranomaisille, lähinnä poliisille, lisätyötä, joka vaarantaisi tutkintaa. Lopuksi Tervo piti tärkeänä, että ennen mahdollisia lainsäädäntömuutoksia tehdään lisäselvityksiä siitä, mitä ilmoitusoikeus/-velvollisuus verottajan toiminnan kannalta käytännössä merkitsee.

Nykyistä tilannetta ei työryhmän käsityksen mukaan voida pitää tyydyttävänä. Rahasuorituksia ja liiketoimia virkatoimissaan jatkuvasti käsittelevät viranomaiset kuten vero-, tulli- ja ulosottoviranomaiset ovat keskeisessä asemassa rahanpesun torjunnan tehokkuuden kannalta. Näillä viranomaisilla on myös jo tehtäviensä luonteen vuoksi vähintään yhtä hyvät edellytykset kuin yksityissektorin toimijoilla liiketoimien epäilyttävyyden arviointiin. Nykyisen eri viranomaisilla olevan ilmoittamisoikeuden kattavuus on vähintäänkin tulkinnanvarainen eikä se kata esimerkiksi terrorismin rahoitukseen mahdollisesti liittyviä liiketoimia. Ilmoitusoikeuden muuttamisella ilmoitusvelvollisuudeksi mahdollisten rahanpesutilanteiden havainnointi voitaisiin helpommin mieltää eri viranomaisten tehtäväkenttään kuuluvaksi ja ottaa huomioon mm. henkilöstön koulutuksessa. Se mahdollistaisi myös rahanpesun selvittelykeskuksen toimenpiteet epäilyttävien liiketoimien keskeyttämiseksi.

Erityisesti verohallinnon ilmoitusvelvollisuuden merkitystä korostaa se, että mahdollinen epäilyttävään liiketoimeen liittyvä omaisuus ja varat ”laillistuvat” sen jälkeen, kun omaisuutta on verotettu. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Suomen ulkopuolelta erilaisin tavoin yhtiöihin sijoitetut tai lainan muotoon puettut rikollisesta toiminnasta peräisin olevat hyödyt on mahdollista saada ”pestyä” verotuksen kautta eli varojen laiton alkuperä häviää ja rikoshyöty siirtyy hallinnollisen toimenpiteen kautta laillisen talouden piiriin.

Työryhmä katsoo, että eräillä viranomaisilla tulisi olla samat velvollisuudet kuin tietyillä yksityisläkin toimijoilla ilmoittaa toiminnassaan havaitsemistaan epäilyttävistä liiketoimista. Velvollisuus voitaisiin säätää koskemaan ainakin törkeimpien tapausten osalta veroviranomaisia ja tullia. Jatkossa tulee vielä selvittää, miten mahdollinen ilmoitusvelvollisuus vaikuttaisi verohallinnon perustehtäviin, työmääriin ja vastuisiin. Lisäksi tulee selvittää pitääkö edellä mainittu ilmoitusvelvollisuus laajentaa koskemaan myös muita viranomaisia.

Edellä mainituilla viranomaisilla tulisi olla velvollisuus tai oikeus ilmoittaa myös epäilyistä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönneistä. Erityisesti verohallinto on käytännössä keskeinen viranomainen, joka voi havaita näitä yksityisiin toimijoihin kohdistuvien tarkastusten yhteydessä.

Ilmoitusvelvollisuus tulisi toteuttaa rahanpesulakia muuttamalla ja sen valmistelusta vastaa sisäasiainministeriö yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.

4.8. Kaupparekisteritietojen luotettavuuden lisääminen sekä toimimattomien ja tietoja antamattomien yritysten poistaminen kaupparekisteristä

Talousrikosten tekijöiden tärkeimpiin työvälineisiin kuuluu osakeyhtiö, jossa henkilökohtaisen vastuun rajoitukset ja mahdollisuus todellisten toimijoiden kätkeytymiseen tekevät siitä käyttökelpoisen välineen rikolliseen toimintaan. Talousrikosten torjunnassa on merkittäväksi ongelmaksi muodostunut helppous, jolla rikosten tekijät voidaan saada käyttöönsä osakeyhtiöitä, saada niitä koskevia vääriä tietoja kaupparekisteriin ja päästä niistä eroon ilman henkilökohtaista vastuuta.

Nykyinen tilanne on mahdollistanut sen, että rikollistakin toimintaa avustamaan on kehittynyt erityinen ammattikunta valmisyhtiökauppiaista, perustamisen yhteydessä osakepääoman maksun totuudenvastaisesti hyväksyvistä tilintarkastajista ja konkurssiin ajautuvia yrityksiä vastaanottavista saattohoitajista. Vääriin kaupparekisteri-ilmoituksiin perustuvia valmisyhtiöitä myydään vuodessa useita satoja. Myös saattohoitajien haltuun ohjattujen yritysten lukumäärä nousee useisiin satoihin. Osakeyhtiötä perustettaessa ei käytännöllisesti katsoen tarvita pääomaa, koska valmisyhtiökauppi-aiden vakituisesti käyttämät tilintarkastajat todistavat sen maksetuksi. Aloittavan tai jo ammatissaan toimivan talousrikollisen suurin menoerä on yhtiökauppiaille maksettu muutaman sadan euron suuruinen kauppahinta. Yrityksestä eroon pääsy sujuu myös kivuttomasti, koska valtaosa saattohoitajille siirtyneistä yhtiöistä on ajettu niin velkaisiksi, ettei yksittäisillä velkojilla ole riittävää intressiä hakea niitä konkurssiin.

Erityiseksi ongelmaryhmäksi ovat muodostuneet kaupparekisteriin merkityt toimimattomat osakeyhtiöt. Kaupparekisterissä oli vuoden 2003 loppupuolella noin 240 000 osakeyhtiötä. Näistä on kaupparekisterin ja viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tekemien selvitysten mukaan laskutavasta ja käytetyistä kriteereistä riippuen 70 000-90 000 toimimattomia. Yhtiöitä, joiden konkurssi oli rauennut, peruutettu tai jäänyt sillensä, oli kaupparekisterissä yli 18 000. Toimimattomat osakeyhtiöt ovat erityisen käyttökelpoista kauppatavaraa talousrikollisille mm. siksi, että riittävän pitkän toimimattomuuskauden jälkeen yrityksillä ei ole luottotiedoissa maksuhäiriöitä ja niitä voidaan mainiosti käyttää esimerkiksi tilauspetoksiin.

Kaupparekisterin tietojen mukaan osakeyhtiötä, joista ei ole tullut kaupparekisteri-ilmoitusta 1.9.1997 jälkeen, on noin 45 000. Noin 153 600 osakeyhtiötä ei ole toimittanut kaupparekisteriin tilinpäätöstietoja vuonna 2001 päättyneeltä tilikaudelta. Vertailukohtana voidaan todeta, että kaupparekisteriin saapuu vuosittain noin 100 000 ilmoitusta ja hakemusta. Tilinpäätöksiä toimitetaan vuosittain noin 80 000. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa tehtyjen selvitysten mukaan yli 74 000 toimivalta osakeyhtiöltä puuttuu tilintarkastajietieto.

Myös kaupparekisterissä olevien tietojen luotettavuudessa on puutteita. Osakepääoman maksamista ei käytännössä pystytä valvomaan. Rikollisesti toimivat valmisyhtiökauppiat kierrättävät samaa rahaa useissa eri yhtiöissä ja yhtiötä myytäessä osakepääomaa vastaava määrä kirjataan ostajan velaksi yhtiölle. Useat tilintarkastajina toimivat henkilöt todistavat korvausta vastaan osakepääoman vastoin totuutta maksetuksi.

Kaupparekisterillä on periaatteessa mahdollisuudet poistaa viranomaisaloitteisesti toimimattomia ja ilmoituksensa laiminlyöneitä yrityksiä sekä kaupparekisterilain 24 §:ään perustuvalla 10 vuoden poistolla että vaatimalla osakeyhtiölain nojalla tilinpäätöksiä niiltä yhtiöiltä, jotka eivät ole toimittaneet tilinpäätöstietojaan rekisteröitäväksi. Asiaa on vastikään selvittänyt oikeusministeriön asettama osakepääoman takautuvan korotuksen lykkäämistä pohtinut työryhmä, joka on toimenpide-ehdotuksissaan suosittanut toimimattomien osakeyhtiöiden poistamista kaupparekisteristä mahdollisimman nopeasti.

Oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan toimimattomien yritysten poisto voisi alkaa tilinpäätösten karhuamisella, koska näin saavutettaisiin suurimmat määrät kuolleista yhtiöistä. Menettelyssä poimitaan rekisteristä kaikki ne yhtiöt, jotka eivät ole toimittaneet tilinpäätöstietoja, tehdään vertailu verohallinnon sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietoihin, jotta saataisiin selville mitkä näistä yhtiöistä ovat aktiivisia ja saadaan esille todennäköisesti kuolleet yhtiöt joihin karhunta kohdistetaan.

Osa ongelmista aiheutuu kaupparekisterin muutosilmoitusten maksullisuudesta. Muutokset jäävät helposti tekemättä silloin, kun asianomaisella ei ole siihen omaa intressiä. Esimerkiksi liiketoimintakiellossa olevia ei poisteta automaattisesti vastuuhenkilöasemista, minkä seurauksena näillä on edelleen vastuuasemia useissa sadoissa yhtiöissä. Oikeusministeriön työryhmä on myös suosittanut siirtymistä kaupparekisterimaksuissa vuosimaksukäytäntöön, joka todennäköisesti parantaisi kaupparekisteritietojen ajantasaisuutta ja luotettavuutta.

Oikeusministeriöstä asiantuntijana kutsuttu lainsäädäntöneuvos Manne Airaksinen valotti kaupparekisteristä tehtävien massapoistojen problematiikkaa. Hän toi esille, että osakeyhtiölakia on muutettu ja nykyinen laki mahdollistaa yrityksen poistamisen kaupparekisteristä, joskin joulukuussa tehty massapoisto oli tehty vanhan lain ns. ”kymmenen vuoden säännön” perusteella. Myös verotta- ja vastustaa Airaksisen mukaan massapoistoja, sillä joukossa on yrityksiä, jotka tosiasiallisesti toimivat – hän korosti, että osa yrittäjistä on kaupparekisterin suuntaan passiivisia – jolloin muodostuu ongelmia mikäli yritys rekisteröityy uudelleen mm. yrityksen omistuksessa olevan kiinteistöomaisuuden suhteen. Ongelmia syntyy myös siinä, kuka valitsee, miten ja keneltä ulosmitataan jne.

Manne Airaksisen mukaan talousrikostorjunnan näkökulmasta ei rekisterissä olevien toimimattomien yritysten poistamisella voi olla merkitystä, koska EU:n kehityksestä johtuen uusia yrityksiä voidaan rekisteröidä entistä nopeammin. Tilintarkastajien vastuun lisäämiseen Airaksinen suhtautui tämän asian tiimoilta varauksellisesti ja viittasi jo nyt tilintarkastajilla olevaan vahingonkorvausvastuuseen vääristä todistuksista. Rekisterimerkintärikoksen merkitystä olisi Airaksisen mukaan ehkä tarkennettava ja korostettava. Samoin liiketoimintakieltoon liittyvässä toiminnassa lainsäädäntöä olisi tarkistettava ja velvoitettava viranomaiset tekemään liiketoimintakieltoon liittyvät poistamiset viran puolesta. Airaksinen toi esille, että tällä hetkellä kaavaillaan kaupparekisterin vuosimaksua, jonka vastineena osa ilmoituksista kuten vastuuasemamuutosilmoitukset, muodostuisi yrityksille maksuttomiksi.

Asiantuntijana kuullun projektipäällikkö Markku Hirvosen esittämän näkemyksen mukaan rekisterimerkintärikoksiin liittyvällä syyttämisen- ja rangaistuskäytännöllä ei nykyisellään ole näitä rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Huolimatta kolmen vuoden rangaistusmaksimista käytännössä tuomitut rangaistukset ovat olleet sakkoja tai enimmillään ehdollisia vankeusrangaistuksia. Tämän tason rangaistuksilla ei ole juurikaan vaikutusta ammattimaiseen, järjestelmän aukkojen hyväksikäytöllä merkittävää taloudellista hyötyä tavoittelevaan rikollisuuteen. Vaikka Suomessa tilintarkastajia on muutamissa yksittäistapauksissa tuomittu hyvinkin raskaisiin vahingonkorvauksiin, heidän vahingonkorvausvastuunsa kohdistuu lähinnä yhtiön osakkaisiin ja toteutuu käytännössä vain niissä yhtiöissä, joissa osakkaat edustavat laajempaa joukkoa kuin toimivaa johtoa ja sen lähipiiriä. Varsinaista massatalousrikollisuutta ja harmaata taloutta väärillä todistuksilla tai tehtäviään laiminlyömällä palvelevat tilintarkastajat ovat sitä vastoin käytännössä päässeet jokseenkin seuraamuksetta.

Työryhmä katsoo, että viranomaisten, liikekumppaneiden ja velkojien kannalta olisi tärkeätä, että kaupparekisteritiedoista saa luotettavan kuvan osakeyhtiön taloudellisesta tilanteesta ja vastuusuhteista. Käytännössä kaupparekisterissä ei ole kaikkia niitä tietoja, joita sinne säännösten mukaan tulisi merkitä eivätkä tiedot ole kaikilta osin luotettavia.

Työryhmän käsityksen mukaan esitettyyn ongelmakenttään voidaan hakea ratkaisuja kahdelta taholta. Ensinnäkin kysymys on kaupparekisterin omasta toiminnasta ja siitä, minkälaisia kontrolleja liittyy esimerkiksi kaupparekisteriin tehtäviin ilmoituksiin ja minkälaisia sanktioita ilmoitusten laiminlyöntiin. Toisaalta kysymys on siitä, miten säännökset, viranomaiset ja tuomioistuimet suhtautuvat havaittuihin väriin tai harhaanjohtaviin ilmoituksiin ja rekisterimerkintöihin.

Työryhmä katsoo, että oikeusministeriön osakepääoman korottamista selvittäneen työryhmän esittämällä toimintamallilla on saatavissa merkittävää parannusta nykytilanteeseen. Muutoinkin jo nykyistä lainsäädäntöä tehokkaammin soveltamalla voidaan lisätä kaupparekisterin yleistä luotettavuutta. Työryhmä pitää hyvänä sitä, että perustetaan poikkihallinnollinen työryhmä selvittämään nykyisen kaupparekisteri- ja viranomaisjärjestelmän toimivuutta kaupparekisteritietojen luotettavuuden lisäämisessä. Mikäli nykyisen lainsäädännön puitteissa tehostetulla viranomaistoiminnalla ei saada riittävää vaikuttavuutta aikaan, tulisi harkita kvalifioidun tekemuodon säätämistä rekisterimerkintärikoksiin.

Lisäksi työryhmä ehdottaa selvitettäväksi mahdollisuudet siirtyä kaupparekisterin vuosimaksujärjestelmään, joka kattaisi kaikki kaupparekisteriin tehtävät rekisteri-ilmoitukset, jottei ilmoituksia jäisi enää kustannussyistä tekemättä ja jotta toimimattomat yritykset paljastuisivat jo nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Suosituksen toteutuksen jatkovalmistelusta tulisi vastata kauppa- ja teollisuusministeriö ja oikeusministeriö.

4.9. Kaksoislaskutuksen ja muiden ulkomaankauppaan liittyvien väärinkäytösten torjuminen

Perusmuodossaan kaksoislaskutus tapahtuu yleensä siten, että suomalainen vientiyritys myy tuotensa veroparatiisiin rekisteröidylle yhtiölle normaaliin hintaan. Suomen tullille esitetään myyjän kirjoittama oikeansisältöinen lasku. Ennen Venäjän tullia tavaroihin liittyvät vientiasiakirjat vaihdetaan ja Venäjän tullille esitetään uusi lasku, joka saattaa olla 15-35 prosenttia alkuperäisestä arvosta. Tämä lasku on kirjoitettu joko suomalaisessa myyjäyrityksessä tai valmistettu ostajayrityksessä. Näin säästetään suurin osa Venäjän tullimaksuista, mikä hyödyttää tavarantoimittajaa, välikätenä toimivan veroparatiisiyhtiön omistajia ja suomalaista viejää parantuneen kilpailuaseman muodossa.

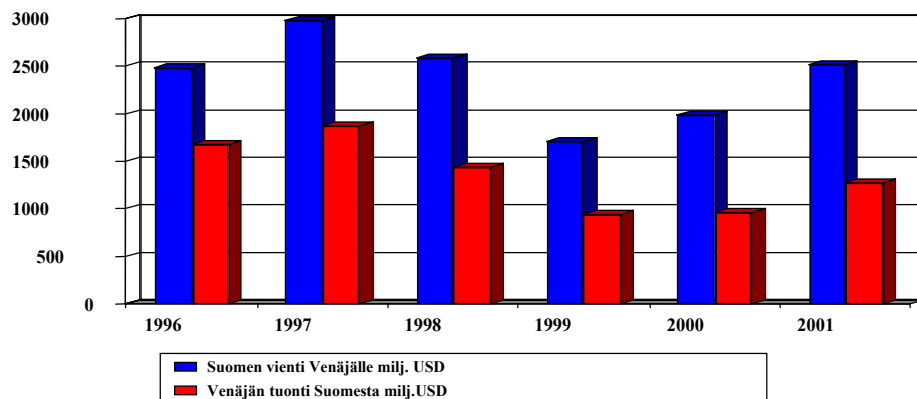
Kaksoislaskutus on osa Suomen idänkauppaan liittyvää monimuotoista ja laajamittaista talousrikollisuutta. Tämä rikollisuus on kytkeytynyt kiinteänä osana niin vientiin, tuontiin kuin kauttakulkuliikenteeseenkin ja sen seurauksena ovat merkittävät vero- ja maksutulojen menetykset sekä Suomessa että Venäjällä, mutta ennen kaikkea Euroopan unionin arvonlisäverokertymissä. Tämän rikollisuuden tekee erityisen vaaralliseksi verotulojen menetysten lisäksi se, että se saattaa merkittävän osan suomalaista elinkeinoelämää yhteistyösuhteeseen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden kanssa. Tähän yhteistyösuhteeseen liittyy voimakas korruption ja kiristyksen riski. Lisäpiirteinä on laillista liiketoimintaa peitteenä käyttäen harjoitettu laajamittainen alkoholin ja savukkeiden salakuljetus sekä yksityisten toimijoiden lasteihin ja kuljetuksiin kohdistuva, samaan kokonaisuuteen liittyvä rikollisuus.

Edellä mainittu rikollisuus käyttää Suomessa välineinään joko suomalaisten tai usein venäläisten tänne perustamia veroparatiisivaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä taikka Suomeen rekisteröityjä yhtiöitä, joiden asiakasvaratilien kautta kuljetetaan rikolliseen liiketoimintaan liittyviä varoja yhtiön oman kirjanpidon ulkopuolella.

Valtakunnansyyttäjänviraston tekemän yksittäisen ratkaisun mukaan kaksoislaskun kirjoittamista ei ole katsottu Suomessa rikokseksi, koska väärä asiakirja on tehty Venäjän viranomaisia varten ja erehdyttäminen näin ollen kohdistuu Venäjän viranomaisiin. Poliisilla on kuitenkin Suomessa tutkittavana useita kaksoislaskutukseen liittyviä juttuja, joihin tosin liittyy muutakin rikollista toimintaa kuten mittavaa Suomessa tapahtuneeseen liiketoimintaan liittyvän tulon salaamista Suomen verottajalta. Laajimmassa tutkinnassa olevista tapauksista kaksoislaskutusta hoitaneen agenttiyhtiön liikevaihto nousi muutaman vuoden aikana lähes miljardiin markkaan. Tutkinnallisesti nämä jutut ovat hankalia, koska veropetoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttää näyttöä siitä, että vero-

paratiisivaltioihin rekisteröidyillä yhtiöillä on kiinteä toimipaikka tai yrityksen johto toimii Suomessa.

Suomen vientiin liittyvän kaksoislaskutuksen laajamittaisuutta osoittaa oheinen taulukko, jossa on verrattu Suomen tullitilastojen mukaista vientiä Venäjälle venäläisten tullitilastojen mukaiseen tuontiin Suomesta.



Suomen elinkeinoelämä ja erityisesti sen vientiteollisuuden edustajat ovat eri yhteyksissä olleet huolestuneita siitä, että Suomi yksin puuttuisi kaksoislaskutukseen. Tämän on pelätty vaikeuttavan Suomen viennin kilpailukykyä ja siirtävän vientiä sellaisiin EU-maihin, joissa kontrolli on vähemmän tiukkaa. Kaksoislaskutus on kuitenkin nykymuodossaan paljon laajempi kuin pelkästään Suomen vientiin liittyvä ilmiö. Suomen kautta kulkee Venäjälle merkittäviä tavaravirtoja, jotka ovat lähteneet joko muista EU-maista tai kolmansien valtioiden alueelta. Suomen viranomaisten mahdollisuudet kontrolloida näitä tavaravirtoja ovat vähäiset johtuen EU:n sisärajojen valvonnan puuttumisesta, TIR -menettelystä ja siitä, että usein käytännössä ainoa tieto kuljetusvälineen lastin sisällöstä ja arvosta perustuu jossakin toisessa valtiossa laadittuun kuljetusasiakirjaan.

Toiminta on tarkoituksellisesti hajautettu usean valtion alueelle, siinä käytetään hyväksi bulvaanijärjestelyjä ja veroparatiisivaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä. Suomalaisyhtiöissä varat kuljetaan kirjanpidon ulkopuolella asiakasvaratilien kautta. Paitsi kaksoislaskutusta ja pimeää liiketoimintaa, järjestelmä mahdollistaa myös vientiin ilmoitettujen tavaroiden jäämisen Suomen alueelle, (ns. karusellikaupat ja perusteettomat arvonlisäveron ennakkopalautushakemukset). Viranomais-toiminnan vaikuttavuutta heikentää tavaravirtojen suuren volyymin ja niihin liittyvien kontrollimahdollisuuksien puutteen lisäksi myös käytettävissä olevien sanktioiden vaatimattomuus. Väärien kuljetusasiakirjojen tai sinettien murtamisen todennäköisimpänä seurauksena on sakkorangaistus, joka sekin saatetaan määrätä ajoneuvon kuljettajalle.

Muun muassa puutavaran tuontiin liittyy tavanomaisesti järjestelyjä, joissa vain osa kauppahinnasta maksetaan tavaran myyjälle ja osa veroparatiisiyhtiön tilille. Jälkimmäiseen voi sisältyä venäläisen myyjäyhtiön omistajien omaisuutta, lahjuksia ja suomalaisten välimiesten omaa voitto-osuutta. Venäläisten Suomeen perustamat yhtiöt toimivat usein eräänlaisina tilinhoitoyhtiöinä, joiden asiakasvaratilien kautta kierrätetyt ja kotiuttamatta jätetyt valuuttatulot ovat käytettävissä länsimaaisessa liiketoiminnassa. Toimintaan liittyy usein monimutkaisia vaihto- ja komissiokauppajärjestelyjä. Verotarkastuksissa havaitut rahaliikenteen ja liiketapahtumien omituisuudet saattavat monessa tapauksessa viitata rahanpesuun, johon liittyvää alkurikosta on kuitenkin erittäin vaikea Suomessa saada osoitetuksi.

Työryhmä on kuullut asiantuntijana kaksoislaskutuksesta johtaja Juha Niskasta tullihallituksesta. Hänen mukaansa Suomen viranomaisilta puuttuvat keinot tarttua Suomen kautta tapahtuvaan tavaraliikenteeseen, jossa kaksoislaskutusta käytetään yleisesti. Niskanen kuvaili kaksoislaskutuksen monimuotoisuuden, tavaroiden volyymin ja tavan viedä tavaraa Venäjälle EU-alueelta, Suomen kautta sekä kolmansista maista. Niskanen toi esille lainsäädännön vajavaisuuden suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin, josta syystä tullihallituksessa on pohdittu erityisen tulliselvitysrikoksen säätämistä. Käytäntö on osoittanut, ettei veropetoksen tai minkään muunkaan rikoksen nykyisten tunnusmerkkien täyttymistä voida useinkaan näyttää toteen, vaikka tilanteessa olisi selvää, että kyse on rikollisesta toiminnasta.

Tulliselvitysrikoksessa olisi juridisesti kysymys siitä, että osa tullirikkomuksen tunnusmerkistöstä nostettaisiin varsinaiseksi rikoslakirikokseksi. Koska kyseessä on nimenomaan tullimenettelyyn liittyvä tahallinen tai törkeällä huolimattomuudella tapahtuva rikollinen toiminta, joka tullihallituksen käsityksen mukaan on hyvinkin systemaattista, on tarkoituksenmukaisempaa asettaa rangaistusasteikko sellaiseksi, että se mahdollistaa normaalien pakkokeinojen avulla koko rikollisen toiminnan lakkauttamisen. Tullihallituksen käsityksen mukaan törkeimpiä tapauksia varten olisi harvittava em. rikoksen törkeän tekemuodon säätämistä.

Työryhmä pitää ongelmallisena sitä, että viranomaisten keinot puuttua Suomen ulkomaankauppaan ja Suomen kautta tapahtuvaan kauttakulkuliikenteeseen liittyvään vakavaan ja kansainväliseen rikollisuuteen ovat selvästi riittämättömät. Työryhmä ymmärtää elinkeinoelämän huolen kaksoislaskutukseen puuttumisen mahdollisista vaikutuksista Suomen kilpailuasemaan idänviennissä, jonka vuoksi kansainvälisen yhteistyön merkitys tämänkaltaisen rikollisuuden torjunnassa korostuu. Nyt esillä olleissa tilanteissa kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään Suomessa tuotetun tavarantoimitukseen liittyvistä ja Venäjän viranomaisiin kohdistuvista väärinkäytöksistä vaan kysymys on laajasta, myös tuontiin ja Suomen kautta tapahtuvaan muiden EU-maiden vientiin liittyvästä laajasta kokonaisuudesta, jossa rikokset kohdistuvat sekä Suomelle että EU:lle kannettaviin veroihin ja maksuihin.

Varsinaiseen tullimenettelyyn liittyvien väärinkäytösten ohella kysymys on kirjanpitolainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta asiakasvaratilien kohdalla. Väärinkäytösten paljastamista vaikeuttaa olennaisesti se, että asiakasvaratileillä liikutetaan merkittäviä rahasummia tilejä pitävien yritysten kirjanpidon ulkopuolella. Esimerkiksi kirjanpitolautakunta on päätöksessään (KILA 2002/1683) ottanut kantaa ja antanut suosituksen asiakasvarojen kirjanpitolautakunnasta.

Työryhmä katsoo, että olisi tärkeää, ettei toisaalta kaksoislaskutukseen liittyvä ja toisaalta nykyisin tullirikkomuksen täyttävä toiminta kuvatonlainen toiminta pääsisi nykyistä laajemmin leviämään Suomeen ja suomalaiseen elinkeinoelämään. Työryhmä katsoo myös, että kaksoislaskutuksen osalta ongelma liittyy Venäjän valtion etujen suojaamiseen. Ongelmalliseksi työryhmä näkee sen, että kuvatonlainen epäeettiseksi toiminnaksi kuvattava toiminta ja sen lieveilmiöt ja toimintatavat ulottuvat ja juurtuvat myös suomalaiseen liike-elämään.

Tullirikkomusten osalta työryhmä katsoo, että niihin liittyvä ongelma korostuu erityisesti tullin suorittamien esitutkintatoimenpiteiden yhteydessä. Tullirikkomus ei mahdollista tehokkaiden, pakkokeinolain mukaisten toimenpiteiden käyttämistä. Ongelmaa voidaan lähestyä toisaalta tullirikkomuksen yleistä moitittavuutta lisäämällä, uuden rikosnimikkeen säätämällä ja sen rangaistusasteikon asettamisella niin, että kotietsinnän suorittaminen ja pidättäminen mahdollistuvat. Vaihtoehtona edelliselle työryhmä näkee pakkokeinolain ulottaminen erityissäännöksiin koskemaan myös tullirikkomusta.

Työryhmä esittää kirjanpitolainsäädäntöä muutettavaksi siten, että asiakasvaroista pidetään juoksevasti erillistä osakirjanpitoa. Varojen kuljettaminen kirjanpidon ulkopuolella muutoin kuin näin sallituilla asiakasvaratileillä voisi tulla kirjanpitorikossäännösten mukaan rangaistavaksi.

Työryhmä esittää selvitettäväksi tullimenettelyyn liittyvien säännösten toimivuutta rikostunnusmerkistöjen täyttymisen, rikosvastuun kohdentamisen ja tutkinnan kannalta välttämättömien pakkokeinojen riittävyyden kannalta.

Lisäksi työryhmä katsoo, että Suomen tulee toimia aktiivisesti kansainvälisellä tasolla kaksoislaskutuksen torjumiseksi yhteisillä toimilla erityisesti EU:n jäsenmaiden kesken.

Kirjanpitolainsäädännön muuttamisesta tulisi vastata kauppaja- ja teollisuusministeriön ja tullimenettelyä ja pakkokeinolakia koskevasta selvityksestä oikeusministeriön yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.

4.10. Viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavan tiedonvaihdon tehostaminen

Sisäasiainministeriö asetti 30.8.2002 poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä oli tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää viranomaisten välistä tiedonkulkua. Työryhmän mukaan tietojenvaihto selvityksen kohteena olevien poliisi-, vero-, tulli-, syyttäjä- ja ulosottohallinnonalojen välillä on vakiintunutta, eikä siihen liity merkittäviä lainsäädännöllisiä ongelmia.

Sitä vastoin viranomaisten yhteinen riskianalyysitoiminta on 30.9.2003 valmistuneen kyseisen työryhmän loppuraportin⁵ mukaan varsin vakiintumatonta ja myös siihen liittyvät lainsäädännölliset kysymykset ovat osin tulkinnanvaraisia. Raportissa todetaan, että mikäli viranomaisten tehtävät ovat yhtenevät/yhteensopivat tai vähintäänkin samansuuntaiset, ei niiden väliseen tietojenvaihtoon ja niiden yhteiseen riskianalyysitoimintaan saisi olla lainsäädännöllisiä tai atk-teknisiä esteitä. Jos viranomaisten tehtävät ovat sitä vastoin erisuuntaiset, mahdollisuuksien niiden väliseen tietojenvaihtoon ja niiden yhteiseen riskianalyysitoimintaan tulisi työryhmän mukaan olla tietojen käsitteilyn lähtökohtaisesta tarkoitussidonnaisuusvaatimuksesta johtuen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännellyt.

Rikosten ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi, meneillään oleviin rikostapahtumiin puuttumiseksi ja rikoksen kautta saadun hyödyn palauttamiseksi ei tällä hetkellä ole mahdollisuuksia viranomaisten laaja-alaiseen riskianalyysitoimintaan. Sisäasiainministeriön informaatiotyöryhmän mukaan viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ei ole ongelmia silloin, kun poliisi tarvitsee tietoja yksittäisen tiedossa olevan rikoksen selvittämiseksi tai ennalta ehkäisemiseksi. Sen sijaan rikosten ennalta ehkäisyä tukeva analyysitoiminta edellyttää viranomaisten välisessä tiedonkulussa suurienkin tietomassojen luovuttamista, jota nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista. Valmisteilla olevassa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on yhtenä keskeisenä vaikuttavuustavoitteena se, että piiloon jäävästä talousrikollisuudesta saadaan viranomaisten tietoon entistä suurempi osa. Talousrikollisuus on tyyppillistä piilorikollisuutta, jonka paljastaminen ja ennalta torjuminen ei ole mahdollista vain yhden viranomaisen tiedoilla.

Talousrikosten torjunnassa ei ole kysymys yksinomaan rikosten mahdollisimman tehokkaasta paljastamisesta vaan myös siitä, että viranomaisten tehtäviin nähden liian niukat resurssit saadaan kohdennettua mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää kykyä riskiana-

⁵ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 15/2003

lyysiin, ennakointiin, kokonaisuuksien näkemiseen, kohdevalintaan perustuvaan torjuntastrategiaan ja priorisointiin. Tähän tarvitaan kaikkien niiden tietojen hyödyntämistä, joita eri viranomaisilla on käytettävissään. Kohteena oleva monimuotoinen, vaikeutuva ja kansainvälistyvä talousrikollisuus ja siihen usein liittyvä järjestäytynyt rikollisuus ei itse kunnioita sen enempää kansallisia kuin viranomaisten toimivaltaroja vaan päinvastoin käyttää näiden väliin jääviä aukkoja, raja-aitoja ja tiedonvaihdon esteitä systemaattisesti hyväkseen.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminnassa on saatu hyviä kokemuksia ja tuloksia eri viranomaisten yhdessä toteuttamista talousrikollisuuden eri osa-alueisiin kohdistuvista kartoituksista, analyyseista ja operaatioista. Tietojen vaihto viranomaisten välillä on nykyisten säännösten puitteissa konkreettisissa yksittäistapauksissa vaivatonta ja sujuvaa. Riittävällä tahdolla on voitu löytää toimivat ja lailliset keinot riskianalyyseihin ja kartoitusten tulosten yhteiseksi hyödyntämiseksi. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista läheskään niin tehokasta talousrikosten paljastamista, kohteiden priorisointia ja rikoshyödyn takaisinsaantia edistävää toimintaa kuin mihin eri viranomaisten käytössä olevat tiedot, tietojärjestelmät ja tekniset välineet antaisivat mahdollisuuksia.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassakin on korostettu, että viranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvää viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavaa tiedonvaihtoa olisi tehostettava. Edelleen siinä esitetään, että olisi selvittettävä tarpeet harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) harjoittaman toiminnan vakinaistamiseksi ja mahdollisuudet laajentaa yhteistyö koskemaan syyttäjälaitosta ja työhallintoa.

Ongelmana ei ole pelkästään riskianalyysiin tarvittavien massatietojen vaihtomahdollisuuden puuttuminen vaan ylipäätään se, mitä tietoja kukin viranomainen voi kapean tarkoitussidonnaisuusajattelun perusteella kerätä ja ylläpitää omissa tietovarastoissaan. Esitutkintaviranomaisilla ei nykyisen tulkinnan mukaan ole oikeutta kerätä hallinnollista, esimerkiksi yritysten taloudellista toimintaa kuvaavaa tietoa omiin tietojärjestelmiinsä eikä verohallinnolla ole puolestaan mahdollisuutta kerätä tietoa talousrikoksista tai talousrikollisista. Tämä merkitsee käytännössä sitä, ettei millään viranomaisella ole nykyisin oikeutta pitää hallussaan talousrikollisuuden kokonaiskuvaan, riskianalyysiin ja ennalta ehkäisemiseen tarvittavaa tietoa eikä niin ollen myöskään oikeutta luovuttaa sellaisen muodostamiseen tarvittavaa massatietoa toiselle viranomaiselle. Talousrikostorjuntaan osallistuvien vero-, poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja tulliviranomaisten tehtävät eivät tällä alueella ole erisuuntaisia, lähinnä kysymys on siitä, että ne toimivat prosessin eri vaiheissa. Yhteiskunnan tulisi käyttää hyväkseen sitä voimavaraa, joka näiden viranomaisten tehokkaammalla yhteistyöllä on saatavissa. Talousrikollisuuden alueella kysymys tietosuojasta ei myöskään kosketa yksilön suojaa samalla tavoin kuin joillakin muilla rikollisuuden alueilla. Käsiteltävät ja säilytettävät tiedot koskevat nimenomaan yritystoimintaan liittyvää taloudellista toimintaa ja siihen liittyviä väärinkäytöksiä. Tällaisen tiedon pitäisi olla selkeästi paremmin eri viranomaisten käytettävissä kuin puhtaammin yksilöön liittyvien tietojen. Kunkin viranomaisten toimintaa ja tietojen edelleen luovuttamista sitovat näiden viranomaisten omat salassapitosäännökset.

Nykyistä laajempaa eri viranomaisten hallussa olevien tietojen käsittelyä, yhteistä riskianalyysia ja tietosuojaa koskevat säännöstason ongelmat voitaisiin ainakin osittain ratkaista kohdistamalla tähän liittyvät tehtävät ja oikeudet talousrikostorjuntaan liittyvään riskianalyysiin erikoistuneelle, nykyistä viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia vastaavalle toiminnolle. Tämän toiminnon vakinaistava lainsäädäntö loisi nykyistä selkeämmän pohjan eri viranomaisten hallussa olevien tietojen tehokkaammalle yhteiskäytölle.

Työryhmä pitää jossakin määrin ongelmallisena sitä, ettei harmaan talouden seuranta, riskianalyysejä ja torjuntaa koskevien kehittämisohjelmien tekemistä ole kokonaisvaltaisesti ja vakiintuneesti

ti vastuutettu millekään viranomaiselle. Työryhmä katsoo, että saadut kokemukset viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin harjoittamasta poikkihallinnollisesta riskianalyyysiin keskittyvästä työskentelystä ovat myönteisiä ja että toiminnan jatkamisen varmistamiseksi tulisi käynnistää kokonaisarviointi, jossa tulisi selvittää myös lainsäädännön tasolla kyseisen toiminnan edellyttämien tietojensaanti-, käsittely- ja luovutusoikeudet. Eri viranomaisten hallussa olevien tietojen vaihtaminen konekielisessä muodossa mahdollistaisi työryhmän käsityksen mukaan talousrikosten paljastamisen ja ennalta ehkäisemisen nykyistä tehokkaammin. Ratkaisut tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin määräajan päättymistä vuoden 2005 lopussa.

Työryhmä pitää tärkeänä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa olevaa esitystä siitä, että viranomaisten päätöksenteossa veloitettaisiin ottamaan huomioon myös rikostorjunnalliset näkökohdat. Mikäli tämä ehdotus ei toteudu, työryhmä katsoo tarpeelliseksi, että erikseen selvitetään mahdollisuudet luoda lainsäädännön tasolla harmaan talouden kanssa tekemisissä oleville viranomaisille yhteinen velvoite torjua talousrikollisuutta.

4.11. Tutkinnan nykyistä tehokkaampi rajaaminen esitutkintavaiheessa

Poliisin tutkittavana ja syyttäjän syytettävänä on useita rikoksia, joissa kirjanpidon tahallisella hävittämällä pyritään peittämään yritystoiminnan aikana tehdyt vero- ja velallisen rikokset. Nykyisessä lainkäytössä rangaistus mitataan usein ankarimman rikoksen rangaistusasteikon mukaan eivätkä rikoskokonaisuuteen liittyvät muut rikokset olennaisesti lisää rangaistusta. Prosessiekonomian kannalta voisi olla hyvä, mikäli tällaisissa tapauksissa voitaisiin keskittyä esimerkiksi törkeään kirjanpitorikokseen yksittäistapauksissa jopa muiden rikosten tutkinnan kustannuksella. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että törkeiden kirjanpitorikosten rangaistusasteikkoa hyödynnettäisiin täysipainoisesti.

Edellä kuvatun menettelyn ongelmaksi nousee asianomistajien siviilioikeudellisten vaatimusten turvaaminen, joka vaarantuu, jollei poliisi suorita yksittäisten velallisten rikosten esitutkintaa. Asianomistajien ja velkojien oikeudet vahingonkorvausten tuomitsemiseksi saattaisi olla mahdollista turvata esim. ottamalla käyttöön vahingonkorvausten osalta käännetty todistustaakka. Työryhmän keskustelussa otettiin esille, että valtion saatavien osalta tällaisessa tapauksessa saattaisi toimia verorikoksiin liittyvä arvioverotusmalli.

Työryhmä näki ongelmallisena myös nykyisen esitutkintalain 4 §:n 3 momentti, joka koskee syyttäjän oikeutta poliisiin esityksestä rajata esitutkintaa. Kyseinen lainkohta soveltuu tilanteisiin, joissa syytteen voi jättää nostamatta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 ja 8 §:ien perusteella. Lainkohta olisi prosessiekonomian kannalta huomattavasti käyttökelpoisempi, mikäli se laajennettaisiin koskettamaan rikoksia, joiden osalta voidaan olettaa, ettei esitutkinnassa kuitenkaan saada hankittua riittävästi näyttöä.

Oikeusministeriö pitää mahdollisena käynnistää lainsäädännön muutoshanke oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön toimesta, mikäli toimeksianto rajataan esitutkintalain 4 § ja 5 §:ien muutokseen ja tarkentamiseen.

Työryhmä katsoo, että talousrikollisuuden tutkintaresursseja voitaisiin hyödyntää tehokkaammin, jos tutkinnan alkuvaiheessa esitutkintaa voitaisiin kohdentaa nykyistä tarkemmin. Tämän vuoksi työryhmä esittää, että esitutkintalain 4 § ja 5 §:iä muutettaisiin siten, että syyttäjällä voisi nykyistä voimakkaammin rajata esitutkintaa ennakoitavissa olevan rikosprosessin lopputuloksen mukaiseksi. Nykyiset säännökset asianomistajan vahingonkorvausoikeuden selvittämisestä kuitenkin kaventavat syyttäjän mahdollisuuksia rajata esitutkintaa. Tämän vuoksi työryhmä esittää, että oikeusministeriö

selvittää, onko mahdollista tarvittaessa lainmuutoksella turvata yksittäisen asianomistajan saatava, vaikkei juuri siihen liittyvää yksittäistä rikosasiaa rajaamisen johdosta tutkitakaan. Tämä muun muassa mahdollistaisi tutkinnan keskittämistä pelkästään törkeiden kirjanpitorikosten suuntaan. Vastuutahona toimii oikeusministeriö yhteistyössä muiden asianosaisten ministeriöiden kanssa.

5. VÄLITTÖMIÄ TOIMENPITEITÄ EDELLYTTÄVÄT SUOSITUKSET

Työryhmä pitää seuraavia jaksossa 4 esitettyjä ehdotuksiaan keskeisimpinä keinoina puuttua talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen:

- selvitetään mahdollisuudet velvoittaa rakennusala tekemään ilmoitukset verottajalle aliurakoitsijoista ja työntekijöistä neljännesvuosittain
- kulkulupajärjestelmä tulisi säätää pakolliseksi sellaisilla työmailla, joissa tosiasiallisesti työskentelee useita eri urakoitsijoita ja aliurakoitsijoita
- käännetyn arvonlisäverojärjestelmän verotuksellisten ja rikostorjunnallisten vaikutusten selvittäminen rakennusosalalle
- verohallinnon vertailutietotarkastusoikeuden ulottaminen koskemaan myös luottolaitoksia arvopaperikauppaan ja sijoitustoimintaan liittyvistä kansainvälisistä rahansiirroista
- ulkomaisen vuokratyövoiman verotusoikeuden toteuttaminen ja ulkomaisten urakoitsijoiden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen
- rahanpesun ilmoitusvelvollisuuden tai ainakin -oikeuden ulottaminen vero-, tulli- ja ulosottoviranomaisiin
- viranomaisille säädetään ilmoitusvelvollisuus epäillyistä liiketoimintakiellon rikkomisista
- viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavan tiedonvaihdon ja koordinoitun yhteistyön tehostaminen.

Työryhmän rikostorjunnallisen arvion mukaan edellä mainituilla toimenpiteillä voidaan nykyistä paremmin ennalta estää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta sekä helpottaa viranomaisten valvonta- ja esitutkintavelvoitteiden suorittamista. Toimenpiteiden arvioidaan muun muassa edistävän rakennusalan tervettä kilpailua, liiketoimintakiellolla tavoitellun vaikuttavuuden lisäämistä, kansainväliseen sijoitustoimintaan kätkeytyneen harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastamista sekä viranomaisten riskianalyysin tehostumista ja tutkintaresurssien tarkoituksenmukaista suuntaamista.

Työryhmän lyhyestä määräajasta johtuen ja muun muassa ehdotusten läheisestä liittymisestä EU-normistoon, työryhmällä ei työnsä aikana ole ollut mahdollisuutta kattaviin selvityksiin tai laajoihin kuulemisiin. Työryhmä on tässä raportissa pyrkinyt nostamaan esiin lainsäädännöllisiä keinoja talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi. Työryhmä kuitenkin korostaa, että ennen toteuttamistaan ehdotukset vaativat vielä jatkovalmistelua ja erillisiä selvityksiä. Muun muassa ehdotusten hallinnollisia, taloudellisia ja yritysvaikutuksia tulisi selvittää. Keskeistä on myös kuulla laajalti sidosryhmiä, kuten viranomaisia, elinkeinoelämää ja työmarkkinajärjestöjä.