

Anne Alvesalo, Sari Heiskanen,
Janne Laukkanen ja Erja Virta (toim.)

HUOJUVA TALOUS

Juhlajulkaisu Markku Hirvonen 60 vuotta

Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 49

2006

Toinen painos

Anne Alvesalo, Sari Heiskanen,
Janne Laukkanen ja Erja Virta (toim.)

HUOJUVA TALOUS

Juhlajulkaisu Markku Hirvonen 60 vuotta

Poliisiammattikorkeakoulu
Espoo 2006

ISSN 1455-8289

ISBN 951-815-110-5

Kansi: Raoul Charpentier

Taitto: Sari Heiskanen

Edita Prima Oy, Helsinki

Sisällysluettelo

I MARKKU HIRVONEN 60 VUOTTA - AIHETTA JUHLAKIRJAAN

1. Alkusanat..... 9
Anne Alvesalo, Sari Heiskanen, Janne Laukkanen ja Erja Virta
2. Markku Hirvosen näköinen mies toimittajan ja kirjailijan
näkökulmasta..... 17
Harri Nykänen

II TALOUSRIKOLLISUUDEN TUTKIMUS

3. Talousrikostutkimusta kautta vuosikymmenien
– henkilökohtaisia muistiinpanoja 23
Ahti Laitinen
4. Talousrikosoikeuden uudistamisen erityispiirteistä ja ongelmista 47
Raimo Lahti
5. Economic Crime Control in a Cold Climate? – Some Notes from
England 63
Steve Tombs

III ETUJÄRJESTÖT JA HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA

6. Kokemuksia ammattijärjestöjen ja ”Hirvosen putiikkien” yhteistyöstä... 79
Olavi Jukarainen
7. Harmaa talous rakennusyritysten näkökulmasta..... 97
Terho Salo

IV HISTORIAA VEROTTAJAN KYNÄSTÄ

8. Aika ennen talousrikostorjuntaohjelmia – miten verohallinnossa
silloin toimittiin?..... 103
Tuija Vigren
9. ”Kommandoryhmät” verohallinnossa 1970- ja 1980-luvulla..... 113
Olli Into

10. Harmaan talouden projektiryhmän perustamiseen ja toimintaan keskeisimmin vaikuttaneet tekijät..... 139
Tenho Tikkanen

V VIRANOMAISET YHTEISTYÖSSÄ

11. Tulli ja talousrikostorjunta – Itäprojektista VIRKE yhteistyöhön 165
Esko Hirvonen
12. Talousrikollisuus ja hyvä pesänhoitotapa – konkurssiasiamiehen rooli rikostorjunnassa 175
Antti Kurikka
13. Järjestäytyneen erikoisperinnän synty ja kehitys ulosotossa 187
Hannu Töyrylä
14. EU:n rakennerahastojen kymmenen vuoden kivinen taival 201
Matti Pukkio

VI POLIISIN TALOUSRIKOSTORJUNTA

15. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman valmistelu 229
Keijo Suuripää
16. Talousrikosten tutkinta poliisissa..... 237
Matti Rinne ja Tapio Kalliokoski

VII TALOUSRIKOSTORJUNNAN RAJAT JA MAHDOLLISUUDET

17. Parlamentit harmaan ja mustan talouden kurimuksessa..... 253
Erkki Pulliainen
18. The Strange Case of Dr. Jekyll and Mr. Hyde..... 263
Markku Lehtola
19. Talousrikostorjunnan haasteet 285
Anne Alvesalo

Kirjoittajat

Anne Alvesalo on Poliisiammattikorkeakoulun talousrikollisuustutkimusalueesta vastaava erikoistutkija.

Esko Hirvonen toimii Tullihallituksen tutkintapäällikkönä vastuualueenaan tullirikosten torjunta.

Olli Into työskentelee verohallinnossa ylitarkastajana. Hänen pitkään virkauraansa Verohallituksen verotarkastusosastossa on kuulunut erilaisia talousrikostutkintatehtäviä. Hänen nykyinen toimipaikkansa on Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti.

Olavi Jukarainen toimii luottamustoimessa SAK:n Porvoon paikallisjärjestön tiedottajana.

Tapio Kalliokoski on keskusrikospoliisin Vantaan toimipaikassa työskentelevä rikostarkastaja. Hänellä on 16 vuoden kokemus tutkinnanjohtamisesta.

Antti Kurikka on konkurssiylitarkastaja. Hän on työskennellyt Konkurssiassiamiehen toimistossa kymmenen vuotta.

Raimo Lahti on Helsingin yliopiston rikosoikeuden professori. Hän on osallistunut rikoslain talousrikossäännösten valmisteluun ja pitänyt 1970-luvun lopulta lähtien talousrikosoikeutta yhtenä painopistealueistaan tutkimuksessa ja opinnäytteiden ohjauksessa.

Ahti Laitinen toimii oikeussosiologian ja kriminologian professorina Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Hän on johtanut talousrikoksia ja muuta valkokaulurikollisuutta koskevia tutkimushankkeita ja kirjoittanut aihepiiristä kirjoja ja artikkeleita.

Markku Lehtola on muun muassa talousrikollisuudesta kirjoittanut vapaa toimittaja.

Harri Nykänen on toiminut uutis- ja rikostoimittajana. Nykyisin hän on vapaa kirjailija, jonka tuotanto käsittelee muun muassa harmaata taloutta, vero- ja talousrikoksia.

Erkki Pulliainen on emeritusprofessori ja vihreiden kansaedustaja 18 vuoden ajalta.

Matti Pukkio toimii työministeriössä johtajana vastuualueenaan muun muassa controller-toiminnot. Hän vastasi työministeriön hallinnonalan tarkastustoiminnasta vuosina 1992–2005. Hän on myös talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan johtoryhmän jäsen.

Matti Rinne työskentelee poliisitarkastajana sisäasiainministeriön poliisiosastossa. Hän on toiminut aiemmin talousrikostutkinnanjohtajana, nykyisin hän työskentelee talousrikostorjuntaohjelmien koordinaattorina.

Terho Salo on Rakennusteollisuus RT ry:n toimitusjohtaja.

Keijo Suuripää toimii sisäasiainministeriön poliisiosastossa ylitarkastajana.

Tenho Tikkanen työskenteli verotarkastajana Uudenmaan verovirastossa vuodesta 1971 alkaen, ja harmaan talouden verotarkastustehtävissä vuosina 1996–2003. Nykyisin hän on eläkkeellä.

Steve Tombs on Liverpoolin John Mooresin yliopiston sosiologian professori, joka on tutkinut muun muassa suomalaista talousrikoskontrollia.

Hannu Töyrylä toimii kihlakunnanvoutina ja johtaa erikoisperintää Helsingin kihlakunnan ulosottovirastossa. Töyrylän työhistoriaan sisältyy erilaisia ulosotto-, lainvalmistelu- ja kehittämistehtäviä.

Tuija Vigren on toiminut aiemmin Uudenmaan veroviraston asianvalvojana, pääasiallisena toimialanaan verorikosasiat. Nykyisin hän työskentelee Verohallituksessa ylitarkastajana vastuualueenaan verorikosasiat (verovalvonta ja viranomaisyhteistyö) sekä maksukyvyttömyysmenettelyt.

I Markku Hirvonen 60 vuotta – aihetta
juhlakirjaan

1. Alkusanat

Anne Alvesalo, Sari Heiskanen, Janne Laukkanen ja Erja Virta

Kirja Hirvosen näköisestä miehestä

Keväällä 2005 tämän kirjan toimituskunta selaili kalentereitaan. Pitkän uran talousrikollisuuden torjunnan parissa tehnyt *Markku Hirvonen* täyt-täisi tasavuotia juhannuksen alla. Verohallituksen ylitarkastajalta *Hannu Kuortilta* olimme saaneet erinomaisen lahjaidean: olisi korkea aika niput-taa suomalaisen talousrikollisuuden torjunnan historiaa yksien kansien väliin. Suunnitelma tuli työllistämään runsaasti myös muita, eli kaikkia tämän teoksen kirjoittajia. Valituksia kirjoitusurakasta emme kuitenkaan kuulleet. Kaikki mukaan pyytämämme henkilöt ottivat urakkatarjouksen mieluusti vastaan. Kirjassa Hirvosen tavoin pitkään talousrikoskontrollin parissa työskennelleet henkilöt kertovat kokemuksistaan vuosien varrelta – päiväsankarin keskeistä roolia unohtamatta. Toimituskuntana olem-mekin erityisen iloisia siitä vaivannäöstä, mihin kirjan kirjoittajat ovat projektin aikana olleet valmiita.

Kirjaa ei ole tarkoitettu muistelmateokseksi. Hirvosen kohdalla sii-hen ei ole vielä mitään aihetta. Tavoitteena on ennemminkin ollut kerätä tietoa ja kokemuksia, joista olisi hyötyä pohdittaessa tulevaisuuden toi-mia talousrikollisuuden torjumiseksi. Talkoot eivät nimittäin ole ohi, pikemminkin ne ovat vasta alkamassa.

Kirjan yksiselitteinen, luvusta toiseen kertautuva viesti on talousri-kollisuuden torjunnan herkkyyys yhteiskunnallisille suhdanteille. Talous-rikollisuuden vastaisten toimien toteuttamista vaikeuttaa myös rikosoi-keusjärjestelmämme ja sen tarjoamien kontrollikeinojen rakentuminen vastaamaan ensisijaisesti perinteisen yksilörikollisuuden luomiin haastei-siin. Monimutkaisten talousrikostapahtumien sovittaminen rikostunnus-merkistöihin ja vastuun oikea kohdentaminen vaativat laajaa oikeudellis-ta osaamista. Lisäpaineita tapausten tutkinnalle asettaa useiden talousri-

koksista epäiltyjen henkilöiden merkittävä asema yhteiskunnassa. Tehokkaat torjuntatoimet vaativatkin taakseen yhteiskunnan päätöksentekijöiden varauksettoman tuen. Tällainen tuki on kirjoittajien mukaan ollut menneinä vuosina ailahtelevaista. Ensimmäinen valtioneuvoston talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma syntyi vasta vuonna 1996 suotuisan poliittisen ja sosiaalisen ilmapiirin myötä. Talousrikostorjuntaa oli kylläkin kehitelty, valmisteltu ja toteutettu eri viranomaisissa jo kauan ennen 1990-luvun puoliväliä. Kuitenkin vasta suuren talouslaman ja yhteiskunnallisten säästötoimien jälkeen saavutettiin riittävä konsensus tarvittavista kontrollitoimista. Samalla kun yhteiskunnan vaikuttajat tahtoivat löytää pankkikriisin syylliset, haluttiin säilyttää pohjoismainen hyvinvointivaltio. Tässä ilmapiirissä talousrikostorjunnan eturintamaan saatiin seisomaan niin poliittiset päättäjät, tiedotusvälineet kuin työntekijöiden ja työnantajien etujärjestötkin. Kuherruskausi jäi kuitenkin lyhyeksi ja jo seuraavina taloudellisen kasvun vuosina innostus talousrikoskontrolliin laantui. Ilmapiiri suosi taloudellisten toimijoiden vapauttamista yhteiskunnan suitsista.

Teoksen kirjoittajien puheenvuoroista on kuitenkin luettavissa, että talousrikoskontrolli on jälleen viime aikoina saanut osakseen kasvavaa huomiota. Merkittävässä roolissa kontrollitoimien vakiinnuttamisessa ovat olleet valtioneuvoston talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmat. Vuonna 1996 alkanut ohjelma on saanut jatkoa jo kolme kertaa, viimeksi vuoden 2006 alussa. Niin ikään keskeisessä osassa kirjoittajat pitävät viranomaisyhteistyön tehostamista. Tämän yhteistyön keskeisimpiä ilmentymiä on ollut vuodesta 2000 toiminut Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (VIRKE), jonka vetäjänä Hirvonen on toiminut sen alusta alkaen. VIRKE:en avulla on onnistuttu lisäämään viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa ja yhteistyön muotoja.

Juhlakirjassa voitaisiin toki takertua vain juhlan kohteena olevan henkilön uran käännteisiin ja henkilökohtaisiin vaiheisiin. Sitä ei kuitenkaan pidetty tällä kertaa tarpeellisena. Hirvosen persoonaa enemmän teoksessa esitellään sitä työtä, jossa hän on ollut mukana. Uskomme tämän lähestymistavan olevan mieluisampi myös juhlan kohteelle itselleen. Vaikka tarkoituksena on kertoa talousrikostorjunnan kehitysvaiheista, riveiltä ja niiden välistä on luettavissa myös Hirvosen uran käännteistä. Draamaa ei ole niistäkään puuttunut. Merivoimien komentajakapteenia

eivät pienet myrskyt ole kuitenkaan säikäyttäneet. Usein hän on osannut suhtautua niihin ikään kuin tyrskyt olisivat kuohuneet vain vesilasissa.

Markku Hirvonen on tehnyt työnsä suomalaisten veronsaajien palveluksessa. Uudenmaan veroviraston oven tuore valtiotieteiden kandidaatti avasi ensimmäisen kerran kesäkuun alussa vuonna 1970. Tuolloin takana oli jo nuoruuden tehtäviä niin liikkuvassa poliisissa kuin YK-joukoissa Kyproksella. Värikkäitä vaiheita oli kuitenkin luvassa usein harmaaksi kutsutulla byrokraattiurallakin. Itse asiassa harmaus on saanut Hirvosen uralla tavallisuudesta poikkeavan merkityssisällön. Hän on käynyt vuosien varrella varsin konkreettiseen taistoon yhtä harmaata elämänmuotoa vastaan. Harmaata ja mustaa taloutta on Hirvosen joukoissa pyritty pesemään pois juuriharjaa säästelemättä. Välillä on hinkattu niinkin lujaa, että vastapuolelta on kuulunut älähdyksiä. Vastarinta kävi jopa niin kovaksi, että Hirvonen katsoi parhaaksi erota Verohallituksen verotarkastusyksikön johtajan paikalta vuoden 1998 lopulla. Eron jälkeen hän siirtyi selvitysmieheksi valtiovarainministeriön tehtävänänsä selvittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa haittaavia esteitä viranomaisyhteistyössä ja tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä sekä toimintojen organisoinnista.

Ja vaikka talousrikollisuuden vastaista työtä onkin yleensä kannatettu tiedotusvälineissä, on Hirvonen saanut osakseen myös median kitkeriä kommentteja: iltapäivälehtien sivuilla häntä on välillä nimitelty draaman kuninkaaksi, jolle näyttävä herrajahti on työn tuloksia tärkeämpää.

Herkkänahkaisempi olisi kenties jo luovuttanut? Toisaalta tukijoiden joukko on aina ollut suuri. Kirjan sivuilta ilmenee, miten Hirvonen on vuosien aikana saanut osakseen varauksetonta kannatusta. Suorasanaisena virkamiehenä hän on antanut julkisuudessa kasvot talousrikostorjunnalle. Samalla hän on ollut viranomaistahojen arvostettu yhteistyökumppani ja pidetty esimies. Nykyisessä tehtävässään Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin päällikkönä hänet on opittu tuntemaan asiantuntevana ja tilannetajuisena johtajana. Hänen kuvaillaan olevan vakuuttava, olematta kuitenkaan liian vakava. Hyvä huumorintaju kuuluu Markku Hirvoseen liitettyihin ominaisuuksiin.

Kun suomalaisen talousrikostorjunnan viime vuosikymmenet kasataan kirjan muotoon, ei voida välttyä ristiriitojen käsittelyltä. On aina syytä muistaa, että jälkikäteen historiaa voi paitsi muistella myös kirjoittaa uudestaan. Jälkikäteen tarkasteltuna konfliktit ovat olleet suorastaan väistämättömiä, sillä onhan talousrikollisuuden torjuntaan liittyvään päätöksentekoon osallistunut yhtäläillä valtakunnan poliittista eliittiä kuin korkeimpia virkamiehiäkin keskenään eriävine mielipiteineen. Talouselämän valvonta, sen lainsäädännöllinen rajoittaminen ja toisaalta yrittämisen vapauden puolustaminen ovat niin tunteita nostattavia aiheita, että kiistat ovat ylittäneet asioiden lisäksi henkilöihin asti. Kirjan sivuilla kerrotaankin kärjistyneistä ristiriidoista, mutta myös onnistumisista ja yksimielisistä tavoitteista.

Sivuja selaillessa lukija huomaa ahkeran ja arvomaailmaltaan tinkimättömän virkamiehen hengen kulkevan taustalla puheenvuorosta toiseen. Kunkin kirjoittajan esityksestä on luettavissa, että markkuhirvosen näköisiä virkamiehiä tarvitaan kipeästi talousrikollisuuden vastaisessa kamppailussa, nyt ja jatkossa.

19 näkemystä talousrikollisuuden torjunnasta

Yhdeksätoista kirjan kirjoittajaa on lähestynyt kirjoitustyötään hyvin eri tavoin. Toimituskunnan toivomuksesta ote ja kirjoitustyyli onkin saanut vaihdella esityksestä toiseen. Aiheita käsitellään niin henkilökohtaisista kuin kirjoittajien edustamien viranomaisienkin näkökulmista. Kirjoittajien suuri joukko ja asiantuntemus takaavat sen, että lukija saa teoksen avulla kattavan kuvan talousrikollisuuden vastaisesta työstä aina siitä lähtien, kun käsite todenteolla rantautui maahamme 1970-luvulla. Kirjoitukset ovat otteeltaan subjektiivisia, eivätkä ne yritäkään edustaa objektiivista totuutta.

Kirjan aloittaa toimittaja *Harri Nykäsen* luonnehdinta Markku Hirvosesta virkamiehenä. Pitkänlinjan journalisti arvostaa Hirvosen tapaa kertoa asioista ymmärrettävästi silloinkin, kun viesti ei ole virkamieskoneistoa ja poliitikkoja mairitteleva.

Nykäsen jälkeen kolme professoria kertoo talousrikollisuudesta ilmiönä ja sen tieteellisestä tutkimuksesta. Professori *Ahti Laitinen* Turun

yliopistosta kirjoittaa talousrikostutkimuksen historiasta. Hän erottaa historiassa kolme vaihetta: niin sanotun valkokaulusrikollisuuden löytämisen, ”suvantovaiheen” ja nykyvaiheen, jolloin aiheen tutkimukseen etsitään aiempaa monipuolisempia lähestymistapoja. Seuraavaksi *Raimo Lahti* Helsingin yliopistosta kertoo talousrikollisuutta koskeneista olennaisista lainsäädäntömuutoksista viime vuosikymmeninä. Professori *Steven Tombs* John Mooresin yliopistosta Liverpoolista puolestaan kirjoittaa, millaiselta suomalainen talousrikoskontrolli ja virkamiestyö näyttäivät englantilaisen tutkijan silmin.

Seuraavassa teemaluvussa kynänvarressa ovat etujärjestöjen edustajat. Insinööriin entinen tiedotuspäällikkö *Olavi Jukarainen* kirjoittaa SAK:laisten ammattijärjestöjen työstä talousrikollisuuden torjunnassa 1990-luvulla. Erityisesti Jukarainen tarkastelee niin sanotun Rakennusalan elvytysryhmän syntyvaiheita ja sen toimintaa. Jukarainen muistelee myös talousrikollisuuden torjunnan saamaa kannatusta ja vastustusta kansanedustajien joukossa.

Jukaraisen esityksen jälkeen Rakennusteollisuus ry:n toimitusjohtaja *Terho Salo* kirjoittaa harmaasta taloudesta rakennusyritysten näkökulmasta. Salo listaa rakennusteollisuuden käyttöönottamia ja suunnittelemissa toimia harmaan työn estämiseksi. Tähän toteutuneeseen tai suunnitellaan olevaan listaan kuuluvat niin sähköinen kulunvalvonta, urakkasopimusten ilmoittaminen verottajalle kuin käännetty arvonlisäverovelvollisuuskin. Salon mukaan rakennusteollisuus on ainut elinkeinoelämän ala, joka on ryhtynyt merkittäviin toimiin harmaan talouden torjumiseksi.

Seuraavissa luvuissa perehdytään talousrikollisuuden torjunnan historiaan verohallinnon näkökulmasta. Ensiksi ylitarkastaja *Tuija Vigren* Verohallituksesta muistelee rikosasiainvalvojen työtä 1980-luvun alkupuolella ja vertaa sitä nykypäivän teknistyneisiin ja kansainvälistyneisiin vaatimuksiin. Vigrenin jälkeen ylitarkastaja *Olli Into* Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista kertoo niin sanottujen ”kommandoryhmien” toiminnasta verohallinnossa 1970- ja 1980-luvuilla. Tuolloin verohallinnossa työskenteli virkamiehiä, joille oli myönnetty rajoitetut poliisivaltuudet verorikosten aiempaa paremman esiin tulemisen varmentamiseksi. Into kertoo esityksessään myös muutamista aikanaan laajaa huomiota

saaneista talousrikostapauksista ja viranomaisyhteistyön kehittymisestä kolmen vuosikymmenen aikana. Seuraavaksi verotarkastaja *Tenho Tikkanen* kertoo Uudenmaan lääninveroviraston yhteydessä syksystä 1996 vuoden 1998 loppuun toimineesta verohallinnon, poliisin ja ulosottotoimen edustajien yhteisestä projektiryhmästä. Sen keskeisimpänä tavoitteena oli reaaliaikaisten tarkastusiskujen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen. Tikkanen kritisoi kirjoituksessaan silloista verohallinnon passiivista suhtautumista talousrikosten torjuntaan ja puutteellisia henkilöstöresursseja.

Tullihallituksen tutkintapäällikkö *Esko Hirvonen* luo kirjoituksessaan katsauksen tullin talousrikostorjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön. Kirjoituksessa viranomaisyhteistyötä konkretisoidaan kahden projektin avulla: esittelyssä ovat vuonna 1993 käynnistynyt Itäprojekti ja vuonna 2000 perustettu Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti. Itäprojekti loi aikanaan puitteet viranomaisyhteistyölle Venäjän ja Baltian kauppaan liittyvien verotarkastusten, rikostutkinnan, rikoshyödyn ja rahanpesun torjunnan yhteydessä. Esko Hirvosen mukaan Itäprojektissa aloitettu viranomaisyhteistyö jatkuu nykyisin viranomaisten tietojenvaihdon kehittämiseen pyrkivässä VIRKE:ssä.

Seuraavassa luvussa konkurssiylitarkastaja *Antti Kurikka* Konkursiasiamiehen toimistosta kirjoittaa toimistonsa roolista talousrikostorjunnassa. Erityisesti Kurikka käsittelee hyvää pesänhoitotapaa kytkettynä talousrikollisuuden torjuntaan.

Kihlakunnanvouti *Hannu Töyrylä* pureutuu esityksessään järjestäytyneen erikoisperinnän syntyyn ja kehitykseen ulosotossa. Töyrylän mukaan taloudellisen laman synnyttämä muutos mielipideilmastossa ja viranomaisyhteistyön esiintuomat vaikeudet hankalimmissa ja aikaa vievimmissä tapauksissa mahdollistivat vuonna 1997 erikoisperintätoiminnan alkamisen Helsingin ulosottoviraston yhteydessä. Töyrylän mielestä erikoisperintää ovat helpottaneet etenkin kaksi ulosottomenettelyn tehostamispakettia. Niin ikään keskeiseen rooliin Töyrylä nostaa kehittyneen viranomaisyhteistyön.

Töyrylän jälkeen johtaja *Matti Pukkio* työministeriöstä kertaa Suomen kymmenvuotista taivalta EU:n rakennerahastojen parissa. Pukkio kiinnittää erityistä huomiota rakennerahastoista saatujen varojen käy-

tön puutteelliseen valvontaan. Erityisinä ongelmina hän mainitsee muun muassa rahoitettujen hankkeiden riittämättömän hallinnoinnin, yleisen silmien ummistamisen havaituille ongelmille ja tarkastusten vähäisyyden. Kirjoittajan mukaan ongelmista on vaiettu, vaikka lukuisat hankkeet ovat sisältäneet niin merkittäviä puutteita, että perusteet varojen takaisinperinnälle olisivat luultavasti olleet olemassa.

Seuraavaksi kirjassa tarkastellaan poliisin talousrikostutkintaa. Yli-tarkastaja *Keijo Suuripää* sisäasiainministeriöstä kertoo esityksessään erityisesti ensimmäistä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta-ohjelmaa edeltäneitä vaiheita ja valmistelussa ilmenneitä ongelmia. Suuripään osuuden jälkeen poliisitarkastaja *Matti Rinne* sisäasiainministeriöstä ja rikostarkastaja *Tapio Kalliokoski* keskusrikospoliisista muistelevat poliisin toteuttaman talousrikostutkinnan kehitystä 1990-luvun puolivälistä nykypäivään. Kirjoittajat kuvaavat, miten valtioneuvoston asettamista torjuntaohjelmista huolimatta tutkinnan kehittämisessä koettiin vuosituhannen vaiheessa hetkellinen taantuma. Tehokkaan talousrikostutkinnan kehitysvaiheiksi he nimeävät muun muassa uudelleen järjestetyn talousrikosten tutkintarakenteen muodostamisen, reaaliaikaisen tutkinnan syntymisen, koulutuksen parantumisen, rikosshyödyn jäljityksen tehostumisen ja valtioiden välisen tietojenvaihdon kehittymisen.

Kirjan lopuksi tarkastellaan talousrikollisuuden torjunnan tulevaisuuden näkymiä. Vihreän liiton pitkäaikainen kansanedustaja, emeritusprofessori *Erkki Pulliainen* on vuosien saatossa ottanut ahkerasti kantaa talousrikollisuuden torjuntaan liittyviin kysymyksiin. Esityksessään hän on huolissaan suomalaisten johtavien virkamiesten ja kansanedustajien tavasta vähätellä talousrikollisuutta. Tätä passiivisuutta Pulliainen kuvaa suodattavien silmälasien käytöksi: metsää ei halutakaan nähdä puilta. Pulliainen paheksuu myös eräiden Euroopan unionin valtioiden toteuttamia ”veroarmahduksia”, joiden avulla on luotu edellytykset kierrettyjen verorahojen lailliselle kotiuttamiselle takaisin kotivaltioihinsa. Pulliainen näkee EU-maiden yhteisen talousrikollisuuden torjunnan kehittämisen välttämättömänä tulevaisuuden haasteena.

Pulliaisen jälkeen on vuorossa vapaa toimittaja *Markku Lehtola*, joka on teoksissaan käsitellyt laajasti talousrikollisuutta. Kirjoituksessaan

Lehtola keskittyy erityisesti elinkeinoelämän ja talousrikollisuuden väliin suhteeseen. Lehtola kertoo seitsemän talousrikollisuutta vähentämään pyrkineen hankkeen vastaanotosta elinkeinoelämän toimijoiden keskuudessa. Yhteenvetona Lehtola toteaa elinkeinoelämällä olevan kah-tia jakautunut suhtautuminen talousrikollisuuden torjuntaan: Keinoihin suhtaudutaan myönteisesti, jos kontrolli kohdistuu selkeästi vain kiistatta epärehellisiksi todennettuihin yrityksiin. Vastustusta seuraa kuitenkin silloin, jos hankkeet kajoavat rehellisissä yrityksissä vallitseviin, mutta talousrikollisuuden torjunnan kannalta ongelmallisiin, toimintatapoihin ja käytäntöihin.

Kirjan viimeisessä puheenvuorossa erikoistutkija *Anne Alvesalo* Poliisiammattikorkeakoulusta kertoo talousrikostorjunnan asemasta kriminaalipoliittisessa keskustelussa erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Alvesalo korostaa, että talousrikoskontrollin helppo haavoit-tuvuus kytkeytyy moniin ideologisiin ja rakenteellisiin syihin, jotka tulisi kyetä kyseenalaistamaan.

2. Markku Hirvosen näköinen mies toimittajan ja kirjailijan näkökulmasta

Harri Nykänen

Jo muinaiset roomalaiset – olen aina halunnut aloittaa kirjoituksen näin, mutta koskaan aikaisemmin ei siihen ole ollut luontevaa tilaisuutta. Nyt on. Siis jo muinaiset roomalaiset arvostivat virkamiehissään samoja vanhanaikaisia, mutta samalla ikuisia hyveitä ja ominaisuuksia, puolueettomuutta, rehellisyyttä, lahjomattomuutta, oikeamielisyyttä, pyyteettömyyttä, suoraselkäisyyttä ja rohkeutta ajaa oikeaa asiaa, vaikka se vaarantaisikin oman uran.

Kaikkien virkamiesten isä, roomalainen konsuli ja kaunopuhuja *Marcus Tullius Cicero* totesi, että ”kansan hyvä olkoon korkein laki”. Samainen Cicero sanoi myös: ”Viranomaisen on puhuva laki, laki on puhuva viranomaisen.”

Helluntaisaarnaaja voisi sanoa, että moisilla hyveillä varustettu virkamies on jo aika lähellä taivastietä.

Koska myös toimittajalta odotetaan näitä vanhoja, hyviä roomalaisia ominaisuuksia, toimittajan on helppo arvostaa hyvää virkamiestä. Luotettava, rohkea ja oikeudenmukainen virkamies on paras lähde toimittajalle. Mukavien asioiden lisäksi hän uskaltaa kertoa myös ikävistä asioista niin selkeästi, ettei ymmärtämiseen tarvita ajatuksenlukutaitoa.

Sillä toimittajakaan ei elä pelkillä tiedotustilaisuusleivoksilla, ei ainakaan kauan. Jos päivästä toiseen toistaa suu messingillä kuinka hyvin meillä menee ja kuinka tulevaisuudessa menee vielä paremmin, niin poskilihaksia alkaa jäkittää ja aikuisiän diabetes saattaa iskeä äkkiarvaamatta.

Silloin tarvitaan *Markku Hirvosen* näköistä miestä.

Viimeistään siinä vaiheessa alkaa arvostaa virkamiestä, joka osaa muutakin kuin hymistellä. Toimittajastakin tuntuu, että saa iänikuisen leivoshötön sijasta kerrankin reilua rukiista.

Markku Hirvosen näköinen mies tuntee asiat joista puhuu. Hän ei pahemmin erittele työtä ja vapaa-aikaa. Jos työtä on tehtävä, hän tekee sitä. Siinä sivussa hän pitää itsensä ajan tasalla ja seuraa yhteiskunnan kehitystä. Hän on uudistusmielinen, jos se on yleisen edun mukaista ja pitää kiinni vanhasta, jos kehitys vie vain huonompaan suuntaan. Vaikka työ on hänelle lähes kutsumus, on se silti hänelle ”vain” työtä. Se on hänelle helppoa, sillä hän ei politikoi eikä haistele, mikä milloinkin olisi hän uransa kannalta otollista toimintaa. Hän seisoo jalat tukevasti maassa ja punnitsee jokaisen tapauksen erikseen. Jos menestys tulee sitä kautta, se tulee kaiken muun ohella, ei sen takia, että se olisi ainoa tavoite.

Voisi kuvitella, että tällainen hyvä virkamies olisi hyvä myös viraston kannalta, toimi se millä alalla tahansa. Tällainen virkamies on suorastaan painonsa arvoinen kultaa. Käytännössä asia ei ole näin yksinkertainen.

Hyvä virkamies ei läheskään aina ole esimiehensä mieleen. Se, että alainen kaivelee ikäviä asioita ja muistuttaa niistä, tai mikä vielä pahempaa, tuo ne julkisuuteen, on useimmista esimiehistä todella ikävää ja esimiesten esimiehistä vielä ikävämpää.

En tiedä johtuuko se kotikasvatuksesta, auktoriteettiuskosta, kiltteydestä vai mistä, mutta suomalainen virkakoneisto pelkää vimmatusti oman pesän likaamista. En tiedä sitäkään, onko sanonta alun perin suomalainen, mutta jos on, se kertoo myös jotain suomalaisuudesta. Itse puhuisin mieluummin oman pesän siivoajista. Organisaatio, jossa ei ole omaa pesäänsä siivoavia, rohkeita virkamiehiä tukehtuu aikanaan omaan kuraansa.

Ei tarvitse mennä kauas etelään tai itään, kun voidaan konkreettisesti todeta, mitä hyvien virkamiesten puute aiheuttaa. Jo naapurimaassamme Venäjällä miliisin ammattia pidetään tuoreen kyselyn mukaan kaikista ammateista rikollisimpana. Verottajan luottamus ei sekään ole kovin paljon korkeammalla. Sikäläisen yleisen käsityksen mukaan virkamiehen palkka on korvaus siitä, että hän ilmestyy työpaikalle. Vasta lahjuksesta hän tekee varsinaisen työnsä.

Naapurimaassakin tarvittaisiin Markku Hirvosen näköisiä miehiä.

Faktan lisäksi myös fiktio olisi vaikeuksissa ilman suoraselkäistä oikeuden miestä.

Sekä maailmankirjallisuus että elokuva tarjoavat siitä lukuisia esimerkkejä. Jokainen muistaa klassikkolänkkäriin, *Fred Zinnemannin* Sheriffin ja *Gary Cooperin* sen pääosassa. Mies yksin henkipattoja vastaan. Mies tekee sen, mikä on tehtävä, ei sen enempää tai vähempää. Muuten hän pettää itsensä ja ihanteensa.

Parinkymmenen vuoden harppaus eteenpäin ja ollaan 1970-luvulla. Saman tarinan uusi versio. Tositarinaan perustuvassa elokuvassa *Serpico*, *Al Pacino*, on se hyvä poliisi, joka sekä uransa että henkensä vaarantaen paljastaa työpaikassaan, New Yorkin poliisissa rehottavan korruption.

Nämä oikeuden miehet ovat idealisteja, jotka eivät myy aatettaan, vaikka heidän eteensä ladottaisiin kuinka iso pino poliittisia realiteetteja tahansa. He näkevät kirkkaasti, mikä on oikein ja mikä väärin, huolimatta siitä, että joku ylempi esimies on eri mieltä. Heitä ei houkutella lupauksilla loistavasta tulevaisuudesta, eikä pelotella vitsailemalla urasta, joka lähtee niin jyrkkään nousuun, että se nousee suorastaan pystyyn.

Myös taannoisessa *Raid*-televisiosarjassa jotkut olivat näkevinään Markku Hirvosen näköisen verovirkamiehen, joka oli tallonut liian isoille varpaille ja saanut kouraansa vain menolipun. Sarjan toisena kirjoittajana voin paljastaa sisäpiiritiedon. Näköhavainto ei ollut täysin väärä. Varpaat sen sijaan olivat silkkaa fiktiota.

II Talousrikollisuuden tutkimus

3. Talousrikostutkimusta kautta vuosikymmenien – henkilökohtaisia muistiinpanoja

Ahti Laitinen

Prologi

Talousrikostutkimus on viime vuosina ja vuosikymmeninä kiinnostanut vaihtelevassa määrin monia kriminologeja, yhteiskuntatieteilijöitä ja oikeustieteen tutkijoita. Myös hallinnon piirissä toimivat henkilöt, kuten *Markku Hirvonen*, ovat olleet kiinnostuneita asiasta.

Tämän juhlakirjan kohdehenkilö Markku Hirvonen on pitkään tehnyt työtä alalla, joka monen mielestä on jännittävä ja johon saattaa liittyä erilaisia salaisuuksia. Näitä voi joidenkin mielestä liittyä myös Markku Hirvoseen itseensä. Tähän kirjoitukseen ei kuitenkaan sisälly mitään dramatiikkaa tai salaisuuksien paljastuksia sen kummemmin talousrikollisuuden kuin Markku Hirvosenkaan suhteen. Tarkoitukseni on nimittäin esitellä melko subjektiivisesta näkökulmasta talousrikostutkimuksen – tai laajemmin ymmärrettynä *valkokaulusrikollisuuden* tutkimuksen – historiaa. Markku Hirvonen ja myös minä itse olemme tulleet (tai ajautuneet) talousrikostutkimuksen piiriin suhteellisen myöhään, vasta 1980-luvulla. Kuten kirjoituksen otsikosta käy ilmi, tämä artikkeli on oma näkemykseni talousrikostutkimuksen historiasta, koska koko historiaa ei voi ainkaan näin suppeassa esityksessä kuvata. Tässä mielessä on siis kysymys henkilökohtaisista muistiinpanoista.

Talousrikostutkimuksen yleistä historiaa

Käytän aluksi termiä *valkokaulusrikollisuus* yleiskäsitteenä, joka kattaa monenlaisia rikollisuuden tyyppejä, kuten talousrikollisuuden, yhteisörikollisuuden ja organisaatorikollisuuden. Näin teen ennen muuta siksi, että käsillä olevasta rikollisuuden lajista on jo 1930-luvulta alkaen käytet-

ty nimeä valkokaulusrikollisuus. On kuitenkin myönnettävä, että tuo termi ei enää kuvaa ilmiötä kovin osuvasti.

John Braithwaite (1989) on erottanut valkokaulusrikollisuuden tutkimuksessa kaksi toisistaan poikkeavaa traditiota. Vanhempi perustuu hollantilaisen marxilaisen kriminologin *Willem Bongerin* (1876–1940) ajatuksiin. Toinen taas nojautuu *Edwin Sutherlandin* tuotantoon, josta tavallisesti valkokaulusrikollisuuden tutkimuksen katsotaan saaneen alkunsa.

Bonger selitti 1916 sekä ”katurikollisuutta” että yläluokan rikollisuutta sillä ahneudella ja riistolla, joka on seurausta kapitalistisesta työn järjestämisestä. Bongerin analyysin ydin oli, että kapitalismi kehittää egoismia altruismin kustannuksella. Tämä tapahtuu ensinnäkin siksi, että rikolliset asenteet kehittyvät yhteiskunnan alaluokissa työnteon aiheuttaman kurjuuden seurauksena. Toiseksi sen vuoksi, että yhtäläiset rikolliset asenteet kehittyvät porvariston keskuudessa, koska kapitalistiset pyrkimykset johtavat rahanahneuteen. Myöhemmin valkokaulusrikollisuuden selittämiseen on myös tämän tradition pohjalta yritetty laatia kokonaisvaltaisia selitysmalleja. Ne liittyvät luonnollisesti hyvin väljästi Bongerin vuosisadan alussa esittämiin ajatuksiin.

Nimenomaan Sutherlandin aloittama valkokaulusrikollisuuden tutkimus on usein jaettu kolmeen vaiheeseen, joista ensimmäisen katsotaan alkaneen 1930-luvun lopulla ja jatkuneen aina 1960-luvun alkuun. Vuonna 1939 Edwin Sutherland otti käyttöön käsitteen ”valkokaulusrikollisuus” ja jatkoi termin kehittelyä parisenkymmentä vuotta. Hänen jälkiään seurasivat monet tutkijat.

Toinen vaihe on lyhyempi ja ulottuu 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin. Tämä aika oli kansainvälisestikin jonkinlainen suvantovaihe, jolloin valkokaulusrikollisuuden tutkimuksessa tapahtui hyvin vähän.

Tämän jälkeen alkoi kolmas vaihe, joka jatkuu edelleen. Tämä vaihe on ollut uusien näkökulmien etsimistä, yhä useampien kriminologien rekrytoitumista valkokaulusrikollisuuden tutkimiseen, ja viime kädessä yhteisötoimijoiden roolin selkeyttämistä rikoksen osapuolena.¹

¹ Coleman 1992, s. 54–71.

Ensimmäinen vaihe, jonka johtava tutkija oli siis Edwin Sutherland, oli hyvin yksilökeskeinen. Nimenomaan Sutherland katsoi, että rikollisuus yleensä oli selitettävissä differentiaalisen assosiaation teorian avulla eli siten, että rikollisuutta pidetään opittuna käyttäytymisenä. Niinpä myös ”valkokaulusrikokset” opitaan kunkin lainrikkojan omassa ympäristössä, ja Sutherland selitti, että feodalismia vastaan suuntautuneen kumouksen individualismi ei ollut sosiaalisen organisaation kannalta myönteinen asia. Se päinvastoin rohkaisi ihmisiä syrjäyttämään hyvinvoinnin kannalta yhteiset tavoitteet itsekkäällä omanvoiton ja tyydytyksen hakemisella. Sutherland toisin sanoen ajatteli, että nykyajan taloudellinen ja sosiaalinen järjestelmä sinänsä tuotti individualismia, joka puolestaan lisäsi rikollisuutta. Näin siis valkokaulusrikokset olisi tulkittavissa yhteisössä opittuna omanvoiton pyyntinä ja itsekkäänä yksilökäyttäytymisenä. Lisäksi Sutherland katsoi, että nykyajan taloudelliselle toiminnalle on ominaista taipumus lakien rikkomiseen, koska näin on mahdollista päästä parempiin rahallisiin saavutuksiin.

Vaikka Sutherlandin työ oli omana aikanaan uraa uurtava, se on tämän päivän maailmassa yksipuolinen. Organisaatioiden puitteissa tapahtuvaa rikollisuutta ei voi selittää vain yksilöiden henkilökohtaisilla tavoitteilla tai viittaamalla pelkästään rikollisuuteen opittuna käyttäytymisenä. Vaikka olisikin niin, että myös valkokaulusrikollisuus opitaan joissakin ryhmissä, jää avoimeksi kysymys, mikä on saanut lainrikkojan toimimaan rikollisesti.

Sutherlandin teorit johtivat pitkään kestäneeseen debattiin siitä, ovatko ”valkokaulusrikokset” todellisia rikoksia lainkaan. Hänen teorian sa saivat aikaan myös paljon tähän rikoslajiin kohdistuneita empiirisiä tutkimuksia.

Toiseen vaiheeseen siirryttiin vähitellen 1960-luvun aikana. Debatteja, jonka Sutherlandin tutkimus käynnisti, kuoli pian ja samalla näivettyi myös alan perustutkimus. Poikkeus ovat *Gilbert Geisin* tutkimukset 1960-luvulla, jotka koskivat talous- ja muuta valkokaulusrikollisuutta. Geis julkaisi vuonna 1968 kokoomateoksen alalta. Itse asiassa Geis oli ainoita, jotka pitivät organisaatiorikollisuuden tutkimusta kriminologisten aiheiden piirissä. Vaikka hänen työnsä eivät johtaneetkaan teoreettisiin

läpimurtoihin, ne saivat tukea *Donald Cressey*n ajatuksista, jotka koskivat erityisesti rikollisten tekojen rationalisointia.

On vaikea sanoa, miksi valkokaulusrikollisuuden tutkiminen oli suorastaan lamassa varsinkin Yhdysvalloissa 1960-luvun ja osan 1970-lukua. Geis on itse sanonut, että vähäinen kiinnostus oli vielä heijastusta senaattori *McCarthy*² ajoista, ja myös kylmän sodan vaatimukset ideologisesta konformismista vaikuttivat hidastavasti tämän rikollisuuden lajin tutkimukseen. Toisaalta 1960-luvulla oli muita, yhteiskuntatieteilijöitä kovasti kiinnostaneita tutkimusaiheita, esimerkiksi erilaiset kansalaisten oikeuksia ajaneet liikkeet ja Vietnamin sota. Monissa maissa niiden omat sosiaaliset ongelmat herättivät tutkijoiden kiinnostusta. Lisäksi voi mainita eri maiden hallitusten ja hallintokoneistojen haluttomuuden investoida valkokaulusrikollisuuden tutkimukseen. Tämä estää vieläkin paikoittain talousrikollisuuden tutkimista.

Kolmannen vaiheen katsotaan käynnistyneen vasta 15–20 vuotta myöhemmin. Alan tutkimustoiminta vilkastui uudelleen 1970-luvun lopulla, näin myös Suomessa. Tuolloin meidänkin maassamme tuli ilmi tapauksia, jotka toivat talousrikollisuuden julkisuuteen ja näin loivat paineita ongelmien tieteelliseen tutkimiseen. Kohua herättivät esimerkiksi niin sanottu Valco-Salora-tapaus ja Helsingin metron rakentamiseen liittyneet epäselvyydet.

Valkokaulusrikollisuuden tutkimus sai uusia vivahteita. Selvästi on erotettavissa toisistaan valkokaulusrikollisuuden sosiaalipsykologiset erittelyt ja organisaatorikollisuuden teoria sekä kulttuuristen tekijöiden vaikutusta lainsäädäntöön tutkivat erittelyt. Tämä vastaa myös hahmotte-
lua yksilötasoiseen, organisaatioiden tasoiseen ja sosiaalisten järjestelmien tasoiseen rikosten analysoimiseen.

Yksilötasolle sijoittuvan sosiaalipsykologisen valkokaulusrikostutkimuksen keskeinen kysymys on sama kuin Sutherlandilla: miksi valkokaulusrikollinen tekee tekonsa? Tai ehkä hieman täsmällisemmin: mitkä

² Joseph McCarthy (1908–1957) oli 1950-luvun alussa niin sanottua epäamerikkalaista toimintaa tutkivan senaatin komitean puheenjohtajana. Hänen hyökkäyksenä kommunisteja tai kommunisteiksi epäiltyjä vastaan levisi 1950-luvun alussa kaikkialle Yhdysvaltoihin (niin sanottu maaccarhyismi), ja sen seurauksena suoritettiin laajoja tutkimuksia ja pudistuksia.

ovat valkokaulusrikoksiin johtavien motiivien lähtökohdat? Sutherland tietysti katsoi, että rikosten syyt ovat opitussa käyttäytymisessä. Cressey katsoi lisäksi, että myös rikosten rationalisointi on opittua, ja tämä rationalisointi auttaa neutralisoimaan sellaisia normatiivisia periaatteita, jotka tuomitsevat valkokaulusrikokset.

Organisaatorikollisuuden teoria on monen tutkijan mielestä tämän hetken nopeimmin kehittyvä lähestymistapa valkokaulusrikostutkimuksessa. Vaikka siinä ei unohdetakaan organisaatioissa toimivia yksilöitä, pääpaino on kuitenkin organisaatioiden rakenteissa, päämäärissä ja organisaatioiden toimintaympäristöissä.

Organisaatorikollisuus syntyy tilanteessa, jossa on otettava huomioon sekä ulkoiset että sisäiset tekijät. Jos esimerkiksi organisaation päämääriä ei ole mahdollista saavuttaa laillisin keinoin, syntyy houkutus tavoitella niitä laittomasti. Ainakin seuraavat tekijät saattavat johtaa siihen, että tavoitteenasettelu on omiaan johtamaan lakien rikkomiseen. Ensiksi epärealistiset käsitykset talouden ja kilpailutilanteen kehityksestä, toiseksi korkeamman johdon mielivaltaisesti asettamat tavoitteet, joista ei ole konsultoitu alempien tasojen kanssa ja kolmanneksi armoton kilpailu yrityksen toimialalla. Viimeksi mainittu on todennäköisempää aloilla, joille tuloa on säädelty vähän, joilla toimii paljon pieniä yrityksiä (ravintola-ala, rakennusala esimerkiksi) ja joilla työntekijät tai työntekijäjärjestöt ovat taipuvaisia korrupioon.

Valkokaulusrikollisuuden erot ”tavallisiin” rikoksiin ja itse valkokaulusrikoksen täsmällinen määrittely ovat hankalia kysymyksiä, joista ainakaan viimeksi mainittuun ei tähän päivään mennessä ole saatu täsmällistä vastausta.

Talousrikostutkimuksen vaiheita Suomessa

Sysäyksen valkokaulusrikollisuuden vastustamiseen ja sen arviointiin ovat antaneet Suomessa ilmiöt, joita on kutsuttu *talousrikoksiksi*. Taloudelliseen toimintaan joko suoraan tai välillisesti kytkeytyvää rikollisuutta on ollut aina – samalla tavoin kuin muutakin rikollisuutta. Kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen on ollut muutamia kausia, jolloin ongelmat

ovat pulpahtaneet näkyvästi esille. Yksittäisiä, suuriakin talousrikoksia on tullut esille silloin tällöin, mutta ensimmäinen laajempi, myös kriminaalipoliittinen keskustelu aiheesta käytiin 1970-luvulla. Tämän keskustelun ponttimena olivat erityisesti edellä mainitut Valco-Salora -tapaus, Helsingin metrojuttu ja eräät muut rakentamiseen liittyneet tapaukset. Tuolloin laadittiin erilaisia esityksiä ja talousrikosten vaikutuksia pohdittiin muutamassa työryhmässä. Lainsäädännöllisiä muutoksia tehtiin kuitenkin hyvin vähän. Seuraavan kerran talousrikokset olivat näkyvästi esillä vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen. Rikosoikeuden kokonaisuudistukseen liittyen myös lainsäädäntöä muutettiin paremmin nykyaikaa vastaavaksi ja hallituskin esitti talousrikollisuuden torjuntaohjelman. Poliisin talousrikollisuuden tutkintaan tarkoitettuja resursseja lisättiin ja perustettiin kymmeniä talousrikossyyttäjän virkoja. Julkinen mielenkiinto talousrikoksiin hiipui 1990-luvun lopulla ja resurssejakin suunnattiin esimerkiksi huumausainerikollisuuden tutkintaan. Kuitenkin 2000-luvun alkuvuosina ja puolivälin tienoilla resursseja on taas riittänyt myös talousrikosten tutkintaan.

Käsittelen talousrikollisuuden tutkimusta Suomessa seuraavilla osa-alueilla: erityisiä rikollisuuden muotoja koskevat tutkimukset, juridiset tutkimukset, virallisselvitykset, oikeuspoliittiset ja vallankäyttöön liittyvät tutkimukset, sosiologiset tutkimukset, virkamiesten toimintaa koskevat tutkimukset, poliisitoiminnan lähtökohdista tehdyt tutkimukset, tutkiva journalismi ja erityisiä rikostapauksia koskevat tutkimukset. En kuitenkaan ryhdy yksityiskohtaisesti referoimaan tutkimusten tuloksia, vaan tyydyn esittämään kursorisesti vain tutkimusten kohteita. Esitys ei ole siinä mielessä tyhjentävä, että siihen olisi pyritty hakemaan kaikki mahdolliset talousrikoksia käsittelevät tai sivuavat tutkimukset. Useimmat suomalaiset talousrikollisuutta käsittelevät tutkimukset ajoittuvat 1960-luvun jälkeiseen aikaan, suuri osa 1980-, 1990- ja 2000-luvuille.

Erytyisiä rikollisuuden muotoja koskevia tutkimuksia. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty myös talousrikostutkimuksia. Näistä mainittakoon *Maija Hakmanin* vuonna 1993 julkaisema ”Sata konkurssia”. Tutkimus toteutettiin tekemällä verotarkastus sadassa satunnaisesti poimitussa yrityksessä, jotka oli haettu konkurssiin Helsingissä (80) tai Oulussa (20) vuoden 1992 alkupuolella. Vaikka tarkastukset eivät voineet olla kattavia, tutkituista yrityksistä löydettiin varsin usein

epäselvyyksiä. Vain harvoin oli konkurssiin haetun yrityksen kaikki asiat hoidettu lainmukaisesti. Selvityksen perusteella tehtiin lukuisia rikosilmoituksia.

Tutkimuksessa konkurssit luokiteltiin kuuteen tyyppiin: 1) niihin, joissa ei havaittu väärinkäytöksiä, 2) välinpitämättömiin / epäonnistujiin, 3) ”pelastajiin”, 4) ”pelastajiin/laskelmoijiin”, 5) ”laskelmoijiin” ja 6) ”laskelmoijiin/huono-onnisiin”. Yleisimmin esiintynyt tyyppi oli ”välinpitämätön/epäonnistuja”. Yksinkertainen ja suoraviivainen ”pelastaja”-tyyppi oli myös melko yleinen. Tämän tyypin teot olivat sellaisia (esimerkiksi auton myyminen alihintaan vaimolle), että niistä on helppo tehdä rikosilmoitus. Tutkituissa tapauksissa suhteellisesti eniten rikosilmoituksia tehtiin ”laskelmoijista”. Vielä 1993 rangaistusten todennäköisyys oli noissa tapauksissa alhainen: kyse oli muun muassa bulvaanien avulla tehdyistä järjestelyistä sekä niin sanotuista tasekaupoista, joista ei tuolloin ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty myös muita talousrikollisuutta kartoittavia tutkimuksia. Viime aikoina on keskitytty kartoittamaan Venäjällä ja muualla entisen Neuvostoliiton alueella esiintyvää rikollisuutta ja siellä toimivien suomalaisyritysten turvallisuusriskejä. Lisäksi *Pekka Vasara* selvitti Verohallituksen toimesta vuonna 1997 talouden torjuntaan liittyviä ongelmia. *Sami Vuorisen* raportti (2002) koski 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa tehtyjen talousrikosten tyyppejä ja tutkintaa keskusrikospoliisissa.

Tamperelainen *Paavo Isaksson* on käsitellyt monissa tutkimuksissaan (esimerkiksi 1997) korruption käsitettä ja korruption esiintymistä Suomessa.

Juridiset tutkimukset. Juridisia tutkimuksia talousrikollisuudesta on itse asiassa tehty yksittäisistä tieteenaloista ehkä eniten. Tässä yhteydessä kannattaa erikseen mainita *Eero Backmanin* jo 1970-luvun alussa tekemät tutkimukset. Tärkeän panoksen rikosoikeudelliseen talousrikollisuuden tutkimukseen on antanut *Raimo Lahti*, joka on selvittänyt talousrikollisuutta muun muassa rikosoikeuden kokonaisuudistusta koskevissa kirjoituksissaan. Lisäksi Lahti on ohjannut lukuisia talousrikollisuuteen liittyviä hankkeita Helsingin yliopistossa. Lahdella on panoksensa myös

Pekka Kuposen vuonna 2004 julkaistussa erityisesti talousrikosten tahallista syytesidonnaisuutta koskevassa väitöskirjassa. *Asko Lehtonen* on julkaissut väitöskirjan veropetoksista ja *Pekka Viljanen* on tutkinut laajasti virkarikoksia. Vielä voi mainita *P.O. Träskmanin*, joka on selvittänyt muun muassa talousrikoksen käsitettä ja tutkinut työ- ja ympäristörikoksia. Myös *Jaakko Jonkan* väitöskirja ”Syytekynnys” vuodelta 1991 sivuaa talousrikoksia.

Ari Huhtamäki on selvittänyt parissakin tutkimuksessa 1990-luvulla pankkirikollisuutta. Vuonna 1994 julkaistussa tutkimuksessa Huhtamäki otti kantaa 1990-luvun pankkikriisiin ja siihen liittyvään rikollisuuteen. Pankkikriisiä on tarkasteltu usein talouslaman seurauksena. Toisaalta Huhtamäen mielestä pankkien romahtaminen oli keskeinen syy siihen, että tavanomainen laskusuhdanne muuttui syväksi lamaksi. Ne, jotka sanoivat pankkien vaikeuksien johtuneen talouslamasta, kiinnittivät huomiota etupäässä luotonottajien maksukyvyttömyydestä seuranneisiin luottotappioihin, pankkien taseeseen luottokannan lisäksi sisältyvän omaisuuden, kuten kiinteistöjen tai pörssiosakkeiden arvonlaskuun ja ajoittain negatiiviseen korkomarginaaliin. Talouden ylikuumentuminen niissä maissa, jotka kärsivät pankkikriisistä, johtui kuitenkin suurelta osalta juuri rahan helposta saatavuudesta. Pankit työnsivät markkinoille rahaa niin paljon, että omaisuuden arvot inflatoituivat. Kun luotonannon kasvu lakkasi, romahtivat myös omaisuuden arvot. Pankit siis aiheuttivat osin itse ongelmansa. Negatiivisesta korkomarginaalistakin ne voivat Huhtamäen käsityksen mukaan syyttää ennen muuta omaa taitamattomuutta korkoriskin hallinnassa.

Yhdysvalloissa keskustelua pankkikriisin syistä on käyty laajemmin kuin meillä. Siellä talousmiesten argumentteja on pidetty rajallisina. Juristi- ja etenkin syyttäjäkunta on esittänyt mielipiteitä, joiden mukaan ensisijaisena syynä USA:n pankkikriisiin on pidettävä rikoksia. Yhdysvaltain säästöpankkeja valvovan tarkastusviraston pääsyyttäjä on sillä kannalla, että talletusten takaaminen senkin jälkeen, kun säästöpankkien toimialaa oli vapautettu siten, että ne saattoivat toimia kiinteistö- ja arvopaperimarkkinoilla mielensä mukaisesti, loi otollisen tilaisuuden laittomalle toiminnalle. Huhtamäen (1994) mukaan tilaisuus houkutteli alalle USA:ssa uudenlaisia pankkiireja ja teki heistä syyttäjän mukaan myös varkaita.

Suomessa pankkikriisin syiksi Huhtamäki mainitsee lisäksi seuraavia tekijöitä: 1) pankkitoiminnan vapauttaminen eli rahan lähteiden vapauttaminen ja korkosäännöstelystä luopuminen, 2) taloudellinen taantuma, joka vaikutti esimerkiksi luottojen vakuuksien arvon alenemiseen, 3) voitto- ja myyntikeskeinen pankkifilosofia 1980-luvulla, 4) pankkien valvonnan heikkous ja 5) rikollisuus.

Virallisselvityksiä. Lainvalmistelussa talousrikollisuuden erityispiirteitä on pohdittu 1970-luvun alusta lähtien. Tosin useimmissa hallinnollisissa tarkasteluissa painopiste on ollut yhteisöjen rangaistusvastuussa ja muissa kriminaalipoliittisissa seikoissa. Vähemmän näissä esityksissä on arvioitu talousrikosten määriä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä talousrikostuomioita.

Ensimmäisen kerran komiteatasolla painovapaustoimikunta kiinnitti yhteisöjen rangaistusvastuuseen huomiota vuonna 1973. Toimikunta piti yhteisövuastuun toteuttamista painovapausr rikosten osalta välttämättömänä, mutta ei esittänyt yksityiskohtaisia ehdotuksia.³

Ympäristörikostoimikunta totesi 1973 mietinnössään, että nykyisillä rangaistuksilla ja muilla rikosoikeudellisilla seuraamuksilla ei ole sellaisia taloudellisia vaikutuksia, joilla ympäristöä pilaavaa taloudellista toimintaa voitaisiin tehokkaasti torjua. Ongelmallisena tässä yhteydessä toimikunta piti julkisyhteisöjen (esimerkiksi kunnat mutta myös valtion laitokset ja yritykset) pyrkimyksiä välttää ympäristönsuojelulainsäädännöllisiä velvollisuuksia. Huomion kiinnittäminen yksittäisten virkamiesten virkavelvollisuuksien rikkomisiin ja yritysten yksittäisten hallintoneuvostojäsenten toimintaan vie toimikunnan käsityksen mukaan huomion pois yhteisöllisestä lainvastaisesta menettelystä.⁴

Vastaavanlaiset peruslähtökohdat oli niin ikään vuonna 1973 mietintönsä jättäneellä työrikostoimikunnalla. Kuitenkin toimikunta rajasi yhteisövuastuun ulkopuolelle valtion tulo- ja menoarviossa rahoitetut vi-

³ Komiteamietintö 1973:1.

⁴ Komiteamietintö 1973: 49, s. 169–172.

rastot ja laitokset.⁵ Laajasti ja perusteellisesti oikeushenkilön rikosoikeudellista vastuuta käsitteli rikosoikeuskomitea vuonna 1976.⁶

Kaikista edellä mainituista mietinnöistä annetuista lausunnoista on lisäksi laadittu omat selvityksensä.⁷

Viimeisin, 1980-luvulla valmistunut yhteisövastuuta koskeva selvitys oli rikoslakiprojektin ehdotus oikeushenkilön rangaistusvastuuksi.⁸ Tässä selvityksessä yhteisövastuuperiaatteen omaksuminen katsottiin tarpeelliseksi, ja sittemmin vuonna 1995 säädettiin yhteisöjen rikosoikeudellisesta vastuusta.

Meillä organisaatiorikollisuus-yksilörikollisuus -erottelu palautuu monilta osin siis yhteisöjen rikosoikeudellista vastuuta koskeviin eriteltyihin. Ensimmäisiä Suomessa tehtyjä selvityksiä yhteisöjen rikosoikeudellisesta vastuusta on Eero Backmanin vuonna 1972 julkaistu Yhteisöjen rikosoikeudellisen vastuun ongelmia. Sen lisäksi, että Backman korostaa yhteisöjen toiminnan yhteiskunnallista merkitystä, hän korostaa erityisesti yksilötoiminnan ja yhteisöjen kollektiivisen toiminnan välistä eroa. Backmanin mielestä yhteisöjen toiminta ei ole jäännöksettä palautettavissa yksilöiden toimintaan.

Edellä mainituista komiteoiden mietinnöistä tai muista selvityksistä on tarpeen viitata ainoastaan yhteen⁹, koska aiemmissa yhteyksissä esitetyt kannat eivät poikkea tästä.

Yhteisö on virallisjulkaisuissa useimmiten samaistettu liikeyritykseen, varsinkin silloin kun on pohdittu organisaatiorikollisuuden ja yksilörikollisuuden eroja. Keskeisenä on pidetty sitä, että teollistumisen myötä yritysten omistus ja johto ovat eriytyneet. Tämän seurauksena ei rikosvastuun kohdistaminen yritysten johtoon ole enää suuntautunut aikaisemmalla tavalla itse yritys yhteisöön. Edelleen yhteisövastuuperiaatteen omaksumista on vauhdittanut teknologian kehitys, joka on lisännyt tuo-

⁵ Komiteamietintö 1973: 70.

⁶ Komiteamietintö 1976: 72.

⁷ Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisut 10/1974, 15/1974 ja Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 18/1978.

⁸ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 13/1987.

⁹ Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 13/1987.

tannollisen toiminnan aiheuttamia riskejä. Tästä syystä ja teollisen tuotannon kasvusta johtuen mahdollisten lainrikkomusten aiheuttamat haitat voivat olla niin suuria, että yksilöseuraamukset eivät ole lainvalmisteluasiakirjojen mukaan oikeudenmukaisessa suhteessa niihin.

Yleisempi, organisaatorikollisuuden yhteiskunnallisiin edellytyksiin vaikuttava kehitystrendi on, että julkinen valta yhä enemmän huolehtii talouselämän toimintaedellytyksistä. Toisaalta valtiokoneisto on teknistynyt eikä voi toimia ilman yrityksiltä saatavia palveluja ja tuotteita.

Viime vuosien julkisessa keskustelussa yhteisövastuu on useimmiten liitetty taloudellisiin rikoksiin. Täytyy kuitenkin muistaa, että on olemassa myös muita yhteisöjä kuin yritykset. Epävarmuutta kielletyn ja sallitun toiminnan rajoista voi esiintyä niin poliittisten puolueiden, hallintokoneiston kuin etujärjestöjenkin toiminnassa. Näiden toiminta on kuitenkin jäänyt vähemmälle huomiolle tai sitä ei ole nähty keskeisenä yhteisövastuukysymyksenä. Rikosoikeuskomitea katsoi, että aatteelliset yhteisöt on syytä jättää yhteisövastuun ulkopuolelle. Näin tulisi komitean mielestä olla myös valtion virastojen ja laitosten osalta. Komitea piti ongelmallisena myös kuntien ja kuntainliitosten asettamista yhteisövastuun alaiseksi.¹⁰ Vuonna 1995 säädettiin oikeushenkilön rangaistusvastuusta (743/95). Lain säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, ja rangaistusvastuu rajattiin ”yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön”.

Vuoden 1987 julkaisussa on vielä kiinnitetty huomiota siihen, että varsinkin suurissa yhteisöissä toiminnan lopputulos on seurausta monien henkilöiden vuorovaikutuksesta, joka taas on mahdollinen vain yhteisössä, ei yksilöllisenä toimintana.

Esitetyissä kannanotoissa on tieteellisesti tärkeää se, että niiden mukaan kokonaisuus eli yhteisörikos ei ole samaa kuin osat eli yksilöiden teot yhdessä. Tässä on omaksuttu antireduktionistinen tietoteoreettinen kanta, toisin sanottu hylätty metodologinen individualismi. Samalla organisaatorikokset ja yksilörikokset on sijoitettu käsitteellisesti toisis-

¹⁰ Komiteanmietintö 1976: 72, s. 149–151.

taan laadullisesti poikkeaviin kategorioihin. Yleisemmin puhuen on korostettu organisaatioiden itsenäisyyttä suhteessa ne konstituoiviin yksilöihin, ja organisaatioiden toimintojen eroja niissä toimivien yksilöiden käyttäytymiseen.

Toisentyypisiä ovat ne valtionhallinnossa valmistuneet selvitykset, joissa on keskitytty tiettyihin talousrikollisuuden muotoihin. Viime vuosina näitä tehty esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastossa, ja ne koskevat muun ohessa rakennusalan harmaan talouden torjuntaa sekä verosaatavien perintää.¹¹ Juuri tämä on ollut ja on edelleen Markku Hirvosen ominta alaa.

Vuoden 1995 lopulla valtioneuvosto päätti tehostaa talousrikollisuuden torjuntaa, ja julkaisi erityisen ohjelman tätä varten. Helmikuun ensimmäisenä päivänä 1996 valtioneuvosto vahvisti toimintaohjelman talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi. Talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan sisältyi myös jonkin verran rahoitusta tieteelliselle tutkimukselle. Samoihin aikoihin sisäasiainministeriöön perustettiin erikoistutkijan virka, jonka tehtäviin kuuluu muun ohessa Suomessa tehtävän talousrikostutkimuksen koordinoiminen. Viran sijoituspaikka on nykyinen Poliisiammattikorkeakoulu. Saadun lisärahoituksen ansiosta on julkaistu myös muutamia tutkimuksia, joista tässä yhteydessä mainittakoon *Markku Lehtolan* ja *Kauko Paksulan* vuonna 1997 julkaistu ”Talousrikosten tilannetorjunta”. Nimensä mukaisesti siinä käsitellään pääasiassa erilaisia virallisia keinoja, joilla yhteiskunta on vuodesta 1983 asti vastustanut talousrikoksia. Teoreettisena lähtökohta, joka ei sinänsä vaikuta paljoakaan tutkimuksen pääsisältöön, on ennen muuta *Ronald Clar-ken* ja *Marcus Felsonin* (esimerkiksi 1993) tilannekohtaisen rikollisuuden teoria. Tämä lähestymistapa on individualistinen ja keskittyy rikostilan- teiden ja rikoksentekijöiden motiivien tutkimiseen.

Oikeuspoliittiset tutkimukset ja vallankäyttöön liittyvät tutkimukset. Monet Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksista voitaisiin sijoittaa myös tämän otsikon alle. Esimerkiksi edellä mainittu Hakmanin tutkimus sisältää myös oikeuspoliittisia suosituksia. Vallankäyttöön liittyvät tutkimukset ovat kiinnostavia talousrikosten taustojen sel-

¹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 11/1995 ja 15/1995.

vittämisen kannalta. Näitä ovat tehneet esimerkiksi *Jarmo Laine* (1993), *Ilkka Ruostetsaari* (1992) ja *Pertti Eilavaara* (1994).

Virkamiesten toimintaan liittyvät tutkimukset. Nämä tutkimukset ovat lähinnä hallintotieteellisiä, joskin monissa pohditaan virkamiesten toiminnan moraalialia ja virkamiesetiikkaa. Tutkimuksia ovat tehneet esimerkiksi *Juha Vartola* (1984, 1987), *Krister Ståhlberg* (1981, 1987), *Antti Kivivuori* (1979, 1984) ja *Teuvo Pohjolainen* (1985). Koska tutkimukset ovat talousrikollisuuden kannalta melko marginaalisia, en ryhdy niitä tässä yhteydessä selostamaan.

Poliisitoiminnan näkökulmasta asioita katsovat tutkimukset. Näitä ovat tehneet eräät poliisihallinnon virkamiehet ja myös käytännön kenttätöitä tekevät poliisit. Julkisuusasteeltaan tutkimukset ja selvitykset ovat eritasoisia. Jotkut ovat lähinnä poliisin sisäiseen käyttöön tarkoitettuja papereita, toiset taas julkisuutta varten tehtyjä. Monia talousrikoksia koskevia artikkeleita ja myös oikeustieteellisen lisensiaattityön velallisen rikosten selvittämisestä on kirjoittanut *Markku Salminen* (1997).

Tutkiva journalismi. Lähinnä tutkivan journalismin alueelle sijoittuu muutamia tutkimuksia, joista *Markku Lehtolan* ja *Kauko Paksulan* ”Jäävuoren huippu: Raportti talousrikoksista” (1984) on ehkä kattavin. Tässä yhteydessä kannattaa mainita lisäksi *Harri Saukkomaan* ”Kuka tarvitsi Pentti Kouria” (1991) ja *Mauno Saaren* ”Minä Christopher Wegelius” (1992).

Lehtolan ja *Paksulan* kirja keskittyy konkreettisiin rikostapauksiin. Siinä käsitellään verorikoksia, pankkirikoksia, lahjontarikoksia, valtion subventioiden väärinkäyttöä sekä korkeissa yhteiskunnallisissa asemissa olevien henkilöiden (esimerkiksi poliitikot, yritysjohtajat ja niin edelleen) sotkeutumista rikoksiin. Kirja rakentuu paljolti tapausselostusten varaan, mutta siinä käsitellään myös enemmän tai vähemmän satunnaisesti joidenkin akateemisten tutkijoiden talousrikoksiin ottamia kantoja. Kirjasta puuttuu kuitenkin systemaattinen teoreettinen erittely. Sen sijaan teoksessa tuodaan esille kriminaalipolitiikan linjauksia ja niissä ilmenneitä puutteita.

Kirjan oikeastaan ainoa teoreettinen tarkastelu on korruptiivisen rajapinnan eli julkisen vallan ja yksityisen sektorin leikkauspinnan erittely. Lähinnä *Eero Backmanin* tutkimuksiin pohjautuen todetaan, että tämä

rajapinta on laajentunut ja siitä syystä taloudellisen rikollisuuden mahdollisuudet ovat kasvaneet. Rajapinta on kasvanut siksi, että valtion suora tuki yrityksille on vähitellen kasvanut, valtiovalta huolehtii yhä enemmän talouselämän toimintaedellytyksistä, valtiokoneisto on teknistynyt eikä voi toimia ilman yrityksiltä saatavia palveluja ja tuotteita. Lisäksi varsinkin 1980-luvulla siksi, että rakentaminen vilkastui ja siihen liittyi kunnallinen kaavamonopoli.

Kaksi muuta esimerkkiä tutkivasta journalismista, Saukkomaan ja Saaren kirjat, koskevat pankkitoimintaa ja siihen liittyviä lainvastaisuuksia. Kumpikin kirja keskittyy tiettyyn henkilöön ja hänen toimintaansa. Niistä saa lähinnä kuvaa siitä, millaista pankkimaailman toiminta on sisältäpäin katsottuna. Kirjojen tarkoituksaan ei tietenkään ole olla talousrikollisuutta koskevia yleisesityksiä.

Erityisiä rikostapauksia koskevat tutkimukset. Näiden tutkimusten, populaarikirjoitusten ja tutkivan journalismin tuotosten välille on usein vaikea tehdä selvää eroa. Kyseisiä kirjoja ilmestyy lähinnä kahdesta syystä: ensinnäkin jokin pienkustantaja olettaa hyötyvänsä, kun kirjoituttaa jollakin toimittajalla nopeasti jotakin julkisuudessa näkyvästi esillä ollutta tapausta koskevan raportin. Näiden joukkoon mahtuu myös talousrikoksia. Esimerkiksi sopii *Nils Erikssonin* ”Operaatio Valco-Salora” (1979). Tässä kirjassa käsiteltiin elektroniikkateollisuuden ympärille liittyneitä rikoksia, verovirkamiesten sotkeutumista korruptioon ja eräiden puolueiden osuutta rikoksissa.

Toiseksi kirjojen syntytaustoja selittää usein omasta mielestään väärinkohdellun henkilön tarve tutkia juttua perusteellisesti ja julkaista siitä ”totuus”. Tästä esimerkkinä olkoon *Martti Sainion* ”Musta kassa” (1983). Kirjassa käsitellään Helsingin metron rakentamisen vaiheita, johon liittyi useita talousrikoksia. Näihin rikoksiin olivat tavalla tai toisella sotkeutuneet myös monet poliittiset puolueet. Sainion kirjaa ei voi pitää tieteellisenä esityksenä asiasta, vaikka siinä kuvataan erilaisiin dokumentteihin nojautuen metron ympärille liittyneitä tapahtumia.

Maailmalla on varsin tavallista, että yhdestä suuresta talousrikoksesta kirjoitetaan kirjoja, jotka täyttävät tiukimmatkin tieteellisyyden kriteerit. Myös Suomessa on julkaistu tutkimuksia tältä pohjalta. Esimerkiksi käy Paavo Isakssonin ja *Seija Virkkalan* toimittama ”Tampereen

keskustan muutos ja Tampella” (1991). Kirjassa useat kirjoittajat käsittelevät omista lähtökohdistaan vanhan Tampellan tehdasalueen uudelleen rakentamista, siihen liittynyttä vallankäyttöä ja korruptioepäilyjä. Talousrikollisuuden tutkimisen kannalta sinänsä mielenkiintoinen julkaisu on kuitenkin marginaalinen. Tutkimus sopisi hyvin esimerkiksi myös virkamiesten toimintaa käsittelevistä selvityksistä.

Turun yliopiston sosiologiset ja kriminologiset tutkimukset. Selostan lopuksi muutamia omassa oppiaineessani tehtyjä tutkimuksia. Tätä jaksoa ei ole sijoitettu artikkelin viimeiseksi sen vuoksi, että haluaisin korostaa oman tutkimustoimintamme merkitystä. Syy on yksikertaisesti se, että tämä kirja on toimitettu Markku Hirvosen 60-vuotispäivän juhlistamiseksi, ja juuri selostettavien tutkimustemme yhteydessä tutustuin Hirvoseen, jonka rooli eräissä tutkimuksissamme on ollut merkittävä.

Talousrikoksia koskevia sosiologisia ja kriminologisia tutkimuksia on tehty 1980-luvulta alkaen Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan oikeussosiologia-oppiaineen piirissä. Itse kiinnostuin talousrikollisuudesta jo 1970-luvulla, jolloin lääkkeiden markkinointia koskenutta väitöskirjaani (1977) kirjoittaessani jouduin sivuamaan erilaisia korruptiivisia ilmiöitä. Palasin aiheeseen 1980-luvun puolivälin tienoilla, jolloin julkaisin hallinnon ja rikollisuuden välisiä yhteyksiä selvittellen tutkimuksen ”Vallan rikokset” (1989). *Anne Alvesalo* tuli oppiaineeseeni tutkijaksi 1990-luvun alussa. Teimme yhdessä tutkimustyötä, jonka tuloksena syntyi vuonna 1994 kirja nimeltä ”Perspectives on Economic Crime” ja vuonna 1994 osana laajempaa tutkimushanketta teos ”Talouden varjopuoli”. Jälkimmäisen kirjan pääkohteena olivat lainvoimaiset talousrikostuomiot, jotka käytiin kattavasti läpi alioikeuksien osalta vuodelta 1991, hovioikeuksien osalta vuodelta 1992 ja Korkeimman oikeuden osalta vuodelta 1993. Tutkimuksen pääpaino oli tuomioistuimien tutkimissa talousrikoksissa. Lisäksi pohdittiin esimerkiksi piilorikollisuuden ongelmia, analysoitiin sitä, miksi syytteet raukeavat keskimääräistä useammin juuri talousrikosten osalta ja selviteltiin tuomioiden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Lisäksi tutkittiin talousrikosten aiheuttamien vahinkojen laajuutta ja tuomittujen korvausten perinnän onnistumista.

Samoihin aikoihin edellä selostettujen tutkimusten kanssa aloitettiin valtion tukien väärinkäyttöä kartoittanut tutkimus, jonka loppuraportti ”Tukien varassa” julkaistiin kirjana vuonna 1995. Tutkimus liittyi osana valtiovarainministeriön 22.3.1994 asettaman Harmaan talouden selvitystyöryhmän toimintaan. Tutkimuksen rahoittajina olivat kauppa- ja teollisuusministeriö, sisäasiainministeriön poliisiosasto, työministeriö ja Verohallitus. Tutkimuksen keskeisin tehtävä oli tukia saaneita yrityksiä koskevien tietojen vertailu verottajalla oleviin tietoihin. Tätä kautta ajateltiin voitavan selvittää myös harmaan talouden laajuutta.

Empiiriset aineistot koostuivat tukia valvoville viranomaisille tehdystä kyselystä ja viranomaisilla olleiden tietokantojen hyödyntämisestä. Viimeksi mainittujen aineistojen käyttöä selostan hiukan yksityiskohtaisemmin, koska juuri tässä kohdassa Markku Hirvonen astui mukaan kuvaan.

Pienellä tutkimusryhmällämme – Anne Alvesalo, *Erja Virta* ja allekirjoittanut – oli kyllä käsitys siitä, miten tiedot *teoriassa* voitaisiin saada. Emme sen sijaan olleet selvillä, kuinka asia pitäisi käytännössä hoitaa. Niinpä eräänä aamuna menimme Markku Hirvosen puheille, selostimme tutkimuksen toteutuksen käytännön ongelmia ja pyysimme hänen apuaan. Hirvonen innostui asiasta ja lopputuloksena oli se, että hänen avullaan saimme mukaan verohallinnon käyttämän tietojenkäsittely-yrityksen, joka toteutti monien viranomaisten tiedostojen yhdistämisen. Lisäksi tutkimuksen kannalta oli tärkeää, että verohallinto hoiti myös tietojenkäsittelystä aiheutuneet kustannukset! Viimeistään tässä vaiheessa kävi ilmi, että Markku Hirvonen on kannustava, auttava ja tutkimusmyönteinen henkilö.

”Tukien varassa” -raportista ei olisi ilman Hirvosen apua tullut niin kattavaa, millaiseksi se sittemmin muotoutui. Tietojen hankinnan kannalta on kiinnostavaa se, kuinka helposti – teknisessä mielessä – eri viranomaisten hallussa olleiden tietokantojen yhdistäminen lopulta onnistui. Saattaa olla, että tiedostojen yhdistäminen siinä laajuudessa kuin se hanketta varten tehtiin, ei onnistuisi tänä päivänä lainkaan. Kyse oli siitä, että halusimme tarkistaa tuen saajien eri viranomaisille antamien tietojen yhtäpitävyyden. Näin pääsimme tutkimaan mahdollisia väriin tietojen antamista tukien saamisen jossain vaiheessa. Mutkikkaan lupabyrokratian läpäisemiseksi Hirvosen apu oli merkittävä.

Tutkimuksessa tarvittavat tiedot kerättiin kauppaja- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja TEKES:n vuonna 1993 yrityksille myöntämistä tai maksamista tuista. Koko aineisto käsitti noin 26 000 yritykselle maksetut tuet¹². Tukia koskevia tietoja verrattiin verohallinnon tietokannassa oleviin tietoihin, palkkaturvapäätöksiä koskeviin tietoihin sekä LEL-työeläkekassan maksutietoihin.

Maksettujen tukien yhteismäärä oli noin 2,1 miljardia markkaa. Valtaosa tuen saajista oli saanut työhallinnon työllistämistukea. KTM:n alue-, pienyritys-, kuljetus-, tai vientitukea oli saanut noin 5 500 yritystä ja Teke-sin tukea 350. Näiden lisäksi noin 1 300 yritystä (5,5 %) oli saanut tukea kahdelta myöntäjältä ja 83 yritystä kaikilta kolmelta.

Varsin suuren vuoden 1993 yritystukia koskevan aineiston läpikäynnillä haluttiin saada yleiskuva tukia saavista yrityksistä. Tämän lisäksi pyrittiin testaamaan, missä määrin suuresta aineistosta on löydettävissä sellaisia riski-indikaattoreita, jotka saattaisivat viitata tukien väärinkäyttöön ja joita voitaisiin käyttää hyväksi valvontamenettelyä edelleen kehitettäessä

Tutkimuksen riskiominaisuuksilla haettiin lähinnä viitteitä tilanteista, joissa tuen kohteena olevasta yritystoiminnasta aiheutuvat verot ja maksut on laiminlyöty. Tähän viittaavina pidettiin konkurssseja ja verojäämien määriä, veroilmoitusten laiminlyöntiä ja tilanteita, joissa veroviranomaisille annetut tiedot vaikuttivat epä johdonmukaisilta myönnettyyn tukeen verrattuna.

Merkittävä piirre tukia saaneissa yrityksissä oli *verojäämien* suuri määrä. Vuoden 1993 alussa eli ennen tukien maksamista verojäämiä oli noin 3 200 yrityksellä yhteensä 313 miljoonaa markkaa. Vuoden 1995 tammikuussa oli tukia saaneista verojäämiä 5 450 yrityksellä yhteensä 1 274 miljoonaa markkaa.

Yrityksiä, joilla oli verojäämiä molempina ajankohtina, oli 2 360. Tämä merkitsee sitä, että neljänneksellä yrityksistä, joilla oli jäämiä vuo-

¹² Yritykset tunnistettiin Ly-tunnuksen perusteella. Mikäli yritys oli vaihtanut nimeä tai esimerkiksi fuusioitunut toiseen yritykseen, se saattoi esiintyä tukien saajien joukossa useammin kuin kerran. Tämän selvittäminen systemaattisesti oli tässä tutkimuksessa kuitenkin käytännössä mahdotonta. Eräiden suurten tukien osalta asia kuitenkin selvitetiin tapauskohtaisesti.

den 1993 alussa, ei ollut niitä enää tammikuussa 1995. Toisaalta 3 100 uudelle yritykselle kertyi jäämiä tammikuuhun 1995 mennessä ja jäämien kokonaismäärä kasvoi nelinkertaiseksi. Muilla kuin konkurssiin menneillä yrityksillä oli vuonna 1995 verojäämiä 4 200:lla. Näille maksettujen tukien kokonaismäärä oli 288 miljoonaa markkaa.

Tukia vuonna 1993 saaneista 26 600 yrityksestä oli vuoden 1995 maaliskuun alkuun mennessä konkurssissa tai konkurssimenettelyn tai yrityssaneerauksen kohteena 1 405 yritystä, eli 5,3 % koko aineistosta. Näille yrityksille oli maksettu tukea 103 miljoonaa markkaa. Konkurssiyrityksistä 670:llä oli verojäämiä vuoden 1993 alussa yhteismäärältään 37 miljoonaa markkaa. Vuoden 1995 alussa verojäämiä oli näistä yrityksistä 1 250:lla yhteensä 664 miljoonaa markkaa.

Veroilmoituksen tai työnantajasuorituksiin liittyvät ilmoitukset lainminlyöneitä yrityksiä oli muista kuin konkurssiin joutuneista tukien saajista noin 200. Tapauksia, joihin liittyi muun tyyppinen riski-indikaattori (ilmoittautuminen lepääväksi yhtiöksi, liikevaihdon tai palkkojen epäsuhte saatuun avustukseen) oli muutamia satoja. Näistä on pistokokein tehdyissä tarkemmissa selvityksissä osoittautunut ilmeisen epäilyksenalaisiksi muutamia kymmeniä. Suurimmalle osalle on löytynyt luonnollinen selitys ja osan selvittäminen vaatisi kirjanpidon tarkastusta. Myönnettyjen tukien yhteismäärä tämäntyyppisissä potentiaalisissa riskitapauksissa on suuruusluokaltaan muutamia kymmeniä miljoonia markkoja.

Myöhemmin Anne Alvesalo on jatkanut Poliisiammattikorkeakoulun erikoistutkijana talousrikoksiin kohdistunutta tutkimusta. Hän on ollut kirjoittajana esimerkiksi julkaisussa ”Yritykset talousrikollisuuden uhreina”¹³ ja esittänyt vuonna 2003 väitöskirjan aiheesta ”The Dynamics of Economic Crime Control”. Erja Virta on taas toiminut Markku Hirvosen johtamassa Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa. Erja Virta teki liseniaatintyön Turun yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan 2002 vertaillen ”Talouden varjopuolen” aineistoa kymmenen vuotta myöhemmin vallinneeseen tilanteeseen. Tätä ennen teimme Virran kanssa 1990-luvun toisella puoliskolla myös vakuutuspetoksia käsitelleitä tutkimuksia.

¹³ Jokinen, Häyrynen & Alvesalo 2002.

Epilogi

Talousrikostutkimuksen kukoistuskautta elettiin 1990-luvulla. Hallituskin asetti talousrikollisuuden yhdeksi rikostorjunnan painopistealueeksi. Laadittiin erityinen talousrikosten torjuntaohjelma ja palkattiin erityisiä talousrikossyyttäjiä. Myös talousrikollisuutta koskevaa tutkimusta rahoitettiin. Yliopistotasolla talousrikostutkimus on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta jäänyt vähäiseksi. Viime vuosina tutkimusta on tehty kuitenkin Poliisiammattikorkeakoulussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ei ole viime vuosina juurikaan käynnistänyt aihealueen tutkimuksia, mutta on sisällyttänyt talousrikollisuutta koskevan jakson vuosittain julkaistavaan ”Rikollisuustilanne”-katsaukseen.

Vaikka talousrikollisuuden akateeminen tutkimus on ollut suhteellisen vähäistä, hallinnon piirissä tehtävä talousrikollisuustutkimus on harmaan talouden tutkimuksen osalta vakiinnuttanut asemansa Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin piirissä. Tämä on paljolti projektia johtaneen Markku Hirvosen ansiosta.

Maailmamme kansainvälistymiskehitys luo uusia paineita myös talousrikostutkimuksen puolelle, joten ei ole mitään syytä väheksyä tähän rikollisuudenlajiin kohdistuvan tutkimuksen merkitystä. Erityisesti globaalin rikollisuuden ongelmat koskevat järjestäytyntä rikollisuutta ja talousrikollisuutta. Rikollisen toiminnan verkottuminen valtioiden rajat ylittäväksi on jo pitkään ollut tosiasia. Nyt on vain käytössä teknologiaa, joka tekee toiminnasta entistä tehokkaampaa ja helpompaa. Näihin uusiin ilmiöihin on viime aikoina, lähinnä 1990-luvulta lähtien kiinnitetty paljon huomiota myös kansainvälisen kriminaalipolitiikan tasolla. Euroopan neuvosto, Euroopan unioni ja Yhdistyneet Kansakunnat ovat kaikki olleet aktiivisia tässä asiassa. Vaikka suurimmat ongelmat ovatkin kansainvälisen rikollisuuden vastustamiskeinojen parantamisessa ja rajat ylittävän rikollisen toiminnan tutkimisessa, myös tieteellisessä rikosten tutkimisessa yleensä ja erityisesti talousrikollisuuden tutkimisessa on syytä kehittää lähestymistapoja, jotka vastaavat maailmassamme tapahtuneita muutoksia.

Lähteet

Alvesalo, A. (2003): *The Dynamics of Economic Crime Control*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 14. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu.

Alvesalo, A., Laitinen, A. & Virta, E. (1995): *Tukien varassa*. Poliisin oppikirjasarja 3/95. Helsinki: sisäasiainministeriö.

Alvesalo, A. & Laitinen, A. (1994): *Perspectives on Economic Crime*. Publications of the Faculty of Law. Criminal Law and Judicial Procedure, Series A:20. Turku.

Backman, E. (1972): *Yhteisöjen rikosoikeudellisen vastuun ongelmia*. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 3/1972. Helsinki.

Braithwaite, J. (1989): *Criminological Theory and Organizational Crime*. *Criminal Justice Quarterly* 6. 333–358.

Coleman, J.W. (1992): *The Theory of White-Collar Crime from Sutherland to the 1990s*. Teoksessa Schlegel, K. & Waisburd, D. (toim.) *White-Collar Crime Reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.

Eilavaara, P. (1994): *Pankkitukien hallinto*. Valtion vakuusrahaston ja omaisuusneuvoston Arsenal Oy:n toiminnan perusteet, valvonta ja vastuu. Kitee: Pandecta.

Eriksson, N. (1979): *Operaatio Valco-Salora*. Tampere: Kustannuspiste.

Hakman, M. (1993): *Sata konkurssia*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 121. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Huhtamäki, A. (1994): *Pankkirikokset*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Huhtamäki, A. (1993): *Luotonantajan vastuu*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Isaksson, P. (1997): Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Julkaisuja 15. Tampere.

Isaksson, P. & Virkkala, S. (toim.) (1991): Tampereen keskustan muutos ja Tampella. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta. Julkaisusarja 1/1991. Tampere.

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

Jonkka, J. (1991): Syytekynnys. Tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, n:o 187. Vammala.

Kivivuori, A. (1984): Virkatyön eettisiä näkökulmia. Julkaisussa Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B 32. Helsinki.

Kivivuori, A. (1979): Virkamiesten sidonnaisuudet ja virkamiesmoraali. Poliittikka 21. 271–285.

Komiteanmietintö 1973:1. Painovapaustoimikunnan mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1973:70. Työrikostoimikunnan mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1973:49. Ympäristörikostoimikunnan mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki.

Koponen, P. (2004): Talousrikokset rikos- ja prosessioikeuden yhtymäkohdassa: erityisesti tahallisuuden ja syytesidonnaisuuden kannalta tarkasteltuna. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Lahti, R. (1991): Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe: varallisuus- ja talousrikossäännökset, I. Lakimies 89. 258–290.

Laine, J.(1993): Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Jyväskylä: Art House.

Laitinen, A. (1977): Lääkkeiden käyttö yhteiskunnallisena kysymyksenä. Turun yliopisto, Sosiologian tutkimuksia. Sarja-B 16-Series. Turku.

Laitinen, A. (1989): Vallan rikokset. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Laitinen, A. & Alvesalo, A. (1994): Talouden varjopuoli. Poliisin oppikirjasarja 3/94. Helsinki: sisäasiainministeriö.

Lausunnot rikosoikeuskomitean mietinnöstä. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 18/1978. Helsinki.

Lausunnot työrikostoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 15/1974. Helsinki.

Lausunnot ympäristörikostoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1974. Helsinki.

Lehtola, M. & Paksula, K. (1997): Talousrikosten tilannetorjunta. Rikoksentorjunnan neuvottelukunta. Julkaisu 6. Helsinki.

Lehtola, M. & Paksula, K. (1984): Jäävuoren huippu. Juva: WSOY.

Lehtonen, A. (1986): Veropetoksesta. Jyväskylä: Suomen Lakimiesliiton kustannus.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 13/1987.

Pohjolainen, T. (1985): Virkamiehet tarvitsevat eettisiä sääntöjä ohjenuorakseen. Helsingin Sanomat 7.2.

Ruostetsaari, I. (1992): Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Tampere: Gaudeamus.

Saari, M. (1992): Minä, Christopher Wegelius. Jyväskylä: Gummerus.

Sainio, Martti (1983): Musta kassa. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.

Salminen, M. (1997): Velallisen rikosten selvittämisestä. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden laitos. Helsinki.

Saukkomaa, H. (1991): Kuka tarvitsi Pentti Kouria? Helsinki: Otava.

Ståhlberg, K. & Djupsund, G. (1981): Party-Adaptation to Post-Industrial Society. Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A 161.

Ståhlberg, K. (1987): The Politicization of Public Administration: Notes of Concepts, Causes and Consequences of Politicization. *International Review of Administrative Science* 53. 363–382.

Träskman, P.O. (1981): Taloudellinen rikollisuus ja yhteiskunta: taloudellisen rikollisuuden käsite, yleisyys ja vaikutukset. Teoksessa *Taloudellinen rikollisuus*. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisuja n:o 32. Vammala.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomukset 11/95 ja 15/95.

Varola, J. (1984): Hyvä virkamies hallintotieteellisessä ajattelussa. Julkaisussa *Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista*. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B 32. Helsinki.

Vartola, J. & af Ursin, K. (1987): Hallintovirkamieskunta Suomessa. *Julkishallinnon julkaisusarja A, N:o 2/1987*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vasara, P. (1997): Harmaan talouden tarkastusiskut. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Julkaisuja 146. Helsinki.

Viljanen, P. (1990): Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä: Suomen Lakimiesliiton kustannus.

Virta, E. & Laitinen, A. (1996): Talousrikostuomioihin liittyvä perintä. Poliisiosaston julkaisu 4/1996. Helsinki: sisäasiainministeriö.

Virta, E. (2002): Talousrikollisuuden kuva tutkimuksen ja tiedonhallinnan näkökulmasta. Empiirisenä aineistona Talouden varjopuoli -julkaisuun liittyvät seurantatutkimukset. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden julkaisusarja A:28. Turku.

4. Talousrikosoikeuden uudistamisen erityispiirteistä ja ongelmista

Raimo Lahti

Johdanto

Olen seurannut talousrikosoikeutta koskevan lainsäädännön kehitystä läheisesti 1970-luvun lopulta lähtien varsinkin rikoslain kokonaisuudistusta valmistelleen, oikeusministeriön asettaman rikoslakiprojektin johtoryhmän jäsenenä vuosina 1980–1999. Lisäksi toimin rikoslakiprojektin asettaman talousrikostyöryhmän puheenjohtajana 1980–1984. Tarkastelen tämän rikoslakiuudistuksen yleisiä tavoitteita ja keinoja sekä uudistustyössä ilmenneitä vaikeuksia ja lainsäädännön merkitystä. Lähden esityksessäni liikkeelle sanotun ajanjakson alkua ajoilta, jolloin rikoslain kokonaisuudistushankkeen suuntaviivoja asetettiin. Rikoslain kokonaisuudistuksen olennaiset osat saatiin päätökseen rikosoikeuden yleisten oppien 1.1.2004 voimaan tulleen uudistuksen (515–540/2003) myötä. Rikoslain talousrikossäännöksiä tarkistettiin vuonna 2003 (61/2003).

Viimeksi sanottujen lainmuutosten jälkeen on perusteita arvioida, mikä osuus talousrikosoikeudella on koko rikoslain kokonaisuudistushankkeessa (1972–2004) ja mitä erityispiirteitä ja ongelmia on taloudellisen toiminnan rikosoikeudellisessa sääntelyssä. Uudistetun talousrikoslainsäädännön onnistuneisuutta voi myös yrittää alustavasti arvioida tuon sääntelyn soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Aineistoni ja näkökulmani on seuraavassa suppeassa kirjoituksessa rajoittunut, sillä nojaudun lähinnä omakohtaisesta rikoslainvalmisteluun osallistumisesta kertyneeseen kokemukseeni ja eräisiin uuden lainsäädännön soveltamisesta rikosoikeustutkimuksen perusteella tehtäviin havaintoihin.¹

¹ Vrt. Lahti 1984, 1991 ja 2004.

Talousrikosoikeuden uudistaminen, rikoslakihanke ja talousrikostorjunta

Taloudellisen rikollisuuden käsite ja siihen liitetyt ilmiöt saivat maassamme 1970-luvun lopulla osakseen julkista mielenkiintoa toisaalta suurta huomiota herättäneiden rikostapausten ja toisaalta kansainvälisen keskustelun esille nostamina.

Aihepiiriin keskittyvä virallisselvitys pantiin meillä alulle vuonna 1982, jolloin oikeusministeriö asetti taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän. Tämänkin tyyppisen rikollisuuden sääntely oli tosin ollut pohdittavana rikosoikeuden kokonaisuudistusta valmistelemissä elimissä jo vuodesta 1972 lähtien, jolloin asetettiin rikosoikeuskomitea sekä sen toimintaa tukemaan tarkoitetut työ-, vero- ja ympäristörikostoimikunnat. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän vajaan vuoden valmistelema mietintö ja sen liiteosa² muodostivat silloisen peruskartoituksen taloudellisen rikollisuuden ilmenemismuodoista Suomessa ja sisälsivät suuren määrän ehdotuksia tuon rikollisuuden ehkäisy- ja kontrollitoimenpiteiksi.

Oikeusministeriön vuonna 1980 asettaman uuden rikoslain hankeorganisaation eli rikoslakiprojektin kiireisimmäksi valmistelutehtäväksi osoitettiin 1983 julkista taloutta ja taloudellista lainsäädäntöä vastaan tehtyjä rikoksia sekä niin sanottuja vaihdanta- eli varallisuusrikoksia koskevat sääntelyt. Samalla oikeusministeriö vahvisti rikoslain kokonaisuudistuksen tapahtuvaksi laajoin osareformein. Rikoslakihankkeen alussa arveltiin sen päätösvuodeksi 1984, kun työskentely todellisuudessa vaati kaksikymmentä vuotta pitemmän ajan! Vuonna 1983 valmistui mainitun taloudellista rikollisuutta selvittäneen työryhmän mietintö, joten silloin oli otaksuttavaa, että talous- ja varallisuusrikossäännöksiä uudistettaisiin samaan aikaan kun niissä tarkoitettujen rikosten muunlaista torjuntaa tehostetaan.

Talous-, vaihdanta- ja omaisuusrikoksia koskeva rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen osavaihe toteutettiin monivuotisen valmistelun jälkeen eli vuoden 1991 alusta (769–834/1990). Silloin oli kuitenkin toteutettu vain joitakin taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryh-

² OLJ 6–7/1983.

män ehdotuksista esimerkiksi uusien avustus-, kirjanpito- ja velallisrikosten ennaltaehkäisy, valvonnan ja tutkinnan parantamiseksi. Olennaisia muutoksia ei talousrikosten torjunnassa tapahtunut siihenkään mennessä, kun rikoslain kokonaisuudistuksen toisessa osavaiheessa vuonna 1995 uudistettiin muun muassa työ- ja ympäristörikoksia ja aineettomien oikeuksien loukkauksia koskevat säännökset sekä otettiin käyttöön oikeushenkilön rangaistusvastuu (578–747/1995).

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden kontrollin tehostaminen nousi kuitenkin 1990-luvun puoliväliin mennessä uudelleen poliittisen huomion kohteeksi. *Anne Alvesalo* ja *Steve Tombs* ovat eritelleet taustatekijöitä sille ja katsoneet vuosikymmenen alun taloudellisen taantuman ja pankkikriisin luoneen pohjan muutokselle.³ Kymmenvuotiskautena 1996–2005 on ollut voimassa kolme valtioneuvoston päätöksiin perustuvaa näiden ilmiöiden torjuntaohjelmaa (1996, 1998 ja 2001). Niistä kahdella ensimmäisellä eli vuosien 1996–1998 ja 1999–2001 talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmalla tähdättiin etenkin julkiseen tulo- ja menorahoitukseen kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseen ja elinkeinoelämän terveen kilpailun ja toimintaedellytysten parantamiseen. Kolmannen, vuosien 2002–2005 torjuntaohjelman tavoitteena on torjuntatyön vakiinnuttaminen osaksi viranomaisten perustoimintaa.⁴ Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti perustettiin erillisellä valtioneuvoston periaatepäätöksellä 16.3.2000. Vahvistaessaan kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valtioneuvosto päätti samalla, että Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiä jatketaan vuoden 2005 loppuun saakka.⁵ Tässä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa sen päällikkö *Markku Hirvonen* on ollut avainasemassa.⁶

³ Alvesalo & Tombs 2001; Alvesalo 2003, s. 42–47.

⁴ Ks. näistä ohjelmista tiivistetysti SM:n työryhmäraportti 2004, s. 3. Ks. myös Lehtola ja Paksula 1997.

⁵ Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminta vuosina 2001–2002, VIRKE 11.3.2003.

⁶ Ks. viimeksi Hirvonen ja Poutanen.

Talousrikosoikeuden tavoitteista ja vaikutuksista talousrikostorjunnassa

Uudistetun talousrikosoikeuden tavoitteet on nähtävä rikoslain kokonaisuudistuksen yleisiä tavoitteita vasten. Rikosoikeuskomitean uudistustyölle asettama tärkein tehtävä oli harkita, mistä on rangaistava ja miten ankarasti. Tekojen rangaistavuuden ja säädettävien rangaistusuhkien määrittämiselle esitettiin malli, jonka mukaan ensiksi on arvioitava tekotyypin haitallisuutta ja paheksuttavuutta sekä sitten vielä pohdittava mahdollisen kriminalisoinnin etuja ja haittoja muihin sääntelyvaihtoehtoihin verrattuna. Komitea tähdensi rikosoikeudelliselle järjestelmälle tunnusomaista vaikutusta: rangaistusuhkien välillistä, vertauskuvallista merkitystä. Rikossäännöksillä osoitetaan, mitkä ovat yhteiskuntajärjestykselle keskeisiä kieltoja ja käskyjä. Rangaistusuhkien olemassaololla ja käytäntöön soveltamisella ilmaistaan yhteiskunnan arvovaltainen paheksuminen ja siten muokataan kansalaisten oikeus- ja moraalikäsitteitä.⁷

Rikoslakiuudistuksen esitöistä heijastuu perusteltu uskomus rikosoikeudellisen järjestelmän yleispreventiiviseen vaikutukseen ja tuon järjestelmän oikeudenmukaisuuden ja humanisuuden vaalimiseen. Rikollisuuden ja sen haittojen vähentäminen edellyttää monipuolista ja vaikuttavaa rikosentorjuntaa ja rikosoikeudellista kontrollijärjestelmää. Rikosoikeudelliselta kontrollijärjestelmältä odotetaan uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä, eli sen toimintakykyisyyteen tulee voida uskoa ja toiminnan tasapuolisuuteen luottaa. Rangaistusuhkien tai yksittäisten rangaistusten ankaruustaso on vain osa koko järjestelmän toimintakykyyn vaikuttavista seikoista.

Selostetun perusteella on ilmeistä, ettei pelkästään talousrikossäännösten ajanmukaistamisella ja niiden rangaistusuhkien saattamisella oikeudenmukaiseen suhteeseen perinteisten varallisuusrikosten rangaistusuhkien kanssa saavuteta tavoiteltua talousrikostorjunnan tai -kontrollin vaikuttavuutta. Rikosoikeudellisen järjestelmän tehokkuus on ratkaisevasti riippuvainen koko rikosprosessista eli rikosvastuuseen saattamisesta

⁷ Ks. Komiteamietintö 1976:72, II–IV luku.

vastaavien eri viranomaisten (valvonta-, poliisi- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomioistuinten) toimintaedellytyksistä.⁸

Rangaistusuhin varustetuilla rikossäännöksillä on talousrikostorjunnassa ja -kontrollissa silti oma tärkeä merkityksensä siten kuin rikosoikeuskomitea asian ilmaisi. Tosin niin Suomen kuin muidenkin maiden rikoslakiuudistuksia valmisteltaessa on käyty vilkasta kriittistä keskustelua siitä, soveltuuko rikosoikeudellinen järjestelmä taloudellisen toiminnan väärinkäytösten kontrolliin taikka työturvallisuuden tai ympäristönsuojelun edistämiseen vai jääkö rikoslaki puhtaasti symboliseksi. Tämän vuoksi on syytä tarkemmin selvittää, mitä erityisiä piirteitä ja ongelmia tämän erityisalueen rikosoikeudelliseen sääntelyyn ja soveltamiseen liittyy. Aloitan tarkastelun esittelemällä, mitä näistä seikoista tiedostettiin tai mitkä olivat ennakoitavissa jo lainvalmistelu- ja säätämisvaiheessa. Sen jälkeen on mahdollista arvioida samoja kysymyksiä 15 vuotta käytännössä sovelletun ja sinä aikana tarkistetun lainsäädännön perusteella.

Talousrikosoikeuden sääntelyn erityispiirteitä

Taloudellisen rikoksen tai talousrikoksen käsitteelle ei ole tähän päivään mennessä annettu tarkkaa rikosoikeudellista sisältöä, vaan sitä käytetään yleisimmin väljähkössä kriminaalipoliittis-kriminologiseksi luonnehdittavassa merkityksessä. Rikosoikeuskomitea (1976) erotti taloudellista lainsäädäntöä vastaan ja julkista taloutta vastaan tehdyt rikokset. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä (1983) sisällytti käsitteen alaan elinkeino- ja yritystoiminnassa sekä muuten taloudellisen toiminnan yhteydessä tehdyt taloudelliseen hyötyyn tähtäävät rikokset. Tämä jälkimmäinen määritelmä on vähäisin muunnelman saanut hyväksynnän muun muassa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmissa ja poliisihallinnossa.

Uudistetun rikoslain lukujen nimissä näkyvät muun muassa rikokset julkista taloutta vastaan eli vero- ja avustusrikokset (RL 29 luku) sekä taloudellista lainsäädäntöä vastaan tehtyjen rikosten ryhminä elinkeinori-

⁸ Ks. yleisesti esim. Ohisalo 2004.

kokset (RL 30 luku) ja säännöstelyrikokset (RL 46 luku). Kun vero-, avustus- ja säännöstelyrikossäännöksillä pyritään suojaamaan ensi sijassa kansantalouden toimintamahdollisuuksia, elinkeinorikoksia koskevilla säännöksillä tähdätään lähinnä talouselämän toimintaedellytysten turvaamiseen. Elinkeino-, yritys- ja niihin rinnastettavassa taloudellisessa toiminnassa tehdyt rangaistavat teot eivät rajoitu mainituissa luvuissa säänneltyihin, vaan täyttävät usein varallisuusrikosten tunnusmerkistöjä (kuten RL 36 luvun petos- tai epärehellisyysrikosten taikka RL 39 luvun velallisrikosten tunnusmerkistöjä). Siten osa varallisuusrikossäännösten nojalla arvosteltavista tekemuodoista luetaan kriminaalipoliittis-kriminologisista syistä talousrikoksiin, eikä luokittelu ole johdonmukaisesti tehtävissä pelkästään rikostyypeittäin eli rikostunnusmerkistöjen mukaan. Käsitän talousrikoksen tässä kirjoituksessa sanotuin tavoin laajasti.

Rikoslain kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa rikoslakiin sisällytetyt säännökset työ- ja ympäristörikoksista (RL 47–48 luku) sekä eräiden aineettomien oikeuksien loukkaamisesta (RL 49 luku) samoin kuin rahanpesurikoksia ja arvopaperimarkkinarikoksia koskevat säännökset (RL 32 luku, 1304/1993 ja 61/2003; 51 luku, 475/1999 ja 300/2005) ovat laajentaneet talousrikosten kirjoa. Rahanpesu- ja arvopaperimarkkinarikosten sääntelyn taustalla on ollut kansainvälis- tai eurooppaoikeudellisia kriminalisointivelvoitteita, ja Euroopan unionin oikeudella on myöhemmin ollut vaikutusta muihinkin rikoslain säännöksiin, kuten muun muassa avustus- ja verorikossäännöksiin (814/1998).

Kaikessa rikoslainsäädännön kirjoittamisessa tulee kiinnittää huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämään epätasällisen rikoslain kieltoon sekä rikosoikeuden käyttöä rajoittaviin kriminalisointiperiaatteisiin, jotka nykyään – perusoikeusuudistuksen jälkeen – johdetaan ensi sijassa yleisistä perusoikeuksien rajoitusperiaatteista.⁹ On olemassa jännite vastakkaisiin suuntiin vaikuttavien pyrkimysten kesken: Toisaalta laillisuusperiaatteesta johtuvan epätasällisyyskiellon vuoksi rikostunnusmerkistöt tulisi kirjoittaa mahdollisimman tarkkarajaisiksi. Toisaalta talousrikossäännösten tulisi mahdollistaa niiden toimintaympäristöissä ja tekotavoissa tapahtuvia tulkinnan muutoksia enemmän kuin

⁹ Ks. näistä kysymyksistä esim. Lahti 1996 ja Melander 2002.

on yleensä tarpeen perinteisiä omaisuusrikoksia koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Paheksuttavat oikeushyvien loukkaukset ja tekotavat on sellaisten perinteisten omaisuusrikosten kuin varkaus- ja vahingonteon (RL 28:1 ja 35:1) perustunnusmerkistöissä helpohkoa kirjoittaa kohtuullisen tarkkarajaisesti ja merkitykseltään vakiintuneita käsitteitä käyttäen, kun taas (laajasti ymmärrettävien) talousrikosten tekotapojen kriminalisoimiseksi joudutaan tunnusmerkistöissä huomattavassa määrin turvautumaan normatiiviselle harkinnalle sijaa antaviin käsitteisiin ja rangaistussäännökset kirjoittamaan entistä yleisluonteisemmin. Nuo käsitteet ovat usein vahvasti sidoksissa tekojen toimintaympäristöjä sääntelevään aineelliseen lainsäädäntöön ja myös taloustieteelliseen käsitteistöön, vaikka vankeusuhkaiset rangaistussäännökset on pyritty keskittämään rikoslakiin ja kirjoittamaan muodollisesti mahdollisimman itsenäisesti ilman viittauksia erillislainsäädäntöön. Sellaisten rikostunnusmerkistöjen ulottuvuuden harkintaan sisältyy tyypillisesti hankalaa rajankäyntiä kielletyn ja sallitun riskinaiheuttamisen tai menettelytavan kesken taloudellisessa toiminnassa. Tällaisilla rikossäännöksillä suojeltavat oikeushyvät eivät yleensä rajoitu yksilöllisiin etuihin, ja niillä on usein laajennettu rangaistavuutta vaarantamisvastuun eri muotoihin. Kaikki nämä seikat lisäävät kiperien tulkintaongelmien esiintymistä.

Edelleen on huomattava, että oikeushenkilön toimintapiirissä tehdyistä rikoksista vastuuseen saattamiseen liittyy erityispiirteitä, joita ei ole ollut mahdollista hallita perinteisten osallisuussäännösten tai laiminlyöntivastuuopin avulla.¹⁰ Oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöönotto (1995) merkitsi uuden vastuumuodon omaksumista näissä ns. organisaatorikoksissa. Työ- ja ympäristörikoslukuihin otettiin erityiset yksilöllisen vastuun kohdentumista koskevat säännökset (RL 47:7 ja 48:7). Rikosoikeuden yleisten oppien uudistuksessa (2003) sisällytettiin osallisuussäännösten yhteyteen säännös oikeushenkilön puolesta toimimisesta (RL 5:8).

¹⁰ Ks. tarkemmin esim. Lahti 1998.

Rikosoikeuden yleisten oppien soveltavuuteen liittyy muitakin ongelmia. Eräs talousrikoksille tunnusomainen piirre on, että yksittäisten tekojen sijasta on monesti tärkeää arvottaa tekosarjoja, niiden ilmentämää kokonaisjärjestelyä ja niiden tarkoitusperiä, jopa eräänlaista ”systeemi-vääryyttä”. Tähän nähden on ristiriidassa tai ainakin jännitteisessä suhteessa se perinteisen rikosoikeusajattelun vaatimus, jonka mukaan rikosvastuu edellyttää yksittäisteon ilmentämää syyllisyyttä ja rikostunnusmerkistön kuvauksesta on mahdollisimman tarkkarajaisesti ilmentävä tekoa, teko-olosuhteita ja teon mahdollista seurausta luonnehtivat tunnusmerkistökijät.¹¹ Onkin esitetty väite perinteisten rikosoikeusdoktriinien huonosta ja kärjistyneimmillään mahdottomasta soveltumisesta talousrikoksiin.¹²

Kokemuksia talousrikosoikeuden lainvalmistelusta

Rikoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa pyrittiin kriminalisoinneista päätettäessä soveltamaan niin sanottua elämänaluetarkastelua perinteisen oikeushyvälähtöisen rangaistussääntelyn täydennyksenä.¹³ Käytännön valmistelutyössä oli kuitenkin keskeistä selvittää voimassa olleen oikeuden soveltamisessa ilmenneitä ongelmia ja mahdollisia rangaistavuuden aukkoja. Taloudellisen toiminnan alueella rikosoikeudellisen sääntelyn ala laajeni ja rangaistavien teko tyyppien rangaistustaso keskimäärin ankaroitui.

Talousrikossäännöksiä valmisteltaessa ei ollut juurikaan mahdollisuuksia kriminalisointien todelliseen hyöty–haitta -vertailuun, varsinkin kun jo hankkeen alkuvaiheessa otettiin kanta, ettei varsinaiselle rikosoikeudelliselle järjestelmälle vaihtoehtoisia, rankaisullisia hallinnollisia seuraamusjärjestelmiä kehitetä rikoslakihankkeen osana. Siten esimerkiksi myöhemmin kilpailunrajoituksia, EU-avustusten väärinkäytöksiä ja viimeksi arvopaperimarkkinoita varten käyttöön otettuja rankaisullisia maksuseuraamuksia ei järjestelmällisesti selvitetty rangaistusseuraamus-

¹¹ Ks. Lahti 2004, s. 14.

¹² Alvesalo 2003, s. 14 ja 51–52 viittauksineen.

¹³ Ks. laajemmin Lahti 1978.

ten vaihtoehtoina. Tämä oli jälkikäteen ajatellen huomattava puute lainvalmistelussa.

Kriminalisointiperiaatteista oli saatavissa tukea sen kaltaiselle lainsäätäjän punninnalle, että kun esimerkiksi elinkeinorikossäännöksillä suojeltava perimmäinen etuus on talouselämän toimintaedellytysten turvaaminen, rikosoikeudellinen sääntely itsessään ei saa tarpeettomasti rajoittaa yksilöllistä tai elinkeinovapautta. Kriminalisoinnin ultima ratio-rajoituksesta (viimekätisydestä) ja suhteellisuusperiaatteesta on johdettavissa varovaisuusperiaate rangaistavuuden rajojen harkintaan. Esimerkiksi se, että talous- ja varallisuussäännöksissä on pääsääntöisesti säädetty vain tahallisenä syyksiluettavat teot rangaistaviksi, on ymmärrettävissä tätä taustaa vasten. Vastaavasti törkeitä tekemuotoja koskevia tunnusmerkistöjä ei säädetty kaikkia talousrikosten tekotyyppejä varten. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen epätäsmällisyyskielto ja sen taustatavoitteet taas saivat suhtautumaan pidättyvästi sellaisiin rikostunnusmerkistön muotoiluihin, joissa taloudelliset väärinkäytökset olisi määritelty hyvin väljästi¹⁴; perinteisesti on puhuttu rikosoikeuden fragmentaarista luonteesta. Samoin torjuttiin esimerkiksi sellainen rikosvastuun laajennus, joka olisi nimenomaisesti kriminalisoinut laittomien taloudellisten toimenpiteiden taustavaikuttajien (kuten rahoittajien) toiminnan¹⁵.

Luku- ja muu lakisystematiikka, rikostunnusmerkistöjen rakenne ja rangaistusuhat pyrittiin talousrikossäännöksiä laadittaessa muotoilemaan niin, että talous- ja varallisuusrikossäännökset muodostaisivat sisäisesti mahdollisimman johdonmukaisen (koherentin) kokonaisuuden ja olisivat linjassa rikoslain kokonaisuudistuksen yleisten tavoitteiden kanssa. Siten uudistustyössä pyrittiin noudattamaan yhtenäisiä kriminalisointiperiaatteita ja rikossäännösten kirjoittamisperusteita. On kuitenkin huomattava, että aiemmin omaksutut lainsäädäntöratkaisut ja niiden myötä muodostunut oikeustila hillitsivät halukkuutta lakisystematiikan muutoksiin. Esimerkiksi velallisen rikosten systematiikassa säilytettiin myöhemmin käy-

¹⁴ Vrt. esim. liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin sitä koskevassa laissa (1059/1985)

¹⁵ Vrt. kuitenkin RL 5:8 ja 30:9–10 (2003), joiden mukaan rikosvastuu voidaan kohdentaa myös tosiasiallista päätösvaltaa käyttävään.

tännössä ongelmalliseksi osoittautunut tekotyypin (RL 39:1–2) jaottelu sen mukaan, onko kysymys velkojen varallisuusaseman todellisesta vai näennäisestä huonontamisesta. Edelleen kriminalisointiperiaatteiden valossa riidanalainen säännös voi tulla sijoitetuksi sille huonosti sopivaan luku- tai säännösyhteyteen. Tästä sopii esimerkiksi verorikkomus (RL 29:4), joka on korostuneesti veronsaajan asemaa turvaava hallinnollinen tehostekriminalisointi rangaistusarvoltaan vakavampien vero- ja avustusrikossäännösten yhteydessä¹⁶.

Uudistamisideoita haettiin oikeusvertailun perusteella Suomeen rinnastettavista maista – etenkin Ruotsista ja Saksasta, joissa oli samoihin aikoihin vireillä talousrikossääntelyiden uudistamista. Esimerkiksi avustusrikoksia koskeviin säännöksiin saatiin Saksasta esikuva. Uuskriminalisointien intoa rajoitti edellä mainittu varovaisuusperiaate, vaikka siis rikoslain kokonaisuudistus on laajentanut rangaistavan käyttäytymisen alaa.

Talousrikosoikeuden soveltamisongelmia ja sääntelyn onnistuneisuuden arviointia

Edellä on ilmennyt, että talousrikosoikeuden soveltamiseen on – säännösten saamaan sisältöön ja muotoon nähden – jo ennakolta voitu olettaa liittyvän keskimääräistä enemmän ongelmia. Kiperiä tulkintapauksia esiintyy runsaasti, koska rangaistussäännökset ovat aiempaa yleisluonteisempia ja tunnusmerkistöt sisältävät paljon normatiivisia käsitteitä. Säännösten soveltamisessa noudatettavien tulkintojen vakiintuminen edellyttää oikeuskäytännön ja -tieteen myötävaikutuksella tapahtuvaa voimassa olevan oikeuden kehittämistä. Tämä vaatii aikaa.

Korkeimman oikeuden merkittäviä talousrikoksia koskevia ennakkopäätöksiä saadaan huomattavalla viiveellä ja niiden sisältämät oikeusohjeet ovat fragmentaarisia, eli vasta lukuisten samojen säännöksiä koskevien ennakkopäätösten perusteella säännösten tulkinnat täsmentyvät. Esimerkiksi velallisen rikoksissa ensimmäiset merkittävät ennakkopäätökset annettiin viisi vuotta uudistuksen jälkeen (KKO 1995:64 ja 163).

¹⁶ Ks. tarkemmin Lahti 1991, s. 268.

Verorikkomuksen maksukyvyttömyystunnusmerkin tulkintaa koskevat ensimmäiset ennakkopäätökset annettiin niin ikään viitisen vuotta säännöksen voimaantulon jälkeen (KKO 1995:137 ja 1996:35) ja erityisen merkittävä ratkaisu lähes kymmenen vuoden jälkeen (KKO 2004:46). Oikeushenkilön piirissä tehdyistä rikoksista vastuun kohdentumisen periaatteet ovat täsmentyneet vasta usealle vuosikymmenelle ajoittuneiden ennakkopäätösten perusteella, ja tosiasiallista päätösvaltaa käyttävän vastuuasema selkiintyi parinkymmenen vuoden aikaisen vaihtelevan oikeuskäytännön jälkeen vasta vuoden 2001 ratkaisuilla (KKO 2001:85–86) – kaksi vuotta ennen tämän vastuuperusteen kirjaamista lakiin (RL 5:8 ja 30:9–10).

Oikeustieteen talousrikosoikeuteen kohdistama huomio on 1990-luvun loppupuolelta alkaen kasvanut, ja se on ollut jatko-opintojen ja pro gradu -töiden ohjauksessa painopistealueitani. Useat julkaistut hyvätasoiset liseniaatin- ja väitöstutkimukset ovat luoneet metodologista ja teoreettista perustaa tämän oikeusalan kehittämiseksi ja systematisoimiseksi ja tulkinneet talousrikossäännöksiä.¹⁷

Tärkeä talousrikosoikeuden soveltamista koskeva kysymys on, missä määrin sen oikeuslähde- ja laintulkintaopissa ja muissa yleisissä opeissa on erityispiirteitä. Olen itse puhunut talousrikosoikeuden eriytyemisestä ja tarkoittanut tällä sitä, että rikosoikeudessa yleisesti sovellettavat opit (periaatteet ja käsitteet) sekä niiden ja oikeussääntöjen muodostama oikeusjärjestelmä mahdollistavat joustavuutta ja mukautumista dynaamisiin talousrikossäännösten tulkintoihin.¹⁸ Olen tällä muotoilulla puoltanut maltillista kantaa rikosoikeuden jonkinasteisen eriytymisen hyväksymisessä. On toki tiedostettava myös sellaisen eriytymisen vaaratekijät eli ennen kaikkea se, että talousrikosten vastuun ja siihen saattamisen edellytyksiä ruvettaisiin yleisesti soveltamaan ankarammin kuin muilla rikosoikeuden osa-alueilla. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate perus- ja ihmisoikeuskäytännön mukaisine sovelluksineen asettavat joka tapauksessa takarajo-

¹⁷ Tutkimuksista kokoavasti ks. Lahti 2004, s. 5–9 ja mainituista väitöskirjoista Kurenmaa 2003 ja Koponen 2004 Helsingin yliopistosta sekä Tapani 2004 Turun yliopistosta.

¹⁸ Lahti 2004, 12. Samansuuntaisesti Tapani 2004, s. 99–102.

ja. Toisaalta on tunnistettava perinteisten rikosoikeuden yleisten oppien modifiointitarve, joka johtuu siitä, että nuo opit eivät kaikilta osin vaikeuksitta sovellu talousrikosten käsittelyyn ja kuitenkin rikoslakiuudistuksemme keskeisenä sisältönä on juuri talousrikosoikeuden uudistaminen. Yksittäisiä rikostunnusmerkistöjä tarkistamalla voidaan osaltaan vähentää painetta yleisten oppien perusteettomaan muuntelemiseen.¹⁹

Olen äskettäin rikosoikeudellisesta oikeuslähde- ja lainsoveltamisopista kirjoittaessani korostanut eri tulkinta- ja argumentointitapojen monipuolista hyödyntämistä seuraavaan tapaan: ²⁰ Kielipillisen tulkinnan lisäksi on erityisesti huomattava teleologisen ja siihen läheisesti liittyvän systemaattisen tulkinnan merkitys. Ihmis- ja perusoikeusajattelun voimistuttua on myös kiinnitettävä huomiota etenkin laillisuusperiaatteen tausta-arvoihin, jolloin ne ovat usein vastapainona teleologisen tulkinnan taustana oleville kriminaalipoliittisille hyötynäkökohdille. Lainsovelluksen puolesta ja vastaan -punnintatilanteessa on tuomion perusteluiden seikkaperäisyydelle ja avoimuudelle asetettava erityisiä vaatimuksia eikä tulkinta-argumenttien etusijajärjestys kielipillisen tulkinnan lähtökohtaa lukuun ottamatta ole yleisesti määrättävissä. Erisuuntaisten perustelujen vakuuttavuutta on arvosteltava muun muassa säännös- ja toimintaympäristökohtaisesti sekä sen mukaan, miten kauas säännöksen soveltamisen ydinalueelta ja keskeisimmästä suojelutarkoituksesta edetään.

Talousrikosoikeutta sovellettaessa viimeksi sanotuilla seikoilla on erityinen painoarvo. Tarvitaan myös edelleen teoreettis-metodologista kehittelyä, jotta kysymykseen tulevien normien ja tosiasioiden riittävä vastaavuus arvioitaisiin ottamalla asianmukaisesti huomioon niin rikosoikeudellista tulkintaa kuin konkreettista lain soveltamista rikosproses- sissa ohjaavat periaatteet.²¹

Arvioitaessa rikoslain kokonaisuudistuksessa ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa (1990, 1995) uudistettujen talousrikossäännösten onnistuneisuutta tärkeä mittari on, miten pian näiden säännösten tarkistaminen on ajankohtaistunut. Seuraava luettelo osoittaa, että varsin pian muutok-

¹⁹ Vrt. yleisesti Rautio 2005.

²⁰ Lahti 2005.

²¹ Viimeksi sanotun johdosta kokoavasti ks. Ohisalo 2004, s. 22–34.

sia jouduttiin tekemään. Ensinnäkin pankkikriisin yhteydessä tehdyissä väärinkäytöksissä luottamusaseman väärinkäyttö (RL 36:5) osoittautui ongelmalliseksi säännökseksi asianomistajalähtöisen syytejärjestelyn ja siihen liittyvän erityisen vanhentumisajan vuoksi. Syyteoikeutta laajennettiin, samalla kun tarkistettiin velallisen rikoksia koskevia säännöksiä (317/1994). Isompi talousrikossäännösten tarkistus toteutettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen (1998) tehtäväksiannon perusteella. Tosin silloin rajoituttiin kiireisintä uudistusta vaativiin korjauksiin, kuten kirjanpitorikos- ja rahanpesusäännösten uusimiseen (61/2003). Samalla muutettiin oikeushenkilön rangaistusvastuun sääntelyä (RL 9 luvussa), jotta se ei jäisi vain symboliseksi, tehottomaksi vastuun muodoksi, kuten kahdeksana ensimmäisenä soveltamisvuonnaan.

Edellä olen jo todennut, että kansainvälis- ja eurooppaoikeudelliset kriminalisointivelvoitteet ovat 1990-luvulta lähtien vahvasti vaikuttaneet etenkin rahanpesu- ja arvopaperimarkkinarikosten sääntelyyn. Euroopan unionin niin sanottu yhteisöpetossopimus (1998) on johtanut avustus- ja veropetossäännösten eräisiin muutoksiin (814/1998). Jo ennen tätä veropetoksen (RL 29:1) tekotapoihin lisättiin määrätynlainen laiminlyönti (1228/1997).

Lopuksi

Eduskunnan lakivaliokunta lausui rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen esitystä käsitellessään, että ”rikoslain pitäisi täyttää tehtävänsä jopa vuosikymmeniä kohtuullisen vähin muutoksin yhteiskunnan ja ihmisten elämänolojen muuttumisesta huolimatta”²². Edellä kuvattu talousrikosoikeuden muutosvauhti on ollut nopeampi kuin lainattua lausumaa kirjoitettaessa ajateltiin. Silloin ei myöskään osattu ennakoida kansainvälis- ja eurooppaoikeudellisten kriminalisointivelvoitteiden kasvua senkään takia, ettei Euroopan yhteisöihin liittyminen ollut poliittisesti ajankohtaista.

²² LaVM 6/1990 vp, 4.

Kun lukee *Hirvosen* ja *Poutasen* tuoretta raporttia talousrikollisuudesta, on pääteltävissä näiden rikollisuuden ilmenemismuotojen olevan entistä kirjavampia, monimutkaisempia ja kansainvälisempiä: ”Talousrikollisuuden ilmenemismuodot ulottuvat arkipäivän harmaasta taloudesta kansainvälisten suuryritysten kirjanpitojärjestelyihin. ... Talousrikollisuus on suunnitelmallista ja yhä suuremmassa määrin ammattimaista. Kansainvälisyyden lisääntyminen näkyy sen kaikilla tasoilla.”²³

Tällainen kehitys on voimistuva haaste viranomaisten toiminnalle, niiden yhteistyölle ja rikosasiain kansainväliselle yhteistyölle. Niin ai-neellista lainsäädäntöä kuin rikoslakiakin on myös varauduttava uudistamaan entistä ripeämmässä tahdissa, jotta väärinkäyttöksiin pystytään vastaavasti puuttumaan – olkoonkin että lainsäädäntöuudistukset tapahtuvat aina viiveellä.²⁴

Rikoslainsäädännölle asetettaviin laatuvaatimuksiin ja lainvalmistelun perusteellisuuteen on eduskunnan lakivaliokunta vastikään kiinnittänyt huomiota käsitellessään rikoslain 29 lukuun ehdotettavia työeläkeva-kuutusmaksupetossäännöksiä; lakivaliokunnan vähemmistö jopa puolsi kestäättömien kriminalisointiperustelujen vuoksi näitä rangaistussään-nöksiä koskevan lakiehdotuksen hylkäämistä.²⁵

Kuvatunlainen kehitys on haaste myös talousrikosoikeuden alan lainopilliselle, empiiriselle ja kriminaalipoliittiselle tutkimukselle, jotta lainsäädäntöelimillä sekä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisilla on ajan-mukaisia juridisia välineitä arvioida ja selvittää epäilyksen- ja syyt-teenalaisia tekotapoja. Tutkimustyön avulla on edelleen kehitettävä talo-usrikosoikeuden yleisiä oppeja.

²³ Hirvonen & Poutanen 2005, s. 2.

²⁴ Ks. myös Rautio 2005, s. 314–315.

²⁵ LaVL 19/2005 vp.

Lähteet

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001): The Emergence of a "War" on Economic Crime: The Case of Finland. *Business and Politics* 3. 239–267.

Alvesalo, A. (2003): *The Dynamics of Economic Crime Control*. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.

Hirvonen, M. & Poutanen, M. (2005): Talousrikollisuus ja harmaa talous vuoden 2005 alkaessa. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti.

Komiteanmietintö 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1977.

Koponen, P. (2004): Talousrikokset rikos- ja rikosprosessioikeuden yhtymäkohdassa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kurenmaa, T. (2004): *Sisäpiirintiedon väärinkäyttö*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Lahti, R. (1978): Rikosoikeuskomitean kriminalisointeja koskevat ehdotukset. *Lakimies* 76. 808–833.

Lahti, R. (1984): Taloudellinen rikollisuus ja rikosoikeusuudistus. *Suomen Poliisilehti* 64. 200–204.

Lahti, R. (1991): Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe: varallisuus- ja talousrikossäännökset. I, II ja III. *Lakimies* 89. 258–290, 873–901 ja 1168–1201.

Lahti, R. (1996): Perusoikeusuudistus ja rikosoikeus. *Lakimies* 94. 930–939.

Lahti, R. (1998): Rikosvastuun kohdentamisesta yhteisössä ja sen sääntelystä. *Lakimies* 96. 1271–1284.

Lahti, R. (2004): Talousrikosoikeuden yleisistä opeista. Teoksessa Lahti, R. & Koponen, P. (toim.) Uudistuva talousrikosoikeus. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys. 3–16.

Lahti, R. (2005): Rikosoikeudellisesta oikeuslähde- ja lainsoveltamisopista. Teoksessa Huovila, M., Lahti, R. & Ojala, T. (toim.) Rikostuomion perusteleminen. Helsinki: Helsingin hovioikeus. 100–112.

Lakivaliokunnan lausunto (LaVL) 19/2005 vp hallituksen esityksen 45/2005 vp johdosta.

Lakivaliokunnan mietintö (LaVM) 6/1990 vp hallituksen esityksen 66/1988 vp johdosta.

Lehtola, M. & Paksula, K. (1997): Talousrikosten tilannetorjunta. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Melander, S. (2002): Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 100. 938–961.

Ohisalo, J. (2004): Talousrikosprosessin teoriaa ja käytäntöä. Teoksessa Lahti, R. & Koponen, P. (toim.) Uudistuva talousrikosoikeus. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys. 17–48.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisut 6–7/1983. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö ja sen liiteosa. Helsinki.

Rautio, I. (2005): Ekonomisk brottslighet och straffrättens allmänna läror – lönar sig brott? Teoksessa Forhandlingerne ved Det 37. nordiske Juristmøde i Reykjavík. Bind I. Reykjavík: Den islandske Styrelse. 299–315.

Sisäasiainministeriön (SM) työryhmän loppuraportti (2004): Talousrikos-
torjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen. Sisäinen turvallisuus
36/2004.

Tapani, J. (2004): Petos liikesuhteessa. Talousrikosoikeudellinen tutkimus. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminta vuosina 2001–2002. VIRKE 11.3.2003. Helsinki.

5. Economic Crime Control in a Cold Climate? – Some Notes from England

Steve Tombs

To begin at the beginning: a cold January

I have long studied corporate crime, one aspect of what Nordic states refer to as ‘economic crime’. And across the world, there are of course many other students of economic crime, though these pale into insignificance compared to the millions who teach and study so-called ‘real crimes’, those crimes of the relatively powerless with which politicians, criminal justice systems and the media are fixated. Now, although there are quite rightly numerous areas of disagreement among students of economic crime, perhaps one thing upon which we all agree is that regulation tends to be relatively lenient vis-à-vis the business sector, and that non-enforcement of law is the most frequently found characteristic of regulation¹.

So of course I was more than intrigued when I first learnt of the Finnish ‘war’ on economic crime when meeting *Anne Alvesalo* in Liverpool in July 1999. And it was barely six months after that meeting that I found myself visiting Helsinki for the first time, in January 2000, to begin a one-year research project. The aim of the project that Anne and I had established was to examine the conditions that gave rise to the Finnish initiative to combat economic crime that culminated in the 1996 Action Plan.

Now, beginning research on a complex topic in a society about which one knows little is in many respects a recipe for disaster, enough to make a so-called experienced academic literally shiver. And, really, I knew next to nothing about Finland. I knew of Nokia (though did not *own* a mobile phone – something which had to change once I began to

¹ Snider 1993.

visit the country where the mobile was at the centre of social relations); about some Finnish sportspeople (always referred to here, whatever their sport, as ‘Flying Finns’); of *Sibelius* and *Kaurismaaki*; of a country where nights and days could be long, and where people ate reindeer and visited sauna; and, of course, of the Anglicised tales of Lapland so central to an infant’s anticipation of 25th December. And Finland was cold, I knew that. Or at least I *thought* I knew. But just how cold I was to learn at 4 in the morning in early January 2000, as I stood shivering at a Helsinki taxi rank, some ten hours after arriving for my first time in the country (Ten hours spent, stupidly – or perhaps wisely, depending upon your point of view – drinking). Waking up the next day, after what my soon-to-be-new-friends in Espoo told me was a rather ‘light’ night of drinking, the dread re-appeared: how was I going to say, within one year, anything vaguely ‘professorial’ about this country and situations of which I knew nothing.

Five years later I still claim no expertise about your country. But I do claim to know *something* of it, and of your experiments in the control of economic crime. The journey to these understandings has been a truly pleasurable part of my life. And it is about some aspects of this journey that I want to write some lines here. And on that journey, the figure of *Markku Hirvonen* sees to appear and reappear, always there, around, never at the forefront, but always exerting some influence in a quiet, dogged, determined fashion.

I shall focus here on two aspects of my work in Finland, within each of which Hirvonen has ‘appeared’. That is, I shall discuss both the research process itself, and then some of the findings of that research.

Researching economic crime in Finland

My first visit to Helsinki was for what Anne kept referring to as an ‘orientation’ week (though the harshness of the cold meant that *dis*-orientation was more my personal experience). During that visit one of the things we did was to meet two key figures in relation to economic crime control. One was a senior police officer long experienced in economic crime investigation; the other was Markku Hirvonen.

Now, I am not used to meeting, let alone being welcomed, by senior civil servants or those working in criminal justice agencies. For one thing, most corporate crime ‘control’ in the UK takes place beyond the formal criminal justice system. But for another, there is an increasingly strict disjuncture between mainstream and critical research, including the study on economic crime, in criminology and criminal justice. The former is ever more likely to be funded, not least by the Home Office (the equivalent of the Finnish Ministry of Interior), to be granted access to places, people and documents, and to find high-status outlets for publication. By contrast, critical research is becoming increasingly ghetto-ised, denied access required for research, and discouraged by Universities themselves – and, if it gets to the point of publication, may invite threats of legal action ².

So on both counts – I do not research ‘conventional crimes’ and am more likely to be defined as a ‘critical’ rather than ‘mainstream’ researcher – I am not really ‘one of us’ ³. Little wonder that I do not get invited, or have requests accepted, for such meetings. In fact, not only do I not apply for Home Office (Ministry of Interior) funding, not only do I not write the ‘right’ kinds of books and articles, but I have the wrong kind of accent (working class), wear the wrong kind of clothes (t-shirts, shorts, jeans), and have the wrong kind of haircut (actually, I have no hair). So I approached the meetings that week, with the policeman and with Hirvonen, with real trepidation. Here I was, in a country about which I knew nothing, claiming that I would be able to produce some insight about ‘economic crime’ within a year – and making that claim to the type of people who would not let me into their building in England. It seemed that I had moved from the UK, a metaphorical cold climate, to another, Finland, where I expected a cold reception both metaphorically and literally.

At that first meeting, Markku was warm, engaging, passionate in his way, and desperately knowledgeable, not in any ‘let me tell you how

² Tombs & Whyte 2003a.

³ Hillyard & Sim 1997, pp. 58–60.

it is' kind of way, which was the very best I'd expected, but in a way that drew simply, in a matter-of-fact way, upon real understanding of both the macro and micro-politics and realities of the struggle for effective crime control, an understanding obviously based upon years of endeavour and hard work. And in what he said – and he said a lot, according to my record we were with him for some two and a half hours! – he not only communicated so much information to me, but also made me realize that he would prove invaluable in identifying interviewees for the programme of meetings that Anne and I were to construct for the coming months. More than that, Markku saw through the hair, clothes, and so on, and took my situation as an academic seriously – something that is perhaps more likely outside the UK where so many social relations remain framed by the outward manifestations of social class.

In time – following the (dis-orientation) week – the research itself came to be based upon generating and analysing several forms of primary data. First, access to various forms of governmental / official documentation was secured, so that we were able to gather and analyse statements, minutes, letters, and memoranda around the 'problem' of economic crime in Finland. Second, semi-structured interviews were conducted with 'key figures' involved in the development and implementation of, or consultation over, one or both Action Plans, including senior state and government officials, enforcement officers, representatives of business and employees organisations, and academics involved in the policy-process. Third, for the years 1990–1999, a quantitative and qualitative analysis of all written parliamentary questions relating to the 'problem' of economic crime and grey economy in general, and the Action Plans in particular, has been conducted. Lastly, and also for the years 1990–1999, we have had access to a qualitative and quantitative analysis of all articles on economic crime that have appeared in *Helsingin Sanomat*.⁴ The work and support of Hirvonen was crucial in the first two of these four research tasks.

Hirvonen was also important in facilitating some of our attempts to disseminate our findings. These we wished to disseminate as widely as possible – not just in academic books and articles – since to our mind we

⁴ Thanks to Teuvo Arolainen.

believed that the progress of the Finnish initiative was at a potential turning point. Thus we produced various pieces of written material, but also made a series of presentations on our research. We produced documents for – and made presentations to – key decision-makers, most notably the steering group for economic crime control, a Cabinet Committee which was by the end of the 1990s rather split on the extent to which the initiative should be continued through a Third Action Plan. We also recognised the importance of media in presenting popular portrayals of crime and justice, and took seriously the concept of ‘newsmaking criminology’: that is, ‘the processes whereby criminologists use mass communication for the purposes of interpreting, informing and altering the images of crime and justice, crime and punishment, and criminals and victims’⁵. Hence, we allowed ourselves as criminologists to be represented as credible voices in the mass-mediated arena of policy formation. We sought to take advantage of the opportunities in the production of crime news, in influencing and shaping the presentation of ‘newsworthy’ items about crime and justice.⁶ Hirvonen had himself said, in our ‘orientation’ meeting, that our research might make some small difference in the debates taking place during 2000 about the shape of any 2001 Action Plan. And perhaps our research and dissemination of it did make some, very small, contribution to those debates⁷.

Now, the encouragement and support of Hirvonen was crucial here. But we should be wary of exaggerating the significance of human agency. For, in general, our efforts were facilitated by some of the socio-political characteristics of Finland. For one thing, it is a very small country, where it has been noted that the influence that particular individuals are able to exert over policy is partly explained by size and the relative proximity of key practitioners (here, around the phenomenon of economic crime) to policy-makers (see below). Second, criminal policy in Finland has been ‘exceptionally expert-oriented’⁸. This expert-orientation

⁵ Barak 2001, pp. 190.

⁶ Barak 1994, pp. 237–238.

⁷ Alvesalo & Tombs 2002.

⁸ Lappi-Seppälä 1998, pp. 19; Christie 1993, pp. 49–50.

stands in contrast to anti-intellectual cultures, such as the UK and US⁹. In such countries, social scientists have to justify their intervening into public life/discourse,¹⁰ and are often only able to do so when their contribution is not too critical of dominant power structures in the existing social order – as interventions around economic crime may well be. Thus we staged a large-scale press conference – funded by the Ministry of Interior, but in organisation and substance independent of the Ministry – at which we set out our key findings and drew conclusions regarding the need for a Third Action Plan to consolidate the gains that had been won in economic crime control¹¹. Several key arguments were made during the press event in particular, and in the various papers which by then had been generated by the project¹².

Why Finland was not such a cold climate for economic crime control

To reiterate. The research project to which I refer here focused upon the emergence and nature of the Finnish Government's Action Plans to reduce Economic Crime and the Grey Economy. Specifically, this initially sought to determine the social, economic and political conditions that gave rise to this initiative, and, then, to consider the conditions that may sustain or undermine it. It is not my intention to summarise the key findings from this research; rather, I wish to focus upon some of the findings relating to the question of 'emergence' which may have relevance for this text.

To summarise what was a rather long argument, our research led us to the argument that at a particular moment, the Finnish Government was presented with a rare opportunity or obligation to attempt to 'do some-

⁹ Furedi 2004.

¹⁰ A fascinating cross-national debate on the realities of or prospects for the possibility of a 'public sociology' which notes the significance of national differences can be found in a recent Special Issue of *Critical Sociology* (vol 31, no 3), see www.brill.nl.

¹¹ On 2 November, 2000. The press conference was attended by representatives of all main Finnish broadcast and print media. It received coverage in several news bulletins on tv and radio that day, and was widely reported in newspapers all over the country on the following day.

¹² See Alvesalo & Tombs 2001a, 2001b, 2001c.

thing' with respect of economic crime. That it was able in fact to 'do something', to seize the moment, is only explicable against the backcloth of the existence of longer-term work around the issue of economic crime. This work – both at policy level, in terms of the proposals of the (1983) Pasanen Committee, and on the ground, in terms of a range of concrete measures being developed by those concerned with economic crime control – represented a resource which meant that the opportunity or obligation could be acted upon.

What, then, was this 'moment'? We identified several key, constituent, and generally mutually reinforcing, elements.

The manifest 'triggering event' was a depression of far-reaching proportions. The significance of this depression was to be found in both its causes and its consequences. For this depression was partially caused by mismanagement on the part of both Government and the Bank of Finland, and partially by a series of bank failures – with some of the latter being popularly attributed to crime and illegality on the part of owners, directors, and managers of banks and other private companies. This depression was followed by severe austerity measures, not least of which included reduced welfare spending. At the same time as the Government was reducing expenditure on the welfare state, it continued to commit enormous expenditures to rescuing the banking industry from near-collapse. Further, the legacy of depression was an enduring one – it left unprecedented, high levels of unemployment through the 1990s.

This is a potent combination of factors in the context of a political culture in which an ideology of equality was still rooted, and a highly corporatist political system in which there remained significant, widespread levels of support for the welfare state. Alongside – or out of – these conditions there emerged what appears to have been something approaching a consensus in support of an initiative to control more effectively economic crime, a consensus which extended popularly, across the formal political level, and amongst both employers and employees. In other words, a combination of economic, political and social factors produced this opportunity or obligation to control economic crime.

In summary, then, we can explain the emergence of the economic crime control programme through the combination of a political and social ‘moment’ at which economic crime became a potential target for control *and* the existence of measures for – and experience of – the control of economic crime. But when there emerged widespread political and popular support for the control of economic crimes – a factor which does emerge in societies periodically¹³ – this could become a ‘reality’ in Finland, a much rarer moment.¹⁴

The first observation to make about the initiative of the 1990s is that it can only be understood in a longer-term perspective. Once the Government had decided, through its Decision of Principle in 1995, to develop and launch the first Action Plan, it was able to draw upon over two decades of practical and academic work around the phenomenon of economic crime, which ranged from jurisprudential considerations of whether economic crimes could be included within criminal law to on-the-ground co-operation between enforcement agencies to combat particular types of economic crime. As a senior figure in the Department of Corrections, but formerly someone intensely involved in economic crime control in the eighties and nineties, stated at interview: ‘you can’t just push the switch, it takes many years’. The Action Plan could only be formulated on the basis of a great deal of previous work.

While the Pasanen report had, in 1983, failed to lead to any high-level, large-scale programme against economic crime, it is important to note that in its wake there *did* emerge during the eighties a series of *ad hoc*, on-the-ground initiatives, which were to prove crucial in the preparation of the first Action Plan in the early nineties. In other words, when a steering committee sat down to develop the first Action Plan, they had two sets of invaluable resources. First, the work of the Pasanen committee itself. As many of our interviewees noted, the First Action Plan draws heavily, and quite consciously, on the substance of that 1983 Report. Second, the steering committee was able to use the experience developed

¹³ Snider 1991.

¹⁴ This is not to exaggerate any ‘success’ or sustainability of the initiative. It had, and continues to have, many problems (see Alvesalo 2003), and after an initial moment certainly came under attack (see Alvesalo & Tombs 2001a).

in various ‘low-level’ efforts to control economic crime. These included: reforms in the education of economic crime investigators and prosecutors which dated back to the early 1980s; various forms of on the ground co-operation, particularly between the police, the tax authority and the Board of Customs; and the so-called East Project.¹⁵ Further, and directly related to the latter point, the role of a small number of individuals was clearly crucial in keeping economic crime on the law enforcement agenda and developing these existent forms of co-operation which proved crucial in the early 1990s. And three such key figures were constantly mentioned by interviewees, namely *Markku Salminen*, *Keijo Suuripää* – and Markku Hirvonen.

The significance of these types of activities, and the influence that particular individuals were able to exert, is partly explained by the size of Finland and the relative proximity of key practitioners around the phenomenon of economic crime to policy-makers, and the expert-orientation to which I referred above.

The significance of agency on the part of a relatively small group of key actors needs, then, to be understood in cultural *and* structural terms – here, in terms of Finnish political culture and also in terms of the distribution of power within Finnish society. Many commentators have noted that Finland needs to be understood, from a political point of view, in terms of an oligopolistic power elite. This, for example, is the claim made by Ruostetsaari in his ‘Anatomy of the Finnish Power Elite’¹⁶. Notwithstanding problems with some of his claims, *Ruostetsaari* argues that there exists in Finland a ‘relatively cohesive and unanimous power elite’¹⁷. And, to emphasise, the existence of this is partly a function of size – the importance of the concentration of elites around Helsinki and the contact this engenders

¹⁵ The ‘East Project’ was established in the autumn 1993 in the tax administration. The objective of this project, which included representatives of the customs and police, was to create preparedness for authorities in combating cross-border economic crime between Finland, Russia and the Baltic states, and to investigate any such crimes. More about the “East Project” see Esko Hirvonen in this book.

¹⁶ Ruostetsaari 1993.

¹⁷ Ruostetsaari 1993, pp. 305.

was one of the most striking features of our interviews with a range of key actors in the programme to combat economic crime. Thus,

‘Virtually all organisations and major business concerns have their head offices in the capital city of Helsinki. It is obviously much easier to establish and maintain contacts at the personal level in this situation ... The old adage that Finland is a small country where everyone knows each other certainly holds true in this respect’¹⁸.

One of the most striking features of Finland is its size – it is a country of less than six million people, and almost all areas of social, economic, political and cultural life are concentrated within a small geographical area, the so-called Helsinki–Turku–Tampere triangle. The smallness of the country entails qualitative rather than simply quantitative distinction to, say, the UK, and has a series of significant consequences.

Some reflections: warm thoughts of a cold climate

Two years ago, I edited a book with a colleague on the problems of researching the crimes of the powerful ¹⁹. And in our introduction to that book, we spoke about how states and businesses erect obstacles to protect themselves – and each other – from critical academic scrutiny. We noted in particular a whole series of obstacles created at every key stage of the research process, notably in terms of funding, access, and dissemination. That is: in decisions about what research and research questions get funded; in decisions as to whether researchers are granted access to the necessary documents, people, organisations and so on that are necessary to address the research questions; and in decisions about whether or not to accept for publication (in journals, report and book form, and so on) the findings of the research. As the above indicates, Hirvonen played a key role in the last two of these three stages – but, unusually, as a facilitator for the research rather than as a source of obstacles to it.

¹⁸ Ruostetsaari 1993, pp. 310; see also Vayrynen 1993, pp. 38.

¹⁹ Tombs & Whyte 2003b.

Now, to what extent was Hirvonen's role simply exceptional, or rather more typical of a Finnish civil servant? This is an interesting question which I cannot fully answer. But what is clear from my work in Finland is that the relationships between policy-making and academia, between civil servants and academics, are quite distinct from those in the UK. In short, the climate is much colder in the UK for critical researchers, not least around the highly politicized and emotive issues of 'crime'. Further worth noting in this respect is one chapter of the book to which I just referred, which stood out somewhat against the overall grain described throughout the chapters. In that particular chapter, Alvesalo and Virta²⁰, drawing upon their experiences of researching economic crime control in Finland, indicate that working for or within the state without compromising the position of the researcher is possible *under particular conditions*. Indeed, that chapter is an important indication that under certain conditions it is possible to work within the state with relative academic freedom. And here an important lesson is to be learnt for many social scientists – that rather than speak of 'the state', we need to develop far greater specificity in relation to our analyses of particular states.

In theory, I think I knew that before my arrival in Helsinki in January 2000. But my experiences of researching economic crime therein since have raised that glimmer of understanding to a central tenet of my current academic work. And both in terms of the peculiarities of the emergence of the economic crime control programme in Finland, as well as in actually researching those peculiarities in a way that would not be possible for me in my home country, Hirvonen has been a central figure for me.

No tale of the social world is ever 'finished' of course. And so as I write, economic crime control in Finland has changed since the mid 1990s, with some diminishing of popular, media and political interest in and support for this initiative. Nor, as I have indicated, is the tale of my work there over. And I am grateful for that, even when it means that more recently one of the most difficult things I have ever done was some

²⁰ Alvesalo & Virta 2003.

research on evaluating economic crime control in Finland. And within that, Hirvonen consistently asked me how to develop indicators of effectiveness in evaluating economic crime control, particularly in the restaurant sector. This work is now being developed in various ways by other researchers. But if they think that in meeting some of Hirvonen's socially-progressive driven requests they will ever satisfy him, they are wrong. For that is another, key aspect of his character – and I think of the character of anyone who has dedicated so much of their lives to attempting to find ways to control the socially destructive consequences of bad business: namely, he keeps on, and on, until a solution – the 'right' solution – can be found.

Bibliography

Alvesalo, A. (2003): *The Dynamics of Economic Crime Control*. Helsinki: the Police College of Finland.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001a): Can Economic Crime Control be Sustained? *Innovation: the European Journal of the Social Sciences* 14 (1). 35–53.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001b): 'Talousrikostorjunnan rajat'. *Oikeus* 1. 34–55.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001c): The Emergence of a 'War' on Economic Crime: The Case of Finland. *Business and Politics* 3. 239–267.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2002): Working for Criminalisation of Economic Offending: Contradictions for Critical Criminology? *Critical Criminology* 11, (1). 1–20.

Alvesalo, A. & Virta, E. (2003): Researching Regulators and the Paradoxes of Access. In Tombs, S. & Whyte, D. (eds.) *Unmasking the Crimes of the Powerful: Scrutinising states and Corporations*. New York: Peter Lang. 181–198.

Barak, G. (1994): Newsmaking Criminology: Reflections on the Media, Intellectuals and Crime. In G. Barak (ed.) *Media, Process and the Social Construction of Crime*. Garland Publishing. 237–264.

Barak, G. (2001): Newsmaking Criminology. In Muncie, J & McLaughlin, E. (eds.) *The Sage Dictionary of Criminology*. London: Sage. 190–191.

Christie, N. (1993): *Crime Control as Industry. Towards GULAGS, Western Style?* London: Routledge.

Furedi, F. (2004): *Where Have All the Intellectuals Gone?* London: Continuum.

Hillyard, P. & Sim, J. (1997): The Political Economy of Socio-Legal Research. In Thomas, P. (ed.) *Socio-Legal Studies*, Aldershot, England: Dartmouth. 45–75.

Lappi-Seppälä, T. (1998): *Regulating the Prison Population. Experiences from a Long-term Policy in Finland*. National Institute of Legal Policy Research Communications 38. Helsinki: National Institute of Legal Policy.

Ruostetsaari, I. (1993): The Anatomy of the Finnish Power Elite. *Scandinavian Political Studies* 16, 4. 305–338.

Snider, L. (1991): The Regulatory Dance: Understanding Reform Processes in Corporate Crime. *International Journal of the Sociology of Law* 19. 209–236.

Snider, L. (1993): *Bad Business. Corporate Crime in Canada*. Scarborough: Nelson Canada.

Tombs, S. & Whyte, D. (2003a): Researching the Powerful: Contemporary Political Economy and Critical Social Science. In Tombs, S. & Whyte, D. (eds.) *Unmasking the Crimes of the Powerful: Scrutinising States and Corporations*. New York: Peter Lang. 3–45.

Tombs, S. & Whyte, D. (eds.) (2003b): *Unmasking the Crimes of the Powerful: Scrutinising States and Corporations*. New York: Peter Lang.

Väyrynen, R. (1993): Finland and the European Community – Changing Elite Bargains. *Cooperation and Conflict* 28, 1. 31–46.

III Etujärjestöt ja harmaan talouden torjunta

6. Kokemuksia ammattijärjestöjen ja ”Hirvosen putiikkien” yhteistyöstä

Olavi Jukarainen

Rakennusalan elvytysryhmä

Kirjoituksessani kuvaan Rakennusalan elvytysryhmän syntyä ja roolia, sekä tämän epävirallisen organisaation järjestöjäsenten ja yhteistyökumppaneina toimineiden järjestöjen työtä ja yhteistyötä ”Hirvosen putiikkien” kanssa. ”Hirvosen putiikeilla” tarkoitan sekä harmaan talouden projektiyksikköä, jonka johtoryhmän puheenjohtajana *Markku Hirvonen* toimi Rakennusalan elvytysryhmän syntyäikoihin. Toinen ”putiikeista” on valtiovarainministeriöön perustettu harmaan talouden ja talousrikostutinnan viranomaisyhteistyötä kehittävä ryhmä, jonka projektipäälliköksi hänet siirrettiin 22.10.1998 käydyn eduskuntakeskustelun jälkeen. Kirjoitukseni perustuu henkilökohtaisiin muistoihini¹ ja lehtikirjoituksiin.

Rakennusalan elvytysryhmä sai alkunsa lokakuussa 1995 kun ammattihenkilöstöä edustavien järjestöjen ja usean rakennusalan ammattihenkilöstön edustajat kokoontuivat yhteiseen tilaisuuteen². Rakennusalan ammattihenkilöstöä edustavia järjestöjä SAK:sta Akavaan yhdisti huoli vallitsevasta työllisyystilanteesta³. Kokoontumisen tarkoituksena oli laatia ja viedä eduskuntaryhmille yhteinen alan työllisyyden elvyttämistä

¹ Jäätyäni työkyvyttömyyseläkkeelle Insinööriliiton tiedotuspäällikön tehtävästä olen toiminut Helsingin Insinöörit HI ry:n lehden Uudenmaan Alueen Insinöörit ja Rakennusliiton lehden Rakentajan lähes säännöllisenä avustajana sekä Rakennusalan elvytysryhmän, Pääkaupunkiseudun rakennusalan työttömien ja SAK:n Porvoon paikallisjärjestön luottamusmies-tiedottajana.

² Edustajia oli seuraavista järjestöistä: Helsingin Insinöörit HI ry, Helsingin rakennusinsinöörit ja -arkkitehdit ry, Rakennusteknisten Ammattiliiton Helsingin piiri ry, Yksityistoimialojen Insinöörit ry ja Rakennusliiton Uudenmaan Aluejärjestö ry.

³ Rakennusliiton Uudenmaan Aluejärjestö ry on SAK:n Rakennusliiton piirijärjestö, Rakennusteknisten Ammattiliitto taas kuului silloiseen STTK:hon, Helsingin Insinöörit HI ry oli ja on akavalaisen Insinööriliiton alueellinen järjestö ja silloinen Yksityistoimialojen Insinöörit ry oli teollisuuden yrityskohtaisesti järjestäytyneiden osastojen valtakunnallinen Insinööriliiton jäsenjärjestö. Helsingin rakennusinsinöörit ja -arkkitehdit ry oli ammatillisiin keskusjärjestöihin kuulumattoman RIA:n uusmaalainen aluejärjestö.

koskeva muistio ja kannanotto. Suunnitelma toteutettiin marraskuun viimeisenä päivänä samana vuonna. Yhteisen asiakirjan myötä löytyneet näkemykset keskusjärjestörajat ylittävän yhteistyön mielekkyydestä sekä yhteiset tavoitteet muodostivat perustan Rakennusalan elvytysryhmän toiminnalle. Tämä konkreettista työtä tekevä epävirallinen yhteistyöryhmä toimi yli viisi vuotta. Siihen liittyi myöhemmin Insinööriliitosta vielä Valtion Insinöörit ry, jonka jäsenjärjestöistä Rakennushallinnon Insinöörit ry:stä ja Työsuojeluhallinnon Insinöörit ry:stä saatiin selkeää lisäarvoa toimintaan.

Ajan myötä Rakennusalan elvytysryhmän toiminta painottui yhä enemmän rakennusalan talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastustamiseen. Jo ensimmäisessä eduskuntaryhmille viedyssä kannanotossa oli alan harmaasta taloudesta maininta. Tavoitteeksi oli asetettu selkeästi harmaan talouden vastaisen toiminnan mukaisesti remonttitoiden saaminen kotitalousvähennysten piiriin. Perusteluna oli pimeän työn vähentäminen alalla ja yleisen lainkunnioituksen vahvistaminen.

Lopulta harmaan talouden vastustaminen nostettiin yksimielisesti Rakennusalan elvytysryhmän yhdeksi päätoiminnaksi ja sitä vahvistettiin 6.2.1996 julkaistulla lehdistötiedotteella. Tiedotteen otsikko oli: ”Harmaasta taloudesta” ja siinä todettiin:

”Pimeä rakennusalan urakoitsija, joka jo urakasta kilpailtaessa jättää huomiotta lailliset työnantajavelvoitteet on kohtuuttoman hyvässä kilpailuasetelmassa rehelliseen yrittäjään verrattuna. Sama koskee oikeuksistaan kiinni pitävää työntekijää.

Rakennusliiton Uudenmaan aluejärjestö on sekä tiedotusvälineiden kautta että luottamusmiesverkostoaan hyväksikäyttäen kiinnittänyt asiaan yleistä huomiota ja tuonut sen ongelmat viranomaisten tietoon. Tämä on kasvattanut kiinnijäämien riskiä. Viranomaisten resurssien vähäisyys on johtanut myös siihen, että muualta maasta on Uudellemaalle tullut urakoitsijoita ja heidän työntekijöitään, jotka eivät ole noudattaneet laillisia pelisääntöjä.

Rakennusalan elvytysryhmään kuuluvat toimihenkilöjärjestöt liittyvät mukaan Rakennusliiton Uudenmaan aluejärjestön harmaan talouden vastaiseen toimintaan. Harmaa talous koskee koko alaa.

Myös suunnittelutoimistojen piirissä on aivan samaa laillisuuden rajat ylittävää 'työllistämistoimintaa' kuin rakennustyömaidenkin urakkakilpailuissa.

Maassa ja Uudellamaalla ei synny yhtäkään rakennustyömaata, vaikka piirustukset tehtäisiin ilmaiseksi. Vain laillisuuden rajat ylittäneet yrittäjät hyötyvät tilanteesta niin kauan kuin viranomaisvalvonta tai rakennuttajan vastuu puuttuvat.

Jokaista pimeää työntekijää palkkaamaan tarvitaan rikollinen työnantaja. Rakennusalan suunnittelu- ja urakkakilpailuun osallistuvan rikollisuuden rinnalla on yksityisten talouksien pienimuotoisen remonttiavun maksaminen vähämerkityksellisempää. Koska harmaan talouden yrittäjävetoista rikollisuutta puolustetaan tällä, aivan eduskuntakeskustelua myöten, on tämä harmaa talous saatava julkiseksi. Rakennusalan elvytysryhmä vaatii perustavoitemuistionsa (julkistettu ensimmäisen kerran 30.11.1995) mukaisesti kotitalouksille oikeutta vähentää veroistaan ulkopuoliselle maksetut työsuoritukset.”

Rakennusalan elvytysryhmälle löytyi runsaasti yhteistyökumppaneita, esimerkiksi työttömien rakennustyöläisten Pääkaupunkiseudun Rakennusalan työttömät. Heti vuoden 1996 alusta Rakennusliiton Porvoon osasto ja jo paria kuukautta myöhemmin SAK:n Porvoon paikallisjärjestö toimivat yhteistyössä siten, että kun Rakennusalan elvytysryhmä Helsingissä piti tiedotustilaisuuden tai vei viestin eduskuntaan, pidettiin porvoolaisten järjestöjen kanssa vielä samana tai viimeistään seuraavana päivänä porvoolaisille tiedotusvälineille asiasta tiedotustilaisuus.

Remonttityöt kotitalousvähennykseen

Keväällä 1996 Rakennusalan elvytysryhmä järjesti yhdessä Pääkaupunkiseudun Rakennusalan työttömien kanssa ulkoilmatilaisuuden Helsingin Rautatietorilla. Ulkopuolisina puhujina olivat muun muassa asuntoministeri *Sinikka Mönkäre* ja SAK:n hallituksen varapuheenjohtaja *Aarno Aitamurto*. Eduskuntakäynneillä oli jo totuttu siihen, että Rakennusalan

elvytysryhmän asiat saivat ryhmän laaja-alaisen yhteistyön johdosta myös poliittista huomiota.

Poliittista painoarvoa ja uusia yhteistyökumppaneita siis löytyi. Esimerkiksi kun ministeri *Arja Alho* nosti esille Rakennusalan elvytysryhmän alkuperäisiin tavoitteisiin kuuluvan kotitalousvähennyksen mahdollisuuden, meihin osattiin olla yhteydessä. Laajimpaan asiasta pidettyyn tiedotustilaisuuteen osallistui Rakennusalan elvytysryhmän edustajien lisäksi Kotitaloustyönantajien liitto ja Mannerheimin lastensuojeluliitto. Kun näistä yhteistyökumppaneista olivat tilaisuudessa mukana muun muassa *Eeva Kuuskoski* ja kirjailija *Kaari Utrio*, niin myös Rakennusalan elvytysryhmä sai tiedotusvälineiden huomiota osakseen. Medianäkyvyyttä tärkeämpää ryhmälle kuitenkin oli, että remonttityöt tulivat kotitalousvähennyksen piiriin. Vaikka tavoite saavutettiin, siitä ei liiemmin tiedotettu omille, asianmukaisesti toimineiden järjestöjen jäsenille. Käytännön kokemus kun on kaikessa inhorealismissaan osoittanut, että saavutukset synnyttävät yleensä myös vastavoimia.

Harmaan talouden vastustuksen kannalta Rakennusalan elvytysryhmä piti oleellisena sitä, että varsinkin pikkuremonteissa ”kansantavaksi” muodostunut käytäntö hoitaa maksut pimeästi vähensi kiinnostusta talousrikollisuuden vastaiseen toimintaan. Harmaan talouden projektiryhmän⁴ perustamisvaiheessa iltalehtien kesäkauden mielipidepalstat olivat, yrittäjänimimerkein tai -nimin varustettuina ja ilmeisen johdetusti, täynnä kirjoituksia siitä, miten naapuriapu ja talkootyöt tullaan jatkossa estämään harmaan talouden torjuntaan erikoistuvien verohallinnon työryhmien toimesta.

Minulla on edelleen käytössä oma tapani vastata tällaiseen, mielestäni propagandaa olevaan, kirjoitteluun järjestämällä osa tiedotustilaisuuksista laillisten talkoiden merkeissä asunnollani Pornaisissa. Talkoiden ”lisäansiona” on osallistujien joukosta löytynyt hyviä moottorisahanaisia (Vasemmistoliiton kansanedustaja *Anne Huotari* komeili metsurin kampoissa Kansan Uutisten viikkolehden kansikuvatyttonä) ja moottorisahamiehiä talkoiden sauna- ja nuotiopuita tekemään.

⁴ Harmaan talouden projektiryhmästä ja sen vaiheista ks. Tenho Tikkasen kirjoitus tässä julkaisussa.

Toveri Minna Karhunen (kok)

Kun Rakennusalan elvytysryhmässä nousi yhä voimakkaammin tarve puuttua harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen, ymmärsimme tarvitsevamme jatkuvaa poliittisesti laaja-alaista yhteistyötä asiasta kiinnostuneiden kansanedustajien kanssa. Koska elvytysryhmän taustat olivat uusmaalaisia, pysyvin yhteistyöryhmäkin, ”kolme muskettisoturia” löytyi Uudenmaan vaalipiiristä: *Klaus Hellberg* (sdp), *Minna Karhunen* (kok) ja *Kari Uotila* (vas).

Mielestäni kansanedustajista voi yleisesti todeta, että työväenpuolueiden edustajat, varsinkin ay-taustaiset, ymmärtävät talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastaisen toiminnan merkityksen. Muista puolueista kyllä löytyy julkisessa keskustelussa ”virallista” ymmärrystä asialle, mutta toiminnan johdonmukaisuudessa on näkemykseni mukaan lievästi sanoen puutteita. Useilla loppuu uskallus viimeistään kun vaalirahoituksen keräyskausi lähtee liikkeelle. Siksi mafiataloutta – harmaata ja mustaa taloutta sekä talousrikollisuutta – vastustavat porvaripuolueiden kansanedustajat ovat asian kannalta tärkeitä. Varmoja mafiatalouden vastustajia on vuosien varrella ollut pysyvästi mukana vain kolme: Minna Karhunen, hänen eduskunnasta lähtemisensä jälkeen toisena kokoomuslaisena *Markku Markkula* sekä *Erkki ”Susi” Pulliainen* Vihreästä liitosta. Karhunen sai kokoomuksen eduskuntaryhmän kiinnostumaan harmaan talouden projektiryhmän toiminnasta ja Pulliainen on saanut julkista tukea toiminnalleen vihreästä eduskuntaryhmästä sen jälkeen, kun puolue siirtyi pois hallituksesta.

Eduskuntakeskusteluissa myös muut ryhmät puhuvat ”mafiataloutta” vastaan, mutta käytännössä ei tähän työhön sitoutuneita kansanedustajia ole löytynyt. Näkemykseni mukaan keskustan ”työreformi” tuki ”mafiataloutta” ennen kaikkea vaatimuksessaan estää ”ulkopuolisten” – jolla tosin tarkoitettiin lähinnä ay-liikettä – puuttuminen yritysten sisäisiin asioihin. Tällöin ay-liikkeen toiminnan vaikeuttaminen mielestäni estää myös työ- ja talousrikollisuuden havaitsemista.

”Mafiatalouden” vastustajien aktiivisuudesta Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportissa todetaan, että projektiryhmän edustajat vierailivat eduskunnassa syyskuussa 1997 sekä Vasemmistoliiton että Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmien kutsusta. Raportin mukaan myös ”Eduskunnan jäsenistä Minna Karhunen, Erkki Pulliainen ja Kari Uotila ovat vierailleet yksikössä tutustumassa sen toimintaan”.

Kun edellä mainitut ”kolme muskettisoturia” Rakennusalan elvytysryhmän ja Rakennusliiton palavereissa kehittivät aloitteen: ”Keskustelualoite eduskunnalle 10.9.1998: Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumisesta”, niin ”toveri Karhunen” oli ensimmäinen allekirjoittaja. Asiaan liittyi luonnollisesti myös poliittista tarkoituksenmukaisuutta, jonka Karhunen varmaankin ymmärsi. Kun hän myöhemmin jättäytyi pois eduskuntavaaleista, hän sai SAK:n Porvoon paikallisjärjestön ja Rakennusliiton Uudenmaan Aluejärjestön viirit. Kukaan kokoomuslainen ei tietääkseni ole saanut yhdenkään SAK:n jäsenjärjestön viiriä aikaisemmin. Viirit ovat nykyisen Karkkilan kaupunginjohtajan Minna Karhusen lasivitriinissä.

Yhteistyön alku harmaan talouden projektiryhmän kanssa

SAK:n Porvoon paikallisjärjestö oli vuoden 1997 alusta alkaen pitänyt toimintasuunnitelmassaan yhtenä painopisteenä toimintaa talousrikollisuutta ja harmaata taloutta vastaan. Vuosaaren telakalla oli ilmennyt taloudellisia epäselvyyksiä ja Porvoon käräjäoikeus valmisteli yhtä siihen asti laajinta harmaan talouden ja talousrikollisten vastaista oikeudenkäyntiä. Tapahtumien innoittamana joulukuussa 1997 Porvoon paikallisjärjestön oli tarkoitus järjestää laaja keskustelutilaisuus otsikolla: ”Harmaa talous – vastustettava ilmiö, vaikka porvooolainen.”⁵

⁵ Tämän otsikon alla SAK:n Porvoon paikallisjärjestö järjesti kaksi tiedotustilaisuutta. Toisessa tilaisuudessa pääpuhujana oli SAK:n Lauri Ihalainen ja SAK:n keskustuimiston avustuksella SAK:n Porvoon paikallisjärjestö lähetti kaikille maan SAK:laisille paikallisjärjestöille haasteen osallistua omilla alueillaan esimerkin mukaiseen toimintaan. Rakennusliiton Uudenmaan Aluejärjestö lähetti lisäksi saman haasteen omalla suosituskirjeellään varustettuna kaikille Rakennusliiton uusmaalaisille paikallisjärjestöille.

Harmaan talouden projektiryhmästä Rakennusalan elvytysryhmään otti yhteyttä vanhempi verotarkastaja *Tenho Tikkanen*, joka kertoi yksikössä huomattavan kyseisen tilaisuuden järjestäminen ja esitti yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa. Hänet toivotettiin tervetulleeksi yleisötilaisuuteen ja sitä edeltävään tiedotustilaisuuteen.

Porvoolaisen yleisötilaisuuden ajankohtaisuutta lisäsi kaksi asiaa: Harmaan talouden projektiryhmä oli vuoden alussa saanut kiinni porvoolaisen kuljetusalan yrityksen laajamittaisesta pimeän työvoiman käytöstä. Lisäksi projektiyksikköön kohdistui valmistelukuukausina laajamittainen julkinen poliittinen hyökkäys. Tilaisuudessa olisi varmasti annettu tukea projektiyksikölle ilman yksikön jäsenten paikalle tuloakin. Tuki oli kuitenkin helpompi kohdistaa, kun projektiyksiköstä tiedotustilaisuuteen osallistuivat tutkijat *Juhani Kuutio*, *Erkki Rajamäki* ja *Tenho Tikkanen*. Myös tiedotustilaisuudessa paikalla ollut kansanedustajakolmikko, uusmaalaisten ”kolme muskettisoturia” olivat eduskunnan kyselytunneilla tuoneet esille Uudenmaan verotarkastusyksikön ansiokasta toimintaa ja puolustaneet yksikköä siihen kohdistettuja hyökkäyksiä vastaan.

Lukuisat ihmiset ovat toimineet puolueissa, järjestöissä ja tiedotusvälineissä ”mafialoutta” vastaan. Koska tiedotustilaisuus oli ensimmäinen suora yhteys johonkin ”Hirvosen putiikeista”⁶, kerron tilaisuudessa puhuneet henkilöt, vaikka satoja vaikuttajia jääkin mainitsematta. Tiedotustilaisuuden alustajat ja keskustelijat olivat: kansanedustajat *Klaus Hellberg* (sdp), *Minna Karhunen* (kok), *Kari Uotila* (vas), Rakennusliiton puheenjohtaja *Pekka Hynönen*, Yksityistoimialojen Insinöörit YIL ry:n puheenjohtaja *Pekka Laakso*, Pääkaupunkiseudun Rakennusalan Työttömät ry:n puheenjohtaja *Seppo Savolainen* ja Rakennusliiton Porvoon osaston puheenjohtaja *Aapo Turunen*. Kokoonpano osaltaan ilmeisesti teki vaikutuksen projektiyksikön edustajiin, koska sen jälkeen ”Hirvosen putiikkeihin” on ollut jatkuva yhteys.

⁶ Markku Hirvonen toimi tällöin Harmaan talouden projektiyksikön johtoryhmän puheenjohtajana.

Ennen vuoden 1998 eduskuntakeskustelua

Rakennusliittolaiset kansanedustajat Anne Huotari (vas), *Mikko Immonen* (vas), *Valto Koski* (sdp) ja *Raimo Mähönen* (sdp) olivat ”kolmen musket-tisoturin”, järjestömiesten ja toimittajien ohella yksissä ”laillisissa tal-koissa” asuinmökkilläni Pornaisissa. Näihin rakennusliittolaisiin kansan-edustajiin kuului myös *Matti Huutola*. Hän aloitti yhteistyön kanssamme jo ollessaan Rakennusliiton Rovaniemen toimiston asiamies, jatkoi sitä koko kansanedustajakautensa ja jatkaa yhä nykyisessä tehtävässään SAK:n hallituksen varapuheenjohtajana. Tuossa tilaisuudessa (18.9.1998) olivat ensimmäistä kertaa Pornaisissa mukana myös harmaan talouden projektiryhmän työntekijät ylitarkastaja *Jouko Aakko*, vanhempi verotarkastaja *Pertti Pernu* ja vanhempi verotarkastaja Tenho Tikkanen. He julkistivat tilaisuudessa tiedotteensa ”Miten taistellaan harmaata talo-utta vastaan ja voidaan kuitenkin pitää talkoot laillisesti”.

Verohallinnon sisäiset ristiriidat, joita lehdistössä oli laajasti jo kä-sitelty, olivat myös kyseisessä tiedotteessa mukana:

”Olemme saaneet moitteita, yllättävää kyllä myöskin omalta hal-linnolta, osallistumisesta harmaan talouden laillisiin talkoisiin. Meille on kauttarantain sanottu, että viranomaisten ei tulisi osallis-tua etujärjestöjen ja erilaisten kansanliikkeiden järjestämään har-maan talouden vastaiseen valistustoimintaan ja päinvastoin. Edellä esitettyyn on syytä vastata harmaan talouden projektityksikön puo-lesta. Se tulee jatkamaan harmaan talouden vastaista tarkastustyö-tään saamansa tehtävän mukaisesti.”

Projektiryhmän jäsenet muistivat kannanotossaan myös paikalla ol-leita kansanedustajia:

”Kansanedustajien rohkaiseva ja esimerkillinen toiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisessa työssä on antanut myös

meille viranomaisina uusia voimia jatkaa työtämme vaikeissa ja usein jopa mahdottomissa oloissa.”⁷

Toimittajien poistuttua keskusteltiin eduskunnassa käytävää talousrikollisuuskeskustelua koskevasta aloitteesta. Korviimme oli näet kantautunut viestejä siitä, että verohallinnon johto näytti koko ajan vaikeuttavan projektiryhmän työtä. Kerroin asiaan jo panostetun siten, että Karhusen Minna kiertää keräämässä porvaripuolelta keskustelualoitteeseen nimiä. Rakennusliittolaisia kansanedustajia pidettiin asiassa niin varmana, ettei siksi ensiksi oltu käännytty heidän puoleensa. Heistä tilaisuudessa paikalla olleet ymmärsivät asian hyvin, ja totesivat vieläkin tiukempaa tietojenvaihtoa tarvittavan ”mafiavastustajien” kesken. Lisäksi suunniteltiin, että Rakennusalan elvytysryhmä tuo aiheeseen liittyvän kannanottonsa eduskuntaan paria päivää ennen ”suurta” keskustelua.

Seuraavassa esitän Rakennusalan elvytysryhmän kannanoton kaksi ensimmäistä ja kaksi viimeistä kappaletta, koska niistä saa selvimmän käsityksen kannanoton sävystä:

”Valtiohallinnon sisällä osoitetaan, että järjestäytyneen talousrikollisuuden vastustaminen on vaarallista. Mitä järjestäytyneempiä ja mitä suurempaa taloutta organisoivaa kyseessä oleva rikollisuus on, sen voimakkaampaa vastustusta sen tutkiminen on herättänyt.

Tämä edellä kuvattu tilanne on kärjistynyt ja konkretisoitunut selvimmin Uudenmaan verotoimistoon sijoitetun, koko maa toiminta-alueeksi osoitetun projektityksikön asemassa. Yksikkö on koko toimintansa ajan ollut jatkuvan, osin myös verohallinnon sisältä tapahtuvan hyökkäilyn kohteena. Yksikkö ja sen toiminta on siinä määrin jatkuvan tarkkailun, kantelun ja selvitysten kohteena, että pelkkä näihin vastaaminen on kitkenyt työvoimaa pois annetusta tehtävästä: talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnasta...

⁷ Tilaisuus Pornaisissa 18.9.1998: Miten taistellaan harmaata taloutta vastaan ja voidaan kuitenkin pitää talkoot laillisesti. Uudenmaan verovirasto, Projektityksikkö. Ylitarkastaja Jouko Aakko, vanhempi verotarkastaja Pertti Pernu, vanhempi verotarkastaja Tenho Tikkanen.

... Valtionhallinnossa kulkee tieto, että talousrikollisuuden tuloksia tuottava tutkinta on virkamiehelle itselleen vaarallista. Eikö Uudenmaan verovirastoon sijoitetun projektiyksikön toiminnan lakauttaminen tai edes henkilövaihdokset kyseessä olevassa ryhmässä osoittaisikin sen, että talousrikollisuudella on myös Suomessa merkittävä poliittinen valta?

Valtiontalouden tarkastusviraston STT:lle antama tiedote 29.1.1998: Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että harmaan talouden verotarkastukset ovat olleet onnistuneita. Tästä onnistumisesta ei saa rangaista, vaan ryhmän ja sen jäsenten tulevaisuudet ja toimintamahdollisuudet on turvattava rehellisen yrittämisen ja kaikkien veronmaksajien eduksi.”

Tietotoimistot (STT ja UP) olivat levittäneet Rakennusalan elvytysryhmän kannanoton huomattavan laajalle. Esimerkiksi Uutispalvelu (UP) julkaisi lausuntoni, jossa kerroin kannanottomme liittyvän paitsi tulossa olevaan eduskuntakeskusteluun, myös siihen, että valtioneuvosto jo eduskuntakeskustelua edeltävänä iltana käsitteli iltakoulussaan harmaan talouden toimintasuunnitelmaa.⁸

Ennen varsinaista eduskuntakeskustelua ehti kuitenkin tapahtua. Markku Hirvonen erosi Verohallituksen verotarkastusyksikön johtajan paikalta keskustelua edeltävänä päivänä, 21.10.1998. Verohallitus oli antanut ymmärtää Hirvosen toimittaneen julkisuuteen väärää tietoa Verohallinnon toiminnasta.⁹ Hirvosta syytettiin ”vuotamisesta” 21.10.1998 ilmestyneen Taloussanomien-lehden jutun perusteella. Jutussa käsiteltiin Rakennusalan elvytysryhmän kannanottoa.

Eduskuntakeskustelua seuraavana päivänä sain sananvuoron Ilta-Sanomissa¹⁰: ”En ole koskaan tavannut Markku Hirvosta. Kannanoton valmistelijoista ei kukaan ole ollut yhteydessä Markku Hirvoseen. Sisältö ja näkökulma ovat syntyneet verohallinnon johdon antamien lausuntojen

⁸ Ks. Kansan uutiset 20.10.1998.

⁹ MTV3 Uutiset 22.10.1998.

¹⁰ Ilta-Sanomien 23.10.1998.

pohjalta, tiedottaja *Olavi Jukarainen* sanoo. Hänen mukaansa Hirvosen eron pitäisi viimeistään olla hälytys poliittisille päättäjille.”

Eduskuntakeskustelu 22.10.1998 ¹¹

Eduskuntakeskustelun aloitti keskustelualoitteen ensimmäinen allekirjoittaja Minna Karhunen. Keskustelussa käytettiin kaikkiaan 47 puheenvuoroa, ministerit useampia. Keskusteluun osallistui kaikkiaan 36 kansanedustajaa.

Kaksitoista kansanedustajaa vaati projektityksikön toiminnan jatkamista. Kahdeksan kansanedustajaa vaati Hirvosen palauttamista tehtävänsä hänen itse ottamastaan erosta huolimatta. Kukaan ei vastustanut kumpaakaan vaatimusta, mutta Verohallituksen pääjohtajaan *Jukka Tammeen* suuntautui voimakas kritiikki hänen projektityksikön toimintaa vastustavan linjansa takia. Veroministeri *Jouko Skinnaria* arvosteltiin siitä, ettei hän ollut ajoissa hoitanut verohallinnon sisäistä tilannetta tutkintayksikön toimintamahdollisuuksien osalta. Samana päivänä jolloin eduskuntakeskustelu käytiin, julkisti valtioneuvosto edellisen päivän ilta-koulussa päättämänsä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntastrategian vuosille 1999–2001.

Rakennusalan elvytysryhmä sai monessa puheenvuorossa kiitosta. Koko keskustelun avauspuheenvuorossa totesi kansanedustaja Minna Karhunen seuraavaa: ”Harmaan talouden vastaisessa työssä ovat erittäin aktiivisia olleet rakennusalan työntekijät ja työnantajat. Havainto on merkittävä, sillä nimenomaan rakennusala on se, jolla harmaa talous rehoittaa. Jokainen rehellinen suomalainen tuntee vähintään yhden epärehellisen kuumourakoitsijan. Maineensa puhdistamiseksi rakennusalalla on jouduttu käyttämään varsin kovia otteita. Esimerkiksi Rakennusalan ammattiliitto erottaa sosiaaliturvan väärinkäyttäjän työttömyyskassastaan.”

Eduskunnan tahto tuli niin selkeästi esille, että ministeri Skinnari ryhtyi toimenpiteisiin¹² ja verohallinnon johto taipui. Verohallinnon Uu-

¹¹ 131.1998 O KA 6/1998.

¹² Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999, s.196.

denmaan lääninveroviraston verotarkastusyksikkö vakinaistettiin ja Jouko Aakko valittiin – tosin vasta joulukuun lopussa – vakinaistetun tutkintayksikön päälliköksi. Jonkin aikaa eduskuntakeskustelusta valtiovarainministeriöön perustettiin harmaan talouden ja talousrikostutkinnan viranomaisyhteistyötä kehittävä ryhmä, jonka projektipäälliköksi nimettiin Markku Hirvonen.

Talousrikostorjuntaa vastustavien tahojen yritys toimia ammattiyhdistysliikkeen ja muun muassa Rakennusalan elvytysryhmän kautta Hirvosen kaatamiseksi oli epäonnistunut. Hirvosesta itsestään ja hänen henkilökohtaisesta vahvuudestaan kertoo se, että kun hänen työryhmänsä jäseniä kävi häntä tapaamassa eron jälkeen ja ennen eduskuntakeskustelua, niin Markku Hirvosen suurin huoli oli jäljelle jääneiden jaksaminen tuossa ristiriitatilanteessa.

Moraalista irrotettu talous

”Moraalista irrotettu talous” on syyskesällä 2005 julkaistun Erkki ”Susi” Pulliaisen teoksen nimi. Harmaata ja mustaa taloutta osaltaan käsittelevän teoksen nimi viittaa yhteiskunnalliseettisiin pohdintoihin. Vastaavaa yhteiskunnalliseettistä pohdintaa tapahtui jo aikaisemmin sekä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojen ”Kohti yhteistä hyvää” kannanotossa. Erona on se, että Pulliaisen pystyy teoksessaan olemaan johdonmukainen, kun taas eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa asiaa koskeva kannanotto syntyi äänestyspöytäkirjalla ja piispojen yhteiskunnalliseettinen kannanotto sai julkisuudessa vastaansa myös kritiikkiä.¹³

Huolen harmaasta taloudesta vei eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaan valiokunnan silloinen jäsen, kokoomuksen kansanedustaja Markku Markkula. Valiokunnan puheenjohtaja, kokoomuksen kansanedustaja *Martti Tiuri* vastusti sitä, että valiokunnan mietintöön merkittäisiin talousrikollisuuden muodostavan yhden tulevaisuuden uhista. Markkulan kanta voitti valiokunnan sisäisessä äänestyksessä. Markkulan toiminta eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa tapahtui jo talousrikollisuutta kos-

¹³ Ks. esim. Suomen kuvalehti 12.3.1999, s. 3 ja Iltalehti 12.3.1999, s. 10–11.

keneen suuren eduskuntakeskustelun aikoihin. Yhteydet sekä ”Hirvosen putiikkiin” että Rakennusalan elvytysryhmään toimivat jo ennen Markkulan pysyvää siirtymistä Karhusen tilalle yhdeksi Uudenmaan vaalipiirin ”kolmesta muskettisoturista”.

Piispainkokouksen virallinen kannanotto ”Kohti yhteistä hyvää – Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojen puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta” julkaistiin maaliskuussa 1999. Siinä todetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vaaroista eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintöä lainaten seuraavaa:

”Harjoitettu politiikka vastaa tarkoitustaan silloin, kun se reagoi joustavasti ihmisten tarpeisiin. Tähän on kiinnittänyt huomiota eduskunnan tulevaisuusvaliokunta mietinnössään, jonka se julkaisi syksyllä 1998. Suomesta puuttuu mietinnön mukaan politiikan vaikutusten arviointi ja politiikan tavoitteiden ja keinojen järkiperaäinen vertailu. Muun muassa seuraavat valiokunnan havainnot vaativat arviointia...

On arvioitu, että vuonna 1996 harmaa talous ja talousrikollisuus veivät yhteiskunnan varoja 25–50 miljardia markkaa. Vuoden 1997 aikana työnantajat jättivät veroennakkoja tilittämättä 4,4 miljardin markan arvosta. Edellisenä vuonna summa oli viisi miljardia markkaa.”

Vaikka kirkonkin piirissä on korostettu talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastustamista, mielestäni yhteiskunnallis-eettinen pohdinta talouden ja yhteiskunnan osalta on maassamme muuten rajoittunutta. Keskustelua on mielestäni tukahduttanut muun muassa ”Herrojen EVA:n” puheenjohtaja *Risto E.J. Penttilä*. Samalla kun sekä TT eli nykyinen EK että Verohallitus johdonmukaisesti vastustavat talousrikollisuuden kuriinpanopyrkimyksiä, EVA on mielestäni puoltanut ”moraalista irrotetun talouden” epäeettisyyttä.

Valtioneuvoston juhlahuoneistossa Smolnassa julkaistiin 28.7.1999 ”Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti”. Julkistajina olivat II valtiovarainministeri eli veroministeri Suvi-Anne Siimes ja pro-

jektityksikön johtoryhmän puheenjohtaja Markku Hirvonen. Tiedotustilaisuutena julkistamistilaisuus oli monella tavalla onnistunut. Lehdistöpaikalle laute kertoi 56 lehden tehneen asiasta kaikkiaan 170 juttua. Päälle tulevat vielä sähköiset viestimet: TV, radio ja internet. Raportin saama vastaanotto oli erittäin positiivinen, niin myös ministerin esittämät näkemykset ohjelman jatkamisesta.

Julkisuuden hyvin hallitseva ministeri Suvi-Anne Siimes kannatti raportin vaatimuksia. Kun toimittajat useampaankin otteeseen kysyivät pääjohtaja Tammen toiminnasta tarkastustoiminnan hankaloittajana, niin Siimes ei tätä kiistänyt vaan totesi: ”...valtionhallinnossa on tapana noudattaa valtioneuvoston ja ministerin kantaa”.¹⁴

Mielestäni Siimeksen johdonmukaisuus harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastustajana päätyikin tähän julkistamistilaisuuteen. Hänen loppuministerikaudellaan tuki puuttui.

AY-liike jatkaa

Rakennusliitossa on edellä kerrottujen tapausten ja tilanteiden jälkeen vaihtunut puheenjohtaja. Rakennusliiton uusi puheenjohtaja on nostanut osaltaan liiton julkisuuskuvaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastustajana. Ulkomaisen työvoiman tulviessa alalle liitto on joutunut yhä useammin osallistumaan työmaakohtaisiin ja muihin työtaisteluihin saadakseen työntekijöiden asiat suomalaista käytäntöä vastaaviksi. Kiinalaisten kivimiesten juttu ja sen tuomioistuimissa tapahtuvan käsittelyn pituus on ollut yksi näkyvimpiä ulkomailta lähetettyjen työntekijöiden asiattoman kohtelun näytteitä.

Rakennusalan elvytysryhmän toiseksi suurin osapuoli, Helsingin Insinöörit HI ry, julkaisee usein lehdessään Uudenmaan Alueen Insinööri (UAI) talousrikollisuuden vastaiseen taisteluun liittyviä artikkeleita, myös Markku Hirvosesta. Helsingin Insinöörit HI ry myös kierrätti Uudellamaalla eri kaupungeissa (nimestään huolimatta järjestön toiminta-alue kattaa lähes koko vanhan Uudenmaan läänin ja vaalipiirin) pidetyissä tiedotustilaisuuksissa talousrikollisuuden vastaiseen toimintaan sitou-

¹⁴ Iltalehti 27.7.1999; Uudenmaan alueen insinööri 1999; Helsingin Sanomat 25.4.2004.

tuneita kansanedustajia.. Valtaosa näistä tilaisuuksista järjestettiin yhdessä Rakennusliiton Uudenmaan aluejärjestön tai Rakennusliiton paikallisosastojen kanssa. Näin kierrettiin muun muassa Loviisasta Hyvinkäälle ja Tammisaaresta Lohjalle.

Rakennusalan työllisyys on elpynyt. Rakennusalan elvytysryhmä toimi viisi vuotta. Loppukautena toiminta kohdistui lähes yksinomaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan ja yhteistyö Markku Hirvosen ja hänen kollegoidensa kanssa oli tiivistä.

Pääkaupunkiseudun Rakennusalan työttömät pitivät pahimpana työttömyysaikanaan omissa tiloissaan kerran viikossa yleisiä asioita koskevan informaatio- ja keskustelutilaisuuden. Näissä olivat projektiyhtiöiden edustajat ja myöhemmin – tutustumisen jälkeen – varsinkin Markku Hirvonen vakiovieraana. Samoin varsinkin Rakennusliittoon kuuluneet (jatkuvasti jäsenmaksunsa sinne maksavat) kansanedustajat sekä ”kolme muskettisoturia”. Markku Markkula otti tällaisessa keskustelutilaisuudessa esille rakennusliittolaisten työnsaantiongelmia ja sen, että työttömillekin on kyllä tarjottu pimeää työtä mutta ei laillista. Näinkin lievä provokointi tehoi. Paikalla olleet kaksi ”Kallion tyttöä”, silloiset kansanedustajat *Tarja Halonen* ja *Outi Ojala*, ilmoittautuivat laillisen työn kannattajina talousrikollisuuden vastustajiksi työttömien rakennustyöläisten edessä. Molemmilla oli tästä jo näyttöä eduskunnan keskusteluissa ja päätöksissä. Halosen Tarjalla myös ministerinä.

SAK:n Porvoon paikallisjärjestöllä on vuodesta 1987 alkaen ollut kaikissa toimintasuunnitelmissaan pysyvänä painopistealueenaan talousrikollisuuden vastainen toiminta. Tätä toteutettiin muun muassa vuonna 2004 järjestämällä toistakymmentä tiedotustilaisuutta.

Pysyvien rakennusliittolaisten yhteyksien lisäksi löysi SAK:n Porvoon paikallisjärjestö myös talousrikollisuuden ja harmaan talouden kanssa painiskelevan hotelli- ja ravintola-alan. Myös Palvelualojen Ammattiliitosta on osallistuttu yhteisiin tilaisuuksiin. Alan työnantajaliitto vaatii jäsenyrityksiltään valvontaoikeuden antamista liitolle talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa varten. Työnantajaliittoon kuuluville ravintoloille on jaettu iskulauseella varustetut jäsentarrat: ”Kaukana harmaa maailma”.

SAK:n ja muiden ammatillisten keskusjärjestöjen yhtenä TUPO-vaatimuksena oli tilaajavastuu. Asian käsittely annettiin kolmikantatyöryhmän tehtäväksi. ”Laillisissa talkoissa” mökilläni Pornaisissa elokuussa 2005, ja myöhemmin Kansan Uutisten artikkelissa¹⁵ SAK:n hallituksen varapuheenjohtaja Matti Huutola vaati seuraavaa:

”...tilaajavastuuhankkeen on edettävä, jotta pimeä ulkomainen työvoima ja siihen liittyvä talousrikollisuus saataisiin Suomesta kitkettyä.

Tilaajavastuu nousi SAK:n tavoitteiden kärkeen liian myöhään. Emme olleet tarpeeksi valmiita ajamaan tilaajavastuuta tupossa. Olimme paremmin valmistautuneet muutosturvan ajamiseen.”

Huutolan mukaan asian ajaminen jatkuu nyt työryhmässä, jos siitä ei tule valmista niin: ”Varapuheenjohtaja on vakuuttunut, että tilaajavastuu on SAK:n päätavoite seuraavassa tupossa.”

Kansan Uutiset julkaisi artikkelille myös jatkoa. Samasta tapahtumasta julkaistiin Hirvosen näkemyksiä otsikolla: ”Vain rosvon näköiset rosvot halutaan kiinni: Harmaalla taloudella vahvat kasvunäkymät”.¹⁶

SAK on ay-liikkeen keskusjärjestöistä ollut aktiivisesti mukana harmaan talouden vastaisissa tilaisuuksissa. Pornaisten tilaisuudessa oli SDP:stä kansanedustaja *Tero Rönni* ensimmäistä kertaa paikalla. Tämä kuorma-autonkuljettaja ja muun muassa SAK:n valtuuston entinen jäsen osoitti omilla puheillaan, miten SAK:lainen ay-liike voi jatkuvasti luottaa näissä kysymyksissä omista riveistään eduskuntaan nousseisiin jäseniinsä.

Kevättalvella 2004 Eduskunnassa käydessäni nappasi käsipuolestani kiinni eräs jo vuodesta 1996 alkaen talousrikollisuuden vastaisessa toiminnassa mukana ollut kansanedustaja. Hänen asiansa oli seuraava: Eikö ole todella hyvä, että sisäministeri *Kari Rajamäki* on ottanut asiakseen talousrikollisuuden kuriinpanon. Eihän tuohon voinut muuta kuin

¹⁵ UP- tietotoimisto Kansan Uutisten 17.8.2005 mukaan.

¹⁶ Kansan Uutiset 18.8.2005.

vastata myöntävästi. Varsinkin kun tiesi, että vihreiden Erkki ”Susi” Pulliainen sai oman ryhmänsä kannatuksen talousrikollisuuden vastaiseen toimintaansa vasta sen jälkeen, kun vihreät luopuivat hallituksesta.

Lopuksi

Joku voi kysyä missä Markku Hirvonen luuraa tekstissäni? Vastaan, että hän on sitovana elementtinä koko jutussani.

Ennen kuin olin tavannut Markku Hirvosen henkilökohtaisesti, olin saanut kirjallisia kannanottoja ja tutkimuksia verohallinnon Uudenmaan piiriin sijoitetulta projektiryhmältä. Vaikutuksen minuun teki, miten hyvin ”Hirvosen putiikin” työntekijät olivat varustautuneet tiedotustilaisuuksiin sekä puheissaan että heidän toimittajille luovuttavansa materiaalin laatu ja kiinnostavuus. Niistä oli helppo kirjoittaa.

Rakennusliitto oli jo ennen Rakennusalan elvytysryhmän perustamista ollut ”Hirvosen putiikin” vieraana. Samoin kansanedustajat Minna Karhunen, Erkki Pulliainen ja Kari Uotila. Näillä vierailuilla saatiin runsaasti uusia vaikutteita ja niillä syntyi uusia näkemyksiä. Mielikuvaani ovat vaikuttaneet myös Markkua koskevat kirjoitukset ja tuttujen toimittajien kertomukset.

Käsitykseni miehestä, joka tietää mitä puhuu ja joka osaa esittää asiansa ymmärrettävässä muodossa myös kirjallisesti, vahvistui tavattamme tekemäni haastattelun merkeissä. Totesin lisäksi hänen vastaavan aina siihen mitä kysytään – ominaisuus, joka ei ole toimittajien kokemuksen mukaan mikään itsestäänselvyys. Uutta minulle kuitenkin olivat Hirvosen henkilökohtainen vakuuttavuus ja huumorintaju.

Nyt vuosien yhteistyön jälkeen tiedän että hänellä on uskallusta panna itsensä likoon oikean asian puolesta. Vielä tärkeämpää on se, että hän on saanut muutkin uskomaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tärkeyteen ja toimimaan sen puolesta.

7. Harmaa talous rakennusyritysten näkökulmasta

Terho Salo

Torjuntamenettelyjen kehitys rakennusalalla

Keskustelu harmaan talouden haitoista virisi rakennusliikkeissä erityisen vilkkaana 90-luvulla, jolloin kilpailu oli laman vuoksi kireää. Keskustelun avasivat erityisalojen urakoitsijaliitot. Suomen Maarakentajain Keskusliitto kampanjoi vuonna 1992 sen puolesta, että yhteiskunnan velvoitteiden asianmukainen hoitaminen asetettaisiin työn saannin ehdoksi. Suomen Maalarimestariliitto puolestaan antoi vuonna 1993 julkilausuman, jossa kehoitettiin myös julkisia rakennuttajia kiinnittämään huomiota työn toteuttajan kykyyn täyttää yhteiskunnan yritystoiminnalle asettamat yleiset vaatimukset.

Aloitteet otettiin myönteisesti vastaan rakennusalalla ja ne johtivat siihen, että Rakennusteollisuuden Keskusliitto teki vuonna 1993 rakennuttajille esityksen siitä, että rakennuttajat ryhtyisivät vaatimaan tarjouspyynnöissä urakoitsijoilta verojäämätodistuksia ja LEL-todistuksia. Vielä samana vuonna urakoitsija- ja rakennuttajajärjestöt allekirjoittivat sopimuksen pää- ja aliurakoitsijoiden verojen ja sosiaaliturvamaksujen suorittamisen valvonnasta.

Rakennusalan sopimus urakoitsijan ja aliurakoitsijan hyväksymis- ja ilmoittamismenettelystä uusittiin elokuussa 1996. Sopimusvelvoitteita laajennettiin ja täsmennettiin aikaisemmasta sopimuksesta. Sopimuksessa suositettiin, että jokainen tilaaja tarkistaa ennen urakoitsijan valintaa, onko urakoitsija ennakkoperintä- ja arvonlisäverorekisterissä ja ovatko yhteiskunnalliset velvoitteet hoidettu. Sopimukseen otettiin uutena kohtana suositus siitä, että jokainen tilaaja ilmoittaisi solmimansa urakkasopimukset verottajalle.

Sopimuksen uudistaminen johti mittavaan tiedotustyöhön. Järjestöt tiedottivat menettelytavoista jäsenyrityksilleen ja muotoilivat todistusten

ja urakkatietojen lähettämistä koskevat sopimusehdot urakka-asiakirjamalleihin. Myös elinkeinonharjoittajien välillä käytettävissä Rakennusurakan yleisissä sopimusehdoissa (YSE 1998) on omat mainintansa harmaan talouden torjunnasta ja henkilötunnisteiden käytöstä.

Harmaa talous puhutti edelleen ja rakennusalalla pohdittiin uusia torjuntakeinoja myös sopimuksen uudistamisen jälkeen. Vuonna 1996 Rakennusteollisuuden Keskusliitto suositti jäsenyrityksilleen kulkulupien käyttöä työmailla. Kulkuluvat levisivätkin nopeasti varsinkin suurille työmaille.

Vuonna 1998 Rakennusteollisuuden Keskusliitto käynnisti sähköisen kulunvalvonnan kehitysprojektin. Projektissa kehitettiin kulkulupamalli, jonka avulla työntekijän tiedot voidaan helposti siirtää työmaan koneelle. Kulkuluvan kehitystyössä on ollut useita haasteita. Yksi niistä on sen ollut sen pohtiminen, mitä tietoja kortille kannattaa ja voidaan tallentaa ja kuinka kortin tietojen oikeellisuudesta voidaan varmistua. Kortin tiedot ovat henkilötietoja, joten sähköisen kulkuluvan pilotointi työmailla käynnistettiin vasta, kun Rakennusteollisuuden Keskusliitto oli saanut kulkulupien käytöstä myönteisen kannan tietosuojavaltuutetulta. Tietosuojavaltuutettu antoi päätöksessään myös ohjeita kulkulupatietojen luovuttamisesta sekä rekisteriselosteen sisällöstä ja näkyvillä pitämisestä.

Sähköistä kulkulupaa kokeiltiin usealla työmaalla kesästä 1999 alkaen. Kokemukset olivat pääosin myönteisiä, mutta myös kehitettävää löydettiin. Sähköisten korttien toimitusaika oli alkuvaiheessa noin kaksi viikkoa tilauksesta. Toimitusaikoja on nyt voitu jonkin verran lyhentää. Myös muita parannuksia tehtiin. Kehitystyössä oli luonnollisesti alusta alkaen selvää, etteivät sähköisetkään kulkuluvat estä kenenkään pääsyä työmaalle, elleivät ne samalla toimi avaimena. Monilla työmailla tämä on mahdotonta suuren työmaa-alueen vuoksi tai tarpeetonta, koska työmaata ole mahdollista tai tarpeellista aidata. Työmaat ovat erilaisia ja niin ovat niiden kulunvalvontatarpeetkin. Parhaillaan Rakennusteollisuuden Kustannus Oy:n myymä sähköinen kulkulupa ELKU on käytössä muun muassa Vuosaaren Meritornin työmaalla.

Rakennusalan itse kehittämät menettelytavat ovat alusta alkaen olleet järjestöjen suosituksia jäsenilleen siitä, kuinka harmaata taloutta torjutaan. Harmaan talouden torjuntasopimuksessa sovittiin myös, että alle-

kirjoittajat seuraavat aktiivisesti harmaan talouden torjuntaa ja sovittujen menettelytapojen toimivuutta. Käytännössä seuranta on järjestetty Rakennusteollisuuden Keskusliiton koolle kutsumissa kokouksissa noin kaksi kertaa vuodessa. Kokouksiin ovat osallistuneet sekä urakoitsijattä rakennuttajajärjestöt että viranomaisten edustajat.

Seurantakokouksissa Uudenmaan veroviraston edustajat ovat todenneet, että kulkuluvat ovat käytössä 60 prosentilla pääkaupunkiseudun työmaista. Kattavimmin kulkuluvat ovat käytössä suurilla työmailla, huonoiten taas saneeraus- ja korjaustyömailla.

Urakkailmoituksina verottajalle ilmoitetaan noin 70 000 urakkasopimusta vuodessa. Todistusten tarkastaminen toimii kohtuullisesti ammattirakentamisessa. Ongelmana ovat kuitenkin lyhyen elinkaaren yritykset, joiden todistukset voivat olla aina kunnossa. Helpotusta yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamisen tarkistamiseen on tuonut vuonna 1998 perustettu Rakentamisen Laatu RALA ry, joka luokittelee rakennusyrityksiä. Vähimmäisvaatimuksena RALA:n rekisteriin pääsemiselle on se, että yhteiskunnalliset velvoitteet on hoidettu. Kaikkien RALA:n rekisteriin hyväksytyjen yritysten tiedot voi tarkistaa internetin välityksellä osoitteesta www.ralacn.fi. Ellei yrityksen kohdalla näy listalla häiriömerkintää, yhteiskunnalliset velvoitteet on viranomaistietojen mukaan hoidettu.

Harmaan talouden torjunnan tulevaisuuden haasteet

Harmaa talous on merkittävä haitta elinkeinoelämälle ja muulle yhteiskunnalle ja siksi sen torjuntakin on ajankohtainen aihe. Uusi talousrikos-torjuntaohjelma on valmistunut, kolmikantatyöryhmä Ulteva 2 antoi esityksensä rakennustyömaan kulkulupakorteista ja Verohallitus selvittää eräissä Euroopan maissa käytössä olevan käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden hyviä ja huonoja puolia.

Rakennusteollisuus on vastustanut käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta erityisesti kahdesta syystä. Ensimmäinen on lainsäädäntöön liittyvät soveltamiskysymykset ja niiden tulkinta. Toinen on aliorakoitsijoiden omiin hankintoihin liittyvät palautukset. Palautukset jouduttaisiin

hakemaan erillisillä palautushakemuksilla, joiden oikeellisuutta verohallinnon täytyy pyrkiä valvomaan. Palautusten saaminen voisi kestää kauan ja muutos kokonaisuudessaan olisi hyvin suuri rakennusosalalle.

Lainsäädäntöä on useilta eri tahoilta ehdotettu muutettavaksi myös siten, että rakennusalan sopimusperusteiset menettelyt pakollistettaisiin lainsäädännöllä. Kulkuluvat ovatkin tulossa pakolliseksi. Eduskunta käsittelee parhaillaan asiaa koskevaa työturvallisuuslain muutosta. Myös urakoitsijailmoitusten pakollisuutta on ehdotettu. Rakennusteollisuus ei kannata ehdotusta, koska velvoitteen noudattamista ei todennäköisesti voitaisi viranomaisten taholta tehokkaasti valvoa.

Viime vuosina keskustelussa on vahvasti ollut esillä myös ulkomainen työvoima. Keskustelu on ollut turhankin negatiivista siinä mielessä, että ulkomainen työvoima ja harmaa talous on usein samaistettu. Suomi tarvitsee myös ulkomaista työvoimaa, eikä sitä pidä samaistaa harmaaseen talouteen. Ulkomaisen työvoiman väärinkäyttöön liittyvät ongelmat on kuitenkin ratkaistava. Yksi ongelmista on se, ettei ulkomaisia yrityksiä juurikaan pystytä verovalvonnassa kontrolloimaan. Tämä johtuu siitä, ettei ulkomaisten yritysten tarvitse ennakkoperintälain mukaan rekisteröityä ennakkoperintärekisteriin. Rakennusteollisuus katsoo, että lakia olisi tältä osin muutettava.

Harmaa talous on sinänsä kaikkien elinkeinoelämän alojen ongelma. Alakohtaista vertailua vaikeuttavat alakohtaiset erot sekä harmaan talouden ilmenemismuodoissa että tarkastusmahdollisuuksissa. Rakennusala on kuitenkin ainoa elinkeinoelämän ala, joka on ryhtynyt merkittäviin toimiin kilpailun tervehtyttämiseksi. Harmaan talouden torjuntasopimus uusitaan jälleen vuoden 2006 alussa. Sopimukseen lisätään kuluvalvontaan koskevia suosituksia, ja uutena allekirjoittajana myös Omakotiliitto on tulossa mukaan sopimuksen piiriin.

IV Historiaa verottajan kynästä

8. Aika ennen talousrikostorjuntaohjelmia – miten verohallinnossa silloin toimittiin?

Tuija Vigren

Kirjoituksen taustaa

Alati muuttuvien toimintaedellytysten keskellä on hyödyllistä joskus pysähtyä arvioimaan, minkälainen esimerkiksi työympäristömme on aiemmin ollut. Tässä kirjoituksessa aikomukseni on muistella sitä, minkälaisista työ talousrikosasioiden parissa oli menneinä aikoina.

Olen työskennellyt verohallinnossa lähes 25 vuotta ja koko sen ajan olen ollut enemmän tai vähemmän tekemisissä talousrikollisuuteen liittyvien asioiden kanssa. Näkökulmani tässä kirjoituksessa on puhtaasti henkilökohtainen: olen yrittänyt muistella, minkälainen työympäristöni oli aikoinaan, millä tavoin erityisesti 1980-luvulla talousrikoksia käsiteltiin ja miten eri viranomaisten välillä yhteistyötä tehtiin. Mahdolliset epätarkkuudet ajankohtia tai muita seikkoja koskien johtuvat siitä luonnollisesta syystä, että muistikuvat eivät enää kaikilta osin ole täysin tarkkoja. Olen kuitenkin uskollisesti säilyttänyt kopioita asiakirjoista ja kerännyt lehtileikkeitä, joten monia muistikuvia olen pystynyt tarkistamaan tällaisen materiaalin avulla.

Maailma oli parikymmentä vuotta sitten taatusti erilainen kuin nyt, mutta asioita mieleen palauttaessani huomasin, että yllättävän paljon yhtäläisyyksiä on löydettävissä silloisen ja nykyisen toiminnan välillä. Yksi arvio nousi ylitse muiden: viranomaisten toimintaa säätelevät lait ja asetukset, sisäiset työjärjestykset, sovitut työmenetelmät ja niin edelleen, mutta tärkein tekijä toiminnan sujuvuuden kannalta on kuitenkin yksittäisten henkilöiden panos. Onnistuminen asioiden hoidossa riippuu ratkaisevasti siitä, miten yksittäiset virkamiehet ovat työhönsä sitoutuneita ja miten he kykenevät henkilökohtaisella tasolla toimimaan yhteistyökumppaneittensa kanssa. Kokemuksieni mukaan tehokkaan toiminnan ja erityisesti yhteistyön keskeinen tekijä on yksittäisten henkilöiden välinen

vuorovaikutus. Vuorovaikutus helpottuu, jos eri toimijoilla on mahdollisuus tutustua henkilökohtaisesti toisiinsa ja oppia tuntemaan toinen toisensa edustamien organisaatioiden toimintatapoja.

Itselläni on ollut työni yhteydessä ilo oppia tuntemaan monia ei-niin perinteisellä tavalla toimivia virkamiehiä, jotka omalla luovuudellaan ovat tuoneet työhön aivan uusia piirteitä. Olen myös saanut vuosien varrella tehdä yhteistyötä lukuisten talousrikollisuuden parissa työskennelleiden henkilöiden kanssa. Toivonkin, että lukijoille välittyy mielikuva siitä, kuinka monimuotoista ja värikästä talousrikollisuuden parissa työskentely voi olla.

Miten vastavalmistunut juristi aikanaan ajautui töihin verohallintoon?

1980-luvun alussa verohallinnossa oli pula asianvalvojista, jotka olisivat hoitaneet rikosasioita. Lisätyövoimaa tarvittiin ja keinoksi oli keksitty oikeustieteen kandidaateille järjestettävä täydennyskoulutuskurssi, jonka toteuttivat yhteistoiminnassa työvoima- ja verohallinto yhdessä Helsingin yliopiston kanssa 22.9.1980–26.6.1981. Yhdeksän kuukauden ja 520 tunnin teoriaopetuksen sekä käytännön työharjoittelun jälkeen kurssilta valmistui 18 henkilöä, jotka olivat perehtyneitä laajasti sekä vero- että rikosoikeuteen. Kurssilaisista vain muutama jäi lopulta hoitamaan verorikosjuttuja, aika moni sai muunlaisia töitä verotukseen liittyvissä tehtävissä. Vielä nykyisinkin melko moni työskentelee vero-oikeuden osamista edellyttävissä töissä.

Kyseisellä verorikosasioiden asianvalvontakurssilla käsiteltiin kattavasti kaikkia niitä asioita, jotka oleellisesti liittyvät asianvalvojan työhön. Tästä huolimatta käytännön työtehtävien aloittaminen Uudenmaan verovirastossa oli jossain määrin hyppy tuntemattomaan. Jo työharjoittelun aikana olin saanut todeta oikeaksi kurssin avajaisissa Verohallituksen pääjohtajan *Lauri Honkavaaran* esittämän näkemyksen siitä, että verorikosasioiden käsittely edellyttää runsaasti asiantuntevaa henkilöstä. Käsiteltäviä asioita oli todella paljon, eivätkä työmenetelmät olleet kovinkaan kehittyneitä runsaan juttumäärän hoitamista ajatellen.

Miten verorikosasianvalvontaa hoidettiin 1980-luvun alkupuolella?

Verorikosasianvalvojan tehtäviä aloittaessa merkittävin ongelma oli vanha juttuvarasto, joka periytyi osittain ajalta, jolloin verohallinnolla ja oikeusvalvontaviranomaisilla oli erilainen näkemys siitä, onko verohallinnolla oikeus vai velvollisuus ilmoittaa verorikokset syyttäjälle syytetoimenpiteitä varten, käytännössä poliisin esitutkintaan.

1970-luvun lopussa kyseenalaistettiin voimassa ollut näkemys siitä, että verohallinnolla olisi oikeus harkita, minkälaisia juttuja se saattaa poliisille tutkittavaksi. Verohallinnossa sovellettiin valtiovarainministeriön 31.10.1955 antamaa ohjetta verorikosten syytteeseen saattamisesta, jossa määriteltiin markkamääräiset rajat eri verolajeja koskevien rikosilmoitusten tekemiselle. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan veroviranomaisilla ei ollut lainkaan harkintavaltaa verorikosten syytteeseen saattamisessa ja hänen mukaansa valtiovarainministeriön ohje tulisikin kumota. Tämän johdosta Verohallitus antoi uuden ohjeen verohallinnolle 16.11.1978. Ohjeessa todettiin, ettei verohallinnolla ole voimassa olevien säännösten nojalla oikeutta olla ilmoittamatta poliisiviranomaisille havaitsemiaan verorikoksia.

Edellä mainitulla ohjeella oli suora vaikutus tehtyjen rikosilmoitusten määrään ja välittömästi jouduttiin miettimään, miten ilmoituskäytäntö voitaisiin sopeuttaa syyttäjällä olevaan toimenpiteistä luopumista koskevaan harkintavaltaan. Oli itsestään selvä, ettei ollut tarkoituksenmukaista, että verohallinto käyttää resursseja sellaisten rikosilmoitusten laatimiseen, jotka joka tapauksessa teon vähäisyyden vuoksi johtaisivat syyttämättäjättämispäätökseen. Syyttäjälaitoksen, poliisi- ja verohallinnon yhteistoimin otettiin tammikuussa 1979 käyttöön luettelointimenettely, jolla pyrittiin erottelemaan kevennettyyn käsittelyyn ne tapaukset, joissa syyttäjä todennäköisesti tulisi tekemään päätöksen syyttämättä jättämisestä.

Luettelointimenettelyn käyttö jäi varsin vähäiseksi, koska samanaikaisesti oli jo aloitettu lainvalmistelu ilmoittamatta jättämisestä koskevien valtuuksien antamiseksi verohallinnolle. Asia eteni varsin nopeasti ja jo 1.7.1979 alkaen voimaan tulleiden uusien säännösten nojalla veroviran-

omaiset saattoivat jättää ilmoittamatta työnantajasuorituksia tai liikevaihtoveroja koskevat vähäiset rikkomukset.

Vaikka veroviranomaisten ei enää tarvinnut ilmoittaa kaikkia verorikoksia syytetoimenpiteitä varten, marraskuussa 1978 annettujen ohjeiden perusteella oli ehditty jo tehdä paljon ilmoituksia. Lisäksi ohjeilla oli ollut muutoinkin toimintaa ohjaava merkitys siten, että verorikosasioihin oli verohallinnossa alettu kiinnittää yleisemminkin enemmän huomiota. Tämä toimintatavan muutos osaltaan oli lisännyt tehtyjen rikosilmoitusten määriä. Näin ollen vuonna 1981 työnsä aloittaneella asianvalvojalla oli valmiiksi odottamassa melkoinen määrä jo vireille saatettuja asioita. Vanhojen juttujen lisäksi pöydällä oli runsaasti tarkastuskertomuksia, joiden perusteella piti tehdä uusia rikosilmoituksia. Omia käytännön vaikeuksia aiheutui siitä, että verovirastossa ilmoitusten määrän valtavaan kasvuun ja ilmoitusten oikeuskäsittelyistä aiheutuvaan työtehtävien lisäykseen ei ollut varauduttu kehittämällä työmenetelmiä vastaamaan hoitettavien juttujen laatua ja määrää. Paljon aikaa kului asiapapereiden hakemiseen ja monesti noviisi asianvalvoja sai lähteä oikeuteen ilman mitään asiakirja-aineistoa tiedossaan vain vastaajan nimi. Kaikesta huolimatta asiat hoituivat, osittain myös sidosryhmien, poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen, joustavan suhtautumisen avulla.

Minkälaisia rikosjuttuja oli käsiteltävänä?

Alkukaaoksen jälkeen työt alkoivat sujua ja käsiteltäväksi tuli erilaisia, toinen toistaan mielenkiintoisempia tapauksia. 1980-luvulla oli vireillä monia laajoja ja julkista keskustelua herättäneitä verorikosasioita. Valtakunnallisesti laaja ja monia koskettanut rikosasia koski niin sanottuja ylikorkoja ja tukitalletuksia, jossa vastaajina oli varmaankin edustajia kaikista yhteiskuntaluokista ja jota erityisesti ”julkkisvastaajien” osalta lehdistökin seurasi suurella mielenkiinnolla. Helsingin raastuvanoikeudessa jutun käsittelyyn määrätty osasto varasi loppuvaiheessa joka viikko yhden kokonaisen päivän ylikorkojutun käsittelemiseen. Pitkän aikaa asianvalvoja viettikin perjantapäivät Toisella linjalla, jonne oli varattu erikseen tilat kyseisen jutun käsittelyä varten.

Toinen laaja juttukokonaisuus, joka ei ollut aivan yhtä suuren julkisuuden kohteena, oli maalausalaan liittyvä kuittikauppa, johon oli tavalla

tai toisella sekaantunut melkoinen osa pääkaupunkiseudun alan yrittäjistä. Kuittikauppaa käytiin samoin periaattein kuin nykyisinkin eli pyrkimyksenä oli välttää työnantajasuoritusten maksaminen kirjaten kirjanpitoon totuutta vastaamattomia niin sanottuja aliurakoitsijoiden laskuja tai laskuja, joita oli saatavissa myös yrittäjiltä, jotka olivat erikoistuneet nimenomaan erilaisten kuittien kirjoittamiseen. Jutussa oli kaiken kaikkiaan yli sata vastaajaa, jutun tutkinta kesti vuosia ja Helsingin raastuvan-oikeudessakin juttua käsiteltiin lähes neljä vuotta. Kuittien avulla pimeitä palkkoja saatiin selville yli 60 miljoonan markan edestä, näistä palkoista veroja ja maksuja jäi suorittamatta yli 20 miljoonaa markkaa. Lisäksi juttuun liittyi paljon työntekijöitä, joita ei pystytty lainkaan yksilöimään, joten veronsaajien menetykset olivat vieläkin suuremmat. Palkkojen maksaminen ”veropuhtaana käteen” oli maan tapa ja moni vastaajista totesi jutun käsittelyn yhteydessä, että kuittikauppaan täytyi osallistua, koska maalausosalalla oli pakko olla järjestelyssä mukana pystyäkseen kilpailemaan muiden yrittäjien kanssa. Urakoiden hinnoittelu perustui siihen lähtökohtaan, että veroja ja maksuja ei suoriteta. Tällöin yrittäjä, joka olisi halunnut huolehtia julkisoikeudellisista velvoitteistaan, ilman muuta hävisi tarjouskilpailuissa.

Varsin usein nykyisin tiedotusvälineissä kerrotaan urheiluseurojen maksuvaikeuksista, jotka usein liittyvät vaikeuksiin hoitaa veronmaksuvelvoitteet asianmukaisesti. Ilmiö ei ollut tuntematon 1980-luvullakaan. Nimekkäidenkin joukkuelajeja harrastavien urheiluseurojen vastuuhenkilöjä oli syytteessä verorikoksista. Varsin voimakasta keskustelua käytiin tuomioistuinkäsittelyjen yhteydessä siitä, voidaanko urheilutoimintaan liittää kaikkia normaaliin liiketoimintaan kuuluvia velvoitteita ja voidaanko esimerkiksi yhdistysmuodossa toimivan seuran vastuuhenkilöitä asettaa taloudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen seuran toiminnan yhteydessä tapahtuneista väärinkäytöksistä. Jopa pilapiirtäjä Kari otti urheilijoiden toiminnan luonteeseen kantaa Helsingin Sanomissa julkaisutussa piirroksessa, jossa mainostarroin peitelty jääkiekkopelaaja ihmettelee veroviraston edustajalle ”Mistä sinä olet saanut sellaisen luulon että minun ympärilläni liikkuisi raha?”

Edellä kuvattujen tapausten lisäksi käsiteltäväksi tulevien rikosjuttujen kirjo oli laaja: ravintoloissa pimitettiin pääsylipputuloja, ulkomaille

ohjattiin konsulttipalkkioita, yhtiöiden tulosta rasiettiin aiheettomasti puoluetueksi katsottavilla erillä ja muilla perusteettomilla kuluilla, liiketoimintaa harjoitettiin antamatta veroviranomaisille mitään ilmoituksia, liikevaihtoveron palautuksia haettiin tekaistujen yhtiöiden nimissä ja niin edelleen. Kaiken kaikkiaan veropetosten tekotavat olivat hyvinkin samanlaisia kuin nykyisin esillä olevissa asioissa. Ainoa ero, johon kiinnitetty huomio tutustussa tuoreisiin oikeudenkäyntiasiakirjoihin verorikosasioissa, on se, että aikoinaan hyvin tavanomainen veropetoksen tekotapa, liiketoiminnan tuloksen rasittaminen yksityistalouden menoilla, ei enää juurikaan tule ilmi veropetosten tekemuotona.

Verorikosasioissa merkittävä osa jutuista koski työnantajasuoritus-ten laiminlyöntitekoja. Ennakkoperintälain ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain rikkominen oli sanktioitu asianomaisissa verolaisissa ja tekojen tunnusmerkistö poikkesi nykyisestä verorikkomussäännöstä huomattavasti. Teot toteutuivat tuottamuksellisena siten, että pelkkä maksujen laiminlyöminen aiheutti rangaistusseuraamuksen ja velvollisuuden korvata laiminlyödyt määrät veronsaajille. Verovirastot tekivätkin näistä rikkomuksista paljon rikosilmoituksia ja tällaisia juttuja oli runsaasti vireillä tuomioistuimissa. Eräissä tuomioistuimissa jouduttiinkin ajoittain tekemään erityisjärjestelyjä rikkomusasioiden käsittelemiseksi. Esimerkiksi Helsingin raastuvanoikeudessa varattiin yhdessä vaiheessa erikseen yksi kokonainen päivä kerran viikossa näiden veroasioiden käsittelyyn. Juttulistalla saattoi tällöin olla reilut parikymmentä asiaa, joita käsiteltiin varsin saman yksinkertaisen kaavan mukaisesti. Syyttäjä esitti vakiomallisen syytteen ja veroviraston edustajana asianvalvoja yhtyi syyttäjän rangaistusvaatimukseen, vaati vahingonkorvauksena laiminlyötyjen työnantajasuoritus-ten määrän 16 %:n korkoineen ja oikeudenkäyntikuluja 50 markkaa. Vastaja useimmiten myönsi laiminlyönnin ja veroviraston vaatimuksen perusteiltaan ja määriltään oikeaksi. Tuomioistuimen tehtäväksi jäi yleensä määrätä päiväsakot ja vahvistaa korvausvelvollisuus. Joissain yksittäisissä tilanteissa juttu saattoi mutkistua, kun vastaajien vastuuasemat yhtiössä, jossa tapahtuneista laiminlyönneistä oli kyse, eivät olleetkaan yksiselitteisen selvät. Kiistatta täytyy myöntää, että tällaisten rikkomusjuttujen käsittelyssä oli liukuhihnamaaisia piirteitä. Vastajana oleville henkilöille kyse oli kuitenkin vakavasta asiasta, sillä

teon seurauksena aiheutui monesti varsin suuri korvausvelvollisuus, joka periaatteessa ei vanhene koskaan.

Julkinen sana oli jo parikymmentä vuotta sitten varsin kiinnostunut myös talousrikoksista. Oikeudenkäyntejä, joilla oli yleistä mielenkiintoa joko vastaajien henkilön vuoksi tai jutun luonteen takia, seurattiin lähes samanlaisella mielenkiinnolla kuin nykyisin vireillä olevia oikeusjuttuja. Uudenmaan verovirastossa tiedotusvastuu oli ylimmällä johdolla ja lääninverojohtaja seurasikin tarkasti merkittävämpiä oikeudenkäyntejä. Aina silloin tällöin käräjiltä palannut asianvalvoja sai illalla kotiin puhelinoiton ylimmältä esimieheltään, joka kyseli tuoreeltaan käräjäkuulumisia voidakseen tarvittaessa vastata lehtimiesten kysymyksiin.

Työmenetelmistä

Nykypäivänä emme päivittäisessä työssämme tule toimeen ilman tietokoneita ja automaattinen tietojenkäsittely on ehdoton edellytys toiminnassamme tarvittavien tietojen hallintaan ja hallitsemiseen. Parikymmentä vuotta sitten olosuhteet olivat aivan erilaiset. Verorikosasioidenkin hoidossa työkalut olivat varsin alkeelliset. Asianvalvoja kirjoitti rikosilmoitukset ja kirjelmät käsin, allekirjoittaneen tapauksessa vanhanaikaisesti lyijykynällä, konseptiksi. Toimistosihteerin yritti sitten kirjoittaa enemmän tai vähemmän suttuiset luonnokset puhtaiksi kirjoituskoneella. Kopiokoneet olivat ahkerassa käytössä, kun rikosilmoitusten liitteeksi kopioitiin tarkastuskertomuksia ja veroilmoituksia.

Verorikosasioiden asianhallintaa toteutettiin kahdenkertaisen kortiston avulla. Isompiin kortteihin kirjattiin käsin perustiedot tehdyistä rikosilmoituksista sekä jutun vaiheista. Pienemmät kortit oli varattu juttuihin liittyvien vastaajien henkilötietojen kirjaamiseen. Kortit säilytettiin visusti laatikoissaan toimistosihteerin huoneessa. Korttien avulla pystyttiin selvittämään tehdyt rikosilmoitukset ja jutun käsittelyvaihe, laajempaa tietojen hyödyntämistä tai analysointia ei korttien avulla voinut tehdä.

Vuosittain Verohallitukselle toimitettiin tarpeelliset tilastotiedot yhdistelemällä ruutuvihkoihin tallennettuja tietoja kortistosta löytyviin tietoihin.

Toisin kuin nykyisin, työtehtävät hoituivat lähes pelkästään suomen kielellä. Asianvalvojalta ei kielitaitoa juurikaan vaadittu eikä vieraita kieliä käytännön työssä tarvittu. Joskus oikeudenkäynnin yhteydessä vastaaja vaati, että häneen kohdistettavat vaatimukset esitetään toisella kotimaisella kielellä. Ruotsin kielen käyttämiseen tottumaton asianvalvoja olikin haasteellisen tehtävän edessä pyrkiessään hoitamaan oman osuutensa prosessissa vastaajan äidinkielellä.

Viranomaisyhteistyön muodoista

Vielä 1980-luvulla esimerkiksi poliisin ja verohallinnon yhteistoiminnalle ei ollut vakiintuneita toimintamuotoja, yhteistyö aloitettiin niin sanotusti puhtaalta pöydältä. Talousrikostutkintaa Helsingin poliisilaitoksella jo pitkään tehnyt komisario kutsui aloittelevan asianvalvojan luokseen Aleksanterinkadun tiloihin ja antoi ensi käden ohjausta siitä, miten asianvalvojan tulisi toimia onnistuakseen tehtävissään. Mieleen on jäänyt lausuma siitä, että rikosentekijöitä ei pidä pelätä, eikä antaa heidän mahdollisten uhkausten vaikuttaa asioiden harkintaan. Erityisesti piti pitää myös mielessä, että rikollisten puheita ei pidä ottaa todesta, sillä verorikosten tekijät pyrkivät kaikin keinoin piilottamaan tekonsa muka liiketoiminnallisten selitysten taakse.

Yhteistoiminta ei ollut alun alkaen mitenkään aktiivista ja yhteydenpito toteutui pääosin yksittäisten rikosjuttujen kautta. Yhteisiä koulutustilaisuuksia ei tässä vaiheessa ollut, joten rikostutkinnassa toimiviin henkilöihin ei ollut mahdollisuus silläkään tavoin tutustua. Talousrikosten parissa työskentelevät virkamiehet loivat kuitenkin oma-aloitteisesti kanavia, joiden avulla tutustuimme toisiimme hiukan paremmin. Perinteeksi muodostui järjestää kerran pari vuodessa vapaamuotoinen tapaaminen, jonka yhteydessä pääkaupunkiseudulla työskentelevät syyttäjät, poliisin talousrikostutkijat sekä verohallinnon virkamiehet tuulettivat tuntojaan kulloinkin ajankohtaisista yhteisistä asioista. Viimeinen tällainen perinteinen suuri Povi-iltama (tulee sanoista poliisi ja viskaali) on arkistoista löytyvän kutsun perusteella järjestetty niinkin myöhään kuin 17.11.1999.

Helsingin poliisilaitoksen muutettua Pasilaan yhteydenpito helsinkiläisten juttuja tutkivien poliisien kanssa oli vaivatonta. Uudenmaan verovi-

rasto sijaitsi radan toisella puolella ja asianvalvoja saattoi helposti Helsingin raastuvanoikeudessa asioidessaan käväistä kahvilla talousrikostutkintayksikössä ja hoitaa samalla muutaman asianomistajakuulustelun.

Kansainvälisyys oli mielestäni kokolailla tuntematon käsite verorikosasioissa ja viranomaisyhteistyössä 1980-luvulla. Verorikoksissa ei juurikaan ollut mitään kansainvälisiä liittymiä. Joillakin yksittäisillä vastaajilla saattoi olla ulkomailla pankkitilejä ja yhtiöitä, joihin varoja siirrettiin Suomen veroviranomaisten ulottumattomiin. Verotarkastajien sinnikkyydellä näitä yksittäisiä järjestelyjä pystyttiin paljastamaan ja saatamaan syytteeseen. Kaiken kaikkiaan sekä verovelvollisten että veroviranomaisten yhteydet ulkomaille olivat varsin satunnaisia. Ensimmäinen konkreettinen kosketus talousrikosten kansainväliseen maailmaan oli vuonna 1991 poliisihallinnon järjestämä seminaari, jonne oli saapunut luennoimaan myös yhdysvaltalaisia alan asiantuntijoita. Tilaisuudessa FBI:n edustajat pitivät värikkään esityksen rahanpesusta ja ruotsalainen talousrikoksiin erikoistunut asiantuntija kertoi konkurssisiin liittyvistä väärinkäytöksistä.

Summa summarum

Edellä olen kirjannut muistoja oman työelämäni varhaisilta vuosilta ja pyrkinyt kuvaamaan verohallinnon verorikosasianvalvojan näkökulmasta, minkälaisia talousrikokset 1980-luvulla olivat ja millä tavoin niihin liittyviä rikosprosesseja hoidettiin. Maailma ja työympäristömme ovat tähän päivään tultaessa muuttuneet merkittävästi. Huomattavimmat muutokset ovat tapahtuneet tietotekniikan ja sen hyväksikäyttämisen alueilla. Työmenetelmät ovat muutoinkin kehittyneet ja ennen kaikkea viranomaisten yhteistyön tehostamiseen ja parantamiseen on panostettu aivan eri tavoin kuin aikaisempina aikoina. Työhön liittyvät perusasiat ovat kuitenkin vuosien saatossa säilyneet kutakuinkin samanlaisina: tutkittaviksi tulevat verorikokset ovat rakenteeltaan melko samantyyppisiä ja ihmiset, jotka rikoksia tekevät ja niitä selvittävät eivät ole ominaisuuksiltaan juurikaan muuttuneet.

9. ”Kommandoryhmät” verohallinnossa 1970- ja 1980-luvulla

Olli Into

Taustaa

Oikeusministeriö asetti 5.4.1972 toimikunnan selvittämään verolainsäädännön rikosoikeudellisten säännösten uudistamista. Verorikostoimikunnan johtoon nimitettiin Verohallituksen silloinen pääjohtaja *Mikko Laaksonen*. Toimikunnan tehtäväksi annettiin yleisselvityksen laatiminen verolainsäädännön seuraamusjärjestelmästä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä tehokkaan seuraamusjärjestelmän laatiminen moitittavan verotuskäyttäytymisen ehkäisemiseksi. Toimikunta jätti mietintönsä¹ oikeusministeriölle helmikuun 28 päivänä 1973. Toimikunta arvioi, että neljä elinkeinonharjoittajaa kymmenestä syyllistyy jonkinlaiseen verovilppiin. Vilpillisten yrittäjien määräksi arvioitiin 60 000. Vuoden 1971 tarkastusten perusteella toimikunta laski, että valtiolta, kunnilta ja seurakunnilta jää vuosittain saamatta runsaat 400 miljoonaa markkaa. Muissa pohjoismaissa julkisen vallan oli laskettu menettävän sille kuuluvista verotuloista jopa 5–10 prosenttia. Suomen oloihin sovellettuna arvio merkitsi 600–1 200 miljoonaa markkaa vuodessa. Verorikostoimikuntaa huolestutti verovilpin vähättely, johon viranomaisetkin syyllistyivät. Lainsäädäntö oli aikansa elänyttä, syytteenpano mutkikasta ja verorikostutkinnan henkilökuntaa liian vähän. Valvontaa tuli tehostaa lisäämällä tarkastajia ja parantamalla koulutusta. Viranomaisten yhteistoiminta verorikosten selvittämiseksi ja syytteen saattamiseksi kaipasi kehittämistä. ”Verorikostoimikunnan mietinnölle kävi, kuten niin monen muun toimikunnan ja komitean mietinnölle on käynyt. Sen valmistumisesta on kulu- nut yli viisi vuotta eikä mihinkään toimenpiteisiin ole ryhdytty ehdotuksen toteuttamiseksi. Komitean asettaminen on helppoa, mutta mietinnön toteuttaminen edellyttää jo kannanottoa. On helpompi unohtaa asia ja

¹ Komiteamietintö 1973:31.

toivoa, että muutkin sen unohtaisivat”, totesi Mikko Laaksonen vuonna 1979².

Esityksessäni keskityn verohallinnon rajoitetuin poliisivaltuuksin toimivien virkamiesten eli tutkintaryhmän toimintaan ajalla 1.3.1974–31.12.1989. Lisäksi käsittelem lyhyesti viranomaisyhteistyön kehittymistä, talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa sekä yleistä ilmapiiriä vuoden 1989 jälkeen. Merkittäviä tutkintakohteita käsitellessäni tietoni pohjautuvat oikeudenkäyntipöytäkirjoihin ja oikeuden päätöksiin sekä julkisuudessa olleisiin artikkeleihin. Muilta osin esitykseni perustuu paljolti omiin näkökantoihini ja mielipiteisiini eikä se siis edusta enempää verohallinnon kuin muidenkaan tahojen virallista näkemystä aiheesta.

Tutkintaryhmän perustaminen ja tehtävät

Verorikostoimikunnan työn konkreettisena tuloksena oli poliisivaltuuksin varustetun tarkastajaryhmän perustaminen Verohallitukseen syksyllä 1973³. Tutkintaryhmän, jota myös julkisessa sanassakin ”kommandoryhmäksi” kutsuttiin, perustamisen aktiivisina puuhamiehinä toimivat silloinen Verohallituksen pääjohtaja Mikko Laaksonen ja Verohallituksen tarkastusosaston ylitarkastaja *Reino Oksava*. Mikko Laaksonen kertoo erityisryhmän perustamisvaiheista seuraavaa⁴:

”Hieman ennen Verorikostoimikunnan mietinnön jättämistä olivat israelilaiset kommandojoukot suorittaneet operaation, joka aiheutti suuria lehti uutisia. Näistä sain idean esittää mietinnön luovuttamisen yhteydessä vaatimuksen erityisen kommandoryhmän perustamisesta Verohallitukseen. Ryhmä vapautettaisiin kaikista rutiinimaisista tarkastustehtävistä, jotta se voisi keskittyä suurimpien verorikosten ja niiden tekotapojen selvittämiseen. Kummallista kyllä ajatus otti tulta. Niin sanottu erityisryhmä perustettiin Verohallitukseen jo samana vuonna 1973. Verorikostoimikunnan pohjustava työ, ennen kaikkea arvio verovilpin määrästä ja sen fiskaalisesta

² Laaksonen 1979, s. 142.

³ Ahonen 1980, s. 751.

⁴ Laaksonen 1979, s. 142.

merkityksestä kohautti sen verran yhteiskuntaa, että kukaan ei suhtautunut erityisryhmän perustamiseen kielteisesti.”

Kommandoryhmän ohella verohallinnon valtuusmiehiä kutsuttiin julkisuudessa muun muassa veropoliisiksi, MauMau-miehiksi, Tiikeriprikaatiksi, Verorikosryhmäksi ja Tehoryhmäksi. Tutkintaryhmän varsinaisen toiminta alkoi 1.3.1974 joskin sen toimintaa valmistelemaan asetettiin kaksi henkilöä jo 1.9.1973. Ryhmään kuuluivat aluksi veroviskaali *Reijo Virtanen*, ylitarkastajat *Jouko Aakko* ja *Reino Oksava* sekä tarkastajat *Erkki Hanhikorpi* ja *Olli Into*.

Tutkintaryhmän tavoitteeksi asetettiin⁵ verorikosten ja muun verovilpin vähentäminen lisäämällä niihin syyllistyneiden ilmituloriskiä sekä syytteeseen joutumista. Tavoitteen saavuttamiseksi tarkastusryhmän tehtäväksi annettiin:

- 1) tutkia ja selvittää verorikos- ja veronkiertotapauksia,
- 2) avustaa poliisiviranomaisia esitutkinnassa ja virallisia syyttäjiä oikeudenkäynneissä näytön hankkimisessa,
- 3) kokeilla ja kehittää verotarkastajien verotarkastuskeinoja ja valtuuksia eli niin sanottua tarkastusarsenaalia ja
- 4) antaa koulutusapua verotarkastajakunnan ammattitaidon kohottamiseksi.

Pitkällä tähtäyksellä pyrittiin siihen, että tarkastusryhmä

- 1) johtaa ja valvoo veronkiertämistapausten esitutkintaa,
- 2) selvittää ja antaa selvitysapua laajempien ja törkeämpien tapausten tutkinnassa,
- 3) huolehtii osaltaan verotarkastajakunnan ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä
- 4) huolehtii muutoinkin verorikostutkinnan korkeatasoisuudesta.

⁵ emt. s. 144.

Erikoisryhmä sijoitettiin Verohallituksen tarkastusosastoon apulaisosastopäällikkö *Reijo Järvisen* välittömään alaisuuteen. Alun pitäen oli tarkoituksena pyrkiä luomaan piirihallintoon omat tarkastusryhmät. Niiden tehtävänä olisi ollut tutkia ja selvittää toimialueensa verorikos- ja veronkiertotapauksia, ellei tällaista tutkintaa yksityistapauksissa pidätetä Verohallituksen tarkastusryhmälle. Näissä toimenpiteissä onnistuttiin kuitenkin vain osittain.

Rajoitetut poliisivaltuudet

Sisäasiainministeriö myönsi 8.5.1974 Verohallituksen tutkintaryhmän veroviskaalille ja molemmille ylitarkastajille Poliisilain 3. §:n 2 momentin, Poliisiasetuksen 98. §:n sekä takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain 15. §:n 2 momentin nojalla sellaiset poliisivaltuudet, jotka oikeuttivat kyseisen nimetyn virkamiehen verolaeissa säädettyjä virkatehtäviä suorittaessaan kuulustelemaan henkilöitä tai etsimään ja ottamaan haltuun todistemateriaalia. Myöhemmin samana vuonna myös tutkintaryhmän kahdelle tarkastajalle myönnettiin edellä mainitut rajoitetut poliisivaltuudet. Vuodesta 1976 alkaen valtuuksia alettiin myöntää lisää lääninverovirastojen ja liikevaihtoverotoimistojen sekä Helsingin verotoimiston virkamiehille ja vuonna 1979 rajoitettuja poliisivaltuuksia oli yhteensä yhdeksällä verohallinnon virkamiehellä. Vuodesta 1980 alkaen toimi verohallinnossa niin sanotut A- ja B-valtuudet omaavia tarkastajia.

A-valtuuksia varten perustettiin omat erilliset virat ja kyseiset valtuudet oikeuttivat kuulustelemaan henkilöitä sekä etsimään ja ottamaan haltuun todistemateriaalia verolaeissa säädettyjä virkatehtäviä hoidettaessa. Vuonna 1980 sisäasiainministeriö myönsi liikevaihtoverotoimistojen ja lääninverovirastojen sekä Helsingin verotoimiston halukkaille virkamiehille niin sanottuja B-valtuuksia, jotka oikeuttivat verolaeissa säädettyjä virkatehtäviä suoritettaessa tarkastajan tehtävän ohella kuulustelemaan henkilöitä. Enimmillään verohallinnossa oli vuonna 1985 A-valtuuksia 32 henkilöllä ja B-valtuuksia 52 henkilöllä eli rajoitettuja poliisivaltuuksia oli yhteensä 84 henkilöllä. Valtuusmiehet toimivat omissa virastoissaan entiseen tapaan verotarkastajina verotarkastusyksiköissä. Kun tarkastustoiminnassa oli verohallinnossa tuolloin noin 570 henkilöä, oli heistä siis noin 15 %:lla käytössään edellä mainitut rajoitetut

poliisivaltuudet. Tarkastajakunta jakautui melko tasaisesti välittömän verotuksen, ennakkoperinnän ja liikevaihtoveron tarkastajiin ja rajoitettuja poliisivaltuuksia oli kaikilla tarkastussektoreilla. Valtuuksia käytettiin lähes yksinomaan kuulustelujen suorittamiseen ja kotietsintöjä tehtiin pääasiassa siten, että poliisi oli mukana operaatioissa. Voidaan myös todeta, että noin puolet varsinkin B-valtuudet omaavista eivät käyttäneet niitä lainkaan. Valtuudet oli luultavasti hankittu muista syistä, esimerkiksi paremman palkkauksen toivossa.

Poliisivaltuusmiehille järjestettiin varsinaisen verotarkastustoimintaan liittyvän koulutuksen ohella esitutkintaan liittyvää koulutusta Poliisiopistossa lukuisilla eri kursseilla. Opetusta annettiin muun muassa kuulustelutekniikasta ja -taktiikasta, kotietsintöjen suorittamisesta ja turvaimenpiteistä. Varsinainen viranomaisyhteistyönä tapahtuva tarkastus- ja tutkintatoiminta sai suurelta osin alkunsa tutkintaryhmän perustamisesta ja se laajeni sittemmin 1980-luvun alkupuolella valtakunnalliseksi etenkin poliisin ja verottajan väliseksi yhteistyöksi. Verohallinnon piirissä järjestettiin vuosittain myös erityisesti poliisivaltuusmiehille tarkoitettuja kursseja, koulutustilaisuuksia ja neuvottelupäiviä, joissa käsiteltiin lainsäädännön muutoksia, tutkintatekniikkaa ja -taktiikkaa sekä tarkastus- ja tutkintatoiminnassa esiin tulleita konkreettisia tapauksia. Toisaalta tutkintaryhmän toimesta annettiin koulutusta verotarkastajille kertomalla verorikostutkinnassa esille tulleista tekotavoista, tutkintatekniikasta ja -taktiikasta sekä kuulustelujen suorittamisesta, kuulustelutodistajan roolista ja siitä, mitä aineistoa kuulusteluja varten tarkastuksella tuli hankkia.

Verorikosepäilyjen ilmitulo

Kuten 1970-luvulla niin nykyisinkin epäillyt veropetostapaukset tulevat esiin mitä moninaisimmilla tavoilla. Yleisimmin ne tulevat esiin verovalmistelun ja verotarkastusten yhteydessä. Myös muilta viranomaisilta, kuten poliisilta ja tullilta tulee ilmoituksia epäillyistä veropetoksista heidän tarkastaessaan ja tutkiessaan talous- tai muita rikoksia, joskin viranomaisten välisessä tiedonkulussa on vielä paljon parannettavaa. Niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin virka-apupyyntöjen yhteydessä tulee usein esiin sellaista tietoa, joka saattaa johtaa veropetosepäilyyn. Oman merkit-

tävän osansa veropetosten ilmitulossa muodostavat ilmiannot. Ilmiantojen tekeminen epäillyissä veropetostapauksissa on käsitykseni mukaan vahvasti suomalaiskansallinen ilmiö eikä sitä esiintyne muissa maissa verotusasioissa yhtä laajassa mittakaavassa, vaikka esimerkiksi Yhdysvalloissa on luvattu jopa tietynsuuruisia palkkioita veropetosten ilmiantajille. Ilmiantojen määrä Suomessa vaihtelee myös vuodenaikojen ja tiettyjen tapahtumien mukaan. Melkoisen runsaasti tulee ilmiantoja veroilmoitusten jättöaikaan tammi-maaliskuussa, jolloin kansalaiset askartelevat omien veroilmoitustensa parissa. Myös laajojen veropetostapausten esittäminen lehdistössä, radiossa tai televisiossa saa kansalaiset aktivoitumaan ilmiantojen tekemisessä. Ilmiannot tehdään pääasiassa nimettöminä, mutta kaikki tapaukset tarkastetaan ja tutkitaan jollakin tavalla. Usein ilmiannot johtavat veropetostapausten esilletuloon, mutta joukossa on myös valitettavasti melko paljon tietämättömyydestä ja kateudesta johtuvia täysin aiheettomia ilmiantoja.

Suurin osa epäillyistä veropetoksista tulee edelleenkin esille eri tarkastussektoreiden työn tuloksena. Tarkastajien kykyä havaita epäillyt veropetokset on lisätty tehostetulla koulutuksella. Tällöin kiinnitetään erityistä huomiota kirjanpidon luotettavuuden tutkimiseen, kuten tositteiden sisältöön ja oikeellisuuteen, tulojen salaukseen, kassatilin kreditsaldoisuuteen ja vääränsisältöisten tai liiketoimintaan kuulumattomien kulu- jen kirjaamiseen. Tutkintaryhmän toiminta-aikana tarkastajan tuli veropetosta epäillessään ottaa yhteys rajoitetuin poliisivaltuuksin toimivaan paikalliseen tarkastajaan tai laajemmissa tapauksissa Verohallituksen tutkintaryhmään virka-avun saamiseksi. Selvissä ja törkeissä veropetostapauksissa tehtiin rikosilmoitus suoraan poliisille.

Valtuusmiesten toiminnasta käytännössä

Verohallinnossa suoritettussa verorikostutkinnassa rajoitettuja poliisivaltuuksia käytettiin pääasiassa kuulustelujen suorittamiseen. Mikäli kirjanpito- ynnä muusta materiaalista saatavat tiedot, liiketoiminnan perusteella tehtävät havainnot ja verovelvollisen antamat tiedot olivat ristiriidassa keskenään, pyrittiin niitä selvittämään asianosaisten ja todistajien kuulusteluilla. Sen sijaan kotietsintöjä ja turvaamistoimenpiteitä tehtiin pääasiassa poliisin johdolla, jolloin verottajan edustaja oli toimituksessa mukana asiantuntijana. Verorikostutkinnassa pidettiin pääsääntönä, että

asiasta tehtiin poliisille rikosilmoitus ja tarkastus- sekä tutkintatoimenpiteistä sovittiin jatkossa yhteistoiminnassa poliisiviranomaisten kanssa. Mikäli veropetos vaikutti näytön osalta selkeältä eikä juttuun liittynyt muita kuin verolakien vastaisia rikoksia, voitiin verorikostutkinta suorittaa kokonaan verohallinnon tutkijan toimesta. Niitä tapauksia, joissa verohallinnon poliisivaltuusmies laati tutkintansa perusteella tutkintapöytäkirjan suoraan syyttäjälle, oli erittäin vähän. On kuitenkin merkillepantavaa, että tutkittujen tapausten osalta oltiin usein yhteydessä myös jutun syyttäjään eli yhteistyö paitsi verottajan ja poliisin myös verottajan ja syyttäjän kanssa kehittyi poliisivaltuuksia käytettäessä.

Lähes yksinomainen poliisivaltuuksien käytötapa verohallinnossa oli kuulustelujen suorittaminen muiden verotarkastajien tekemiin tarkastuksiin liittyvissä asioissa. Valtuusmiesten tekemien kuulustelujen määrä on vaihdellut verohallinnossa ajalla 1980–1986 vuosittain 152 ja 283 välillä.⁶ Tuolloin olivat rajoitetut poliisivaltuudet noin 80 tarkastajalla, joista suunnilleen puolet ei kuitenkaan käyttänyt valtuuksiaan lainkaan. Vuosina 1974–1979 suoritettiin verohallinnossa 9 valtuusmiehen toimesta yhteensä 646 kuulustelua. Tutkintaryhmän toiminta-aikana verohallinnon poliisivaltuuksilla suoritettiin yhteensä runsaat 3 000 kuulustelua. Suorittamiensa kuulustelujen johdosta verohallinnon valtuusmiehet joutuivat myös yhä enenevässä määrin toimimaan tutkimiensa juttujen osalta todistajina oikeudenkäynneissä. A-valtuusmiesten toimenkuvaan ei kuulunutkaan varsinaisiin verotarkastuksiin osallistuminen, vaan he avustivat muuta tarkastajakuntaa valtuuksillaan pääasiassa kuulusteluja suorittamalla.

Toimittajat *Markku Lehtola* ja *Kauko Paksula* kirjoittivat tutkintaryhmän toiminnasta kirjassaan *Jäävuoren huippu seuraavaa*⁷: ”Kommandoryhmän otaksuttiin saavan vuosittain 15–20 juttua tutkittavakseen. Näin tapahtuikin. Suurempia juttuja oli kolme tai neljä vuodessa. Kavalletun veron määrä vuodessa nousi näissä jutuissa vuoteen 1977 mennessä alun viidestä miljoonasta 25 miljoonaan markkaan. Lisäksi ryhmä tutki vuosittain parikymmentä pienempää juttua, joissa veroa oli kavallettu

⁶ Vuonna 1980: 247 kpl, 1981: 271 kpl, 1982: 283 kpl, 1983: 261 kpl, 1984: 211 kpl, 1985: 152 kpl, 1986: 152 kpl.

⁷ Lehtola & Paksula 1984, s. 35.

yhteensä useita miljoonia markkoja. Mikko Laaksonen ei ollut tuloksiin tyytyväinen. Hänen tavoitteenaan oli päästä vuosittain 10–15 suureen juttuun, joissa kavalletun veron määrä olisi yhteensä 50–100 miljoonaa markkaa. Pienempienkin juttujen määrän hän halusi ainakin kaksinkertaiseksi. Laajat veropetosjutut osoittautuivat hankaliksi. Tutkinta kestää vuoden pari. Sitä seuraa monen vuoden oikeuskäsittely, joka sekin vie tutkijoiden aikaa. Laaksonen oli tyytymätön verorikostutkinnan resursseihin. Tarkastusryhmä oli perustettu ja poliisivaltuutensa saanut. Enempää ei haluttu tehdä. Aluksi ryhmässä oli viisi henkilöä. Seitsemässä vuodessa ryhmä kaksinkertaistui.” Mielestäni edellä mainittu pääjohtaja Mikko Laaksonen haastatteluun pohjautuva kuvaus tutkintaryhmän toiminnan alkuajoista ja vähäisten resurssien aiheuttamasta tutkinnan tukkeutumisesta vastaa hyvin silloista tilannetta.

Merkittävimpiä tutkintakohteita 1970–1980-luvuilla

Seuraavassa kerron lyhyesti muutamista julkisuuttakin saaneista tarkastus- ja tutkintakohteista, joihin verohallinnon rajoitetuin poliisivaltuuksin toimivat henkilöt osallistuivat 1970- ja 1980-luvulla. Tapaukset käsittelevät joko yksittäistä tarkastuskohdetta tai tiettyjä ilmiöitä, joiden yhteydessä toimittiin verolainsäädännön vastaisesti. Vaikka esitetyt tapaukset ovat aikanaan olleet esillä julkisuudessa ja ovat eri oikeusasteiden päätöksiin perustuvia, olen jättänyt tekijöiden nimet Saloraa lukuun ottamatta mainitsematta.

Tilitoimisto ja sen asiakkaat

Tutkintaryhmän ensimmäinen varsinainen kohde oli Helsingin Töölössä sijaitsevassa tilitoimistossa suoritettavat verotarkastukset ja poliisitutkinta, joka ulotettiin myös tilitoimiston asiakkaina olleiden kirjanpitovelvollisten liikkeen- ja ammatinharjoittajien kirjanpitojen tarkastuksiin. Tilitoimistolla oli tuolloin noin 800 asiakasta, joista pääosa oli palkansaajia, mutta tarkastuksen ja verorikostutkinnan kohteeksi tuli silti useita kymmeniä verovelvollisia. Tilitoimiston luotettavuutta asiakkaidensa kirjanpitojen ja veroilmoitusten laidinnassa oli epäilty verovalmistelu- ja verotarkastustoiminnassa jo pitkään. Lopullisen sysäyksen tarkastusten ja tutkinnan käynnistämiseksi antoi tutkintaryhmän perustamisen ohella

mikkeli-läisen konkurssiin ajautuneen kauppaliikkeen poliisitutkinta, jossa muun muassa helsinkiläisen tilitoimiston todettiin ”lainanneen” hallinnassaan olleen paperiyhtiön kautta talousvaikeuksissa olleelle mikkeli-läisyhtiölle 320 000 markkaa. Tarkastus- ja tutkintatoimet tilitoimistossa aloitettiin huhtikuussa 1974 noin 10 henkilön voimin. Kotietsinnän suorittamisajankohta valittiin tarkoituksella huhtikuun lopulle sen vuoksi, että veroilmoitusten normaalit jättöajat tammi-maaliskuussa oli ohitettu ja pahin ruuhka tilitoimistossa oli helpottanut, mutta toisaalta toimistossa oli vielä runsaasti asiakkaiden edellisvuoden kirjanpitoja jäljellä.

Toimisto oli keskittynyt erityisesti pääkaupunkiseudun taksiautoilijoiden kirjanpitojen laadintaan. Tarkastuksissa ja tutkinnassa selvisi, että koko ammattikunnan kate oli tilitoimiston toimesta painettu mahdollisimman alas. Tilitoimiston pitäjä oli kertonut asiakkailleen, että hän määrittelee heidän tulonsa, kunhan asiakkaat tuovat vain kulukuitteja hänelle kirjanpidon laatimista varten. Samalle matalalle tasolle painettu kate herätti kuitenkin verovalmistelijoiden huomiota. Kun todellisten tulojen salauksen johdosta ei näyttänyt olevan riittävää rahoitusta autokaluston uusintaan joka kolmas vuosi, merkittiin kirjanpitoon lainatuksi tekaistulta paperiyhtiöltä puuttuva rahoitus verottajan hämäämiseksi. Paperiyhtiön nimikin oli rahoitukseen sopiva Kiinteistöt ja Osakkeet Oy.

Tulojen salauksen, kuittikaupan, pestyjen ja toiskertaiseen käyttöön hankittujen veromerkkien ohella tilitoimiston asiakkaiden kohdalla tehtyjen veropetosten tekotavat olivat mitä moninaisimmat. Tämä oli uusille verorikostutkijoille ja tarkastajille oivallinen tilaisuus oppia tuntemaan ja tunnistamaan erilaisia verorikosten tekotapoja. Tilitoimiston veropetosjutun käsittely Helsingin raastuvanoikeuden 13. osaston toisella jaostolla kesti runsaat 2,5 vuotta ja päätöksessään⁸ alioikeus tuomitsi tilitoimiston johtajan muun muassa väärin ja väärennettyjen veromerkkien käyttämisestä, hyötymistarkoituksessa tehdystä väärän merkinnän aiheuttamisesta julkiseen rekisteriin, veropetoksista ja veronkavalluksista ja yksityisen asiakirjan väärentämisestä yhteensä kahdeksi vuodeksi neljäksi kuukaudeksi vankeuteen sekä maksamaan valtiolle veroina 404 277 markkaa, rikoshyötynä 30 000 markkaa ja oikeudenkäyntikuluina 2 500

⁸ Helsingin raastuvanoikeuden päätös no. 877/30.05.1977.

rikoshyötynä 30 000 markkaa ja oikeudenkäyntikuluina 2 500 markkaa. Lisäksi hänet tuomittiin maksamaan asiakkailleen väärien ja väärennettyjen veromerkkien käytöstä veromerkkien välittäjän kanssa yhteisvastuullisesti 173 200 markkaa. Tilitoimistoyrittäjä valitti raastuvanoikeuden päätöksestä Helsingin hovioikeuteen, joka 3.11.1977 antamassaan päätöksessä⁹ alensi vankeustuomiota kahteen vuoteen. Tilitoimiston tapausta on pidettävä ensimmäisenä merkittävänä verohallinnon tutkintaryhmän tutkimana verorikostapauksena, jonka osalta on tyydytyksellä todettava sekä hallinnollisten että rikosoikeudellisten rangaistusseuraamusten pitäneen kokonaisuudessaan hyvin.

Tampereen R-juttu eli tukkuverovelvollisuuden väärinkäyttö

Tampereen seudulla paljastui 1970-luvun puolivälissä laaja liikevaihtoveropetosten sarja, joka ulottui elintarvikkeiden ja rautaromun kaupasta kuorma-autojen maahantuontiin. Parikymmentä hämärän taustan omaavaa miestä olivat hankkineet itselleen vilpillisesti tukkuverovelvollisen Lvv-R tunnuksella varustetun numeron itselleen. Vähittäisverovelvollisilla taas vastaava tunnus oli Lvv-M. Valmistusta ja tukkukauppaa sekä maahantuontia harjoittavat yritykset olivat tukkuverovelvollisia ja muut eli lähinnä vähittäiskauppiat olivat vähittäisverovelvollisia. Liikevaihtoveron maksaa viime vaiheessa kuluttaja. Sen sijaan verovelvollisena pidetään liiketoimintaa harjoittavaa yritystä, joka kantaa liikevaihtoveron kaupankäynnin yhteydessä ja tilittää sen valtiolle. Tukkuverovelvollisille oli kuitenkin annettu erivapauksia, sillä he saattoivat käydä keskenään kauppaa maksamatta liikevaihtoveroa. Tätä Tampereen seudulla olevat hämärämiehet käyttivät hyväkseen. Tekäistuin perustein he hakeutuivat liikevaihtoverotoimiston tukkuverovelvollisten rekisteriin. R-numerollaan he ostivat tavaraa pikatukuista ja antoivat numeronsa palkkiota vastaan suoraan myös vähittäiskauppioiden käyttöön. R-verovelvollinen sai tavarana verottomasti ja myydessään tavarana edelleen vähittäisverovelvolliselle kauppiaille liikevaihtovero olisi pitänyt periä. Sitä R-miehet eivät tehneet, vaikka kauppioiden kuitteihin merkittiin, että ostohinta sisälsi liikevaihtoveron. He eivät tehneet myöskään asianmukaisia kuukausitilityksiä eivätkä pitäneet toimistaan kirjanpitoa. Ensimmäiset lvv-jobbarit tulivat

⁹ Helsingin hovioikeuden päätös no. 1780/03.11.1977.

markkinoille 1970-luvun alussa ja tutkintaryhmä oli heti toimintansa alusta vuonna 1974 R-miesten jäljillä. Tällä petollisella toiminnalla välitettiin elintarvikkeita vähittäiskauppiaille yli 30 miljoonan markan arvoista. Samaa kuviota käytettiin tuotaessa maahan muun muassa käytettyjä kuorma-autoja, perävaunuja, nostureita ja pyöräkuormaajia.

R-jutussa oli tutkintaryhmä ja erityisesti veroviskaali Reijo Virtanen aktiivisesti mukana sekä rikostutkinnassa että myös valtion edustajana oikeudessa. Jutussa oli syytettyinä noin 80 henkilöä ja valtion vaatimukset pimeän kahvin, voinin ja käytettyjen kuorma-autojen ja muun kaluston myynnistä sekä bingohuijauksista olivat lähes 10 miljoonaa markkaa. Jutun käsittely oli kesällä 1976 Tampereen raastuvanoikeudessa vielä kesken, kun liikevaihtoverolakia muutettiin. Tukkuverovelvollisen asema poistettiin eikä liikevaihtoverovelvollinen voinut enää hankkia tavaroita verottomasti. Muutos merkitsi myös sitä, että kaikesta maahan-tuonnista piti maksaa vero jo tullauksen yhteydessä. R-juttu ei ollut lainmuutoksen ainoa syy, sillä muutoksella saatiin valtion verokertymää myös vähän nopeutetuksi. R-numeroilla huijanneiden toiminnalta uusi laki vei joka tapauksessa toimintamahdollisuudet.

Väärinkäytöksiä televisioteknologiaan liiketoiminnassa

Verohallituksen tutkintaryhmän toiminta-aikana esille tulleista tapauksista yksi laajimpia ja eniten myös julkisuudessa huomiota saanut tapaus oli Salora Oy:n veropetosjuttu. Tiedotusvälineiden mielenkiinto Saloran veropetosasiaa kohtaan johtui ennen kaikkea veropetosasian tutkinnan yhteydessä esille tulleista virkarikossyytteistä, ministereiden lahjatelevisioista ja -stereoista sekä Salora-tutkimusten seurauksena tapahtuneesta Verohallituksen silloisen johdon erottamisesta.

Valtioneuvosto päätti 26.5.1978 tapahtuneessa esittelyssä irtisanoa valtion ja Verohallituksen sopimuspalkkaisen pääjohtajan Mikko Laakso-sen välillä 28.4.1976 allekirjoitetun sopimuksen yleisen edun vuoksi. ”Tämä asiakirja annettiin tiedokseni 26. päivänä toukokuuta 1978 valtio-varainministeriön valtiosihteerin virkahuoneessa. Sen jälkeen asia esiteltiin tasavallan presidentille, joka samana päivänä tekemällään päätöksellä

myönsi minulle eron Verohallituksen pääjohtajan virasta. Yleinen etu oli näin vaatinut.”¹⁰

Salora Oy:n veropetos muodostui pääosin laajamittaisesta televisioiden ohimyyntistä, joka paljastui Salora Oy:n erään työntekijän ilmianosta Turun rikospoliisille. Salora Oy:n johdossa ja pääosakkaina olivat tuolloin pääjohtaja *Jouko Nordell* ja teollisuusneuvos *Olavi Laakso*. Suoritetuissa kuulusteluissa Jouko Nordell myönsi myyneensä vuosina 1969–1975 ohi kirjanpidon lähinnä väri- ja musta-valkotelevisioita yhteensä 7 775 000 markan arvosta. Itse hän kertoi antaneensa edellä mainitusta summasta isälleen 3,5 miljoonaa markkaa ja pitäneensä itsellään 3 miljoonaa markkaa. Edelleen hän kertoi olevansa vakuuttunut sitä, että hänen isänsä oli antanut puolet saamistaan rahoista yhtiön toiselle pääosakkaalle Olavi Laaksolle. Lisäksi Jouko Nordell kertoi maksaneensa Laakson tilille vuonna 1973 250 000 markkaa ja vieneensä vuonna 1975 Laaksolle tämän työhuoneeseen kahdessa eri erässä yhteensä 225 000–226 000 markkaa, vaikka Laakso oli tuolloin vaatinut itselleen kirjanpidon ohi tapahtuneista myynneistä ainakin miljoona markkaa. Suoritettussa tarkastuksessa todettiin Salora Oy:n kirjanpitoon jääneen kirjaamatta vuosina 1970–1977 liiketuloa yhteensä ainakin 19 miljoonaa markkaa.

Turun raastuvanoikeus totesi päätöksessään¹¹ Jouko Nordellin syyllistyneen jatkettuun törkeään veropetokseen, jatkettuun valuuttamääräysten rikkomiseen ja jatkettuun lahjoman antamiseen virkamiehille, joista rangaistukset yhdistettynä Nordell tuomittiin yhteensä kolmeksi vuodeksi ja yhdeksi kuukaudeksi vankeuteen. Olavi Laakson raastuvanoikeus katsoi syyllistyneen jatkettuun erittäin raskauttavien asianhaaran vallitessa tehtyyn veronkavallukseen, jatkettuun törkeään veropetokseen sekä jatkettuun valuuttamääräysten rikkomiseen, joista rangaistukset yhdistettynä Laakso tuomittiin yhteensä kahdeksi vuodeksi ja kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Muista syytetyistä yhdeksän henkilöä tuomittiin avunannosta veropetoksiin 520–6 800 markan suuruisiin sakkorangaistuksiin. Osapuolet valittivat raastuvanoikeuden päätöksestä Turun hovioikeuteen joka 19.6.1980 antamassaan päätöksessä¹² ei muuttanut raastu-

¹⁰ Laaksonen 1979, s. 11.

¹¹ Turun raastuvanoikeuden päätös no 33 §, DNo R 78/413/19, 05.12.1979.

¹² Turun hovioikeuden päätös 290580 No. 1579/19.06.1980.

vanoikeuden antamia tuomioita. Muutamat osapuolista hakivat valituslupaa Korkeimmalta oikeudelta, joka myönsi hakijoille valitusluvan 12.11.1980. Korkein oikeus antoi päätöksensä¹³ 13.2.1981, jossa se muutti raastuvanoikeuden antamia ja hovioikeuden pysyttämiä jatkettun törkeän veropetoksen tuomioita siten, että Jouko Nordellin tuomio nousi tältä osin kahdesta vuodesta kuudesta kuukaudesta kolmeen vuoteen ja Olavi Laakson tuomio vastaavalla osin aleni kahdesta vuodesta kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen neljään kuukauteen.

Lopulliset tuomiot yhdistettynä tulivat olemaan Nordellille kolme vuotta yhdeksän kuukautta ja Laaksolle kaksi vuotta neljä kuukautta vankeutta. Vahingonkorvausvaatimukset erotettiin käsiteltäväksi omissa oikeudenkäynneissään. Vahingonkorvausvaatimukset vaihtelivat Salora Oy:n 12 miljoonan markan, raastuvanoikeuden 15 miljoonan markan, lääninveroviraston 17,7 miljoonan markan ja syyttäjän 19 miljoonan markan välillä. Salora Oy:n veropetosoikeudenkäyntien osalta on kuitenkin todettava, että niiden tuloksena on yhtiön osakkailta Nordellilta ja Laaksolta pystytty perimään huomattava osa heille määrätystä veroista, mikä ei ole kovinkaan tavanomaista verorikosoikeudenkäynneissä näin suurien summien ollessa kyseessä. Merkittävää jutussa oli se, että Jouko Nordellin ja Saloran erään piirimyyjän todettiin lahjoneen vuodesta 1969 alkaen 15 verohallinnon virkamiestä. Useimmat heistä pystyivät vaikuttamaan Saloran verotarkastuksiin ja verotuspäätöksiin.

Säästökassojen ylikorkotalletukset

Osuuskuntien säästökassojen epäilyttävä talletustoiminta tuli laajemmin ensi kertaa esiin vuonna 1975 toimitetun konkurssitutkinnan yhteydessä. Tuolloin paljastui Pohjois-Suomessa toimineen ”pankkiiriliikkeen” liike-toiminta, jonka pääasiallinen tarkoitus oli konkurssikypsien yhtiöiden rahoittaminen ja ”puhdistaminen”. Pankkiiriliikkeen erällä vastuuhenkilöllä todettiin olevan Kuusamon Osuuskaupan säästökassassa lukuisilla tekaistuilla nimillä talletettuna määräaikaistileille rahaa noin 1,5 miljoonaa markkaa. Korkoa mainituille talletuksille maksettiin vuosina 1970–1975

¹³ Korkeimman oikeuden päätös R 80/783 No. 657/13.02.1981.

16 %, mikä pankkien keskinäiseen sopimukseen verrattuna oli lähes kaksinkertainen. Maksetut ylikorot käsiteltiin eri osuuskuntien kirjanpidoissa verovaikutteisesti mitä moninaisimmilla tavoilla. Myyntituloja jätettiin kirjaamatta, kirjanpitoon kirjattiin perusteettomia menoja ja vääränsisältöisiä laskuja, vuosihyvityksiä, käteisalennuksia ja korkotuloja muilta osuuskaupoilta jätettiin tulouttamatta ja kokonaisia osuuskaupan päivä-kassoja jätettiin tulouttamatta. Osuuskunnat syyllistyivät vääränsisältöisillä kirjauksilla ja tulojen salauksilla omassa toiminnassaan veropetokseen ja tallettajat puolestaan jättivät ylikorot tuloinaan ja talletukset varallisuutenaan ilmoittamatta syyllistyen omalta osaltaan veropetokseen. Normaali pankkien maksama talletuskorko oli saajalleen verovapaata, mitä taas maksettu ylisuuri korko ei ollut.

Tarkastusten tuloksena osuuskuntien säästökassojen 13 473 tallettajaa jälkiverotettiin 270 808 739 markan koroista ja verotettuun varallisuuden lisättiin 2 230 439 045 markkaa jälkiverojen määrän ollessa 260 768 784 markkaa. Osuuskuntia tarkastettiin 262 kappaletta, joista jälkiverotettiin 90 osuuskuntaa, jolloin jälkiveroa pantiin maksuun 6 287 352 markkaa. Osuuskuntien tarkastusten tuloksellisuuden puolesta puhuvat paitsi edellä mainitut tilastot myös se, että kun ylikorkotarkastukset käsittivät vain 3,1 % tarkastusten koko lukumäärästä, oli näiden tarkastusten tuotto kuitenkin 26,6 % koko tarkastustuloksesta. Ylikorkotallettajien rikosoikeudelliset seuraamukset olivat yleensä lieviä, sillä erillinen armahdustyöryhmä vapautti suurimman osan tallettajista. Osuuskuntien toimihenkilöiden tuomiot olivat ankarampia, sillä lähes poikkeuksetta oli tuomiona vähintään ehdollinen vankeustuomio oheis-sakkoineen.

Maalausalan kuittikauppa

Pääkaupunkiseudulla paljastettiin 1970-luvulla laaja rakennuskorjaus- ja maalausalan aliurakointitoimintaan liittynyt väärin tositteiden käyttö liiketoiminnassa eli niin sanottu kuittikauppa. Rakennusalalla oli nousukausi ja jonkinasteista ”ylikuumenemista” 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkupuoliskolla. Tämän johdosta rakennusliikkeitä ja rakennusalan aliurakointiliikkeitä perustettiin pääkaupunkiseudulla runsaasti. Tästä oli seurauksena kova kilpailu rakennusurakoista lukuisien yrittäjien kesken. Ammattitaitoisesta työvoimasta oli pulaa rakennusalalla eli tuolloin oli

olemassa niin sanotut työntekijän markkinat. Syntyi runsaasti aliurakointiliikkeitä ja eritasoisia itsenäisiä yrittäjiä, jotka hankkivat nimiinsä työntekijöitä välitettäväksi edelleen pääurakoitsijoille. Useissa tapauksissa pääurakoitsijoina toimivat liikkeenharjoittajat kehottivat työntekijöitään perustamaan oman maalausliikkeen hakemalla verotoimistosta ennakkoverolippu, jolloin pääurakoitsija saattoi siirtää osurakoita tällaisten ”aliurakoitsijoiden” nimiin välttyen itse ennakonpidätyksiltä ja työnantajan sosiaaliturva- ja vakuutusmaksuilta.

Ennakkoverolipun hankkiminen oli tuolloin helppoa ja periaatteessa kaikille mahdollista. Tarvitsi vain täyttää verotoimistossa lomake ja posti toimitti ennakkoverolipun kotiosoitteeseen. Tämä ennakkoverolipun numerosarja oikeutti osaltaan toiminnan aliurakoitsijana ja ”itsenäisenä yrittäjänä” varsinkin, kun laskuun lisättiin vielä tietyt fraasit itsenäisenä yrittäjänä toimimisen edellytyksistä. Näin rakennusalalle muodostui pääkaupunkiseudulla 1970-luvun alkupuolella varsinainen ammattikunta, ennakkoverolipuilla keinottelevat maalausalan ja rakennuskorjausliikkeiden kuittikauppiat. Nämä kuittikauppiat laativat aliurakoista tositteet pääurakoitsijoille ja laskuun merkittiin aliurakoitsijan ennakkoverolipun numero sekä pidemmälle kehitellyissä tapauksissa vielä verottajaa varten itsenäisen yrittäjän tunnusmerkistöä tarkoittava lausuma, jonka mukaan ”aliurakoitsija vastaa työntekijöiden palkanmaksusta, veronpidätyksistä ja sosiaalikulunnuksista sekä vakuutuksista kyseiseen urakkakohteeseen, jossa työt tehdään aliurakoitsijan välineillä ja tarveaineilla”. Käytännössä näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan kuittikauppiaan tehtävänä oli vain aliurakointikuittien kirjoittaminen ja työntekijät olivat tosiasiasa pääurakoitsijaan työsuhteessa eikä aliurakoitsijalla ollut useimmissa tapauksissa tarkoitustakaan pitää toiminnastaan kirjanpitoa tai tehdä veroilmoituksia.

Pääurakoitsija eli todellinen työnantaja välttyi tällä ”aliurakoitsijan” kuittien käytöllä noin 45–50 %:n työnantajasuorituksilta maksettujen palkkojen määrästä. Tämä oli sellainen kilpailuetu, että pystyäkseen toimimaan alalla, piti myös muiden urakoitsijoiden käyttää kuittikauppiaita hyväkseen. Työntekijä sai toisaalta palkat veropuhtaana käteen ja saattoi nostaa samanaikaisesti työttömyyskorvausta valtiolta ja ehkä toimeentulotukea kunnalta. Toisaalta taas työntekijä jäi vaille kaikenlaista eläke- ja vakuutusturvaa nostaessaan pimeitä palkkoja. Paitsi todellisiin työkohte-

siin, kirjoittivat kuittikauppaa harjoittavat yrittäjät kuitteja myös täysin tekemättömistä töistä ja summia saatettiin pyöristää todellisissakin työkohteissa ylöspäin, jolloin pääurakoitsija sai tätä kautta aiheettomia veroetuja. Kuittikauppiat eivät yleensä hoitaneet mitään velvoitteitaan ja kuitteja tehtailtiin 1–10 %:n hinnalla kirjoitetun laskun summasta.

Jo edellä mainittua helsinkiläistä tilitoimistoa tarkastettaessa kiinnitettiin huomiota muutamiin menotositteisiin, joita oli erään maalausliikkeen kirjanpitoon kuuluvan päiväpääkirjan välissä. Laskuja ei ollut merkitty kirjanpitoon kuluiksi, vaikka ne oli osoitettu kyseiselle yritykselle ja vaikka ne kuuluivat asianomaiselle verovuodelle. Kirjaamatta jättämiseen oli syykin: jos laskut olisi viety kirjanpitoon, maalausliikkeen vuositulos olisi mennyt tappiolle, mutta jättämällä laskut pois kirjanpidosta oli päästy verotuksen kannalta ”sopivaan” tulokseen. Laskut olivat 5 000–15 000 markan käteislaskuja tehdyistä ”maalausurakoista tarveaineineen”. Yrityksen omistaja ei ollut jättänyt henkilökohtaisia veroilmoituksia vuosikausiin. Liiketoiminnasta ei ollut pidetty luotettavaa kirjanpitoa. Kuulusteluissa yrittäjä myönsi kirjoitelleensa maalausfirmoille kuitteja tekemättömistä töistä ja tehneensä kuitteja myös todellista suuremmille urakasummille. Kuitteja kirjoiteltiin yrittäjän kahden yhtiön nimissä noin 50 urakoitsijalle muutaman vuoden aikana lähes 6,5 miljoonan markan arvosta. Palkkioksi yrittäjä kertoi saaneensa 3–5 % tekaistun kuitin määrästä. Usein allekirjoitetut ja muuten tyhjät blancokuitit annettiin pääurakoitsijalle täytettäväksi kahtena kappaleena jossakin ravintolassa pidetyssä palaverissa ja palkkioiden määrää kontrolloitiin siten, että toinen kappale kuitista tuli täytettynä palauttaa yrittäjälle. Suoritetuissa kuulusteluissa yrittäjä luetteli joukon maalausliikkeitä, joille hän oli aiheettomia kuitteja myynyt sekä ilmiantoi muita aiheettomien kuittien kirjoittajia pääkaupunkiseudulla. Laaja kuittikauppavyhti alkoi purkautua. Verovalmistelua varten laadittiin luetteloa pääkaupunkiseudulla todetuista kuittikauppiasta ja tätä kautta saatiin uusista kohteista tietoa jo verovalmistelun yhteydessä.

Maalausalan kuittikaupan tarkastus- ja tutkintatoiminnan yhteydessä tarkastettiin aiheettomia kuitteja käyttäneitä rakennusalan urakointiyrityksiä pääkaupunkiseudulla kaiken kaikkiaan 125 kohdetta verovuosiin 1969–1979. Aiheettomia kuitteja löytyi noin 50 kuittikauppialta lähes 6 000 kappaletta yli 30 miljoonan markan arvosta. Suurin yksittäinen

kauppias myi kuitteja pääkaupunkiseudulla lähes 6,5 miljoonan markan arvosta. Verohallinnon poliisivaltuusmiehet kuulustelivat kuittikaupassa noin 250 henkilöä. Tarkastetuissa 125 kohteessa pimeitä palkkoja maksetun yli 38 miljoonaa markkaa, maksuunpanot olivat lähes 22 miljoonaa markkaa, joista maksettiin valtiolle runsaat 2,2 miljoonaa markkaa. Tarkastuksista valitettiin 48 tapauksessa, mutta verotuspäätökset eivät valitusten johdosta juurikaan muuttuneet. Syyteharkintaan siirrettiin tutkinasta kaikkiaan 173 henkilöä, joista syyttämättä jätettiin 45 henkilöä. Helsingin raastuvanoikeus antoi istunnoissaan 2.12.1981, 16.3.1982 ja 26.5.1982 ehdottomat vankeustuomiot 41 henkilölle, ehdollisia vankeustuomioita 71 henkilölle, sakkorangaistuksia kahdeksalle henkilölle ja kahdeksan henkilön osalta syytteet hylättiin.

Reppufirmat ja harmaa työvoima

Edellä kuvattuun pääkaupunkiseudulla tapahtuneeseen maalausalan kuittikauppaan verrattava ilmiö on pohjoismaiden alueella etenkin telakka- ja konepajateollisuudessa tapahtunut kuittikauppa. Työvoiman liikkuvuuden lisääntymistä varsinkin pohjoismaiden välillä 1970-luvulla seurasi runsaasti väärinkäytöksiä muun muassa verolakeja vastaan. Etenkin Ruotsin telakka- ja konepajateollisuudessa ja sittemmin Norjan telakateollisuudessa ja öljynporauslautoilla urakoi 1970-luvulla runsaasti suomalaisia reppufirmoja.

Ongelmakohtia olivat verottajan kannalta kotivaltion ja työntekovaltion samoin kuin kotikunnan ja työntekokunnan määrittelyt, itsenäisen yrittäjän käsite sekä maiden välillä solmittujen verosopimusten noudattaminen. Reppufirmat myivät työtunteja työn teettäjälle, jolta saivat urakkasumman bruttomääräisenä. Reppufirmat maksoivat palkat työntekijöille eli harmaalle työvoimalle, joiden palkoista tuli suorittaa veronpidätykset ja työnantajasuoritukset sekä eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut. Näitä maksuja ei kuitenkaan verottajalle eikä eläke- ja vakuutuslaitoksille useinkaan suoritettu. Reppufirmoilla ei ollut yleensä omaisuutta, koska toiminnassa ei tarvittu koneita, laitteita, kalustoa eikä merkittäviä liiketiljoja. Liiketoimintaa harjoitettiin puhelimitse, kirjeitse ja lehti-ilmoituksin. Kymmeniä jopa satoja työntekijöitä käsittävää reppufirmaa

saattoi johtaa ”toimitusjohtaja” ja pari ”nokkamiestä”. Toimitusjohtaja laati urakkasopimukset ja laskut ja nokkamiehet laskivat työtunnit maksaen myös palkat. Harmaa työvoima oli seurausta ammattitaitoisen työvoiman niukkuudesta muun muassa telakkateollisuudessa, rakennusalalla ja suurten koneyksiköiden asennustöissä. Sama ilmiö on havaittavissa nykyisinkin varsinkin telakkateollisuudessa.

Tutkintaryhmällä oli tutkittavana vuosina 1972–1977 Tampereella toimivat kahden henkilön johtamat reppufirmat, joiden aliurakoitsijoina raumalaiset kolmen henkilön johtamat yhtiöt kirjoittivat aiheettomia aliurakointikuitteja tamperelaisyhtiöille 9,2 miljoonan markan ja Ruotsin kohteisiin 6,7 miljoonan Ruotsin kruunun arvosta. Asia oli esillä Tampereen raastuvanoikeudessa¹⁴ vuosina 1979–1980 kaikkiaan 12 kertaa, ja syytettyjä jutussa oli yhteensä 14. Jutun tamperelaisista päätekijöistä toimitusjohtaja sai kolme vuotta kuusi kuukautta ja toinen vastuuhenkilö kaksi vuotta kahdeksan kuukautta ehdotonta vankeutta. Raumalaisista kuittikauppiasta kaksi henkilöä sai yhden vuoden ja yhden kuukauden sekä kolmas yhden vuoden ehdollista vankeutta. Valtion vaatimukset tapauksessa olivat verojen ja maksujen osalta noin 3,5 miljoonaa markkaa, josta vain murto-osa saatiin perittyä.

Reppufirmojen tutkintaan liittyen kuulusteltiin verohallinnon poliisivaltuusmiesten toimesta noin 30 kuittikauppiasta, joiden todettiin Ruotsin ja Norjan urakkakohteisiin myyneen aiheettomia kuitteja yli 3000 kappaletta yhteensä lähes 36 miljoonan markan arvosta. Suurin yksittäinen kauppias myi aiheettomia kuitteja pohjoismaihin noin 8,5 miljoonan markan arvosta.

Verohallinnon johdon vaikutus tutkintaryhmän toimintaan

Verohallituksen pääjohtajista Mikko Laaksonen oli käsitykseni mukaan käynnistävä voima verorikostutkinnan tehostamisessa ja tutkintaryhmän perustamisessa verohallintoon 1970-luvulla. Hän myös tuki kaikin tavoin verorikostutkintaa toimiessaan Verohallituksen pääjohtajana. On para-

¹⁴ Tampereen raastuvanoikeuden pöytäkirja 23.4.1979, 128 §.

doksaalista, että hän itse oli käytöksellään vaikuttamassa erottamiseensa pääjohtajan tehtävistä Salora Oy:n tutkintaan liittyvien lahjusepäilyjen seurauksena. Tasavallan presidentti myönsi 26.5.1978 Mikko Laaksoselle eron Verohallituksen pääjohtajan tehtävästä, koska ”yleinen etu oli näin vaatinut”.

Mikko Laaksosen jälkeen Verohallituksen pääjohtajaksi nimitettiin valtiovarainministeriön vero-osaston ylijohtaja *Lauri Honkavaara*. Verorikostutkinnan kannalta Honkavaara suhtautui pääjohtajana neutraalisti tutkintaryhmän toimintaan. Ainakaan millään näkyvällä tavalla ei verorikostutkijoiden toimintaan hänen taholtaan puututtu.

Honkavaaran jälkeen pääjohtajaksi nimitettiin vuonna 1990 myös valtiovarainministeriön vero-osaston ylijohtajan virasta *Jukka Tammi*. Hänen aloittaessaan virkakautensa kesällä 1990 oli verohallinnossa jo luovuttu rajoitetuista poliisivaltuuksista edellisen vuoden lopussa. Tammen kaudella Suomi liittyi EU:n jäseneksi, minkä johdosta muun muassa verolainsäädäntöä harmonisoitiin EU:n jäsenyysvaatimuksia vastaavaksi. Suurimmat muutokset tehtiin erityisesti välillisessä verotuksessa. Tammen aikana on verohallinnon kaikilla tasoilla suoritettu myös suuria organisaatiouudistuksia.

Vuonna 1996 alettiin tutkia Jukka Tammen lankomiesten perustaman turkulaisen nostokoneyhtiön epäiltyjä veropetosasioita. Myös Jukka Tammi oli osakkaana mainitussa yhtiössä. Tutkimusten seurauksena Jukka Tammi pidätettiin virantoimituksesta 16.5.1997 epäiltynä avunannosta törkeään veropetokseen ja törkeään virka-aseman väärinkäyttöön. Valta-kunnansyyttäjän päätös 29.4.1998 vapautti Tammen syytteistä ja hän palasi hoitamaan pääjohtajan virkaa heti 30.4.1998. Tämä virasta pidättäminen syyteharkintoineen on mielestäni osaltaan vaikuttanut harmaan talouden ja talousrikollisuuden tarkastustoimintaan ja tutkintaan verohallinnossa, millä taas on ollut vaikutusta viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Myös lainsäädännön kehittämistoimiin viranomaisyhteistyötä ja harmaan talouden tutkintaa tehostavaan suuntaan ei mielestäni ole ryhdytty riittävän tehokkaasti.

Verohallituksen tarkastusosaston osastopäällikkönä toimi tutkintaryhmää perustettaessa tarkastusneuvos *Erkki Nuorvala*. Tutkintaryhmä

perustettiin apulaisosastopäällikkö Reijo Järvisen alaisuuteen. Järvisen suhtautuminen tehostettuun verotarkastustoimintaan, verorikostutkintaan sekä tutkintaryhmän työskentelyyn oli pääosin myönteistä ja kannustavaa hänen toimiessaan Verohallituksen tarkastusosaston apulaisosastopäällikkönä ja sittemmin osastopäällikkönä. Samaa on sanottava myös vähän aikaa tarkastusosaston päällikkönä toimineen *Timo Viitasen* sekä *Timo Etelän* suhtautumisesta verorikostutkintaan. Tämän jälkeen tuli tarkastusosaston johtoon *Erkki Arjola*, jonka aikana siirryttiin sektorikohtaisesta verotarkastustavasta verovelvolliskohtaiseen tarkastustapaan. Kun aiemmin välittömän verotuksen, välillisen verotuksen ja ennakoperinnän tarkastajat suorittivat tarkastuksia itsenäisesti, tuli nyt yhdellä tarkastuskäynnillä tarkastaa kaikki kolme verolajia samanaikaisesti. Tätä uudistusta on pidettävä alkuvaiheiden kritiikistä huolimatta myönteisenä kehitysuuntana. Toisaalta Arjolan kantana oli, ettei yrittäjiä saanut häiritä tarpeettomasti lukuisilla tarkastusryhmien vierailuilla, vaan heidän tuli voida keskittyä varsinaiseen työhönsä eli yritystoimintaan. Verorikostutkintaan ja harmaan talouden torjuntaan ei Arjola osoittanut suurempaa mielenkiintoa joskaan hän ei tätä toimintaa vaikeuttanutkaan. Tarkastusosaston välittömän verotuksen toimistopäällikkö Reino Oksava oli kuitenkin mukana jo Reijo Virtasen kanssa perustamassa tutkintaryhmää ja hänen voidaan sanoa olleen suurin tuki ja kannustaja tutkintaryhmälle ja samalla harmaan talouden ja talousrikosten tutkinnalle.

Veroviskaaleista nostaisin esiin ennen kaikkea tutkintaryhmän perustajana toimineen ensimmäisen veroviskaalin Reijo Virtasen, joka loi uuden käytännön verohallintoon tehostetuille tarkastustoimille ja poliisi-valtuuksin suoritettavalle verorikostutkinnalle. Virtasen aikana tutkintaryhmä osallistui lukuisiin näyttäviin verorikostutkintajuttuihin ympäri maata ja tulokset olivat myös nähtävissä. Mikäli jotakin negatiivista Virtasesta on sanottava, hänellä ei ollut riittävästi aikaa hallinnollisiin tehtäviin eli johtamaan, ohjaamaan ja seuraamaan muiden tutkintaryhmän jäsenten työskentelyä, sillä hän osallistui ansiokkaasti eri puolella maata henkilökohtaisesti juttujen tutkintaan ja oikeudenkäynteihin. Työssään Virtanen oli erittäin ahkera, mitä osoittaa tutkintaryhmässä tutkitut laajat väärinkäytöstepaukset heti 1970-luvun puolivälin jälkeen. *Kari T. Ahonen* toimi edeltäjästään poiketen enemmän virastossa ryhmän johtajana ja organisoi ryhmän toimintaa säännöllisesti pidettävine viikkokokouksi-

neen sekä valvoi ja kannusti myös tutkintaryhmän jäsenten työskentelyä. *Esko Valkonen* jatkoi Kari Ahosen jälkeen ansiokkaasti tutkintaryhmän johdossa osallistuen myös itse aktiivisesti tiettyjen tapausten tutkintaan sekä lainsäädännön kehittämiseen. *Jarmo Mielosen* rooli oli merkittävä sekä tutkintaryhmän jäsenenä, veroviskaalina ja myöhemmin myös välittömän verotuksen tarkastustoimiston päällikkönä. *Olli Tervo* on ollut veroviskaalina ansiokas lainsäädännön tulkitsijana osallistuen myös aktiivisesti lainsäädännön kehittämiseen ja tietojenvaihtoa koskevien säännösten parantamiseen verohallinnossa, mikä osaltaan edisti viranomaisyhteistyön kehittymistä. Tervon kaudella Lauri Honkavaaran ollessa pääjohtajana ja Erkki Arjolan tarkastusosaston osastopäällikkönä päätettiin luopua verohallinnossa rajoitetuista poliisivaltuuksista. Olli Tervo oli keskeisessä asemassa laatimassa verohallinnon edustajana yhdessä sisäasiainministeriön edustajien kanssa 6.7.1990 päivättyä ohjetta ”Poliisin ja veroviranomaisten yhteistyö”. Muina veroviskaaleina toimivat edellä mainittujen lisäksi tutkintaryhmän toiminnan aikana myös *Harri Ilander* ja *Mikko Salo*.

Poliisivaltuuksista luopuminen

Poliisin uusi esitutkintalaki tuli voimaan 1.1.1990 alkaen. Tämä laki vaikutti myös verohallinnon poliisivaltuuksien käyttöön siten, että hallinnollinen verotarkastus tuli eriyttää selkeästi rikostutkinnasta, joten sama henkilö ei voinut toimia tietyn kohteen osalta sekä verotarkastajana että esitutkintaa suorittavana poliisivaltuusmiehenä. Kunkin tapauksen tutkinnasta tuli tehdä aloittamispäätös ja tutkintaan tuli nimetä erillinen tutkinnanjohtaja. Tätä tarkoitusta varten haettiin ja sisäasiainministeriö myönsi Verohallituksen tarkastusosaston tutkintaryhmän kuudelle virkamiehelle 8.12.1989 valtuudet esitutkinnan toimittamiseen ja oikeutti heidät toimimaan tutkinnanjohtajina sekä myönsi heille oikeudet Pakkokeinolain 4 luvun 6. §:n mukaiseen takavarikoitavien esineiden haltuun ottamiseen. Koska pakkokeinolain 4 luvun mukaisen takavarikon ja saman lain 5 luvun mukaisen kotietsinnän suorittaminen edellyttivät pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräystä, ei oikeutta mainittujen pakkokeinojen suorittamiseen todellisuudessa voitu edellä mainituille virka-

miehille antaa. Valtuuksien voimassaoloaika tulisi olemaan 1.1.1990 alkaen toistaiseksi. Verohallinnossa päädyttiin kuitenkin vielä joulukuun 1989 aikana sellaiseen ratkaisuun, että rajoitetuista poliisivaltuuksista luovutaan kokonaisuudessaan vuoden 1989 loppuun mennessä. Syitä tähän menettelyyn oli useita. Uusi esitutkintalaki olisi edellyttänyt verohallinnossa laajaa poliisialan koulutusta ja vaatinut toimintaan enemmän verohallinnon virkamiehiä, koska yhteen juttuun tuli sitoa tarkastajan ohella tutkinnanjohtaja sekä esitutkinnan suorittajia. Lisäksi poliisihallinnossa annettiin talousrikoskoulutusta yhä lisääntyvässä määrin¹⁵. Tästäkin syystä pidettiin perusteltuna, että verohallinto suorittaa jatkossa hallinnollisen verotarkastustoiminnan ja verorikostutkinnasta vastaa yksinomaan poliisi. Seuraavana vuonna sisäasiainministeriön ja Verohallituksen toimesta laadittiin 6.7.1990 päivätty ohje ”Poliisin ja veroviranomaisien yhteistyö”, mikä osaltaan ohjasi verottajan ja poliisin yhteistyötä harmaan talouden ja talousrikosten tarkastuksissa ja tutkinnassa.

Tutkintaryhmän merkitys ja kehitysvaiheita vuoden 1989 jälkeen

Verohallinnossa toimii edelleenkin verotarkastusyksikön osana ryhmä, jonka henkilöstö koostuu entisistä poliisivaltuusmiehistä eli aiemman tutkintaryhmän jäsenistä ja laajennetun ryhmän uusista jäsenistä. Nykyinen ”tarkastusryhmä 2” on jakautunut siten, että osa toimii Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa ja osa verotarkastusyksikössä. Ryhmän tehtävänä on muun muassa tietojen keruu, analysointi ja ilmoittaminen verovilpin ja verorikosten ilmenemismuodoista sekä viranomaisyhteistyössä toimiminen harmaaseen talouteen ja talousrikostutkintaan liittyvissä tehtävissä. Tutkintaryhmä tehosti toimintansa aikana 1974–1989 osaltaan tarkastustoimintaa ja verorikostutkintaa ja vaikutti toimintatapojen muuttumiseen myös jatkossa. Ryhmä paljasti verorikosten tekotapoja, kehitti niiden tutkintaa sekä välitti tietoa koulutuksen kautta koko verotarkastajakunnalle. Tutkintaryhmän perustamisella voidaan katsoa myös varsinaisen viranomaisyhteistyön käynnistyneen.

¹⁵ Ks. Matti Rinteen ja Tapio Kalliokosken kirjoitus tässä julkaisussa.

Markku Hirvosen tultua 1.3.1991 Verohallituksen verotarkastusyksikön johtoon harmaan talouden ja talousrikostutkinnan torjuntatoimet tehostuivat huomattavasti verohallinnossa sekä viranomaisyhteistyö sai uusia toimintamuotoja. Verohallitus asetti 12.8.1992 työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa entisen Neuvostoliiton alueella toimivien yhteisyritysten, kauppahuoneiden ja edustustojen sekä niiden palveluksessa olevien palkansaajien verovalvontaan liittyviä ongelmia ja tehdä ehdotuksensa niiden ratkaisemiseksi. Työryhmän ehdotusten mukaisesti¹⁶ aloitti vuonna 1993 verottajan, poliisin, tullin ja sittemmin ulosoton yhteistyönä idänkaupan valvontaan keskittyvä Itäprojekti¹⁷, jonka toiminta jatkuu valtakunnallisella tasolla edelleen.

Vuonna 1995 käynnistettiin poliisin, verottajan ja ulosoton yhteistyönä rikoshyödyn jäljittämistoiminta. Tällöin verohallinnon edustaja sijoitettiin keskusrikospoliisin pääosaston yhteyteen työskentelemään yhteistyössä poliisin ja ulosoton edustajien kanssa. Rikoshyödyn jäljittämistoiminta laajeni myöhemmin valtakunnalliseksi ja nykyisin viranomaisyhteistyöryhmissä toimii 18 verohallinnon virkamiestä, joista 15 toimii etäyhteyksin poliisin tiloissa.

Uudenmaan verovirastoon perustettiin ajalle 1.11.1996–31.12.1998 reaaliaikaisia tarkastuksia yhdessä poliisin, ulosoton ja muiden sidosryhmien kanssa tekevä projektityksikkö¹⁸, jonka toiminta vakinaistettiin vuoden 1999 alusta ja siitä muodostettiin verotarkastusyksikkö 2. Yksikkö yhdistetään 1.1.2006 alkaen Uudenmaan verovirastossa muuhun verotarkastustoimintoon.

Toimiessaan Verohallituksen verotarkastusyksikön johtajana Markku Hirvonen päätyi erinäisistä syistä johtuen vuoden 1998 lopulla tilanteeseen, jolloin hän katsoi, ettei nauti verohallinnon johdon luottamusta eikä saa siltä toiminnalleen riittävää tukea. Hän erosi verotarkastusyksikön johtajan tehtävästä. Hänet nimitettiin selvitysmieheksi valtio-

¹⁶ Verohallitus 1993.

¹⁷ Itäprojektista ja sen toiminnasta ks. Esko Hirvosen kirjoitus tässä julkaisussa.

¹⁸ Harmaan talouden projektiryhmästä ja sen vaiheista ks. Tenho Tikkasen kirjoitus tässä julkaisussa.

varainministeriöön tehtävänään selvittää harmaan talouden ja rikollisuuden torjuntaa häiritsevät osaamiseen, asenteisiin, sääntöön ja toimintatapoihin liittyvät esteet viranomaisyhteistyössä ja tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä sekä toimintojen organisoinnista erityisesti kansainvälisen ja järjestäytyneen taloudellisen rikollisuuden torjunnan vaatimat erityistarpeet huomioon ottaen. Loppuraportti¹⁹ valmistui 10.12.1999, jonka seurauksena Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti perustettiin. Valtioneuvosto teki 16.3.2000 periaatepäätöksen viranomaisten välisen yhteistyöprojektin perustamisesta torjumaan harmaata taloutta ja talousrikoksia.

Kaikkien edellä mainittujen viranomaisyhteistyöryhmien perustamisessa on Markku Hirvonen ollut keskeisessä asemassa. Hirvosen henkilökohtaisen toiminnan arvostus muissa viranomaistahoissa on monessa tapauksessa mahdollistanut hänen määrätietoisten kehittämistoimiensa toteuttamisen viranomaisyhteistyössä ja harmaan talouden torjunnassa. Tämä on tapahtunut siitäkkin huolimatta, että verohallinnon toimet ovat mielestäni olleet usein melko vaisuja tai jopa vastentahtoisia niin lainsäädännön kuin viranomaisyhteistyönkin kehittämisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Verohallinto ei mielestäni myöskään ole viime aikoina osoittanut samanlaista aktiivisuutta ja yhteistyöhalua kuin muut keskeiset sidosryhmät harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Viranomaisyhteistyö talousrikollisuuden ja muunkin rikollisuuden torjunnassa sekä tähän tähtäävä lainsäädännön kehittäminen on kokemukseni mukaan oikea tie parhaisiin tuloksiin pääsemiseksi. Viranomaisyhteistyössä paitsi tehostetaan toimintaa ja vältetään päällekkäistä tarkastus- ja tutkintatyötä myös opitaan kaiken aikaa uusia tehokkaampia työskentelytapoja toisilta sidosryhmiltä. Viranomaisyhteistyö ja sen jatkuva kehittäminen on tullut jäädäkseen, eikä tätä suuntausta toivottavasti tulla tulevaisuudessakaan estämään. Kehityksen kulkua voidaan kuitenkin aina hidastaa ja vaikeuttaa.

¹⁹ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999.

Lähteet

Ahonen, K.T. (1980): Verorikosohjeiden kehityksestä. Lakimies 7.

Komiteanmietintö 1973:31. Verorikostoimikunnan mietintö. Helsinki.

Laaksonen, M. (1979): Yleisen edun niin vaatiessa. Helsinki.

Lehtola, M. & Paksula, K. (1984): Jäävuoren huippu. Raportti talousrikkoksista. Helsinki.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 26/1999. Viranomaisyhteistyön kehittäminen. Selvityshankkeen loppuraportti.

Verohallituksen työryhmämuistio (1993): Suomen ja entisen Neuvostoliiton väliseen taloudelliseen toimintaan liittyvistä vero- ja valvontaongelmista.

10. Harmaan talouden projektiryhmän perustamiseen ja toimintaan keskeisimmin vaikuttaneet tekijät

Tenho Tikkanen

Aluksi

Eletään vuoden 1996 lokakuuta. Uutiset kertovat, että poliisi on aloittanut Verohallituksen pääjohtajan osin omistaman yrityksen, Nostokonepalvelu Oy:n epäillyn verorikoksen tutkinnan. Muutamaa päivää aiemmin oli tullut julkisuuteen tieto siitä, että Uudenmaan verovirastoon on perusteilla niin sanottu harmaan talouden tarkastusryhmä, jonka perustamista Verohallituksen silloinen pääjohtaja *Jukka Tammi* vastusti. Ministerit *Arja Alho*, *Jan Erik Enestam* ja *Sauli Niinistö* olivat kävelleet asiassa Tammen yli.¹ Miten tällainen oli mahdollista?

Harmaan talouden projektiryhmän toimintaa on seikkaperäisesti kuvattu valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 1/1999, joten tässä kirjoituksessa pyrin tuomaan esille niitä asioita, jotka eivät tule esille kyseisestä loppuraportista². Projektiryhmä toimi 1.11.1996–31.12.1998 välisen ajan. Itse toimin kyseisen yksikön verotarkastajana ja työsuojelupäällikkönä.

Valtioneuvosto oli 1.2.1996 tehnyt periaatepäätöksen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnasta ja esittänyt lisäbudjetissa määrärahaa ohjelman toteuttamista varten. Verohallinto torjui määrärahan vastaanottamisen sinä vuonna ja ilmoitti suuntaavansa jo olemassa olevia resursseja kyseessä olevan ohjelman toteuttamiseen ja lisäksi käyttävänsä

¹ Uudenmaan veroviraston verotarkastusyksikkö päätti uudesta organisaatiosta, joka merkitsi erillisen harmaan talouden tarkastusryhmästä luopumista 27.9.1996. Samalla harmaan talouden tarkastuksia johtanut Jouko Aakko irtisanottiin tehtävästään. Ks. myös Helsingin Sanomat 19.9.1996 ja Iltalehti 2.10.1996.

² Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999.

säästyneitä palkkavaroja (31.12.1995 yli 600 miljoonaa markkaa) harmaan talouden tarkastuksiin.³

Verohallituksen antama lupaus jäi kuolleeksi kirjaimeksi, voimavaroja harmaan talouden verotarkastuksiin ei todellisuudessa osoitettu lisää. Verotarkastajien työpaine lisääntyi ja työt ruuhkautuivat. Verohallinnosta annettiin mielestäni väärää tietoa muun muassa edellä mainittuun kansanedustajien tekemään eduskuntakyselyyn.⁴

Tarkastusresurssien riittämättömyyden johdosta Uudenmaan veroviraston verotarkastusyksikön tarkastajat *Janne Marttinen*, *Harri Tiitta* ja *Tenho Tikkanen* lähtivät ministerikerrokselle. Tämä johtikin toivottuun tulokseen: lisäresurssien saamiseen ja harmaan talouden tarkastusyksikön perustamiseen 1.11.1996 alkaen.

On luonnollista, että kun hallinnossa tapahtuu jotakin sen toimivan johdon tahdon vastaisesti, se johtaa usein ristiriitoihin. Poikkeuksiakin on, mutta harvassa. Mitkä seikat sitten johtivat projektiyksikön perustamiseen? Asian selventämiseksi on syytä tarkastella lyhyesti toimintaympäristöä, jossa vero- ja koko valtionhallinto 1990-luvun alussa toimi. Edellisen vuosikymmenen lopulla oli käynnistetty hallinnonuudistuskokeilut, joiden mukaan valtionhallinnossa siirryttäisiin pikku hiljaa kollegiaalisesta päätöksentekojärjestelmästä tulossopimusohjattuun päällikkövaltaiseen hallintojärjestelmään. Lama kiihdytti valtionhallinnon muutoksia ja aiheutti supistuksia. Näin myös verohallinnossa, joka toteutti muutokset ensimmäisten joukossa.

Verohallinnossa esiintyneiden, harmaan talouden projektiyksikön perustamiseen liittyvien, erimielisyyksien ymmärtämiseksi käsittelen kirjoituksessani kahta asiaa: verohallinnon verotarkastustoiminnan muutoksia sekä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta-ohjelman syntyyn vaikuttaneita tekijöitä.

³ Verohallituksen kirjanpito vuonna 1995, sekä kansanedustaja Erkki Pulliaisen ym. kirjallinen kysymys (KK 521/1996) ja Verohallituksen kysymykseen antama vastaus.

⁴ 20.8.1996 Verohallituksessa käytiin keskustelu pääjohtaja Tammen ja verotarkastajien Janne Marttisen, Harri Tiitan ja Tenho Tikkanen välillä. Keskustelun aiheena oli Uudenmaan veroviraston eduskuntakyselyä varten mm. kansanedustaja Erkki Pulliaiselle toimitamat tiedot. Mielestäni tiedot olivat olleet väärä.

Verohallinnon tarkastustoiminnan muutoksista

Verohallinnossa tarkastustoiminnan suurimmat muutokset ajoittuvat 1990-luvulle. Verotarkastustoiminnassa siirryttiin sektorikohtaisesta verotarkastusjärjestelmästä niin sanottuihin asiakaskohtaisiin verotarkastuksiin, jolloin sama tarkastaja tai tarkastajaryhmä suoritti kaikkien kolmen verolajin (arvonlisäverotuksen, ennakoperinnän ja välittömän verotuksen) tarkastukset samalla kertaa ja saman verotarkastuksen yhteydessä. Muutosta edelsi Verohallituksen tarkastusyksikön 6.2.1989 asettaman tarkastuskäytännön kehittämistä koskevan työryhmän 21.12.1990 valmistunut esitys.

Osallistuin yhtenä tarkastajana Uudenmaan verovirastossa 16.1.1991 nimettyyn ”integroidun verotarkastuksen kokeiluprojektiin”. Projektiin oli valittu 20 tarkastajaa veroviraston 180 tarkastajasta. Edellä mainittuna ajankohtana 1990-luvun alussa toteutui myös muita hallinnon uudistuksia. Verohallituksen verotarkastusosaston verolajikohtainen toimistojako purkautui verovelvolliskohtaista tarkastustapaa vastaavaksi. Uudistus toi mukanaan henkilömuutoksia, ja uudeksi verotarkastusyksikön johtajaksi valittiin vuonna 1991 *Markku Hirvonen*. Vastaavat hallinnon muutokset toteutuivat myös läänintasolla. Aluehallinnossa muutokset olivat suurempia, koska alueverovirastojen määrä ja samalla verotoimistojen määrä aleni rajusti. Muutosten vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta verohallinnossa poikkeavat tai eriävät mielipiteet olivat esteenä virassa etenemiselle. Arvioni mukaan tämä sinänsä luonnollinen seikka johti yhdessä lama-ajan tiukkenevan talouskehityksen ja jatkuvien organisaatio-uudistusten kanssa siihen, että kriittinen keskustelu jäi käymättä ja syntyi vakavia virheitä.

Verohallinnon tarkastustoiminnassa ei ollut aikaisemmin koettu näin suuria muutoksia sitten 1.2.1970 tapahtunutta Verohallituksen perustamista, jolla haluttiin tehostaa verotarkastustoimintaa ja yhdenmukaistaa verotusta. Verohallituksen perustamisen jälkeen vuonna 1974 Verohallituksen verotarkastusyksikköön ja suoraan Verohallituksen pääjohtajan alaisuuteen syntyi ensin viisihenkinen ”kommandoryhmä”⁵, jonka toimin-

⁵ ”Kommandoryhmän” synnystä ja toiminnasta ks. Olli Innon kirjoitus tässä julkaisussa.

ta laajeni myöhemmin valtakunnalliseksi. Kommandoryhmän perustaminen näyttää tapahtuneen sattumalta. Tämä ilmenee Helsingin hovioikeuden pöytäkirjasta⁶:

”Joskus sattuma korjaa satoa, ja ehkä tässä saa kertoa sattumuksen. Me olimme palaamassa yhdessä Verohallitukseen ja edellisenä yönä Israelin kommandojoukot olivat iskeneet Beirutiin. Tämä ratkaisi tutkintaryhmän synnyn, tämä tapahtuma. *Laaksonen* sanoi minulle, että perustetaan kommandoryhmä, ja minä olin sen kommandoryhmän ensimmäinen edustaja. Se perustettiin samana syksynä, syyskuun alusta se aloitti toimintansa. Kuukautta myöhemmin siihen sitten tuli toinen mies eli veroviskaali *Reijo Virtanen*, joka tuli minun esimiehekseni.”

Silloinen pääjohtaja Mikko Laaksonen antaa kirjassaan ”Yleisen edun niin vaatiessa” kappaleessa ”Kommandojoukot perustetaan”⁷ toisenlaisen kuvan. Hänen mukaansa kysymys olisi ollut enemmänkin suunnitelmallisesta toiminnasta.

Tarkastustoiminnan kehittäminen ei aina kuulunut Verohallituksen perustamisen tapaan toiminnan kehittämisen painopistealueisiin. Tarkastajavakansseja verohallintoon tuli lisää vasta vuonna 1996, ensin Verohallitukseen ja myöhemmin harmaan talouden projektiyksikön perustamisen yhteyteen.

Suoritettujen verotarkastusten määrä ei ole eri vuosien osalta organisaation muutoksista johtuen vertailukelpoinen pitkällä aikavälillä. Vuoden 1993 jälkeen verohallinnossa siirryttiin vähitellen niin sanottuun verovelvolliskohtaiseen verotarkastustapaan. Muutoksen vaikutukset ilmevät oheisesta taulukosta.

⁶ 15.11.1978, s. 70–72. Verohallituksen verotarkastusyksikön toimistopäällikkö Reino Oksavan kuuleminen. KKO:n 13.2.1981 päätös s. 1305–1307.

⁷ Laaksonen 1979, s. 143.

Taulukko 10.1 Verotarkastusten määrä ja kattavuus vuosittain⁸

Vuosi	Tarkastuksia	Harmaa talous	Kattavuus
1976	12 454		
1980	9 287		3,72
1985	7 771		2,63
1992	6 683		0,72
1993	6 372		0,68
1994	5 705		0,59
1995	4 664		0,66
1996	3 865		0,40
1997	3 437		0,40
1998	2 875		
1999	2 798		
2000	5 211	709	
2001	4 931	655	
2002	4 887	739	
2003	4 465	589	
2004	4 425	590	

Kuten taulukosta ilmenee, tarkastukset kattavat vain pienen osan yrityksiä. Mikäli tarkastus määrätään suoritettavaksi kohteeseen, josta verolle pantavaa ei löydy, voi hyvin perustein kysyä, onko tarkastusmääräyksen antanut tarkastusjohtaja huolehtinut hänelle kuuluvasta virkatehtävästä asianmukaisesti. Verohallinnon kokoamien vertailutietojen mukaan tarkastusesimiesten tiedossa on ollut suuri määrä kohteita, joissa ilmenee huomattavia puutteita, ja silti tarkastuksia on kohdistettu yrityksiin, joiden laiminlyönneistä ei ole ennakkoon ollut mitään tietoa. Tarkastuskertomuksista jopa 50 % saattaa johtaa toteamukseen: ”ei havaittu verotukseen vaikuttavia puutteita.” Projektiyksikön johtajana toiminut ylitarkastaja *Jouko Aakko* piti tarkastusjohtajan tärkeimpänä tehtävänä juuri tarkastusmääräyksen antamista siten, ettei tarkastusta kohdisteta sellaiseen yritykseen, joka ennakkotiedon mukaan toimii lakien mukaisesti.

⁸ Lähde: Verohallituksen verotarkastusyksikkö.

Kuitenkin käytännössä turhien tarkastusten tekeminen saattaa jatkua lo-
puttomiin, vaikka verovilppiä harjoittavia yrittäjiä on verohallinnon tie-
dossa ennakkoon pilvin pimein.

Etenkin 1990-luvun laman jälkeisenä aikana konkurssitarkastukset
muodostivat verohallinnolle huomattavia lisäyötarpeita ja suuntasivat
tarkastustoimintaa pois toimivien harmaan talouden yritysten tarkastuk-
selta. Konkurssien määrä oli pitkään pysytellyt noin 1 200–1 500 kappa-
leen tienoilla vuosittain, mutta lama nosti konkurssien määrän jopa yli
7 000 kappaleeseen. Konkurssiin ajautuneet yritykset jäivät suurelta osin
tarkastamatta. Ratkaisu oli varmasti oikea, koska konkurssiyritys ei ole
maksukykyinen.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaoh- jelman syntyyn vaikuttaneet tekijät

Valtioneuvoston talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa koske-
vaa päätöstä edelsi varsin laaja yhteiskunnallinen keskustelu eduskunnassa,
ja valtionhallinto teki mittavat selvitykset ennen varsinaista, 1.2.1996 teh-
tyä ohjelmapäätöstä. Valtiontilintarkastajat olivat puuttuneet asiaan
31.12.1995 ilmestyneessä tarkastuskertomuksessaan ”Talousrikostorjunta
viranomaistoiminnassa 17/95”, jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tarkastus on kohdistunut ministeriötason ohella poliisi- ja syyttä-
jäviranomaisten sekä vero- ja tulliviranomaisten toimintaan. Tarkas-
tuksessa on muun ohella kiinnitetty huomiota talousrikostorjuntaa
haittaaviin lainsäädännöllisiin esteisiin ja viranomaisyhteistyöhön.
Lähtökohtana on ollut, että eri viranomaisten yhteistyö muodostaa
oleellisen tekijän. Torjuntatyön tueksi tulisi pikaisesti saada aikaan
sekä valtioneuvoston periaatepäätös että sen pohjalta tehtävät hal-
linnonalakohtaiset torjuntaohjelmat. Niiden toteuttamista tulisi
myös aktiivisesti seurata. Viranomaistoiminnan ohella on tärkeää,
että erilaiset elinkeinoelämän järjestöt ja muut tahot osallistuvat
omalta osaltaan nykyistä suuremmassa määrin torjuntatyöhön.”

Ennen edellä mainitun tarkastusviraston tarkastuskertomuksen
ilmestymistä oli valtiovarainministeriön työryhmä julkaissut 15.3.1995
”Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportin”. Näillä seikoilla oli

vaikutuksia itse verotarkastustyöhön jo 1995 aikana, jolloin paine työn uudelleen ohjaamiseen harmaan talouden kohteisiin tuli suoraan poliisihallinnon puolelta. Poliisi esitti tarkastuskohteita verohallinnolle jo ennen kuin valtioneuvoston torjuntaohjelmasta oli varsinaista päätöstä.

Harmaan talouden torjunta ei olisi noussut yhteiskunnassa näin keskeiseksi asiaksi, ellei yhteiskuntaa kohdannut lama ja pankkikriisi olisi ollut niin kiinteästi yhteydessä talousrikoksiin ja harmaaseen talouteen.

Viranomaisten valmius suoriutua tehtävistään oli selvästi paras poliisihallinnossa. Osin tämä johtui tietenkin siitä, että poliisihallinnossa valmistelutyöhön osallistui joukko kyvykkäitä ja asialleen omistautuneita henkilöitä. Verohallinnossa tilanne oli toinen. Vaikka 1990-luvun alussa tarkastusyksikön johtoon tulleen Markku Hirvosen asiantuntemusta ja asennetta tehtäviään kohtaan ei ole syytä mitenkään kyseenalaistaa, on todettava, että yksi mies ei kesää tee, jos hallinnon todellinen asenne on kielteinen. Talousrikokset paljastuvat suurelle yleisölle pitkällä viiveellä, samoin myös verohallinnon joidenkin johtoon kuuluvien todelliset asenteet edellä mainitun asian suhteen. Sisäpiiri kyllä tietää, mutta yhteistyön turvaaminen ynnä muut syyt estävät julkisen keskustelun. Virkamiesjohto voi yrittää sumuttaa poliittisia päätöksentekijöitä – ministereitä, jotka vaihtuvat. Virkamiesjohto asenteineen pysyy. Näin kävi mielestäni verohallinnossa. Näkemykseni mukaan verohallinto ei toiminut aktiivisesti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan suhteen, vaikka sitä valtakunnan ylimmät elimet edellyttivät. Verohallinto antoi mielestäni harhaanjohtavia tietoja harmaan talouden tarkastuksiin suuntaamistaan resursseista, ja todellinen asenne paljastui vasta vuosien kuluttua, kun asiaa selvittävä konsultti tiedusteli asiaa pääjohtajalta: ”Rikostarkastuksista tulisi pysyä erossa. Esille nousevat kohteet pitäisi siirtää muille. Harmaa talous ja verorikokset saavat liiaksi painoa. Toimintaa harrastetaan keinoja kaihtamatta.”⁹. Aiemmin joulukuussa 1996 ilmestyneessä Veroväkilehden haastattelussa Tammi meni vieläkin pidemmälle: ”Kysymys on siitä kuinka itseohjautuvia ja riippumattomia meidän kommandotyypiset tarkastusmenetelmät tai niiden käyttäjät voivat olla. Joillakin tuntuu ole-

⁹ Tammen sanat 28.5.1998, ks. DPM Consulting Oy/Risto Vehviläinen: verotarkastusta koskeva strategialausunto Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportissa 1999, s.174.

van liian vähän palkkaa ja työvälineitä. En vastusta tätä iskutarkastustoimintaa, mutta rikollisuuden torjunta ei kuulu varsinaisesti verohallinnon tehtäviin.”

Yllä esitetyt lausunnot ovat ristiriidassa näiden jälkeen annetun valtioneuvoston 14.9.1998 hyväksymän periaatepäätöksen ”kansalliseksi rikostorjuntaohjelmaksi” kanssa. Päätöksen mukaan ”rikoksia on torjuttava kaikessa päätöksenteossa”. Ohjelman mukaan hallinnollisia päätöksiä tehtäessä tulisi aina pohtia, mikä on päätöksen vaikutus rikollisuuteen. Ohjelmassa korostetaan lisäksi, että rikoksen torjunta on pitkällä tähtäimellä edullista verrattuna rikosten seurauksien hoitamiseen. Rikostorjuntaohjelmassa todetaan myös: ”Ehkäisy ei onnistu vain rikosoikeudellisella järjestelmällä eikä yksin valtion toimin. On tärkeätä, että rikostorjunnasta kantavat vastuunsa kunnat ja muu liike-elämä, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaisetkin. Rikollisuuden ehkäisyn näkökulma merkitsee, että eri hallinnonalojen virkamiehet kehittävät tässä ohjelmassa tarkoitettuja strategioita omassa toiminnassaan.”¹⁰

Harmaa talous tarkastuskohteena

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa¹¹ talousrikostorjunta on määritelty seuraavasti: ”Talousrikostorjunta käsitetään laajassa mielessä siten, että siihen luetaan rikosten ennalta ehkäisy, rikosten paljastus ja varsinainen tutkinta, rikoshyödyn jäljittäminen ja poisottaminen, syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittely.”

Harmaan talouden selvitystyöryhmä määritteli keväällä 1995 harmaan talouden sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei ole suoritettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Euroopan unioni laskee harmaaseen talouteen myös laitoman kaupan, kuten huumekaupan.

¹⁰ Turvallisuustalkoot. Ehdotus kansalliseksi rikostorjuntaohjelmaksi. Rikostorjunnan neuvottelukunta 14.9.1998.

¹¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1995, s. 7.

Harmaa talous on taidetta, jossa viranomaisilla riittää päänvaivaa. Harmaa talous luo itse uusia muotoja ja samat tekijät ovat usein viranomaisten ”asiakkaina”. Oikeudenkäynnit kouluttavat talousrikollisia ja näin he löytävät yhä uusia keinoja velvoitteiden välttämiseksi ja reilun liiketoimintaperiaatteen vastaisen kilpailukyvyn vääristämiseksi. Olen tavannut useita talousrikoksista tuomittuja henkilöitä, jotka ovat osallistuneet jopa viranomaisten järjestämiin harmaan talouden koulutustilaisuuksiin. Heidän muistiinpanojensa lukeminen on ollut varsin mielenkiintoista. Olen ihmetellyt, miten tarkkoja havaintoja muistiinpanoissa oli, vaikka luennot ovat usein varsin pitkästyttäviä ja tarkkaavaisuus helposti herpaantuu.

Tarkastuskohteina niin sanotut harmaan talouden yritykset ovat monestakin syystä huomattavasti suuritöisempiä kuin normaalit kohteet. Harmaan talouden yrityksillä kirjanpito on puutteellinen, ja asioiden salaamisen vuoksi tarkastuksessa kuullaan useampia henkilöitä kuin normaalisti. Lisäksi suoritetaan usein muiden yritysten vertailutarkastuksia, mitä yleensä ei tehdä. Ennakkoperinnän tarkastukset tuottavat muita verolajeja enemmän työtä ja usein harmaan talouden yritysten koko palkanlaskenta joudutaan tarkistamaan uudelleen yksityiskohtia myöten, jotta saadaan selville todella tehtyjen tuntien määrä yrityksen laskuttamien tuntien vertaamiseksi.

Projektiyksikön perustamista edeltäneet ratkaisut Uudenmaan verovirastossa

Olen edellä esitellyt sitä yhteiskunnallista toimintaympäristöä, missä verotarkastuksia suoritettiin 1990-luvun alussa. Lyhyesti sanottuna, yhteiskunnassa jylläävät voimat, pankkikriisi ja talouslama, olivat lisäämässä harmaan talouden määrää. Samaan aikaan valtionhallinto säästi ja karsi toimintojaan ja verohallinto oli uudistamassa organisaatiotaan. Muutokset merkitsivät verotarkastusten lukumäärän radikaalia alentumista, vaikka yhteiskunnallinen tilanne olisi vaatinut resurssien määrän lisäämistä. Ulkoinen paine talousrikosohjelmien kautta muodosti verotarkastajien työlle todella suuria lisäpaineita.

Tarkastustoiminnan muutokset lisäsivät myös tarkastusjohdon työmäärää, ja laman aikaiset verotarkastukset olivat muutenkin esimiehille suurempitöisiä. Käsitykseni mukaan tämä oli syynä siihen, että eräs viraston erityisen tunnollisena pidetty työntekijä oli nääntyä työtaakan alle. Hänen arkistoistaan oli löytynyt satakunta kappaletta valmiita, mutta hyväksymättömiä verotarkastuskertomuksia, joita ei oltu toimitettu hallinnolliseen käsittelyyn maksuunpanoa varten. Työmäärän lisääntymisen vuoksi kaksi viraston toimistoista keskittyi suorittamaan uusia niin sanottuja integroituja tarkastuksia ja yksi toimisto suuntasi tarkastukset konkurssien ja viranomaisyhteistyötarkastuksiin. Minut oli sijoitettu jälkimmäiseen toimistoon alkuvuodesta 1995 alkaen. Tähän uuteen organisaatioon liittyen Uudenmaan lääninverovirasto teki vielä samana vuonna sopimuksen Helsingin poliisilaitoksen kanssa yhteistyön tiivistämisestä. Vastaavasti Helsingin poliisilaitos muutti talousrikosyksikkönsä organisaatioita siten, että yksi jaoksista osallistui jatkuvasti harmaan talouden kohteitten tutkimiseen ja paljastamiseen. Myös ulosotto oli mukana toiminnassa.

Tarkastusaloitteita tuli yhteistyöviranomaisilta jo ennen varsinaisten yhteistyösopimusten solmimista. Vaikutelmani oli, että jokaisessa viranomaisessa oltiin hyvin innostuneita.

Laiva oli lastattu ongelmilla ja ei muuta kuin avomerelle. Tarkastusjohto oli ylityöllistettyä jo aikaisemmassa vanhassa tutussa ja turvallisessa organisaatiossa. Verohallinnossa 1990-luvun alkuun painottuvia muutoksia ei etukäteen havaittu. Tarkastajien keskuuteen kulkeutui tietoja, miten toimistopäälliköt riitelivät keskenään ja osa poistui kokouksista itkua vääntäen. Kilpailu oli kovaa, ja kun osa tarkastusjohdosta oli läheisissä väleissä Verohallituksen ylimpään johtoon, saattoi ennakkoon olla selvää, kenen kanta voitti. Ristiriidat siirtyivät vähitellen myös tarkastajien niskoille, vaikka hyvin lievinä.

Organisaation uudistuttua en usko kovinkaan monen kiinnittäneen mitään huomiota muuhun kuin siihen, että suoriutuisi kaikista annetuista töistä. Ensimmäinen varsinainen viranomaisten välinen reaaliaikainen yhteinen projekti oli kesällä 1995 suoritettu tarkastus niin sanottuihin seksialan ravintoloihin. Kerron tästä seikkaperäisemmin, koska se osoittaa varsin selvästi toiminnan alkuun liittyviä puutteita. Uuden toiminnan mukanaan tuomaa työmäärää ei pystytty ennakoimaan, ja joissakin tapauksis-

sa se kaatui yksittäisten henkilöiden harteille. Muun muassa nämä seikat olivat vaikuttamassa projektiyksikön syntyyn.

Tarkastus liittyi sisäasiainministeriön käynnistämään itärikollisuuden ja siihen liittyvän prostituution ehkäisyyn. Sain tiedon tarkastuksesta eräänä kesäkuun tiistai-iltana. Kuljin esimieheni huoneen ohi. Hän pyysi minua jäämään avukseen laatimaan ja kokoamaan tietoja virka-apupyynnön tekemistä varten, koska tarkastusisku suoritettaisiin jo saman viikon torstaina kello 2.00 aamulla yhdessä poliisin kanssa. Virka-apupyyntö tuli luovuttaa poliisille keskiviikkona kello 12.00 mennessä. Kerroin olevani menossa Espoon kaupungin teknisen lautakunnan kokoukseen ja että sieltä ei voi olla poissa pelkän työesteen vuoksi. Esimieheni ei antanut periksi, joten soitin varamiehelleni. Kun hän pääsi kokoukseen, jäin esimieheni avuksi. Asiakirja valmistui muistini mukaan kello 1.00 yöllä. Seuraavana päivänä tutustuimme tarkastukseen liittyvään asiakirja-aineistoon ja sitten torstaiyönä suoritettiin yhtäaikainen tarkastuskäynti kyseisiin kohteisiin. Yö ja seuraava päivä kului yritysten kirjanpitojen takavarikointitehtävissä poliisia avustaen. Poliisi kuulusteli samaan aikaan kyseisten yhtiöitten vastuuhenkilöitä. Kirjanpidot koottiin Pasilan virastotalolle, ja muistini mukaan iskun jälkeisenä perjantaina kokoonnuimme esimieheni huoneeseen selvittämään, mitä eri paikoista löytyi ja kuka tarkastuksen suorittaisi.

Yksikön ryhmänjohtajat olivat tiukkoina, ja syitä löytyi sille miksi tarkastustehtävää ei voinut antaa juuri tuolle tai tuolle; kuka oli menossa lomalle ja kenellä oli paljon entisiä rästissä olevia tehtäviä. Esimieheni rauhoitteli ryhmänjohtajiaan: ”ei hätää, ei hätää”, ja jatkoi: ”Tiitta suorittaa välittömän verotuksen tarkastukset, Tikkanen ennakkoperinnän tarkastukset ja hakekaa Marttinen tänne, hän suorittaa alv-tarkastukset. Muut saavat poistua.” Ennätin kysyä, että ne kaikki 20 tarkastustako, joiden kirjanpidot ovat häkissä käytävällä. Esimieheni vastaus oli yksiselitteinen: ”Kaikki.” Pian tuli Marttinen huoneeseen. Näin hänet ensi kerran.

Tehtävät tulivat yllättäen. Tulin suoraan sanoen aika mietteliääksi. Menin työhuoneeseeni ja arvioin tilannetta, mitä olikaan edessä? Olen syntynyt 19.6.1945. Täytin siis 50 vuotta. Aikomukseni oli pitää juhlat. Vieraitakin oli kutsuttu ja lisäksi olin kaupunginvaltuutettu, jonka odote-

taan juhlihan merkkipäivänsä. Tein huoneessani työsuunnitelmaa, mitä tehtäviä olisi edessä ja mitä uusi tilanne merkitsisi. Poliisin suojissa oli kuulusteltu asiakkaita, yritysten omaisuutta oli vakuustakavarikossa ilmeisesti 2–3 miljoonan markan edestä, käytävällä häkkikaupalla kirjanpitoja tarkastamatta. Reilun viikon kuluttua olisi syntymäpäiväni, jonka jälkeen oli jo myönnetty kuukauden vuosiloma. Yhtälö ei toimi, ajattelin, jos en osaa tehdä johtopäätöksiä.

Tulin illalla kotiin aika tavalla väsyneenä ja kerroin tilanteen vaimolleni. Totesin, että syntymäpäivävalmistelut ja kesäloma on peruutettava, jos aion selviytyä kunnialla tehtäväkseni annetusta savotasta. Vaimo hyväksyi vastahakoisesti ehdotukseni.

Verotarkastajan työ on useimmiten kohdallani ollut mielenkiintoista, myös nyt puheena olevilta osin, mutta kesä 1995 oli lämmin. Istuin illat ja viikonloput viraston kuumassa yläkerran noin 10 neliömetrin työhuoneessani laskemassa yritysryppään kirjanpidosta keräämiäni vertailutietoja. Olin paitsi kiusaantunut myös varsin usein väsynyt. Kuvaamaani esimerkkitapaukseen liittyvät tarkastukset kestivät pitkälle vuoden 1996 keväälle.

Viranomaisten välinen yhteistoiminta jatkui ja poliisi toimi koko ajan aktiivisesti. He tarjosivat yhä uusia kohteita, ja niissä riitti yksiköllä töitä. Näihin eri tehtäviin ei löytynyt halukkaita, ja aina sama niin sanottu Marttisen ryhmä joutui kiireisinä pidettäviin harmaan talouden tarkastuksiin. Lopulta ehdotimme, että joukkoja täytyy saada lisää. Halukkaita ei vain löytynyt, vaikka kuinka yritimme. Eräskin varsin hyväksi tunnettu tarkastaja vastasi pyyntöömme: ”En ole hullu ja ryhtyisin ryhmänjohtajaksi tehtäviin, jotka ovat vaikeampia kuin tavanomaiset tarkastuskohteet, päivärahat ja matkakustannusten korvaukset putoaisivat pois, palkka alenisi ja lisäksi alaisina olisi kokemattomampia tarkastajia.” Toimme tämänkin asian esimiestemme tietoon moneen kertaan, mutta muutosta asiaan ei tullut. Yritimme perustella asiaa myös siten, että ryhmä Marttisen maksuunpanoesitykset kuluvan vuoden ajalta olivat (ryhmään kuului kahdeksan tarkastajaa, yksikössä heitä oli 180) ennakkoperinnän osalta 53%, välittömän verotuksen osalta 40% ja arvonlisäverotuksen osalta 27 % koko verotarkastusyksikön maksuunpanoesityksistä. Totesimme lisäksi, että tarkastukset oli suoritettu niin sanotun harmaan talouden kohteisiin, joista normaalisti ei saada perityksi yhtään markkaa. Tämäkään pe-

ruste ei tuonut muutosta, ei vaikka yritimme viitata valtioneuvoston 1.2.1996 tekemään harmaan talouden ja talousrikollisuuden periaatepäättökseen. Sama porukka teki töitä uupumiseen asti.

Huomioitteni mukaan verotarkastusyksikön toimintalinjaan ei kuulunut hyvän työn palkitseminen, vaikka julkisuudessa ja sisäisissä kokouksissa muun muassa yksikön johtaja edellytti suurta sitoutumista työtehtäviin ja antoi jopa asiasta julkisia lausuntoja.¹² Eräs vuonna 1995 suoritettu verotarkastus tuotti valtiolle yli 10 miljoonaa markkaa, vaikka verovelvollinen pyrki hukkaamaan omaisuutensa useaan kertaan. Mielestäni tarkastuksiin osallistuneita ei palkittu riittävästi. Kannustaminen olisi rohkaissut koko virastoa suuntaamaan toimiaan harmaan talouden tarkastuksiin. Tarkastuksiin osallistuneille jäi sellainen mielikuva, että työn tuloksilla ei nähty olevan mitään merkitystä yksikön toiminnalle.

Olin kesällä 1996 juhannuksena vaimoni veljen *Heikki Kokkosen* kesäasunnolla. Heikki toimii Kuopion lääninvankilan johtajana. Kerroin resurssiongelmistamme hänelle. Heikki antoi ohjeen: ”Mielestäni asia on tärkeä, yhteiskunnallisestikin ajatellen erityisen tärkeä. Älä haudo asiaa enää pidempään, vaan vie asia esimiesten tietoon. Kerro heille tilanne ja sano, että jos heidän valtuutensa eivät riitä asian kuntoon saamiseksi, tulet viemään asian eteenpäin mahdollisesti aina ministereille.”

Kesäloman jälkeen kerroin Heikki Kokkosen ohjeesta Marttiselle ja Tiitalle, joiden kanssa asiasta sovittiin. Osa esimiesasemassa olevista vastustivat asian viemistä eteenpäin. Verohallituksen verotarkastusyksikön johtaja Markku Hirvonen suhtautui kuitenkin esityksiimme myönteisesti.

Ministerit Alho, Niinistö ja Enestam ottivat meidät vastaan. Neuvoteltuaan asiasta he tekivät ratkaisun lisäresurssien myöntämisestä. Enestam ratkaisi asian heti, meidän vielä hänen virkahuoneessa ollessamme. Hän päätti perustaa työryhmän, johon hän nimesi rikostarkastaja *Keijo Suuripään*, Markku Hirvosen ja Jouko Aakon. Heidän tehtäväkseen annettiin harmaan talouden projektiryhmän perustamisen valmistelu. Asia

¹² Helsingin Sanomien (1.11.1995) mukaan: ”Lehtosen mukaan uusi tilanne muuttaa verotarkastajien työtapoja koko ajan. Meillä ei ole virka-aikaa ollut enää pitkään aikaan eikä tule olemaan. Vastaavia tapauksia on tulossa vaikka millä mitalla.”

tuli julkisuuteen 19.9.1996 ja päätös projektiyksikön perustamisesta tehtiin valtiovarainministeriössä 11.10.1996 siten, että toiminta saattoi alkaa jo 1.11.1996.

Ministereiden päätös ei ilmeisesti täysin vakuuttanut niitä henkilöitä, jotka tosiasiallisesti toimivat harmaan talouden torjumista vastaan ja yrittivät estää projektiyksikön perustamisen jopa organisaatioehdotusten tasolla. Samoihin aikoihin useille tiedotusvälineille toimitettiin nimettömiä kirjeitä, joissa syytettiin Verohallituksen pääjohtajaa muun muassa sekaantumisesta vaimonsa yrityksissä tehtyihin väärinkäytöksiin. Kuka kirjoitti sitten edellä mainitut nimettömät kirjeet, joita eräät toimitukset saivat ja joiden kirjoittamisesta syytettiin joitakin projektiyksikön työntekijöitä? Nämä kirjeet olivat kaataa projektiyksikön perustamisen ja vahingoittivat sen toimintaa. Nimettömät kirjeet muodostivat rintamalinjat harmaan talouden tarkastuksiin myönteisesti suhtautuvien ja sitä toimintaa vastustavien välille. Asiasta tehdyt rikosilmoitukset ja poliisitutkinnat vahingoittivat henkilösuhteita erittäin pahoin. Rohkenen epäillä, että näitä nimettömien kirjeiden kirjoittajia on lukuisa määrä, ja olivatpa nämä henkilöt ketä tahansa, heidän tekemisensä aiheuttivat suurta vahinkoa verohallinnolle. Erityisen pahoin ne vahingoittivat harmaan talouden projektiyksikön toimintaa.¹³

Projektiyksikön perustaminen

Ministeritapaamisen jälkeen Markku Hirvonen pyysi minua valmistelemaan yksikön talousarvioesitystä ja toiminta-ajatusta edellä mainitun, ministeri Enestamin luona saamamme tiedon perusteella. Laadin toiminta-ajatusluonnoksen ja talousarvioesityksen. Niissä yritin toteuttaa niitä periaatteita, joita Marttisen ja Tiitan kanssa olimme esimiehille esittäneet.

Projektiyksikkö perustettiin ja se aloitti toimintansa 1.11.1996 kaikin vastoinkäymisistä huolimatta. Se sijoitettiin hallinnollisesti Uuden-

¹³ Tytti Tammen rikosilmoitus ja sitä koskeva poliisitutkinta-aineisto 6070/RTO/S/306235/97, Nykypäivä 17.10.1996; Nykypäivä 3.10.1997.

maan lääninveroviraston yhteyteen, ja se koostui verohallinnon, poliisin ja ulosottotoimen edustajista. Projektiryhmän tavoitteeksi asetettiin:

- soveltaa ja kehittää reaaliaikaisiin tarkastusiskuihin perustuvaa verotarkastustoimintaa,
- kokeilla ja kehittää erilaisia, nykyistä tiiviimpiä viranomaisten yhteistoimintamalleja ja
- toimia verohallinnon ja yhteistyöviranomaisten koulutuspaikkana.

Projektiryhmän toiminnan rahoituksesta tuli yhteensä 13,5 miljoonaa markkaa valtioneuvostolta. Tämän lisäksi Uudenmaan veroviraston piti sijoittaa 10 verotarkastajaa kyseiseen harmaan talouden tarkastusyksikköön ja hankkia ryhmälle toimitilat kalusteineen. Toiminnan käynnistyttyä ja ensimmäisen talousarvioesityksen tultua valmisteltavakseni tein yksikön talousarvion niiden perusteiden mukaisesti, joista oli sovittu itse perustamispäätöksessä. Kun talousarvio palautui pian tämän jälkeen minulle takaisin, siitä puuttui yllätyksekseni 400 000 markan määräraha. Kerroin asiasta Marttiselle ja Tiitalle, joiden kanssa ihmettelimme, miksi yksikölle budjetoitu rahoitus ei toteutunut ja mietimme kenelle yksikössä ei raha kelpaa.

Projektiryhmän toimintaperiaatteet

Verohallinnon tarkastustoiminta oli 1990-luvun puoliväliin saakka ollut jokseenkin voimaton harmaan talouden suhteen. Verotarkastukset kohdistuivat pääsääntöisesti jo päätyneisiin tilikausiin, ja kirjanpitoaineistoa ei harmaan talouden yrityksistä yleensä löytynyt edes poliisille tehtyjen virka-apupyynnöiden avulla. Arvioverotuksia kyllä tehtiin, mutta näistä kohteista ei veroja kertynyt ja maksuunpanot jäivät pelkiksi tilastoiksi. Oli luonnollista, että verotarkastajat ja tarkastusjohto vieroksuivat tällaisia hyödyttömiksi koettuja tarkastuskohteita ja tarkastukset pyrittiin suuntaamaan ”kunnollisiin yrityksiin”, joilta löytyi kirjanpito.

Harmaan talouden selvitystyöryhmän vuonna 1995 toteutetut ehdotukset loivat parantuneet mahdollisuudet veroviranomaisten tietojensaannille muun muassa pankkitileistä, mutta ennen kaikkea viranomaisten

väliselle tietojenvaihdolle ja yhteistyölle. Kun viranomaisyhteistyö harmaan talouden ja talousrikosten torjunnassa oli korostetusti esillä myös ensimmäisessä talousrikostorjuntaohjelmassa, olivat perusteet uuden tyyppiselle, reaaliaikaiseen viranomaisyhteistyöhön perustuvalla verotarkastustoiminnalle olemassa. Tämän keskeisinä elementteinä olivat tarkastusten yllätyksellinen kohdistaminen käynnissä olevaan liiketoimintaan, rikosepäilyjen perusteella suoritettu etukäteisvalmistelu yhdessä poliisin ja ulosottoviranomaisten kanssa, poliisin tarkastuksen käynnistyessä suorittamat koetietsinnät sekä yleensä verotakavarikoiden muodossa suoritettavat turvaamistoimenpiteet. Toimintamallilla voitiin olennaisesti parantaa sekä näytön hankkimista rikollisesta toiminnasta että verosaatavien kerryttämistä.

Oliko yksikön toimintaperiaatteissa jotain uutta aikaisemmin suoritettuihin verotarkastuksiin nähden? Mielestäni oli paljonkin. Ensinnäkin kohdevalinnalla ja tehtävien etukäteisvalmistelulla pyrittiin varmistamaan tarkastustyön nopea suorittaminen ja se, että verotakavarikoin turvataan verosaatavien maksu. Aikaisemmin harmaalla alueella toimivat yritykset ehtivät hävittää sekä omaisuutensa että yrityksensä ja maksuunpannut verot jäivät kokonaisuudessaan maksamatta. Nyt tarkastuksessa hyödynnettiin yllätyksen mukanaan tuomia etuja. Yksikössä tehtiin kahden vuoden aikana liki 300 verotarkastusta, joista noin 60 kohteen osalta alustava verotarkastuskertomus valmistui yhden vuorokauden sisällä tai viimeistään viikonlopun aikana tarkastuksen aloittamisesta. Tällaiseen suoritukseen eivät kaikki pysty, mutta yksikössä oli lukuisa määrä verotarkastajia, joilta tämä saattoi yhteistyössä onnistua. Henkilökunnan sitoutuminen työtehtäviin oli koko projektin ajan erittäin korkea. Yksikön työn tuloksia voidaan pitää erinomaisina, tarkasteltiinpa niitä miltä kannalta tahansa. Oikeudellisesti verotarkastuskertomuksia tutkittiin paitsi hallinto-oikeuksissa niin myös Verohallituksen sisäisen tarkastuksen yksikössä ja valtiontalouden tarkastusvirastossa. Verohallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö (ylitarkastaja *Keijo Isokangas*) totesi erityistarkastuksessaan projektiryksikössä laadittujen verotarkastuskertomusten olevan viraston parhaimmat.

Olen kuullut väitettävän, että projektiryksikön toimintaperiaate olisi ollut voimassa jo 1970-luvulla, eikä siten olisi ollut kyse mistään uudesta tarkastusmenetelmästä. Moni voi sanoa keksineensä tämän tarkastustavan ja että sitä on toteutettu jo pitemmän aikaa. Projektiryksikön suorittamissa

tarkastuksissa oli mielestäni kuitenkin jotain sellaista uusia piirteitä, jota ei oltu siinä muodossa aikaisemmin missään käytetty. En ole tietoinen siitä, että aikaisemmin olisi valmistauduttu suoritettavaan verotarkastukseen niin perusteellisesti, että tarkastukselle lähdetessä oli laadittu rikosilmoitus ja välittömästi heti muutaman päivän jälkeen oli haettu verotakavarikkoa. Tämä toiminnan nopeus selittää myös toiminnan tuloksellisuuden, johon kaikki viranomaisosapuolet – poliisi, ulosotto ja verotarkastajat – olivat etukäteen sitoutuneet. Ulosoton mukanaolo oli tietojeni mukaan täysin uusi toimintamuoto, joka myös osaltaan varmisti tätä tuloksellisuutta.

Yksikön toiminnan haittatekijöistä

Projektiyksikön toiminnan haittatekijöitä on käsitelty loppuraportissa.¹⁴ Loppuraportissa ei ole tuotu esille, mitä kaikkea tietoomme tuli. Meille kerrottiin varsin pian, että yksikön toimintaa oli arvosteltu joissakin hallinnon sisäisissä kokouksissa. Pyrimme välittömästi selvittämään olimmeko tehneet hallintokäytännön vastaisia virheitä. Olimme täysin varmoja, että yksikköä vastaan suunnattua julkista kirjoittelua ohjailtiin osin jopa hallinnon sisältä mutta varmasti, myös eräistä etujärjestöistä, mistä meitä jopa varoitettiin.

Harmaan talouden torjumiseen kielteisesti suhtautumisessa ei ole kysymys tietenkään pelkästään toimijan henkilökohtaisista eduista, vaan kysymys on laajemmasta asiasta, Suomen kansainvälisestä verokilpailusta. Tästä syystä lainsäädännön muuttaminen harmaata taloutta suosivasta linjasta on ollut monesti niin kovin kivuliasta. Loppuraportissa ei ole tuotu esille myöskään niitä verojärjestelmän muutoksia, joiden vuoksi muun muassa ennakkoperintärekisterijärjestelmän avulla osakeyhtiöistä tehtiin todella tehokas rikoksentekoväline. Kuittikauppaan liittyvä ketjuttaminen on osa edellä mainitun järjestelmän seuraamuksista.

¹⁴ Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999, s. 170–180.

Yksikön tarkastusten tulokset

Yksikön tuloksia on käsitelty loppuraportissa¹⁵, joten esittelen niitä ainoastaan pääpiirteittäin. Tarkastuksia valmistui projektin aikana 264, lisäksi oli huomattava määrä keskeneräisiä tarkastuksia. Valmistuneista verotarkastuksista maksuunpanoesitykset kohosivat yli 150 miljoonan markan ja näistä vuoden 1997 osalta saatiin perityksi 41 % ja 1998 osalta 68 %. Verotakavarikoita oli haettu 63 kappaletta.

Yksikkö suoritti myös yhdeksän osakekauppaan kohdistuvaa verotarkastusta, joihin liittyi keskeisesti veroparatiisien hyväksikäyttö hallintarekisterin avulla. Olen keväällä 2005 seurannut Savonlinnan käräjäoikeudessa oikeuskäsittelyä, jossa käsitellään varojen siirtoa veroparatiisiyhtiöitten nimiin ja jossa avustajana oli ollut suomalainen pankkiiriliike. Tapaus kuvaa erinomaisella tavalla alalla vallinnutta niin sanottua moraalista irrotettua taloutta, joka on myös kansanedustaja professori *Erkki Pulliaisen* juuri ilmestyneen kirjan nimi. Luettuani Pulliaisen kirjan ja seurattuani edellä mainitun oikeuskäsittelyn olen sitä mieltä, että jokaisen talousrikostutkijan ja verotarkastajan tulisi tutustua edellä mainittuun kirjaan ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin ennen kuin he tekevät yhtäkään virkatehtävää. Ne kuvaavat erinomaisella ymmärrettävällä tavalla talouselämän realiteetteja. Kyseisiä osakekauppatarkastuksen tuloksia on käsitelty Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportissa.¹⁶

Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen seikkaan, että tarkastukset kohdistuivat niin sanottuihin harmaan talouden kohteisiin. Niissä hallinnollisin tarkastuksin maksuunpannuista veroista ei normaalilla tavalla toimittaessa olisi saatu perityksi veroja juuri lainkaan.

¹⁵ emt. s. 161–169.

¹⁶ emt. s. 114–122.

Loppuraportin julkistaminen ja toiminnan kehittämis-ehdotukset

Harmaan talouden projektiryhmän toiminnasta tuli laatia valtioneuvoston pysyväismääräyksen mukainen loppuraportti toimenpide-esityksineen.¹⁷ Loppuraportin julkistaminen viivästyi ministerin kiireistä johtuen ja julkistamistilaisuus pidettiin vasta 28.7.1999. Tilaisuuteen osallistui suuri joukko tiedotusvälineitten edustajia ja loppuraportissa esitetyistä kannanotoista kirjoitettiin tietojeni mukaan kaikkiaan 72 pääkirjoitusta ja liki kaksisataa lehtiartikkelia. Ministeri *Suvi-Anne Siimes* nosti erityisesti esille yhden raportissa esille tuoduista toimenpide-esityksistä. Se oli verotarkastajien valtakunnallisia toimivaltuuksia koskevan säännöksen aikaansaaminen. Ministeri uhkasi tiedotustilaisuudessa viedä esityksen läpi siinäkin tapauksessa, että Verohallitus sitä vastustaisi.

Verohallituksen johtoryhmässä loppuraporttia oli käsitelty 27.7.1999. Kokouksessa oli esillä kaksi asiaa. Ensin oli keskusteltu budjettiriihtä koskevasta valtioneuvoston tiedotteesta ja sitten loppuraportista, josta on tehty seuraava merkintä:

”Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti

Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti on noudettu maanantaina 26.7. valtiovarainministeriöstä. Valtionvarainministeriön lokakuussa 1996 perustaman harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti luovutetaan ministeri Suvi-Anne Siimekselle keskiviikkona 28.7. kello 10.00 valtioneuvoston juhlahuoneistossa. Verohallitus on saanut kutsun tilaisuuteen.

Johtoryhmä tutustui jaettuun tiivistelmään loppuraportista. Keskusteltiin loppuraportista. Todettiin, että projektiryhmä on saanut paljon aikaan.”

¹⁷ Toimenpide-esitykset ks. Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999, s. 198–212.

Tämä on ainut positiivinen kannanotto Verohallituksen korkeimalta taholta mitä olen nähnyt ja kuullut. Jotkut julkisuuteen lausutut kommentit ovat olleet mielestäni projektiyksikön toimintaa suorasukaisesti halveksuvia ja sen toimintaa mitätöiviä ja moittivia.¹⁸

Ristiriidat poliisihallinnossa

Verohallinnon ristiriidat harmaan talouden torjunnan suhteen ovat julkisuudesta tunnettuja. Hallinnon johto vastusti harmaan talouden tarkastusyksikön perustamista, ja kun se vihdoinkin perustettiin, he esittivät tarkastusryhmän siirtämistä poliisihallintoon.¹⁹ Sen sijaan poliisihallinnon ja syyttäjälaitoksen riitoja ei julkisuudessa ole juurikaan puitu.

Kokemukseni perusteella voin todeta, että yhteistoimintaviranomaisten toiminnassa oli huomattavia eroja. Espoon poliisi komisario *Matti Rinteen* johdolla ja Vantaan poliisi ylikomisario *Olli Kosken* johdolla toimivat rivakasti. Helsingin osalta oli vaikeuksia, mutta mitä tulee komisario *Harri Pulkkinen*, *Seppo Paldaniuksen*, *Jukka Korkiatuvan* ja *Kari Pastuhovin* toimintaan, siinä ei ole ollut mielestäni moitittavaa, vaan päinvastoin. Helsingin tulokset takaisinsaatuisten varojen osalta olivat vain vähäisempiä. Se saattoi johtua osin siitä, että Helsingin kohteisiin verottajan puolelta ei sitoutunut riittävästi tarkastajavoimia. Jutut ehtivät jopa osin vanhentua ja takaisinsaanneissa eräissä tapauksissa epäonnistuttiin juuri tästä syystä. Ministeriö taasen osoitti varoja harmaan talouden torjuntaan muun muassa sen mukaan mitä toiminnan tulokset osoittivat.

Vielä korostan, että mielestäni Helsingin poliisilaitoksen toiminnan arvostelu oli osin seurausta verottajan, eli projektiyksikön, resurssien virheellisestä ja puutteellisesta suuntaamisesta. Tämä omalta osaltaan viivytti nimenomaan Helsingin poliisilaitoksen juttujen käsittelyä. Resurssipuulan seurauksena kokeneita talousrikostutkijoita myös hakeutui muihin tehtäviin. Osin juuri tästä syystä kesken olevia jutturuuhkia purettiin 2000-luvun puolella erityistoimin. Uusien toimintatapojen omaksumises-

¹⁸ Helsingin Sanomat 19.12.1997.

¹⁹ Iltalehti 2.10.1996a , Iltalehti 2.10.1996b; Helsingin Sanomat 19.12.1997.

sa ja resurssien oikeassa kohdentamisessa ilmeni ongelmia niin syyttäjäpuolella kuin ulosotossakin.

Olen havainnut, että usean viranomaisen yhteistyön sovittaminen ei suju ilman kitkoja. Laiminlyönti ja välinpitämättömyys toisessa viranomaisessa saattaa johtaa yhteistyöviranomaiseen kohdistuvaan vahingonkorvauskanteeseen. Sellainenkin tapaus löytyy, että johtava kihlakunnanvouti sai verohallinnon laiminlyöntien takia noin 2,5 miljoonan markan vahingonkorvauskanteen vastattavakseen.²⁰

Olen tässä yhteydessä tuonut ristiriitatilanteita esille pelkästään siitä syystä, että mielestäni harmaan talouden projektiyksikön loppuraportti olisi ollut tarpeen lukea tarkoin ja ryhtyä siinä esitettyihin toimiin. Silloin viranomaiset olisivat tulevaisuudessa pystyneet paremmin sovittamaan yhteen toimiaan ja ristiriitoja olisi voitu välttää.

Lopuksi

Suomen marsalkka *Mannerheimin* ja hänen lähimmän alaisensa *Airon* väleistä on kirjoitettu paljon. ”Airon ja Mannerheimin välillä oli jännitteitä, mutta suvantojakin löytyi. Mannerheim katsoi, että vastuullisella paikalla työskentelevän upseerin oli hallittava sekä tilanne että itsensä. Mutta tämän suhtautumisen edelle meni tieto siitä että Airo oli korvaamaton. Mannerheim saattoi ryyppyä otettaessa sanoa, että kun ryyppy oli ollut ainut asia josta hän vuoden 1918 aikana päämajassa oli ollut eri mieltä silloisen päämajamestari *Ingnatiuksen* kanssa, oli se nyt ainut asia josta hän oli päämajamestari Airon kanssa samaa mieltä. Ja lisäsi: ”Mutta mitä minä tekisin majoitusmestarilla joka aina olisi kaikissa asioissa samaa mieltä.”²¹

Markku Hirvonen toimi projektiyksikön johtoryhmän puheenjohtajana ja oli monessa suhteessa Mannerheimiin verrattava esimies. Hän on

²⁰ Helsingin käräjäoikeus hylkäsi verovelvollisen tekemän vahingonkorvauskanteen 28.5.2002 (02/13206), Helsingin hovioikeus pysytti käräjäoikeuden päätöksen 7.9.2004 nro 3219 ja KKO 21.6.2005 ei myöntänyt valituslupaa.

²¹ Lainaus Art House:n vuonna 1998 julkaisemasta kirjasta *Airo-kaskut*.

asiansa tunteva auktoriteetti, jonka kanssa kaikki voivat keskustella asiallisesti.

Projektiyksikköä ei olisi perustettu ilman Markku Hirvosen selkeää näkemystä verotarkastustoiminnan kehittamisestä ja veronkierron estämiseen tähtäävien toimien lisäämisestä eikä ilman sisäministeriön rikostarkastaja Keijo Suuripään myötävaikutusta ja täydellistä sitoutumisesta talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseen. Päätöksen yksikön perustamisesta tekivät ministerit Alho, Enestam ja Niinistö.

Yksikkö työskenteli monenlaisten paineitten alaisena, sen toimintaa vastaan tehtiin useita kanteluita, erityistarkastuksia ja sen toimintaa seurattiin jatkuvasti julkisessa sanassa. Yksikkö pystyi silti selviytymään kunnialla tehtävistään, vaikka verohallinnon tuki Hirvosen johtamaa tarkastusyksikköä lukuun ottamatta oli mielestäni olematon. Jossain vaiheessa tuntui siltä, että aktiivisimmin verovilpin kitkemiseksi toimisivat eduskunnan jäsenet ja eräät ammattijärjestöt, jotka ilmaisivat julkisuudessa yksikölle suoranaista tukea.

Yksikön henkilökunnan toiminta oli tuloksekasta. Mutta mitä se olisikaan ollut, jos sen johto olisi sitoutunut työhönsä samalla tavalla kuin työntekijät, joilta edellytettiin sitoutumista kaikissa yhteyksissä.

En ole tässä kirjoittanut projektiyksikön toiminnan jatkamisesta, josta loppuraportissa on seikkaperäisesti kerrottu.²² Tuon esille sen, että Verohallituksen väliaikaisena pääjohtajana toimineen *Kirsi Seppälän* yksikön toiminnan vakinaistamista koskevan päätöksen perui ensitöikseen pääjohtajaksi palannut Jukka Tammi kesän alussa 1998²³. Saman vuoden lopulla käydyn yksikön toiminnan vakinaistamiskeskustelun päätteeksi johtaja Markku Hirvonen sai tarpeekseen ja päätti erota tehtävästään, koska Verohallituksen johtoryhmän eräät jäsenet syyttivät häntä perusteettomasti tietojen antamisesta kansanedustajille. Jälkikäteen julkisuudessaakin Hirvoseen kohdistetut syytökset todettiin vääriksi ja aiheettomiksi. Rohkenen epäillä, ettei yksikön toimintaa olisi vakinaistettu, elleivät kansanedustajat olisi puuttuneet asiaan niin voimakkaasti ja esittäneet

²² Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999, s. 192–197.

²³ Pääjohtaja Tammen ilmoitus Uudenmaan verovirastolle 8.5.1998. Ks. myös Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti 1999, s. 192–197.

asian käsittelemistä eduskunnassa 22.10.1998 pidetyssä erityisistunnossa ”Ajankohtaiskeskustelu harmaasta taloudesta ja talousrikollisuuden torjunnasta.” Tuossa keskustelussa julkistettiin uusiin talousrikostorjuntaohjelma. Ministeri Skinnari ymmärsi keskustelun jälkeen, että hänellä oli useita keskeneräisiä tehtäviä. Yksi oli Verohallituksen verotarkastusyksikön johtajan paikalta eronneen johtaja Markku Hirvosen tehtävien järjestäminen ja toinen harmaan talouden tarkastusyksikön toiminnan vakinaistaminen. Molemmat toteutuivatkin pikavauhtia.

Valitettavasti projektiryhmää ei kohta enää ole, koska se on päätetty lakkauttaa 1.1.2006 lukien. Pelkään pahoin, että yksikön henkilökunnan työ ja kokemukset on vähitellen hävitetty. Mutta tehtyä työtä ei kukaan voi mitätöidä – tulokset puhuvat puolestaan. Harva yhteisö pystyy vastaavaan työsuoritukseen.

Jos minulla olisi vielä mahdollisuus valita missä työyhteisössä työskentelisin, olisin kovin mielissäni, jos minut hyväksyttäisiin heidän työskaverinaan jatkamaan sitä työtä, joka tekee harmaan talouden torjumisessa viranomaistoiminnan uskottavaksi.

Lähteet

Airo-kaskut (1998). Jyväskylä: Art House.

Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti (1999). Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1.
([www.vm/julkaisut/julkaisusarjat/tyoryhmuistiot/vuosi 1999](http://www.vm/julkaisut/julkaisusarjat/tyoryhmuistiot/vuosi%201999)).

Helsingin Sanomat (19.12.1997): Harmaan talouden ryhmä muuttumassa veropoliisiksi. Muutoksesta keskusteltu pienessä piirissä.

Helsingin Sanomat (19.9.1996): Harmaata taloutta vastaan luvassa uusi iskuryhmä.

Helsingin Sanomat (1.11.1995): Poliisi ja verottaja tekivät ison iskun pimeään työvoimaan.

Iltalehti (2.10.1996a): Verottajan iskuryhmän vetäjä sai kenkää.

Iltalehti (2.10.1996b): Tammi: Iskuryhmää ei tarvita.

Laaksonen, M. (1979): Yleisen edun niin vaatiessa. Helsinki.

Nykypäivä (17.10.1996): Päätoimittaja Jarmo Virmavirran kolumni nimettömistä kirjeistä.

Nykypäivä (3.10.1997): Nimettömät kirjeet kiertävät taas verohallinnossa.

Turvallisuustalkoot, Ehdotus kansalliseksi rikostorjuntaohjelmaksi, Rikostorjunnan neuvottelukunta. 14.9.1998.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1995): tarkastuskertomus 17.

V Viranomaiset yhteistyössä

11. Tulli ja talousrikostorjunta – Itäprojektista VIRKE yhteistyöhön

Esko Hirvonen

Viranomaisten yhteistoiminnasta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi

Ensimmäinen valtioneuvoston periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi tehtiin vuonna 1996. Tämän jälkeen ohjelma on saanut jatkoa useampaan otteeseen ja jatkuu edelleen. Ohjelmat ovat osoittautuneet tehokkaiksi välineiksi talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen liittyvien aloitteiden läpiviemisessä ja yleisen tietoisuuden lisäämisessä talousrikollisuuden yhteiskunnallisesta merkityksestä. Ennen muuta ohjelmat ovat luoneet uudenlaisen pohjan eri viranomaisten yhteistyölle. Eräs merkittävä edistysaskel talousrikollisuuden torjunnassa on ollut VIRKE-projektin aloittaminen. VIRKE eli Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti toimii poliisin, verottajan, ulosottoviranomaisen ja tullin yhteisenä tiedusteluvälineenä, joka käsittelee harmaaseen talouteen liittyviä talousrikoksia eri elinkeinoelämän aloilla ja hankkii tietoja operatiivisen viranomaistoiminnan tueksi.

Jo ennen VIRKE-projektia edellä mainitut viranomaiset olivat aloittaneet käytännön yhteistyön niin kutsutun Itäprojektin työryhmissä, jotka aloitettiin Verohallituksen aloitteesta 21. lokakuuta 1993 pidetyssä kokouksessa. Koolle kutsujana ja kokouksen puheenjohtajana toimi tuolloin *Markku Hirvonen* Verohallituksesta. Markulla on siitä lähtien ollut keskeinen rooli lähes kaikessa talousrikollisuuden torjuntaan liittyvässä yhteistyössä Suomessa. Hän on osaltaan pitänyt huolen myös siitä, että talousrikollisuutta on käsitelty laajasti mediassa. Tässä yhteydessä on pakko todeta, etteivät kaikki ole olleet siitä järin innostuneita.

Tullin roolista talousrikostorjunnassa

Tullilaitoksen toiminta perustuu kolmeen pilariin. Sen tehtävänä on turvata sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa sekä kantaa toimialaansa kuuluvat verot, maksut ja tullit. Toisaalta tulli edistää laillisen ulkomaankaupan sujuvuutta ja varmistaa alan säännösten noudattamista. Kolmanneksi sen tulee suojata yhteiskuntaa torjumalla huumaus- ja muiden vaarallisten aineiden salakuljetusta sekä talousrikollisuutta. Toisin sanoen, talousrikollisuus ja harmaa talous liittyvät tullin toimintaan kaikkien kolmen pilarin osalta. Ulkomaankaupassa kannettavia veroja eivät kaikki toimijat ole halukkaita maksamaan, eivätkä kaikki maahantuojat ja maastaviejät pidä kiinni tuonti- ja vientirajoitusten noudattamisesta. Tullin toimialueella taloudellinen rikollisuus aiheuttaa valtion ja Euroopan unionin verotulojen menetyksiä, sekä toisaalta yleisen kilpailutilanteen vääristymistä. Näistä aiheutuu välittömästi ja välillisesti kielteisiä seurauksia myös ulkomaankaupan häiriöttömälle toiminnalle. Talousrikosten torjunta onkin aina ollut tullin valvonnan ja tutkinnan painopistealueita ja se on osallistunut aktiivisesti myös viranomaisyhteistyöhön tällä alalla.

Tullilaitos on harjoittanut tarkastusyhteistyötä ja tietojenvaihtoa Verohallituksen kanssa jo ennen Itäprojektin alkamista. Tulli on ollut Itäprojektissa alusta saakka mukana ja samoin se on osallistunut valtioneuvoston talousrikollisuutta ja harmaata taloutta vastustavien ohjelmien laadintaan ja toteutukseen – myös VIRKE-projektin toimintaan. Harmaa talous ja talousrikollisuus poikkeavat monella tavalla muusta rikollisuudesta. Niiden paljastaminen ja tutkiminen on ollut aina erityisen ongelmallista. Tästä johtuen poikkihallinnollinen yhteistyö on osoittautunut ainoaksi toimivaksi keinoksi tulosten saavuttamiseksi.

Itäprojektin synty

Neuvostoliiton romahtamisen seurauksena Suomen ulkomaankauppa joutui aivan uuteen tilanteeseen. Turvallinen, tavaravaihtopöytäkirjoihin perustunut itäkauppa oli pian mennyttä ja sitä seurasi Venäjän kaupan romahdus, jolla oli luonnollisesti merkittävä vaikutus suomalaiseen vientiin ja elinkeinoelämään. Samanaikaisesti kauppaa ryhdyttiin käymään niin

Venäjälle kuin Baltian maihinkin tavalla, joka johti muun muassa moniin tullausarvopetoksiin Suomeen tuonnissa. Itse asiassa Suomi kohtasi tuolloin saman ilmiön, joka vaikuttaa nyt massiivisesti Venäjällä niin kutsuttuna kaksoislaskutuksena. Itäprojektia perustettaessa tullin kannalta keskeisiä ongelmia olivat Virossa tapahtuneeseen alumiinin, kuparin ja nikkelin tuontiin liittyneet veropetokset. Yleisesti tullausarvot muutettiin siten, että todellinen dollarimääräinen kauppalasku väärennettiin Suomen tullia varten markkamääräiseksi eli tuohon aikaan yhteen seitsemäsosaan.

Verohallinnon puolella ongelmiksi koettiin tuolloin muun muassa harmaan työvoiman käyttö, Venäjälle ja Viroon suomalaisten perustamien yritysten voittojen kotiuttamisen valvonnan vaikeus, kirjanpitojen ja tositteiden epäluotettavuus, ruplan kurssin määrittämisen vaikeudet, tietojenvaihdon ongelmat ja vaihtokaupat. Normaaliin verotarkastukseen verrattuna Itäprojektin tarkastukset poikkesivat siten, että tarkastajilta puuttui ristiinkontrollimahdollisuus. Tämän vuoksi pidettiin tarpeellisena tullin ja verottajan tietojen yhdistämistä. Näissä oloissa katsottiin verottajan ja tullin kiinteä yhteistyö yksinkertaisimmaksi vaihtoehdoksi itään suuntautuvan taloudellisen toiminnan kontrolloimiseksi. Myös poliisin talousrikostutkinnan edustajat osallistuivat Itäprojektin toimintaan sen alusta, vuodesta 1993, alkaen.

Itäprojekti aloitti toimintansa verottajan, tullin ja poliisin välillä aluksi Etelä-Suomen ja Kaakkois-Suomen lääninverovirastojen alueella ja vuonna 1995 se laajeni Ahvenanmaata lukuun ottamatta koko valtakunnan alueelle. Tavoitteena oli luoda tehokas toimintamalli projektiin kuuluvien kohteiden löytämiseksi sekä näiden kohteiden tarkastamiseksi ja tutkimiseksi eri viranomaisten kesken. Kohdevalinta aloitettiin valmistamalla lääninkohtaiset luettelot Venäjälle ja Baltiaan kauppaa käyvistä yrityksistä tullin aineiston perusteella. Tätä aineistoa hyväksi käyttäen lääninkohtaiset projektiryhmät rajasivat mahdolliset tarkastus- ja tutkintakohteet tarkemmin. Projektiin tuli kaiken aikaa uusia kohteita myös jo tarkastettujen kohteiden kautta.

Itäprojektille luotiin 1995 sen laajennuksen yhteydessä koko maan kattava organisaatio. Se koostui lääneihin perustetuista projektiryhmistä ja valtakunnallisesta projektiryhmästä, joka puolestaan raportoi valtakunnal-

liselle Itäprojektin johtoryhmälle. Jokainen viranomainen nimesi projektiryhmiin edustajansa omien resurssiensa sallimissa rajoissa ottaen huomioon myös mahdollisesti tutkittaviksi tulevien kohteiden lukumäärän. Tullin puolelta nähtiin tarpeelliseksi, että projekteihin osallistuivat tarkastuksen ja tutkinnan edustajien lisäksi asianvalvonta eli tulliasiamiehet.

Itäprojektin päästyä vauhtiin se tuotti nopeasti tuloksia niin vero- tarkastusten kuin rikostutkinnankin osalta. Vuoden 1997 loppuun mennessä (1993–1997) Itäprojektin tarkastusyhteenvedon mukaan projektissa oli verovirastojen osalta tehty yhteensä 617 tarkastusta, joiden yhteydessä poliisille oli tehty 128 rikosilmoitusta. Tulli oli vastaavana aikana tehnyt yhteensä 143 yritystarkastusta, joista oli poikunut 81 rikosilmoitusta. Veroseuraamusten osalta verottaja oli tarkastusten tuloksena kantanut yrityksiltä muun muassa liikevaihto- ja arvonlisäveroa 92,7 miljoonaa markkaa, ennakonpidätyksiä ja sotu-maksuja 26,5 miljoonaa markkaa. Tulli oli puolestaan verotarkastustensa yhteydessä pannut maksuun yhteensä 80,2 miljoonaa markkaa maahantuonnissa kierrettyjä veroja.

Tarkastusten tuloksena saatiin paljastetuksi huomattaviakin veronkiertotapauksia, joista osa siirrettiin tutkintaan ja edelleen syyttäjille. Tämä ei kuitenkaan riittänyt, vaan keskeisimmäksi kysymykseksi nousi taloudelliseen hyödyn saaminen pois rikollisilta toimijoilta. Asiaan saatiin huomattava parannus, kun ulosottoviranomaiset liittyivät Itäprojektin toimintaan. Mielestäni talousrikollisuuden tärkein motiivi on aina raha ja vasta sen saaminen pois tekijöiltä vaikuttaa tehokkaimmin viranomaisyhteistyön tuloksiin tämän alan rikollisuuden torjunnassa. Myös rahanpesun torjunta ymmärrettiin Itäprojektin alusta asti tärkeäksi, ja sitä varten saatiinkin vuonna 1994 uusi lainsäädäntö Suomen liittyttyä OECD:n rahanpesun vastaista toimintaa koordinoivan FATF:n toimintaan. Itäprojektin alusta asti jouduttiin pohtimaan vanhaa slogania, jonka mukaan raha ei haise. Niitäkin ääniä yhteiskunnassa nimittäin oli, joiden mukaan rahan tuloon ei pitäisi luoda esteitä, olipa se sitten peräisin mistä tahansa. Tällaiset ajatukset eivät – ainakaan julkisesti – kuitenkaan saaneet laajempaa kannatusta, vaikka samanlaisia eettisiä kysymyksiä pohditaan nykyäänkin esimerkiksi Venäjän kaupan kaksoislaskutusproblematiikan yhteydessä.

Itäprojektin alla tapahtunut yhteistyö toi esiin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan kannalta lukuisia kysymyksiä ja haasteita, joita on myöhemmin käsitelty myös valtioneuvoston talousrikollisuuden

torjuntaohjelmissa. Itäprojektin alusta asti törmättiin siihen, että yhteistyössä mukana olevien viranomaisten henkilökunnalta puuttui alan koulutusta, jota Itäprojektin yhteydessä ruvettiinkin välittömästi järjestämään. Ensimmäinen laajamittainen koulutusprojekti organisoitiin vuonna 1995, jolloin järjestettiin kolme alueellista koulutustilaisuutta Oulussa, Kuopiossa ja Tampereella. Koulutuksen aiheina olivat muun muassa tarkastusyhteistyö, rikostutkintaan liittyvät toimivaltakysymykset, turvaamistoimenpiteet ja rikoshyödyn jäljittäminen. Näihin tilaisuuksiin osallistui kattava joukko talousrikollisuuden torjunnan parissa työskenteleviä virkamiehiä kaikista yhteistyöviranomaisista. Tästä alkoi jatkuva koulutustapahtumien ketju, joka jatkuu edelleen muun muassa viranomaisten välisinä hallintoseminaareina, joiden osanottajien määrä on välillä noussut useampaan sataan. Tilaisuudet ovat olleet välttämättömiä, ei vain henkilöiden tietoisuuden kannalta, vaan myös yhteisinä tapahtumina, jotka ovat opettaneet eri virkakunnille toistensa ongelmia ja työtapoja, ja samalla sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena yhteydenpito yksittäisten virkamiestenkin välillä on luonnollisesti helpottunut.

Itäprojektista talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan

Itäprojektin aikana nousi konkreettisesti esiin tukku kysymyksiä, jotka sittemmin, vuodesta 1996 lähtien, on otettu osaksi valtioneuvoston talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmia. Se, että valtioneuvoston ohjelmat antoivat talousrikollisuuden torjunnalle Itäprojektia laajemman asiayhteyden, ei tehnyt tyhjäksi alkuperäistä tarvetta viranomaisten yhteistyöstä itään ja Baltiaan suuntautuneen elinkeinotoiminnan valvonnassa. Itäprojekti jatkaa toimintaansa edelleen tärkeänä viranomaisten välisenä työkaluna.

Itäprojektissa korostettiin viranomaisyhteistyön merkitystä, jotta tarkastukset ja tutkinta saataisiin nivottua suuremmaksi kokonaisuudeksi. Sitä ei kuitenkaan pidetty yksin riittävänä tavoitteena. Veropäätökset, tutkintapöytäkirjat, syytteet ja niistä langetettavat tuomiot vievät tolkutoman pitkiä aikoja ja ne ovat kaikki luonteeltaan repressiivisiä. Siksi pidettiin tarpeellisenä pureutua ongelmiin ennalta siten, että hyödynnetään myös eri viranomaisten tietoa ja hallinnollisia mahdollisuuksia

estää ennakolta taloudellisen rikollisuuden syntyminen. Tähän tarvittiin laajaa, eri ministeriöiden välistä yhteistyötä, jota haettiin juuri valtioneuvoston talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastaisilla ohjelmilla. Taloudellinen rikollisuus nähtiin laajana yhteiskunnallisena ongelmana, ei pelkästään lainvalvontaviranomaisten asiana.

Itäprojektista saatuihin kokemuksiin voidaan laskea myös se, että nähtiin tarpeelliseksi selostaa laajasti yleisölle talousrikollisuuden ja harmaan talouden haittavaikutuksia. Aluksi tiedottaminen tapahtui lähinnä yksittäisten talousrikosjuttujen tutkinnan yhteydessä, mutta myöhemmin vuonna 1996 valtioneuvoston talousrikosohjelmaan otettiin ensimmäinen tiedotuskampanja, joka tehdyn tutkimuksen mukaan lisäsin selvästi kansalaisten tietoisuutta harmaan talouden vahingollisuudesta yhteiskunnalle.

Tehokas viranomaisyhteistyö edellyttää ennen kaikkea sitä, että tietoja voidaan vaihtaa viranomaisten välillä joustavasti. Tiedonvaihtoon liittyviin ongelmiin, erityisesti poliisin ja verottajan välillä, törmättiin jo Itäprojektin alkumetreillä. Talousrikosten torjuntaohjelmissa onkin pidetty tärkeänä, että vanhentuneet tiedonsiirtoa käsittelevät normit eivät estä tehokasta toimintaa. Lukuisat ongelmat tällä alueella onkin pystytty voittamaan. Lisäksi monia muita harmaata taloutta edistäviä lainsäädännön porsaanreikiä on kyetty paikkaamaan oikeudellisen yhteistyön tuloksena. Muutoksia on saatu aikaan viranomaisten tiedonsaantia ja tiedonvaihtoa koskevien säännösten lisäksi myös vero-, ulosotto-, rikos, tulli- sekä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön.

Liiketoiminta, joka Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen suuntautui Venäjälle ja Baltian maihin, tapahtui paljolti oloissa, joissa lainsäädäntöä ei ollut tai sitä oltiin vasta kirjoittamassa. Myös viranomaisilla oli ongelmia, koska rajat ylittävän taloudellisen rikollisuuden paljastaminen ja tutkinta edellytti valtiosopimuksia, jotka katosivat Neuvostoliiton vanavedessä tai niitä ei koskaan ollutkaan. Tullien välillä aloitettiin välittömästi Venäjän syntymisen myötä laatia uutta tulliyhteistyösopimusta, joka saatiin voimaan jo vuonna 1993. Myös Baltian maiden kanssa aloitettiin neuvottelut bilateraaliosopimusten solmimiseksi välittömästi niiden itsenäistyttyä. Verottajalla oli sama ongelma, ja myös poliisi aloitti neuvottelut niin kutsutun rikostorjuntasopimusten laatimiseksi niin Venäjän kuin Baltian maiden kanssa, sillä rajat ylittävä rikollisuus edellytti myös

rajat ylittävää rikostorjuntayhteistyötä. Ajallisesti monet noista sopimuksista jouduttiin valmistelemaan samaan aikaan, kun kaikissa viranomaisissa valmisteltiin Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Sopimusten lisäksi viranomaiset loivat kontakteja Venäjälle ja Baltiaan, mihin kaikkien viranomaisten toimesta kohdistettiin myös laajoja koulutusprojekteja. Vaikka yhteistyö käynnistyi kangerrellen, se oli välttämätöntä. Myöhemmin myös Venäjä on saanut konkreettisesti huomata yhteistyöstä koituneet edut.

Kansallisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön lisäksi talousrikosten torjuntaan on liitetty yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Julkinen sektori verovaroiheen ei ole ainoa harmaasta taloudesta kärsivä osapuoli, vaan elinkeinoelämälle talousrikollisuus aiheuttaa niin ikään suuria tappioita ja se vääristää monilla aloilla kilpailuolosuhteita. Tämän johdosta jo Itäprojektin aikaan nähtiin tarpeelliseksi aloittaa yhteydenpito niin liike-elämän kuin työmarkkinajärjestöjenkin kanssa ja tämä on jatkunut edelleen osana talousrikollisuuden vastaisia valtioneuvoston ohjelmia. Esimerkkinä tästä toiminnasta tullin laajensi omaa yhteistoimintaohjelmaansa asiakkaidensa kanssa siten, että sopimusten piiriin otettiin huumausainerikollisuuden torjunnan lisäksi myös talousrikokset. Tulli on nyttemmin tehnyt yli neljäkymmentä sopimusta eri elinkeinoelämän edustajien kanssa ja tällä tavoin varmistanut tiedonsaantiaan ja yhteistyötä tärkeimpien kumppaniensa kanssa.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan osalta ei Itäprojektissa törmätty pelkästään viranomaisten koulutustarpeeseen, vaan myös alan tutkimuksen todettiin tuolloin olevan kovin kapea-alaista Suomessa. Tilanteeseen saatiin valtioneuvoston talousrikosohjelmien myötä selkeä parannus, kun alalle pystyttiin ohjelman kautta saamaan rahoitusta. Tämä johti esimerkiksi tullin osalta ensimmäisten alan tutkimusten tekoon, joista sittemmin on saatu paljon hyötyä tullin omassa toiminnassa ja koulutuksessa sekä kansainvälisessä yhteistyössä.

Tarvitaanko Suomessa veropoliisia?

Kun ensimmäistä valtioneuvoston periaatepäätöstä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi valmisteltiin, virisi asiantuntijoiden piirissä vilkas keskustelu siitä, tarvitaanko Suomeen talousrikollisuuden torjuntaan keskittyvä erityisviranomainen eli jonkinlainen veropoliisi. Tällöin punnittiin niitä etuja ja haittoja, joita erityisviranomaisesta olisi. Asiaa tutkittiin myös muiden maiden kokemusten avulla ja lopulta päädyttiin siihen, ettei uudesta lainvalvontayksiköstä löytyisi ratkaisuja niihin ongelmiin, joita alalla ilmeni. Päinvastoin pelättiin muun muassa sitä, että uudesta yksiköstä tulisi yksi lisäpyörä, joka vaatisi uusia lainsäädäntöratkaisuja tiedonvaihdon parantamiseksi viranomaisten välillä. Lopputulokset poikkesi näin esimerkiksi muista pohjoismaista, joissa on perustettu erilliset talousrikostorjunnasta vastaavat viranomaiset.

Tämän johtopäätöksen ohella nähtiin parempana perustaa viranomaisia kokoavaksi voimaksi talousrikostorjunnan johtoryhmä, jonka tarkoituksena on johtaa talousrikosten torjuntaa valtakunnallisesti ja samalla viestiä valtioneuvostolle niistä ongelmista ja saavutuksista, joita tässä toiminnassa havaitaan. Hyväksyttiin se tosiasia, että valtionhallinto on sektoroitunut, viranomaisilla on omat tulostavoitteensa ja vastuuviranomaisten määrä on suuri. Toisaalta nähtiin, että taloudellinen rikollisuus ja harmaa talous ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niiden torjuntaa ja tutkintaa olekaan syytä hoitaa yhden viranomaisen voimin, vaan niitä tuli pitää paremminkin yhteisenä asiana, koska ongelmat koskettavat useiden eri ministeriöiden hallinnonaloja.

Viranomaisten operatiivisen toiminnan ja tietojenvaihdon kehittämisen kannalta päädyttiin sittemmin perustamaan niin kutsuttu VIRKE-hanke, jollaista yhteistyötä oli harjoitettu jo aiemmin poliisin, verottajan, ulosottoviranomaisten ja tullin välisissä Itäprojekti-työryhmissä. VIRKE toimii viranomaisten yhteisenä tiedonhallinta- ja analyysiyksikkönä ja käsittelee taloudelliseen rikollisuuteen ja harmaaseen talouteen liittyviä rikoksia ja ilmiöitä eri elinkeinoelämän alueilla.

VIRKE sai alkunsa valtioneuvoston päätöksellä 16.3.2000. Periaatepäätöksen mukaan projektin tarkoituksena oli:

- 1) parantaa viranomaisten valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia kuten yritystuki-
kien väärinkäyttöä,
- 2) selkeyttää kokonaiskuvaa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta sekä niiden torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuudesta sekä
- 3) tehostaa harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvää viranomaisten yhteistyötä kartoittamalla tässä työssä esiintyviä ongelmia ja tekemällä aloitteita yhteistyön kehittämiseksi.

Kullakin viranomaisella on ollut mahdollisuus sijoittaa omia työntekijöitään yksikköön ja tällä tavoin osaltaan varmistaa sen monialaista osaamista ja laajaa tiedonhankintapohjaa. Operatiivisen työn tukemisen lisäksi VIRKE-projektilla on tärkeä rooli tilannekuvan ylläpitämisessä talousrikostorjunnan johtoryhmälle, jolloin johtoryhmä saa tarvitsemansa tiedot koordinoitusti. VIRKE-projektin vetäjänä on sen alusta asti toiminut Markku Hirvonen. Hän oli aloittamassa jo Itäprojekti-hanketta, jota voidaan syystä pitää VIRKE-projektin edeltäjänä.

Tulli on alusta asti kannattanut VIRKE-projektia ja osallistunut sen toimintaan aktiivisesti. Tulli on sijoittanut projektiin yhden tiedustelijan sekä 1–2 yhdyshenkilöä ja osallistunut myös projektin seurantar ryhmän työhön. Hanke on mahdollistanut lainvalvontaviranomaisten ja muista lähteistä peräisin olevan tiedon paremman hyödyntämisen ja pitkäjänteisyyttä vaativien projektien tekemisen poikkihallinnollisesti. Itse asiassa VIRKE on toiminnallaan osoittanut, että viranomaisten yhteistyöllä saadaan aikaan enemmän kuin perustamalla uusi erityisyksikkö, jonka toiminta-ajatus irtoaa helposti ympäröivästä todellisuudesta ja olosuhteista.

Johtopäätöksiä

Itäprojekti aloitti aikoinaan viranomaisten välisen konkreettisen yhteistyön laaja-alaisemmin kuin mihin oli aiemmin totuttu. Sen tuloksena monet ideat talousrikollisuuden torjumiseksi saivat valtioneuvoston talousri-

kollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmissa paikkansa ja näin niitä on pystytty kehittämään edelleen eri osa-alueilla.

Valtioneuvoston torjuntaohjelmilla on kyetty vaikuttamaan rakenteellisiin tekijöihin, kuten harmaan talouden selvittämiseen liittyviin säännöksiin, viranomaisten yhteistoimintaan ja toimintamalleihin. Harmaan talouden torjuntaan on saatu liitettyä lainvalvonta- ja veroviranomaisten ja eri ministeriöiden lisäksi lukuisia viranomaisia ja yhteistyötä on laajennettu koskemaan myös elinkeinoelämää ja työmarkkinajärjestöjä. Olennaista on ollut myös se, että harmaan talouden torjunta on sisällytetty yhä enemmän osaksi viranomaisten normaalia toimintaa ja tulostavoitteita.

Talousrikollisuus on pysynyt jatkuvasti otsikoissa ja sen torjunta on saanut ansaittua julkisuutta mediassa, mikä on lisännyt kansalaisten tietoisuutta alan ongelmista ja vaikutuksesta yhteiskuntaan. Nykyään talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta on myöhemmin liitetty vieläkin laajempaan kokonaisuuteen eli valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmaan.

Viranomaisten operatiivisen toiminnan kannalta ratkaisu VIRKE-projektin perustamisesta oli oikeaan osunut, vaikka se poikkesi olennaisesti niistä malleista, joihin esimerkiksi muissa pohjoismaissa oli päädytty. Tulevaisuudessa joudutaan kuitenkin pohtimaan, miten tämä, jo useaan otteeseen jatkettu projekti, maastoutetaan valtionhallintoon. Samalla tavoin kuin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta on viranomaisissa vakiintunut, tulisi VIRKE-projektikin muuttaa luonteeltaan pysyväksi ja taata ennen kaikkea sen toimintamahdollisuudet ja resurssit, jotta se edelleen tukisi eri viranomaisten toimintaa ja näiden keskinäistä yhteistyötä.

12. Talousrikollisuus ja hyvä pesähoitotapa – konkurssiasiamiehen rooli rikostorjunnassa

Antti Kurikka

Aluksi

Konkurssipesien pesähoitajiin kohdistuvan valvonnan keskeisenä osana konkurssiasiamies huolehtii siitä, että konkurssivelallisen toiminta selvitetään. Pesähoitajilta edellytetään hyvän pesähoitotavan noudattamista. Konkurssivelallisen moitittavaan toimintaan puuttumisesta on tehty osa hyvää pesähoitotapaa.

Konkurssiasiamiehen virka perustettiin lailla konkurssipesien hallinnon valvonnasta (109/1995). Sen tullessa voimaan 1.3.1995 toimintaympäristö oli toista kuin nykyään: konkurssipesiä oli syntynyt valvottaviksi 3 000–7 000 kappaleen vuosivauhtia, pesähoitajien tehtäviin ei velallisten rötöstelyjen penkominen kuulunut – ei varsinkaan varattomissa pesissä, ja syyttäjien todellinen ote konkurssiin puuttui.

Seuraavana vuonna alkoi tapahtua: valtioneuvosto antoi keväällä 1996 periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ohjelman eräänä kohtana oli konkurssiin liittyvän valvonnan tehostaminen. Ohjelmakohdan toteutuksena vuoden 1996 lisätalousarviossa konkurssiasiamiehen toimistoon perustettiin kolme uutta konkurssiylitarkastajan virkaa. Virat perustettiin velallisten rikosten paljastamista, yhteydenpitoa poliisiin talousrikostutkintaan sekä konkurssipesien erityistilintarkastustehtävien hoitamista varten.

Vuoden 1996 viimeisinä viikkoina konkurssiasiamiehen toimistossa suunniteltiin näin ollen lisääntynein voimavaroin sitä, mikä voisi olla toimistomme osuus talousrikosten torjunnassa. Yleistavoitteen muotoilimme seuraavasti: tavoitteena konkurssiasiamiehen valvontatyössä tulee olla, että konkurssipesien selvittäminen kehitetään niin tehokkaaksi

toiminnaksi, että talousrikoksia tekevien tai niitä suunnittelevien tiedossa on, että talousrikosten paljastumisen riski konkurssissa on suuri.

Suunnittelimme toteuttavamme tavoitteen seuraavilla toimintata-voilla: 1) erityistarkastusten tekeminen, 2) yhteistyö poliisin talousrikos-tutkijoiden ja talousrikossyyttäjien kanssa, 3) lainsäädäntöön ja oikeus-käytäntöön vaikuttaminen ja 4) väliaikaisten pesähoitajien selvitysten seuranta.

Toimintaamme säätelevän lain mukaan konkurssiasiamies voi mää-rätä toimitettavaksi velallisen tai konkurssipesän hallinnon, tilien ja toi-minnan erityistarkastuksen. Päätimme lisätä konkurssivelallisiin kohdis-tuvien tarkastusten määrää merkittävästi.

Yhteistyön talousrikostutkijoiden ja -syyttäjien kanssa päätimme toteuttaa yhteisiin koulutustilaisuuksiin osallistumalla, teettämällä erityis-tarkastuksia rikostutkinnan tueksi ja antamalla konkurssiasiamiehen kan-nanottoja talousrikostutkijoille ja rikostuomioistuimille konkurssimenet-telyyn tai hyvään pesähoitotapaan liittyvistä tulkintakysymyksistä. Pää-timme tukea sellaisia lainsäädäntöhankkeita ja sellaista tuomioistuinikäy-täntöä, joilla vaikutetaan pesähoitajien valikoitumiseen siten, että pe-sähoitajat ovat henkilöitä, jotka voivat sivuvaikutteista vapaana selvittää velallisen konkurssia edeltäviä toimia. Hyvän pesähoitotavan valvon-nassa päätimme korostaa pesähoitajien velvollisuutta puuttua tehtäväs-sään havaitsemiinsa talousrikoksiin ja harmaan talouden ilmiöihin.

Totesimme tuolloin myös, että hallitus oli antamassa eduskunnalle konkurssisäännön muutosesityksen, jolla väliaikainen pesähoitaja vel-voitettaisiin laatimaan selvitys velallisesta ja velallisen konkurssia edel-tävästä toiminnasta. Tämä tuomioistuimelle annettava selvitys tulisi toi-mittaa myös konkurssiasiamiehelle. Katsoimme, että uudella säännöksel-lä tulisi olemaan tärkeä merkitys valvontatehtävämme toteuttamiselle. Jokaisen konkurssin alkuvaiheessa konkurssiasiamiehelle lähetettävä selvitys toisi järjestelmällisesti konkurssiasiamiehen tietoon ne kohteet, joissa on tarve tehdä velallisen toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Pesähoitajat mukaan talousrikostorjuntaan

Maaliskuun alusta 1998 lukien voimaan tulleen konkurssisäännön 50b §:n seurauksena konkurssipesien pesähoitajilla oli entistä enemmän tekemistä sen kanssa, mihin yhteiskunnassa katsottiin aiheelliseksi ryhtyä harmaan talouden ilmiöiden vuoksi.

Konkurssien pesähoitojärjestelmästä tehtiin pysyvä osa harmaan talouden torjuntaa. Konkurssipesähoitajille – siis yksityisille yrittäjille – annettiin entistä selkeämmin kriminaalipolitiikkaa tukevia tehtäviä. Pesähoitajien velvollisuudeksi tuli selvittää velallisen toimintaa erityisesti liiketoimintakiellon määrittämistä ajatellen.

Konkurssisäännön uuden määräyksen mukaan väliaikaisen pesähoitajan tuli aina laatia konkurssivelallisen toimintaa koskeva selvitys. Lain esitöiden mukaan uudella säännöksellä pyrittiin erityisesti turvaamaan syyttäjän tiedonsaanti liiketoimintakieltä ja rikosoikeudellista vastuuta silmälläpitäen. Selvityksellä oli muutakin merkitystä, mutta kun samalla kumottiin liiketoimintakieltolain määräys, jonka mukaan pesähoitajan oli ilmoitettava syyttäjälle konkurssivelallista koskevat, mahdollisesti liiketoimintakieltä johtavat seikat, oli päämäärä selvä: uudella säännöksellä haettiin lisätehoa nimenomaan harmaan talouden torjuntaan.

Lakiuudistus liittyi liiketoimintakieltolain muuttamiseen. Lähtökohtana molemmille muutoksille oli valtioneuvoston 1. helmikuuta 1996 hyväksymä periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ohjelmassa mainittiin yhtenä toteutettavana toimenpiteenä konkurssilainsäädännön uudistamisen jatkaminen niin, että konkurssien väärinkäyttöä voidaan estää.

Pesähoitajan tehtävien lisääntyminen

Pesähoitajan ensisijainen tehtävä on selvittää pesä huolellisesti ja nopeasti, jotta velkojat saisivat mahdollisimman pian jako-osuutensa.

Konkurssipesän hoitamiseen ei vielä vuonna 1998 helposti mielletty sisältyvän rikostutkintaan rinnastettavia tehtäviä. Toisaalta jo aikai-

semmin pesänhoitajalle oli siirretty tehtäviä, jotka olivat ennen kuuluneet tuomioistuimelle: pesänhoitaja otti vastaan konkurssivalvontoja velkojilta, tarkasti valvonnat ja laati niistä luettelon, jota tuomioistuin usein käytti konkurssituomion pohjana. Pesänhoitajan tehtävänä oli myös selvittää valvottujen saatavien aiheellisuus ja tarvittaessa riitauttaa valvonta. Pesänhoitajan oli tullut ilmoittaa syyttäjälle liiketoimintakieltolaissa tarkoitetuista seikoista.

Nämä jo aiemmin pesänhoitajalle siirretyt tehtävät palvelivat myös julkista etua. Pesänhoitajan ei siis voitu katsoa toimivan vain velkojien edusmiehenä. Tämänkaltaiseen toimenkuvaan oli soveltunut huonosti se, että pesänhoitajalla oli saattanut olla hänen puolueettomuuttaan vaarantavia sidonnaisuuksia velalliseen tai velkojaan. Pesänhoitajan esteettömyydestä olikin otettu määräykset lakiin: esteettömyydestä suhteessa velalliseen säädettiin vuonna 1995 ja suhteessa velkojaan maaliskuun alussa 1998 voimaan tulleella säännöksellä.

Keväällä 1998 voimaan tullutta velvollisuutta laatia velallisesta kirjallinen selvitys voitiin siis pitää jatkona sille kehitykselle, jonka myötä pesänhoitajan tehtäväksi oli enenevässä määrin tullut toteuttaa myös muita kuin puhtaasti pesän velkojien taloudellisia intressejä. Tämä kehitys oli jo tuolloin lisännyt yleistä luottamusta pesänhoitojärjestelmää kohtaan.

Liiketoimintakieltolain uudistus

Vuonna 1998 voimaan tullut velvollisuus laatia velallisen liiketoimintaa koskeva selvitys vastasi jo aiemmin useissa käräjäoikeuksissa noudatettua käytäntöä vaatia väliaikaiselta pesänhoitajalta velallista koskeva niin sanottu väliaikaisen pesänhoitajan muistio. Tämä hyvän pesänhoitotavan mukainen käytäntö ei kuitenkaan ollut perustunut lain määräykseen. Käytäntö oli saattanut vaihdella jopa saman käräjäoikeuden eri tuomareilla. Pahimmillaan velallisen konkurssia edeltäneen toiminnan kriittinen arviointi oli jäänyt konkurssimenettelyssä kokonaan suorittamatta, kun velallisaloitteisissa konkurssissa velallisen lähipiiriin kuulunut lakimies oli muutaman hajanaisen kommentin saattelemana esittänyt tuomarille konkurssin raukeamista varattomuuden perusteella, minkä jälkeen asiaan ei kukaan palannut. Asetelma oli ollut sikäli erikoinen, että epärehellisen velallisen oli nimenomaan kannattanut puhdistaa yhtiönsä pohjia myöten,

jotta oli voinut poistaa riskin jäljellejääneiden varojen käyttämisestä toimintansa selvittämiseen.

Vuoden 1986 alusta voimaan tulleeseen lakiin perustuneen liiketoimintakiellon käyttö oli jäänyt useistakin syistä vähäiseksi verrattuna tuon ajankohdan jälkeen vireille pantujen konkurssien ja tietoon tulleiden talousrikosten määrään. Liiketoimintakieltoja oli vuoden 1995 loppuun mennessä määrätty vain 121 henkilölle. Esimerkiksi lokakuussa 1997 voimassaolevia kieltoja oli 36 ja helmikuussa 1998 puolestaan 39.

Liiketoimintakieltojärjestelmän ongelmana oli pidetty sitä, ettei syyttäjä saanut riittävästi tietoa sellaisista tapauksista, jotka voivat johtaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Pesähoitajalle aikaisemmin säädetty ilmoitusvelvollisuus, joka nyt korvattiin kaikkia konkursseja koskevalla selvityksenantovelvollisuudella, ei ollut toiminut toivotulla tavalla: syyttäjäille tehtyjen ilmoitusten lukumäärä vanhan säännöksen perusteella oli jäänyt vähäiseksi.

Maaliskuun alusta 1998 lukien myös liiketoimintakielto lakia terävöitettiin. Konkurssiedellytys poistettiin, joten henkilö voitiin nyt tuomita kieltoon, vaikka yritystä ei ollut asetettu konkurssiin. Liiketoimintakiellon sisältöä laajennettiin, sen kesto pidennettiin (ennen 2–5 vuotta, nyt 3–7 vuotta) ja kieltoon määräämisen edellytyksiä tarkistettiin. Varsinaisten talousrikosten ohella liiketoimintakieltoon voi johtaa liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti. Näiltä osin on erikseen syytä mainita kirjanpidon erityistä asemaa liiketoiminnassa korostava säännös, jonka mukaan laiminlyöntiä oli aina pidettävä olennaisena, jos kirjanpito velvollisuus on laiminlyöty niin, ettei kirjanpito velvollisen taloudellista tulosta ja asemaa tai kirjanpito velvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa.

Uudistettuun liiketoimintakielto lakiin sisältyi laajennus myös siinä, että muukin kuin velkojaan kohdistuva menettely liiketoiminnassa voi olla perusteena liiketoimintakieltoon määräämiselle. Lain tavoitteena oli liiketoiminnan sidosryhmien suojaaminen vahingolliselta ja sopimattomalta liiketoiminnalta. Kiellon määräämistä harkittaessa oli otettava huomioon, oliko toimintaa kokonaisarvioinnin perusteella pidettävä vel-

kojien, sopimuskumppanien, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Julkista taloutta vahingoittava toiminta, esimerkiksi liiketoimintaan liittyvä veropetos, merkitsee usein myös perusteetonta etua elinkeinotoiminnan kilpailutilanteessa. Laiminlyömällä ennakonpidätykset ja muut työnantajavelvoitteensa työnantaja voi myydä tuotteitaan tai palveluksiaan halvemmalla kuin velvollisuuksistaan huolehtiva kilpailija. Rärkeimmissä tapauksissa liiketoimintaa saatetaan harjoittaa täysin ilman jatkuvuus- tai kannattavuustavoitetta, jolloin päämääränä on hankkia väärinkäytösten avulla mahdollisimman paljon taloudellista hyötyä yrityksen lyhyeltä toiminta-ajalta.

Esteettömyys pesäinhoitajan valintaperusteeksi

Uudistusten jälkeen harmaata taloutta ylläpitävät järjestelyt kävivät kurssissa vähemmän riskittömiksi esimerkeiksi sellaisen henkilön kannalta, joka oli päättänyt rikastua velkojien kustannuksella ja haudata järjestelynsä kurssiin, jonka ”oma mies” pesäinhoitajana kävisi rauetuttamassa.

Uusien säännösten mukaan ”oma mies” ei enää voinut päästä hoitamaan kurssipesää, koska pesäinhoitajan tuli lain nimenomaisen määräyksen mukaan olla esteetön. Lisäksi lailla poistettiin pesäinhoitajan mahdollisuus olla lausumatta vastuullisesti mitään kurssivelallisen kurssia edeltäneestä toiminnasta. Nämä epäkohdat olivat aikaansaaneet yleisen uskomuksen, jonka mukaan epärehelliset liikemiehet pääsivät varsin vähällä talousrötöksistään sopivasti junailun kurssin avul-la. Kurssiasiamiehen käytännön työssä oli koko ajan ollut läsnä se tosiseikka, että nämä uskomukset olivat rauenneiden ja selvittämättä jääneiden kurssien osalta pitäneet huomattavilta osin paikkansa.

Kurssivelallisen erityistarkastuksista

Kurssiasiamiehen suoraa puuttumista kurssivelallisen toiminnan selvittämistyöhön tarvitaan erityisesti vähävaraisissa kurssipesissä.

Raukeavien kurssien osuus oli jo ennen vuoden 2004 kurssilain voimaantuloa yleensä ainakin 35 % kurssihakemusten koko-

naismäärästä. Raukeavien konkurssien suhteellinen määrä on konkurssilain myötä huomattavasti kasvanut.

Konkurssivelallisiin kohdistuvien, konkurssiasiamiehen päätöksellä ja määrärahoilla tehtyjen erityistarkastusten määrä on ollut melko vakiintuneesti 100–150 tarkastusta vuodessa. Erityistarkastukset on yleensä teetetty joko pesähoitajan esityksestä tai konkurssiasiamiehen valvontatyössä ilmitulleiden seikkojen perusteella. Konkurssiasiamiehen toimeksiannosta työskentelevät tarkastajat ovat saaneet opastuksen kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen vastuun perusteisiin. Niistä ja erityistarkastuksen tarpeellisuudesta pesähoitaja on muiden seikkojen lisäksi velvollinen esittämään havaintonsa kirjallisessa selvityksessä konkurssin alkuvaiheessa.

Konkurssiasiamiehen apuna työskentelevä konkurssiasian neuvottelukunta on antanut velallisselvitystä (suositus 3/2004) ja konkurssivelallisen toiminnan erityistarkastusta (8/2004) koskevat suositukset pesähoitajille.

Kokonaisarvio rauenneisiin konkursseihin liittyvistä väärinkäytöksistä vahvistaa käsityksen, jonka mukaan huomattavaan osaan konkurssista liittyy rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Asiaa on tutkittu konkurssiasiamiehen toimistossa.

Vuonna 1999 julkaistun tutkimuksen ”Raportti rauenneista konkurssista” mukaan joka toiseen rauenneeseen osakeyhtiön konkurssiin sisältyi jonkinasteinen rikosepäily. Tutkituista sadasta konkurssivelallisesta tehtiin 48:sta ainakin yksi tutkintapyyntö esitutkinnan käynnistämiseksi.

Tutkimuksessa tutkittiin satunnaisesti valitut sata vuosina 1997–1998 rauennutta osakeyhtiön konkurssia. Konkurssiyhtiön kirjanpito oli varsin usein huonosti hoidettu tai täysin laiminlyöty. Vain 22 konkurssissa sadasta kirjanpito oli ajan tasalla. Kirjanpitorikoksesta tehtiin tutkintapyyntö 40 konkurssissa sadasta. Velallisen rikoksia oli rikosnimikkeenä 18 tutkintapyyntössä ja verorikoksia 16 tutkintapyyntössä. Muita rikosnimikkeitä oli yhdeksässä tutkintapyyntössä. Velkoja-aloitteisissa konkurssissa rikoksia esiintyi kolme kertaa useammin kuin velallisaloitteisissa. Rikoksia havaittiin keskimääräistä useammin yhtiöissä, jotka toi-

mivat rakennus- tai ravintola-alalla, joiden ikä oli alle kaksi vuotta, joiden vastuuhenkilöitä oli viime hetkillä vaihdettu tai joiden vastuuhenkilöillä oli takanaan aiempia konkursseja.

Velallisen toiminnan selvittäminen osaksi hyvää pesänhoitotapaa

Vuoden 1998 lainuudistuksen jälkeen väliaikaisen pesänhoitajan oli jokaisessa konkurssissa laadittava konkurssivelallisesta ja tämän harjoittamasta liiketoiminnasta kirjallinen selvitys, jonka tuli sisältää konkurssin pääasialliset syyt, arvio velallisen kirjanpidosta, havainnot mahdollisista välikäsistä, liiketoimintakieltoon määräämiseen vaikuttavat tekijät, konkurssin jatkumiseen vaikuttavat tekijät sekä velallisen toimintaa koskevat tarkastukset ja niiden tarve.

Konkurssin syytä voivat olla esimerkiksi tärkeän asiakkaan menetyks, muu merkittävä yksittäinen tapahtuma, liiketoiminnan kannattamattomuus, varojen siirto omistajille, liiketoiminnan siirto ja liiketoiminnan lopettaminen. Mahdollisen välikäden osalta pesänhoitajan oli lausuttava niistä seikoista, joiden perusteella oli syytä olettaa, että todellista määräämisvaltaa velallisen toiminnassa on käyttänyt muu kuin muodollinen vastuuhenkilö.

Selvityksellä oli merkitystä konkurssin jatkumisen kannalta konkurssivelkojen arvioidessa sitä, onko vähävaraisessa konkurssipesässä perusteita ottaa vastuu konkurssikustannuksista ja siten estää konkurssin raukeaminen.

Liiketoimintakieltoon vaikuttavista tekijöistä tulivat kyseeseen liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnit, jotka liittyivät kirjanpitoon, verovelvollisuuteen tai työnantaja-asemaan. Näihin liittyvät havainnot oli selostettava, vaikka laiminlyöntien ei voitukaan olettaa johtavan rangaistuksen tuomitsemiseen. Selvitykseen oli lisäksi merkittävä ne havainnot, jotka olivat merkityksellisiä arvioitaessa, onko liiketoiminnassa syyllistytty rikolliseen menettelyyn. Esiintuotavia rikoksia olivat tyypillisesti kirjanpitorikokset, velallisen rikokset, verorikokset, avustuspetokset ja petokset.

Pesähoitajan oli selvityksessään arvioitava myös, oliko tarvetta erityistarkastuksen suorittamiseen konkurssin johdosta. Jos konkurssi tulisi raukeamaan varojen vähäisyyden vuoksi, väliaikainen pesähoitaja voi pyytää, että konkurssiasiamiehen toimisto teettää erityistarkastuksen valtion varoilla.

Selvityksessä annettava informaatio jouduttiin tyypillisesti selvittämään väliaikaisen pesähoitajan arvion perusteella lyhyen ajan kuluessa, joten selvitys oli luonteeltaan alustava arvio kyseisistä seikoista. Tärkeää oli, että selvityksestä ilmenivät sellaiset velallisen toiminnan olennaisimmat piirteet sekä merkityksellisimmät tapahtumat, jotka voivat vaikuttaa konkurssimenettelyn jatkumiseen ja velallisen toiminnan asianmukaisuuden arviointiin.

Pesähoitajan uusi selvityksenantovelvollisuus tuki konkurssiasiamiehen yleistavoitetta tehdä konkurssipesien hoitamisesta niin tehokasta, että talousrikoksia suunnittelevat joutuvat ottamaan huomioon ilmeisen paljastumisen vaaran konkurssissa. Samalla lainmuutos tarjosi konkurssiasiamiehelle todellisen haasteen: miten varmistaa selvitysten vaikuttavuus talousrikostorjunnassa. Pesähoitajien perinteisestä päätehtävästä poikkeava selvityksenantovelvollisuus oli ymmärrettävästi omiaan herättämään muutosvastarintaa pesähoitajakunnassa. Ilmeisenä vaarana oli selvitysten jääminen sisällöltään riittämättömiksi, jolloin ne eivät olisi muodostaneet perustaa jatkotoimenpiteille (erityistilintarkastus, esitutkinta).

Valvontatyössämme oli kuitenkin pian havaittavissa, että pesähoitajat olivat hyvin omaksuneet uuden tehtävänsä. Havainto on kirjattu myös raporttiin rauenneista konkurseista (1999). Raportin tutkimusaineistoon satunnaisesti valikoituneiden sadan konkurssin väliaikaisten pesähoitajien selvitykset antoivat luotettavan kuvan konkurssivelallisen toiminnasta ja muista konkurssiin liittyvistä olosuhteista. Selvityksistä oli useimmiten havaittavissa myöhemmissä erityistarkastuksissa ilmitulleet rikosepäilyt. Raportin mukaan konkurssisäännön 50b §:llä näytti olleen suotuisa vaikutus konkurssivelallisen konkurssia edeltäneen toiminnan selvittämiseen.

Lopuksi

Konkurssiasiamiehen toiminnan alkuvuosina jouduimme huomattavasti nykyistä useammin puuttumaan pesähoitajien toimintaan. Vuonna 1996 hakemuksestamme vapautettiin 25 pesähoitajaa tehtävästään ja vuonna 1997 vielä useampi eli 28. Vielä seuraavanakin vuonna määrä kasvoi 33:een. Vapauttamistapausten määrät ovat sittemmin pudonneet muutamaa vuodessa, ja niistäkin useimmat saattavat perustua muuhun kuin varsinaisiin laiminlyönteihin tai väärinkäytöksiin. Tyypillisiä vapauttamisperusteita ovat esimerkiksi pesähoitajan siirtyminen toisiin tehtäviin ja pesähoitajan oma konkurssi, sairastuminen tai kuolema.

Konkurssiasiaian neuvottelukunnan suositukset ovat merkittävästi edistäneet hyvän pesähoitotavan kehittymistä.

Tämä kehitys on tehnyt mahdolliseksi enenevässä määrin suunnata huomiotamme velallisen toiminnan selvittämiseen. Siinä voimme edellyttää hyvän pesähoitotavan mukaista yhteistyötä pesähoitajalta.

Syyskuun alusta 2004 voimaan tullut konkurssilaki vahvistaa mahdollisuuksiamme puuttua konkurssivelallisten sopimattomiin järjestelyihin. Jokaisessa konkurssissa pesähoitaja laatii velallista koskevan kriittisen arvion, jonka sisältö – vieläpä aikaisempaa terävämmässä muodossa – on laissa tarkkaan säädelty. Tämä selvitys, nyt nimeltään velallisselvitys, toimitetaan konkurssiasiamiehen lisäksi myös syyttäjälle siinä tarkoituksessa, että syyttäjä tarvittaessa määrää toimitettavaksi esitutkinnan. Konkurssiasiamiehen keskeinen tehtävä talousrikostorjunnassa on valvoa velallisselvitysten sisällön asianmukaisuutta, jotta syyttäjä saa järjestelmällisesti käyttöönsä riittävät tiedot rikosoikeudellisen vastuun perusteista.

Konkurssin raukeamisen vaihtoehdoksi konkurssilaki säätää uuden menettelyn, julkisselvityksen, joka on konkurssiasiamiehen valvonnassa ja määrärahoilla tapahtuvaa velallisen toiminnan selvittämistä. Konkursiasiamiehen hakemuksesta käräjäoikeus määrää konkurssin jatkumaan julkisselvityksenä. Sen jälkeen konkurssiasiamies valitsee julkisselvittäjän, joka hoitaa konkurssipesän hallintoa konkurssiasiamiehen kanssa tehdyn toimintasuunnitelman mukaan.

Ensimmäisten 12 kuukauden aikana velalliseen kohdistuneiden selvitystarpeiden perusteella on käynnistetty 40 julkisselvitystä. Niistä yhdeksässä tapauksessa kymmenestä julkisselvitys on katsottu tarpeelliseksi, jotta menettelyn avulla konkurssivelallisen rikosoikeudellinen vastuu toteutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti.

Julkisselvitysten aiheuttamia kustannuksia varten konkurssiasiamiehelle osoitetaan vuotuinen määräraha. Sen suuruus vuodelle 2005 on 750 000 euroa.

Meille laissa suodut valtuudet ja niiden toteuttamiseen myönnetyt resurssit varmistavat sen, että voimme julkisselvityksessä kustantaa kokeneen juristin (julkisselvittäjän) perusteellisen selvitystyön jokaisessa vähävaraisessa konkurssipesässä, jossa konkurssivelallisen menettely sitä vaatii. Julkisselvityksenä jatkuvien konkurssien ansiosta voidaan jo nyt todeta, että jos talousrikollisuus on syöpä, konkurssipesähoito ei välttämättä ole kosmeettista plastiikkakirurgiaa.

Nähtäväksi jää, mikä merkitys tällä yhteiskunnan panostuksella konkurssien selvittämiseen tulee olemaan talousrikostorjunnan kokonaisuudessa. Ilmitulon riski konkurssissa ei tästä enää paljonkaan voine kasvaa. Tästä syystä katse suuntautuu seuraamusjärjestelmän seuraaviin vaiheisiin. Liian usein joudumme toteamaan, että ripeästi esiin kaivetut konkurssirötökset juuttuvat ylikuormitettuun esitutkintaan ja töksähtelevään rikosprosessiin niin pitkäksi ajaksi, että perään ei enää jaksa – eikä kehtaa – kysellä, kun tämä seuranta ei kuulu omiin virkatehtäviin. Seurauksien hitaus ja lievyys heikentävät tiukentuneen konkurssikontrollin ennaltaehkäisevää vaikutusta.

13. Järjestäytyneen erikoisperinnän synty ja kehitys ulosotossa

Hannu Töyrylä

Perinteinen ulosottomenettely

Ulosotto on pakkotäytäntöönpanoa, johon velkoja voi turvautua silloin, kun velallinen ei suostu vapaaehtoisesti täyttämään velkojan oikeaksi tunnustettuja vaateita. Nämä vaateet vahvistetaan yleensä ulosoton ulkopuolella, joko tuomioistuimessa tai hallinnollisessa menettelyssä. Ulosotto on luonteeltaan lainkäyttömenettelyä ja jatkoa prosessille, joka alkaa yksityisoikeudellisten vaateiden osalta tuomioistuimessa ja verojen ja julkisten maksujen osalta niiden maksuunpanomenettelyssä.

Lainkäyttömenettelyn luonne on pitkään vaikuttanut olennaisesti ulosottomenettelyn sisältöön ja sen kehittymiseen. Lainkäyttö on mielletty toiminnaksi, johon kuuluu kaikkien asioiden tarkka ja samanarvoinen tutkiminen ja ratkaiseminen. Tämä yhdenmukaisen menettelyn sinänsä oikea ja tärkeä periaate on osaltaan vuosikymmenten kuluessa johtanut siihen, että ulosotto ei menettelytapojensa ja keinojensa uudistamisessa ole pystynyt riittävän herkästi seuraamaan yhteiskunnallista, taloudellista tai teknistä kehitystä eikä myöskään inhimillisen ajattelutavan muuttumista. Ihmisten ja yritysten tuntema vastuu velvoitteidensa hoitamisesta 2000-luvulla on huomattavan erilainen verrattuna siihen, mitä se oli perinteisten ulosottoperiaatteiden ja -säännösten syntyaikoina.

Ulosottolainsäädännön kehitys on ennen 1990-luvun lopulla alkaneita suuria uudistuksia ollut hidasta ja vaikeaa. Pahimpia, lähinnä toiminnallisia epäkohtia on korjattu pienin muutoksin, mutta todellisia uudistuksia on ollut hyvin vähän. Ulosottomenettelyyn eniten vaikuttaneet muutokset tulivatkin aikaisemmin muita oikeudenaloja koskevan lainsäädännön kautta, ja vaikka ne sinänsä olivat tärkeitä uudistuksia, ne eivät aina olleet ulosoton näkökulmasta ja ulosoton kehittymisen kannalta pelkästään myönteisiä, koska tällä tavoin tapahtuneesta ulosottomenettelyn kehittymisestä puuttui suunnitelmallisuus ja johdonmukaisuus. Täl-

laisia muutoksia on ollut runsaasti, esimerkiksi monet oikeudenkäyntimenettelyyn tehdyt uudistukset, saatavien keskinäiseen etuoikeuteen liittyneet uudet säädökset samoin kuin velkajärjestely- ja velkasaneerausmenettelyt.

Näistä ja monista muistakin syistä johtuen ulosottomenettelyn kehitys on ollut hidasta ja sattumanvaraista. Menettelyä on pyritty tehostamaan vuosien kuluessa, mutta keinot ovat olleet melko vaatimattomia, koska rakenteellisia tai todella vaikuttavia menettelyllisiä muutoksia ei ole voitu aikaansaada. Tehokkuutta on pyritty parantamaan lähinnä erilaisten suoritteiden määriä lisäämällä. Kehitystä on toki tapahtunut mahdollisuuksien rajoissa paljonkin, mutta toimenpiteiden vaikuttavuus ei ole ollut riittävää pitämään ulosottomenettelyä muun ympäröivän yhteiskunnallisen kehityksen tahdissa.

Taloudellisen laman seurausten vaikutus

Tarve todellisten uudistusten tekemiselle oli ilmeinen, tämä tiedostettiin monilla tahoilla. Toisaalta taas ulosoton tehostaminen tai edes ulosottomenettelyn uudistaminen ei ollut poliittisille päättäjille kovin mieluinen asia. Taloudellisen laman jälkeisinä aikoina ajattelutapa kuitenkin muuttui, ja tällä muutoksella oli ratkaiseva merkitys tulevalle ulosoton kehittämiselle. Laman jälkeen kansalaiset ja talouselämä joutuivat tavalla tai toisella kantamaan sen negatiiviset seuraukset ja osallistumaan laman hoitotalkoisiin. Tässä tilanteessa syntyi vaatimus siitä, että vapaamatkustajia ei saa olla ja, että kaikkien oli osallistuttava näihin talkoisiin.

Tämä vaatimus kohdistettiin myös ulosottovelallisiin, joista suuri joukko oli ollut aikaisemmin joko talouselämän tunnettuja vaikuttajia tai sijoitustoiminnallaan rikastuneita ja sittemmin varansa menettäneitä ja velkaantuneita sijoittajia. Iltaapäivälehdet pitivät näiden henkilöiden nimiä näkyvästi esillä. Yleinen käsitys tyypillisestä ulosottovelallisesta oli muuttunut ja tullut lähemmäksi sitä kehitystä ja todellisuutta, joka ulosotossa oli vallinnut jo jonkin aikaa. Samalla ulosottolainsäädännön puutteet ja jälkeensäjäneisyys tulivat väistämättä esiin. Ulosotolla ei ollut riittäviä keinoja uudentyyppisten ulosottovelallisten ja ulosottoasioiden hoitoon.

Keskustelun kohteeksi nousivat myös talousrikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamat menetykset. Kasinotalouden aikaan hankittiin rahaa pelaamisen ohella myös rikollisin keinoin. Varsin usein petollisen menettelyn kohteena olivat pankit. Laman seurauksena yhteiskunta joutui tukemaan myös pankkeja. Noihin aikoihin lehdistössä julkaistiin ilmoituksia ja televisiossa esitettiin tietoisukuja, joissa kysyttiin, syökö joku näkyvätön henkilö pöydässasi.

Tämän kehityksen seurauksena alettiin vaatia tehokkaampia ulosottotoimia. Suuren yleisön mielipide muuttui: ulosottovelallisten tulee maksaa sekä yhteiskunnalliset että yksityiset velvoitteensa. Rikoksella saatu taloudellinen hyöty pitää saada pois rikoksentekijöiltä. Ilmapiiirin muutos merkitsi sitä, että olennaiset ja ulosottomenettelyn tehokkuuden kannalta ratkaisevat muutokset olivat tämän jälkeen yhteiskunnallisesti ja poliittisesti mahdollisia.

Muutosten alku

Uusia vaatimuksia vastaavan ulosottomenettelyn aikaansaamiseksi tarvittiin sekä työmenetelmiin että lainsäädäntöön liittyviä muutoksia. Nopeimmin päästiin liikkeelle työmenetelmiin liittyvien epäkohtien parantamisessa. Ulosottoviranomaiset osallistuivat tämänsuuntaisiin hankkeisiin ensimmäisen kerran vuonna 1994, jolloin oikeusministeriön ja Helsingin ulosottoviraston edustajat kutsuttiin mukaan poliisin ja verohallinnon rikoshyödyn jäljittämistä varten perustamaan suunnitteluprojektiin.

Suunnittelutyön tuloksena 1995 aloitetussa pilottiprojektissa oli varsinaisessa toiminnassa ulosotosta mukana yksi avustava ulosottomies, joka oli sijoitettu keskusrikospoliisiin. Rikoshyödyn jäljitys onnistui projektissa paremmin kuin oltiin uskallettu toivoa, ensimmäisen vuoden tulos oli yli 30 miljoonaa markkaa eli kolminkertainen asetettuun tavoitteeseen verrattuna.

Näiden ensimmäisten rohkaisevien kokemusten perusteella toimintaa päätettiin laajentaa. Seuraavana vuonna ulosotto sijoitti toisen avustavan ulosottomiehen vastaaviin tehtäviin Helsingin poliisilaitokselle. Oi-

keusministeriön päätöksellä rikoshyödyn jäljittämistoiminta laajennettiin ulosoton hallinnonalalla koko maan kattavaksi.

Tämän alkuvaiheen jälkeen tehtiin jo vuoden 1996 aikana laajaa yhteistyötä ulosoton ja useiden eri viranomaistahojen välillä. Ulosottovirasto oli mukana useissa projekteissa ja yhteistyö verohallinnon, KRP:n, paikallispoliisin ja tullin kanssa oli tiivistä. Rikoshyödyn jäljityksestä ja harmaan talouden torjumisesta oli saatu runsaasti kokemusta ja lisää erittäin lupaavia tuloksia.

Samaan aikaan kun viranomaisten välinen yhteistyö alkoi tiivistyä, Helsingin ulosottovirastossa jouduttiin toteamaan, että viraston omat valmiudet vaikeiden juttujen hoitamiseen olivat olemattomat perinteisillä toimintatavoilla, minkä vuoksi vuoden 1996 aikana käynnistettiin viraston oman erikoisperintätoiminnan suunnittelu. Tavoitteeksi asetettiin vaikeiden ja suurivelkaisten velallisten velkojen perinnän tehostaminen. Oikeusministeriö suhtautui hankkeeseen myönteisesti ja toiminta käynnistettiin 1.2.1997.

Ensivaiheessa neljä avustavaa ulosottomiestä, eli osa yhden viraston perintäosaston toimitusmiehistä sekä yksi kihlakunnanvouti ryhtyi hoitamaan erikoisperintää. Osaston muut virkamiehet hoitivat normaaliperinnän asioita. Tämäkin panostus havaittiin pian riittämättömäksi ja seuraavana vuonna osasto keskittyi pelkästään erikoisperintäasioiden hoitoon. Erikoisperintäosaston vastuulle määrättiin viraston ongelmasiakaat, joihin luettiin isovelkaiset luonnolliset ja juridiset henkilöt, luonnolliset henkilöt, joilla on kytkentöjä useampiin velallisyrittäisiin, poliisin ja verottajan ulosotolle osoittamat velalliset sekä mahdollisesti muutkin velalliset, jotka virastossa nähtiin hyväksi siirtää erikoisperintään.

Seuraavana kehitysvaiheena Helsingin ulosottovirastoon perustettiin toinen erikoisperintäosasto 1.5.1999. Sen tehtävänä on hoitaa erikoisperintää Etelä-Suomen läänin alueella poisluettuna Helsingin kaupungin alue. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella erikoisperintätehtävissä toimii noin 20 avustavaa ulosottomiestä ja päätoimisesti yksi kihlakunnanvouti. Lisäksi useilla kihlakunnanvoudeilla on normaaliperinnän tehtävien lisäksi vastuullaan myös erikoisperintäasioiden hoito. Pääosa avustavista ulosottomiehistä toimii rikoshyödyn jäljitystehtävissä yhteistoiminnassa poliisin kanssa.

Ulosoton erikoisperinnän syntymisen aikaan ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus oli käynnissä. Uudistuksen ensimmäinen vaihe oli tullut voimaan 1.12.1996, jolloin ulosoton paikallisorganisaatio uudistettiin kihlakuntajaon pohjalta. Ulosotonhaltija-instituutio lakkautettiin ja ulosotonhaltijan tehtävät siirrettiin muille viranomaisille. Ulosoton muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin kokonaan. Varsinkin muutoksenhakumenettelyn uudistuksella oli tärkeä merkitys ulosoton erikoisperinnän toimintaedellytysten kannalta.

Tämän jälkeen oli tarkoitus ryhtyä valmistelemaan kokonaisuudistuksen toista vaihetta, mutta paineet ulosottomenettelyn uudistamista kohtaan muuttivat suunnitelmia siten, että ennen toisen vaiheen valmistelua syntyi vielä kolme ulosottolain osittaisuudistusta, joilla korjattiin pahimmat puutteet. Tämä ratkaisu oli erittäin viisas ja sen merkitys jälkikäteen arvioituna on vain korostunut. Ilman näitä osittaisuudistuksia ulosoton erikoisperintä olisi jäänyt vaille lainsäädännöllistä pohjaa eikä sen toiminta olisi voinut kehittyä siten kuin on tapahtunut. Jos ulosoton erikoisperintä olisi synnytetty kokonaisuudistuksen tahdissa, se olisi voinut tulla käyttöön vasta useita vuosia myöhemmin.

Ulosottomenettelyn ensimmäinen tehostamispaketti¹

Ulosottomenettelyn heikkoudet ja puutteet olivat syntyneet vuosien kuluessa, ja ne oli jo tiedostettu. Viranomaisyhteistyön käynnistyminen toi kuitenkin nämä epäkohdat aikaisempaa selvemmin esille. Ulosotto oli yhteistyön heikko lenkki ja jotain oli tehtävä. Keskeisimmät epäkohdat liittyivät ulosottomiehen tietojensaantioikeuteen, mahdollisuuteen tehdä nopeita ulosmittaustoimenpiteitä sekä alueelliseen toimivaltaan.

Nykyaikaisen ulosottomenettelyn tehokkuus on suoraan riippuvainen ulosottomiehen tietojensaantioikeuden laajuudesta. Perinteisesti on ajateltu, että ulosottomies saa kaiken tarvitsemansa tiedon velalliselta ja löytää kaiken ulosmittauskelpoisen varallisuuden velallisen luota tai velallisen antamien tietojen perusteella. Juuri näin ulosotto toimii rehellisen

¹ L 171/1997.

velallisen kohdalla. Mikäli velallinen salaa tietoja ja varallisuuttaan, ei ulosoton tarkoitus toteudu ja ulosotto kohdistuu velallisiin erilaisella ankaruudella ja epäoikeudenmukaisesti. Sen vuoksi velallisten samanarvoisen kohtelun ja ulosoton tehokkuuden kannalta on tärkeää, että velallisen antamia tietoja voidaan tarkistaa ja hankkia sellaisia uusia tietoja, jotka hän on jättänyt kertomatta. On selvää, ettei rikoshyödyn jäljitys ja ulosoton erikoisperintä voisi toimia ilman oikeutta saada sivulliselta velallista koskevia tietoja.

Tietojensaantioikeus järjestettiin ensimmäisessä tehostamispaketissa. Se oli käännekohta, joka muutti koko ulosottomenettelyn luonteen. Säädetty uudet ulosottomiehen valtuudet olivat riittäviä ja toimivia. Ulosottomiehelle tuli oikeus saada sivulliselta velallista koskevia taloudellisia ja eräitä muita siihen verrattavia tietoja. Tietojensaantioikeus koski kaikkia sivullisia, joilla oli taloudellisia yhteyksiä velalliseen tai jotka olivat tehneet oikeustoimia velallisen kanssa. Tietojenantovelvollisten sivullisten piiri muodostui siten hyvin laajaksi ja oli riippuvainen kunkin yksittäisen tapauksen luonteesta. Erikoisperinnässä joudutaan säännönmukaisesti selvittämään laajoja omaisuusjärjestelyjä, yrityskokonaisuuksia ja muita sopimussuhteita, jolloin velallisen sopimuskumppaneilta saadut tiedot ovat keskeisessä asemassa. Tärkeimmäksi tietolähteeksi ovat käytännössä muodostuneet velallisen pankkitilitiedot.

Toinen tärkeä viranomaisyhteistyössä konkreettisesti esiin noussut ongelma-alue oli ulosottomiehiltä puuttuneet mahdollisuudet tehdä nopeita ulosmittaustoimenpiteitä koko valtakunnan alueella. Sen vuoksi säädettiin, että jos täytäntöönpano muuten saattaisi vaarantua, ulosottomiehellä oli oikeus toimia koko maassa ja että ulosmittaus voitiin toimittaa heti ja ilman ennakoilmoitusta tai velallisen läsnäoloa. Samoin omaisuutta voitiin ulosmitata sitä näkemättä ja siitä huolimatta, että sen sijaintipaikasta ei ollut tietoa. Nykyisin näitä periaatteita pidetään itsensäenselvyyksinä ja hymyillään ajatukselle, että pankkitilin ulosmittauksesta on joskus pitänyt ennakolta ilmoittaa velalliselle ja näin käytännössä varata hänelle aikaa tyhjentää tili. Tuosta ajasta on kuitenkin vain muutama vuosi.

Uudistuksessa laajennettiin myös niin sanottu irtaimen omaisuuden hallinnan luomaa omistajaolettamaa (UL 4:10) käsittämään sellaisenkin omaisuuden, joka on sivullisen hallussa mutta joka kuuluu todennäköi-

sesti velalliselle. Aikaisemmin omistajaolettama oli koskenut vain velallisen hallussa olevaa omaisuutta. Aika ei ollut vielä kypsä keinotekoisien varallisuusjärjestelyjen sivuuttamista tarkoittavan menettelyn säätämiseksi, mutta tämä uudistus enteili jo tulossa olevia muutoksia ja tämän säännöksen nojalla itse asiassa tehtiin ensimmäiset ulosotto-oikeudellista samastamista koskevat päätökset. Ero keinotekoisien varallisuusjärjestelyjen ja velalliselle (todennäköisesti) kuuluvan omaisuuden välillä onkin usein hiuksenhieno.

Ulosottomenettelyn ensimmäinen tehostamispaketti valmistui suuren tarpeen vuoksi pikavauhtia ja siinä oli vain kuusi pykälää. Laki tuli voimaan 15.3.1997. Kaikki muutokset oli suunnattu kuitenkin ulosottomenettelyn keskeisimpiin ongelma-kohtiin, minkä vuoksi uudistuksella oli käänteentekevä vaikutus ja se loi lainsäädännöllisen perustan ulosoton erikoisperinnän syntymiselle ja kehittymiselle.

Ulosottomenettelyn toinen tehostamispaketti² ja eräitä muita uudistuksia

Kun ulosottomiesten tietojenhankkimismahdollisuudet paranivat, alkoi samalla paljastua ulosoton erikoisperinnän velallisten todellinen taloudellinen tilanne. Kävi ilmeiseksi, että lukuisilla ulosotto-oikeudellisesti varattomilla henkilöillä oli todellisuudessa huomattava varallisuus käytössään erilaisten taloudellisten järjestelyjen takana. Nämä järjestelyt olivat sinänsä lainmukaisia, mutta usein niiden ainoa tai lähes ainoa tarkoitus oli pitää velallisen varallisuus velkojien ulottumattomissa. Veroparatiisi-yhtiöitä käytettiin laajasti velallisten omaisuuden hallinnoimiseen. Noihin aikoihin oli yleistä, että kaikki velallisen omaisuus, kuten koti-irtaimisto ja jopa jokapäiväisessä elämässä käytettävät esineet olivat veroparatiisi-yhtiön omistamia.

Yleinen tapa oli myös siirtää omaisuus bulvaanina toimineen velallisen lähipiiriin nimiin, yleensä kyseessä olivat velallisen puoliso tai lapset taikka velallisen yhtiöt. Yhtiöitä käytettiin lisäksi varsinkin verojen

² L 481/1999.

maksun kiertämiseen siten, että uusia yhtiöitä perustettiin peräjälkeen. Kun edelliselle yhtiölle alkoi tulla veroja ulosottoon, perustettiin uusi puhdas yhtiö. Toiminta, toimitilat ja asiakkaat pysyivät samoina, ainoastaan yrityksen nimi vaihtui. Tulojen ulosmittausta kierrettiin yleisesti siten, että palkka maksettiin muuten kuin rahana tai sitten palkkaa ei muodollisesti nostettu lainkaan. Tavallista oli, että palkka maksettiin kokonaan mitä erilaisimpina luontoisetuina. Mielikuvituksella ei ollut rajoja, kun luontoisetuja keksittiin. Esimerkiksi elokuvalippuetua tai ravintolaetua tarjottiin useiden muiden vastaavanlaatuisten etujen ohella ulosottomiehelle selitykseksi palkan maksusta. Rahapalkan rinnalle kehittyi käsite ”mahapalkka”.

Televisiossa ja lehdissä tällaisia tapauksia oli runsaasti esillä, ja ne herättivät suurta huomiota ja ärtymystä. Samaan aikaan nousi otsikoihin myös yksittäinen tapaus, jossa luotollista shekkitiliä käytettiin ”tilikikkailuun”, kuten lehdet asian ilmaisivat. Tässä tapauksessa tilille tuli huomattavia rahasuorituksia, mutta kun tilin saldo pidettiin koko ajan miinuksella, ei tililtä voitu voimassa olleiden säännösten perusteella ulosmitata varoja. Tämän yksittäisen tapauksen johdosta toista tehostamispakettia alettiin julkisuudessa kutsua nimellä ”Lex Sundqvist”, vaikka tosiasiasa tilikikkailun lopettaminen oli vain vähäinen osa uudistusta.

Toisen tehostamispaketin keskeisin anti oli mahdollisuus keinotekkoisten varallisuusjärjestelyjen sivuuttamiseen (UL 4:9.4). Yleinen oikeustaju ei voinut hyväksyä sitä, että tosiasiasa erittäin varakkaat, mutta muodollisesti varattomat ulosoton velalliset saattoivat jättää velkansa maksamatta täysin laillisin keinoin. Viime kädessä oli kyse siitä, ettei periaatteessa ollut hyväksyttävää, että joku saattoi käyttää sinänsä laillisia oikeuksiaan toisen laillisten oikeuksien polkemiseen.

Keinotekkoisen varallisuusjärjestelyn sivuuttamisessa on kyse siitä, että sinänsä laillinen ja muodollisesti oikein tehty oikeustoimi voidaan ulosottomenettelyssä sivuuttaa, ja toimenpiteen kohteena ollut, velallisen varallisuuspiirin ulkopuolelle siirretty varallisuus voidaan ulosmitata ja käyttää velallisen velkojen suorituksiksi. Keinotekkoista järjestelyä ei siis pureta, se ainoastaan sivuutetaan siinä nimenomaisessa ulosottomenettelyssä. Toisin sanoen, kun keinotekkoiselle järjestelylle laissa säädetty edellytykset täyttyvät, esimerkiksi veroparatiisiyhtiön nimissä oleva omaisuus voidaan ulosmitata velallisen veloista. Veroparatiisiyhtiöiden

käyttö keinotekoisien järjestelyjen välineenä loppuikin säännöksen voimaantulon jälkeen lähes kokonaan ja alalla on siirrytty takaisin kotimaisten yhtiöiden ja muiden oikeudellisten toimenpiteiden entistä taitavampaan käyttöön. Varojen siirto ulkomaille on myös edelleen yleistä.

Luotollisen tilin käyttö ulosmittauksen välttelemiseen estettiin siten, että velallinen ei voi tilin ulosmittauksen jälkeen ottaa tilille lisää luottoa. Kaikki tilille tulevat varat lyhentävät siten ensin tilin luottoa ja kun luotto on maksettu, kertyvät varat tulevat ulosmittauksen nojalla ulosottovelkojen lyhennykseksi. Säännös on sinänsä tärkeä, mutta sen aikanaan herättämästä suuresta kohusta huolimatta sillä on käytännössä ollut lähinnä periaatteellinen ja ennaltaestävä merkitys.

Muut tehostamispaketin toimenpiteet liittyivät palkan ulosmittaukseen. Ulosottomiehen mahdollisuutta arvioida velallisen palkka silloin, kun velallinen tekee työtä palkatta tai selvästi liian pienellä palkalla, laajennettiin koskemaan myös velallisen työskentelyä omassa yrityksessä. Aikaisemmin palkka oli voitu arvioida vain toisen palveluksessa olevalle velalliselle. Tällaisessa tilanteessa ulosottomiehellä on siis oikeus määrätä velalliselle kohtuullinen ja käyvän palkkatason mukainen niin sanottu fiktiivinen palkka, ja työnantaja on velvollinen tilittämään ulosottoon näin määrätyn palkan perusteella laskettavan summan.

Luontoisetujen epäasianmukainen käyttö palkan ulosmittauksen välttämiseksi estettiin. Luontoisedut luetaan käyvästä rahallisesta arvostaan palkaksi ja ulosmittaus toimitetaan näin saadun yhteismäärän mukaan. Varsin yleiseksi oli muodostunut käytäntö, että palkka maksettiin ulosoton välttämiseksi joko kokonaan tai lähes kokonaan muuten kuin rahana. Siitäkin huolimatta, että valtaosa palkasta tai koko palkka maksetaan luontoisetuina, tuli työnantajalle uudistuksessa velvollisuus tilittää ulosottoon luontoisetujen yhteismäärän tai luontoisetujen ja rahapalkan yhteismäärän mukaan määräytyvä summa rahana.

Myös ulosottomenettelyn toinen tehostamispaketti valmistui suuren tarpeen vuoksi erittäin nopeasti. Senkin sisältö oli ensimmäisen tehostamispaketin tavoin suppea mutta tarkkaan harkittu. Uudistuksessa oli vain viisi pykälää tai pykälämuutosta, ja se tuli voimaan 1.6.1999. Tämän tehostamispaketin ansiosta ulosoton erikoisperintä sai riittävät lainsä-

dännölliset toimintaedellytykset ja erikoisperinnän toiminta saattoi lopulta kehittyä nykyiseen muotoonsa.

Eräitä muitakin osittaisuudistuksia tehtiin 1990-luvun lopulla. Niiden merkitys erikoisperinnän kannalta oli kuitenkin vähäinen. Poikkeuksena velallisen vähimmäisturvan parantamista koskeva uudistus, jolla oli periaatteellista merkitystä myös erikoisperinnän toimintaan. Tehostamistoimenpiteiden vastapainona haluttiin parantaa velallisen suoja. Velallisen erottamisoikeutta laajennettiin ja palkan ulosmittausta lievennettiin ottamalla käyttöön vapaakuukausijärjestelmä. Tavanmukainen kotiirtaimisto rajattiin ulosoton ulkopuolelle ja huonoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleville velallisille annettiin mahdollisuus saada pyynnöstä 1–3 vapaakuukautta vuodessa palkan tai eläkkeen ulosmittauksessa.

Näillä toimenpiteillä oli kaiken ulosottotoiminnan kannalta positiivinen merkitys. Toimintaa suunnattiin lainsäädännöllisin keinoin aikaisempaa vaikuttavampaan suuntaan, kun ulosoton tuloksellisuuden kannalta toisarvoinen omaisuus voitiin jättää ulosoton ulkopuolelle. Velkojатаhot vastustivat uudistusta, mutta vastustus oli itse asiassa lyhytnäköistä. Ulosoton voimavarojen suuntaaminen paremmin ja enemmän tulosta tuottaviin toimenpiteisiin oli kokonaisuutta ajatellen pikemminkin tehostamis- kuin lievennyspaketti. Ulosoton ennaltaestävyyden vähentymistä tai muita pelättyjä kielteisiä seurauksia ei käytännön ulosottotyössä ole voitu havaita.

Kokonaisuudistuksen toinen vaihe

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu jatkui edellä mainittujen osittaisuudistusten jälkeen. Toinen vaihe tuli voimaan 1.3.2004. Voimaantuloa oli uuden atk-järjestelmän valmistumisen lykääntymisen takia jouduttu siirtämään vuodella alkuperäisestä aikataulusta. Kokonaisuudistuksen toinen vaihe koski ulosottomenettelyä ja sisälsi sellaisia erikoisperintään liittyviä kokonaisuuksia, joita sisältyi jo ensimmäiseen tehostamispakettiin. Tähän verrattain uuteen sääntelyyn ei tehty tässä yhteydessä periaatteellisia muutoksia.

Joitakin havaittuja puutteita korjattiin sanamuotoja tarkentamalla ja säännösten toimivuutta parannettiin muutenkin. Esimerkiksi velallisen

puolesta tietojenantovelvollisten piiriä laajennettiin. Samoin ulosottomiehen toimivaltaa laajennettiin niin, että se kattaa koko maan ilman aikaisempia reunaehtoja. Omaisuuden etsiskelyä koskevat säännökset uudistuivat ja tarkentuivat kattamaan sekä velallisen että sivullisen luona tapahtuvan etsiskelyn. Niin ikään ulosmittausmenettelyä uudistettiin niin, että ulosmittaus saattaa pääsääntöisesti tapahtua toimitusmiehen virka-huoneessa. Uudistus sisälsi muutoksia kaikkiaan noin 200 pykälän verran ja se on kokonaisuudistuksen vaiheista tärkein.

Voidaan sanoa, että tämän uudistuksen jälkeen suomalainen ulosottomenettely on sekä laadullisesti että teknisesti erittäin modernia ja edustaa kansainvälisesti vertaillen alansa huippua. Siinä on toteutettu samanaikaisesti tehokas mutta asianmukainen ulosottomenettely ja toisaalta hyvät oikeussuojakeinot ja korkea velallisen suoja.

Ulosottomenettelyä koskevan uudistuksen jälkeen ulosottolain kokonaisuudistuksessa seuraa vielä kaksi vaihetta, joissa uudistetaan muun muassa ulosmittausta, realisointia ja varojen tilitystä koskevat säännökset.

Erikoisperintä ja VIRKE

Vuoden 2000 keväällä perustettiin viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi ja kehittämiseksi VIRKE-projekti. Ulosoton edustajana on tässä työssä ollut alusta lähtien mukana yksi avustava ulosottomies. Vuosien aikana toteutettujen useiden hankkeiden välityksellä lisäksi suuri määrä ulosoton henkilöstöä on osallistunut joko suoraan tai välillisesti projektin toimintaan eri tavoin.

Markku Hirvosen johtamalla VIRKE-projektilla on ollut keskeinen merkitys viranomaisten välisen yhteistyön koordinoinnin ja systemaattisen kehittämisen kannalta. Viranomaisyhteistyö sai toisaalta sisällön ja tavoitteet ja toisaalta ulkonaiset tunnusmerkit, henkilöstön ja toimitilojen muodossa.

Ulosoton erikoisperinnän kannalta VIRKE-projektilla on ollut tärkeä merkitys. Se on tuottanut suuren määrän tietoa, tehnyt tutkimuksia ja analyysyjä, ottanut kantaa ja tehnyt aloitteita sekä ollut valppaana seuraamassa yhteiskunnallisia ilmiöitä ja epäkohtia, joihin on pitänyt puuttua

ja esittää parannuksia. Näillä toimenpiteillä on ollut merkittävä vaikutus esimerkiksi ulosottolainsäädännön ja sitä kautta ulosoton erikoisperinnän kehitykselle.

Tiedon tuottamisen lisäksi projektilta on saatu apua myös tiedon hallintaan ja tiedon esittämiseen. Ulosotto on voinut hyödyntää lukuisia kaaviokuvia ja piirroksia, joiden avulla monimutkaisia taloudellisia rakennelmia on pystytty avaamaan ja havainnollistamaan. Tällaiset havainnekuvat ovat osoittautuneet todella hyödyllisiksi selvitetessä laajoja erikoisperintätapauksia ja niillä on ollut ratkaiseva vaikutus useiden erikoisperintätapausten onnistumisen kannalta.

VIRKE-projektin yhteydessä on toteutettu useita hankkeita. Ulosotto on ollut niissä mukana ja tulokset ovat olleet hyviä. Hankkeille on ollut tyypillistä, että ne on suunniteltu ja toteutettu huolellisesti, mikä on ollut onnistumisen takeena. Hankkeet ovat olleet myös reaaliaikaisia. Tämä on ulosoton kannalta tärkeää, koska ulosmitattavaa varallisuutta on yleensä jäljellä vielä silloin, kun toiminta on käynnissä.

Erikoisperinnän nykytila

Edellä kuvattujen organisatoristen ja lainsäädännöllisten muutosten kautta ulosoton erikoisperintä on kehittynyt täydentämään ulosoton perinteistä summaarista massamenettelyä keskittymällä vaikeimpien ja aikaa vievimpien tapausten selvittämiseen. Muutamassa vuodessa tapahtunut kehitys on ollut todella huomattava verrattuna ulosoton tätä kehitysvaihetta edeltäneeseen suhteellisen staattiseen aikaan.

Toiminta on ollut tuloksekasta ja on täyttänyt sille asetetut sekä eumääräiset että muut tavoitteet. Erikoisperinnän vaikuttavuutta on vaikea mitata, mutta sitä voidaan arvioida esimerkiksi ennalta estävyyden kannalta. On selvää, että monia talousrikollisuuden muotoja on voitu torjua tai vähentää paitsi muiden viranomaisten, myös ulosoton erikoisperinnän toiminnan avulla. Ulosotto toiminnan tehostumisen seurauksiin voitaneen lukea esimerkiksi, että veroparatiisiyhtiöiden käyttö on vähentynyt olennaisesti, aikaisemmin kovin yleisiä valeasiakirjoja ei enää käytetä samassa laajuudessa tai että keinotekoisia varallisuusjärjestelyjä ei voida tehdä enää yhtä tekaistuin perustein kuin ennen.

Tekemätöntä työtä kuitenkin riittää. Tutkittavia tapauksia on enemmän kuin mihin voimavarat riittävät. Toisaalta nyt kun erikoisperinnän toiminta on välttämättömän pioneerivaiheen jälkeen vakiintunut ja löytänyt – ainakin toistaiseksi – pääasiallisen muotonsa, toimintaa voidaan suunnitella ja toimenpiteitä suunnata mahdollisimman tehokkaasti siten, että ulosoton erikoisperinnän tuottavuus ja vaikuttavuus entisestään lisääntyvät.

Ulosoton erikoisperinnän historia on melko lyhyt, mutta sitäkin värikäämpi. Muutaman vuoden aikana on tapahtunut sellainen kehitys, jota tuskin kukaan olisi uskonut todeksi silloin, kun viranomaisten välisen yhteistyön ensimmäisiä ajatuksia kehiteltiin. Ulosoton organisaatiota kehittämällä on syntynyt ulosoton erikoisperintä, ulosottolain uudistuksilla ovat syntyneet erikoisperinnän työvälineet ja viranomaisyhteistyöstä on kasvanut erikoisperinnän vahvuus.

14. EU:n rakennerahastojen kymmenen vuoden kivinen taival

Matti Pukkio

Johdanto

Tähän *Markku Hirvosen* juhlaKirjaan kirjoittamisen ehdottomasti helpoin osa on lyhyesti viitata Markku Hirvosen ansioihin. Hänellä on ollut ratkaisevan tärkeä rooli siinä, että Suomessa yhä systemaattisemmin laaditaan ja toteutetaan valtioneuvoston hyväksymää talousrikollisuuden ja harmaan talouden tarjonnan ohjelmaa. Saan siis itsekin ”syyttää” häntä jo kymmenen vuotta kestäneestä jäsenyydestä ohjelman johtoryhmässä.

Markku Hirvosen johtama VIRKE-projekti on myös usein antanut merkittävää informaatioapua muun muassa työhallinnon vastuulla olevien hankkeiden joskus vähemmän luotettavien ”puuhastelijoiden” taustojen selvittelyssä. Hänen asiantuntijuuttaan on voitu usein käyttää myös työministeriön järjestämissä koulutustilaisuuksissa.

Hän oli 1990-luvun alkupuolella, jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä, mukana suunnittelemassa tutkimushanketta, jossa kartoitettiin valtion tukien väärinkäytöksiä. Tutkimuksen rahoittajina olivat kauppa- ja teollisuusministeriö, sisäasiainministeriön poliisiosasto, työministeriö ja Verohallitus. Tutkimuksen keskeisin tehtävä oli tukia saaneita yrityksiä koskevien tietojen vertailu verottajalla oleviin tietoihin. Tätä kautta pyrittiin selvittämään myös harmaan talouden laajuutta. Tutkimuksessa selvisi muun muassa se, että tukia saaneissa yrityksissä oli huomattavat verojäämät. Vuoden 1993 alussa eli ennen tukien maksamista verojäämiä oli noin 3 200 yrityksellä yhteensä 313 miljoonaa markkaa. Vuoden 1995 tammikuussa oli tukia saaneista verojäämiä 5 450 yrityksellä yhteensä jo 1 274 miljoonaa markkaa.

Tämän artikkelin tavoitteena on kuvailla yleispiirteisesti EU:n Suomessa harjoitettavan rakennerahastotoiminnan¹ määrää, luonnetta ja siihen liittyviä ongelmia 2000-luvulla. Tarkastelu tehdään kriittisesti, aihepiiriin liittyvän pitkän kokemuksen perusteella. Lähtökohtani on, että rahastotoiminnan ongelmia on tietoisesti pyritty peittelemään ja vähättelemään, ja tämän kirjoituksen keskiössä ovatkin rahastotoiminnan taloudelliset riskit. Viittauksia on tehty myös immateriaalisiin riskeihin kuten yhteiskuntamoraaliin, jonka ylläpitäminen pitäisi kuulua erityisesti ylimmälle virkamiehistöille ja sitä valvoville senaattoreille ja kanslereille.

Perustietoja EU:n rakennerahastoista

Alue- ja rakennepolitiikan toteuttamiseen saadaan osarahoitusta EU:n rakennerahastoista. Kuluvalla rahastokaudella 2000–2006 rakennerahastoista tulee Suomeen EU-tukea rahoituskehysten mukaan kaikkiaan 2,3 miljardia euroa. Tuki kanavoituu yksittäisiin hankkeisiin tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden mukaisesti. EU-tuen lisäksi hankkeisiin sitoutuu runsaasti kansallisia julkisia varoja sekä yksityisiä varoja. Kaudella 2000–2006 valtion rahoitus on 2,9 miljardia euroa ja yksityinen rahoitus 3,7 miljardia euroa. Rahoituskehysten kokonaissumma on siis 8,9 miljardia euroa. On muistettava, että tässä summassa mukana ei ole varsinainen maataloustuki.

Edellisellä ohjelmakaudella 1995–1999 toteutuneet rakennerahastojen kokonaiskustannukset olivat yhteensä 5,6 miljardia euroa. Tästä EU:n osuus oli 1,4 miljardia euroa, kansallinen julkinen eli lähinnä valtion osuus 2 miljardia euroa ja yksityinen rahoitusosuus 2,2 miljardia euroa. Kahden ohjelmakauden yhteenlaskettu kokonaisrahoitus on näin ollen 14,5 miljardia euroa (86,7 miljardia markkaa). Tästä EU:n rahoitus ja Suomen valtion (mukaan lukien kunnat) osuus on yhteensä 8,6 miljardia euroa (51 miljardia markkaa). Vertailun vuoksi: valtion talousarvion 2006 loppusumma on noin 40 miljardia euroa, josta työministeriön osuus on noin kaksi miljardia euroa.

¹ Maatalouden tuki on jätetty käsittelemättä, koska kyseinen tuki ja sen valvonta poikkeaa monin tavoin rakennerahastojen toiminnasta.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja osallistamalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen sopeuttamiseen (tavoite 1 -ohjelma) sekä tukee rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistamista (tavoite 2 -ohjelma). Kuluvalla ohjelmakaudella Suomessa toteutetaan neljää alueellista tavoiteohjelmaa.²

Tämän artikkelin kannalta keskeinen rahasto on Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Rahasto tukee työllistettävyyttä, yrittäjyyttä, sopeutumiskykyä ja tasa-arvoa muun muassa osaamisen tasoa nostamalla osallistuen tavoiteohjelmien 1, 2 ja 3 toteuttamiseen. Horisontaalinen, koko maan kattava tavoite 3 -ohjelma pyrkii torjumaan työttömyyttä, lisäämään työllistävyyttä sekä kehittämään osaamista.

Euroopan sosiaalirahasto on tärkein väline Euroopan unionin muuttaessa työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopoliittiset tavoitteensa käytännön toimenpiteiksi jäsenmaissa. Tehtävänä on auttaa työttömyyden torjunnassa, edistää työntekijöiden ammattitaitoa sekä tukea työvoiman ja yritysten osaamista uusissa työelämän haasteissa. Tavoitteena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja elinikäistä oppimista, kehittää aktiivista koulutus- ja työvoimapolitiikkaa työttömyyden torjumiseksi sekä ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä. Rahaston tavoitteena on myös lisätä valmiuksia tutkimuksen, tieteen ja teknologian alalla. Tavoitteisiin kuuluu myös edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Suomen ensimmäisellä rakennerahastokaudella 1995–1999 ESR-ohjelmien kokonaisrahoitus oli noin 2,2 miljardia euroa kansallinen julkinen ja yksityinen rahoitus mukaan lukien. Suomi sai Euroopan sosiaalirahastolta eri ohjelmien toteutukseen noin 580 miljoonaa euroa. Ensimmäisenä ohjelmakautena käynnistyi noin 4 200 projektia, joihin on osallistunut 650 000 henkilöä.

Vuosina 2000–2006 ESR-osarahoitteen toiminnan kokonaisrahoitus on Suomessa noin 3 miljardia euroa, josta EU:lta tuleva ESR:n osuus on 873 miljoonaa euroa. Rahoitukseen osallistuvat lisäksi valtion viran-

² Nämä ovat: Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma, Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma, Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma sekä Länsi Suomen tavoite 2 -ohjelma.

omaiset, kunnat, muut julkiset sekä yksityiset tahot, etenkin pk-yritykset. Tosin jälkimmäisten rahoitus on liiankin usein koostunut laskennallisista työvoimakustannuksista. Kuluvalla ohjelmakaudella alkaneita projekteja on vuoden 2004 loppuun mennessä ollut noin 3 600 kappaletta ja niissä on ollut noin 640 000 osallistujaa. Yhteensä molemmilla ohjelmakausilla pelkästään ESR-projekteja on alkanut tähän mennessä siis noin 7 800 ja aloittaneita henkilöitä on ollut noin 1,3 miljoonaa. Sama henkilö voi olla mukana useampaankin kertaan. Tiedossa ei ole kuinka monta eri henkilöä projekteihin on osallistunut.

Keskimääräinen hanke oli ensimmäisellä kaudella arvoltaan noin 524 000 euroa ja kustannus osallistujaa kohden noin 3 500 euroa (mukana saattaa olla usein osallistuvan henkilön palkkakustannuksia, joita käytetään yksityisen rahoituksen katteena). Osallistujien osallistumisen kesto vaihtelee muutaman tunnin infotilaisuudesta yli vuoden kestävään koulutukseen.

On kuitenkin selvää, ettei näinkään massiivinen osallistuminen ole työttömyyden torjunnassa ainakaan suoraan näkynyt. Muutoinhan meillä olisi jo huutava työvoimapula. Mediakin on jo kiinnittänyt kriittistä huomiota asiaan. Esimerkiksi EAKR:n Itä-Savon ohjelmissa tilastoidaan syntyneeksi 20 000 uutta työpaikkaa, turvatuksi 40 000 työpaikkaa ja tuhansia yrityksiä perustetuiksi. Tällä on vähän tekemistä totuuden kanssa, jollei poista yhtä nollaa lopusta!

Selvitys ESR-projekteista – kohderyhmät kriittisiä

Työministeriön rakennepolitiikkatiimi teetätti LTT-Tutkimus Oy:llä selvitystyön, jonka tavoitteena oli tuottaa puolueetonta tietoa erityisesti yrityksiin ja niiden henkilöstöön kohdistuvien ESR-projektien toimeenpanton ongelmien luonteesta ja ongelmien taustalla olevista tekijöistä sekä tehdä ehdotuksia ESR-hallinnon ja projektitoiminnan kehittämiseksi.

Selvitys valmistui jo toukokuussa 2004. Tätä monilla tavoin varsin kriittistä ja hyviä kehittämissuhteita sisältänyttä ja yhteiskunnallisestikin merkittävää raporttia ei suinkaan tuolloin julkistettu. Tutkimuksen tilaaja päätti liittää raporttiin osan, jossa sinänsä tarpeellisesti arvioitiin suositusten realistisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta ja tehtiin esitykset

tarvittaviksi jatkotoimiksi. Näitä käsiteltiin 15 kuukautta myöhemmin itse raportin valmistumisesta, eikä raporttia marraskuun 2005 loppuun mennessä oltu saatettu julkisuuteen.³

Tällainen tietoa panttaava toiminta ei tietysti avoimeen ja tehokkaaseen hallinnointiin saisi kuulua. ESR ja sen mittava rahankäyttö ei voi olla vain jonkin ministeriön ja jonkin sen osan ”perhepiiriasiaa”. Levittämällä tietoa tutkimustuloksista voidaan saada järkevää palautetta ja siten parannusta asioiden tilaan. Millaisia tuloksia tutkimuksesta sitten saatiin? LTT-Tutkimus Oy kertoo tiivistelmässä muun muassa seuraavaa⁴:

”Itse aiheutettu kansallinen hallintobyrokratia on usein mielletty keskeisimmäksi syyksi Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 - ohjelman toteutusta hankaloittaville ongelmille. ESR-toimeenpanoa ja yritysten mukanaoloa hankaloittavien tekijöiden taustalla on tämän selvityksen perusteella kuitenkin erilaisia toisiinsa kytkeytyviä syitä ja ongelmien syy-seuraussuhteita, jotka osaltaan luovat mielikuvaa tehottomasta ja byrokraattisesta hallinnosta. Hallinnollisia ongelmia ovat aiheuttaneet erityisesti ESR-projektitoimintaa koskevan säädöspohjan runsaus ja hajanaisuus, säännösten ohjeistuksen ja tulkinnan vaikeudet, lähtökohtaisesti suuria toimintatapaeroja sisältävä ESR:n hajautettu hallinto- ja toimeenpanojärjestelmä sekä osittain myös väärät käsitykset ja mielikuvat ESR-hallinnosta. ESR-hallintoviranomaiset sekä projektitoteuttajat joutuvat toimimaan haasteellisessa säännösten, strategioiden ja erilaisten hallintokulttuurien ja -käytäntöjen määrittämässä toimintaympäristössä, jossa toimintaedellytykset joustavalle, tehokkaalle ja asiakaslähtöiselle toiminnalle ovat varsin kapeat.

Hanketasolla ongelmat näkyvät yrityksiin päin pahimmillaan muun muassa pitkittyneinä valmisteluajoina ja käytännön toimien aloittamisen viivästymisenä, joustamattomina koulutusaikatauluina,

³ Lisäys 9.2.2006: joulukuussa puolitoistavuotias raportti vihdoon painettiin.

⁴ LTT-tutkimus Oy 2004, tekijät: Valtakari, M., Karjalainen, J. ja Kiuru, P.

hankesuunnitelmien ennakoimattomina muutoksina, epävarmuutena käytettävästä kouluttajasta sekä hankesisältöjen tarjontalähtöisyytenä.”

Erilaiset todella pahat, jopa puolentoista vuoden viiveet maksatussissa hankkeen toteuttajille eivät ole vain yrityksiin kohdistuvia. Niistä on myös useilla sosiaali- ja terveysalan ynnä muilla järjestöillä karvaita kokemuksia. Erityisesti jälkimmäisessä on monien havaintojen mukaan ”ansioitunut” sosiaali- ja terveysministeriö. Tulevaisuuteen tähtäävinä johtopäätöksinä raportti toteaa muun muassa:

”Tämän ohjelmakauden aikana säännöksiin perustuvien rakenteellisten muutosten teko ESR:n hallintojärjestelmään on hankalaa – käytännössä mahdotonta. Yksittäisiin ongelmiin voidaan sen sijaan tarttua välittömästi, muun muassa selkeyttämällä ja yhdenmukaistamalla viranomaisohjeistusta, ottamalla käyttöön säädösten mukaisia joustavia hallintomenettelyjä ja hyviä käytäntöjä, kehittämällä asiakaslähtöisempiä projektikäytäntöjä, tiedotuksen ja koulutuksen keinoin sekä kehittämällä edelleen eri toimijoiden välistä vuorovaikusta ja keskinäistä työnjakoa.

Yritykset toimivat lähtökohtaisesti hyvin monenlaisissa rooleissa ESR-toiminnassa. Yritykset ovat muun muassa projektien toteuttajina, projektien kohteena ja hyödynsaajina, potentiaalisina työnantajina sekä muun tyyppisissä sidosryhmärooleissa. ESR:n suhde yrityksiin on kuitenkin osin jäsentymätön, mikä näkyy muun muassa yritysten roolin profiloitumattomuutena ja yhteisen kielen löytämisen vaikeutena. ESR:n toteutuksen lähtökohdiksi tarvittaisiin selkeämpää asiakasstrategiaa.

Seuraavan ohjelmakauden valmistelussa tulisi ESR:n hallinto- ja toimeenpanojärjestelmän rakenteellista kehittämistä pohtia sisäisen toteutustavan ja ohjauksen lisäksi erityisesti tarkoituksenmukaisen hallinnonalakohtaisen fokuksinnin sekä asiakkuuden näkökulmasta.”

Arviointi on samansuuntainen jäljempänä esitettävien valtiovarainministeriön syksyltä 2005 olevien kannanottojen kanssa.

Mitä mieltä Brysselissä ollaan?

EU:n komission ja sen tarkastuselinten mielipide ja kannanotot ovat mielestäni tärkeitä – eivät pelkästään varainkäytön valvonnan ongelmien korjaamisessa ja väärinkäytösten estämisessä, vaan myös laajemmin. Vaikka muodollista ajatustapaa edustavien, erityisesti omia rakennerahastoreviirejään puolustavien virkamiesten kanta on, että Brysselin mielipidettä hallinnon järjestämistavoista ei tarvitse noteerata, niin ei se turhaakaan olisi. Onhan esimerkiksi EU:n tarkastajilla useimmiten kokemusta ja näkemystä useiden maiden rahastohallinnoinnista ja hallinnointijärjestelmän ehkä jo sellaisenaan aiheuttamien riskien vakavuudesta.

Työministeriön sisäisen tarkastuksen marraskuussa 2003 järjestämässä lähes 200 osallistujaa ”kentältä” koonneessa vuosittaisessa koulutustilaisuudessa komission ESR-tarkastuksiin useissa maissa perehtynyt komission tarkastaja *Dirk Coddé* totesi muun muassa seuraavaa⁵: ”Suomessa on toteutettu ESR-ohjelmia kahdeksan vuoden ajan. Samat ongelmat tulevat tarkastuksissa vastaan vuosi toisensa jälkeen. Olemme ’ymmärtäneet’ Suomea ja katsoneet puutteita läpi sormien EU:hun liittymisen jälkeisinä vuosina. Ymmärtämisen aikakausi on nyt ohi. TE-keskukset ja muut toimijat ovat saaneet kaikki tarvittavat ohjeet ministeriöltä, ja nyt nämä ohjeet on vihdoinkin pantava täytäntöön.”

Coddé korosti voimakkaasti, että olisi Suomen etu toteuttaa hankkeet niin, että EU-komission ei tarvitse periä myönnettyjä rahoja takaisin tai pysäyttää niiden maksatuksia puutteellisen hallinnoinnin vuoksi. Coddé totesi: ”Teillä suomalaisilla on erityistaito tehdä nämä asiat monimutkaisesti. Täällä tunnutaan ajattelevan: Miksi tehdä helposti, kun voi tehdä monimutkaisesti. Suomalaisissa ESR-hankkeissa on yleensä monia rahoittajatahoja, joiden välillä ei ole riittävästi koordinointia ja yhteistyötä. Mitä enemmän hankkeissa on toimijoita ja rahoittajatahoja, sitä vaikeampi on käsitellä asioita sekä valvoa mitä on todella tehty...Tämä monimutkaisuus on tuonut mukanaan hankkeille myös pitkän päätöksenteko-

⁵ Kaikkien seuraavien lainausten (Coddé, Kimmonen, Sahavirta) lähteenä on työministeriön Työelämä-lehti 6/2003, jossa kyseessä olevan koulutustilaisuuden alustajien haastattelut julkaistiin ennakkoon tarkistettuina.

prosessin. Se on aiheuttanut muun muassa projektihakemusten myöhästymisiä määrärajoista ja myöhästyneiden hakemusten hylkäämistä.”

Coddén mukaan ”kaikissa TE-keskuksissa ei ole selvästikään sisäistetty, mitä EU-hankkeissa noudatettavalla EU-säädösten mukaisella hyväksyttävien, todellisten kustannusten (real costs) periaatteella tarkoitetaan. Hankkeissa on muun muassa laskettu epämääräisiä marginaali- ja kateprosentteja kustannuksille, vaikka laskentaperiaatteena pitää aina olla *vain*⁶ hankkeen todellinen maksettu ja hyväksyttävä kustannus.”

Lisäksi erityisesti ESR-hankkeiden kilpailuttamisessa on tarkastajien mukaan suuria puutteita monilla alueilla ja eri viranomaisissa. ”Käytännössä nämä virheet ovat merkinneet sekä EU:lle että Suomelle taloudellisia menetyksiä. Yleinen puute ESR-hankkeissa on Euroopan komission tarkastajien (ja Valtiontalouden tarkastusviraston) mukaan puutteellinen hankkeiden dokumentointi. Huonosti dokumentoidusta hankearviosta ei käy ilmi, kuka on tehnyt, mitä, milloin ja miten. Tämä tekee projektien tarkastuksen vaikeaksi. Lisäksi maksatustapahtumien valvonta on usein itse maksun suorittavalla henkilöllä, mikä ei ole hyväksyttävää.”

Samassa tilaisuudessa Coddén valitettavan aiheelliset julistukset saivat tukea valtiontalouden tarkastusviraston *Marjatta Kimmoselta*. Hän on erityisesti perehtynyt TE-keskusten toimintaan ja vastaa nyttemmin ylijohantajana VTV:ssa tilintarkastuksen toimintayksiköstä. Kimmonen totesi, että rahastovaroin tehtyjen hankkeiden ja hankintojen organisointi on ollut hajanaista ja hankintasäännösten noudattamisessa on ollut puutteita. ”Hankkeita ei ole läheskään aina kilpailutettu, kuten säännökset edellyttävät. Kilpailuttamatta jättämistä näyttää seuraavan putki, jossa on ongelmia kautta linjan aina maksatukseen saakka.”

”Väärinkäytökset ovat promilleluokkaa”

Näin totesi parisen vuotta sitten vahvasti vähätellen eräs TE-keskus johtaja puolustaessaan julkisuudessa kestävämmän perustein heikkoa asioiden hoitoa.

⁶ Kirjoittajan lisäys.

Jos rakennerahastopolitiikan oikeellisuutta arvioitaisiin vain tehtyjen poliisitutkintapyyntöjen, hallinnollisten takaisinperintöjen saati oikeudenkäyntien määrällä, näyttäisivät asiat auvoisilta. Sillä niin vähän ilmitulleita tapauksia on. Lainattakoon kuitenkin valtiosyyttäjä *Ritva Sahavirtaa* samasta edellä mainitusta koulutustilaisuudesta: ”Suomessa tehdään erittäin vähän avustuspetostutkintapyyntöjä EU:n rakennerahastojen avustuksista. Syyttäjän näkökulmasta on kuitenkin vaikea uskoa, että avustuspetoksia ei tehtäisi. Vertailukohtana voidaan käyttää verotuksen väärinkäytöksiä, joista tehdään huomattavasti enemmän rikosilmoituksia. Kyseessä on sama kohderyhmä, joten petoksia voidaan perustellusti olettaa tehtävän myös avustusten osalta”. Sahavirta tarjosi selitykseksi ongelmia väärinkäytösten tunnistamisessa ja havaitsemisessa.

”Virkamiehet eivät nähtävästi huomaa tehtyjä väärinkäytöksiä, joten valvontajärjestelmää pitää parantaa.” Sahavirta korosti myös: ”Virkamiehellä on virkavelvollisuus tehdä rikosilmoitus, jos hänellä on syytä epäillä avustusten väärinkäyttöä. Laki rinnastaa avustusten väärinkäytön rikoksena petokseen. Avustuspetoksesta on maksimi rangaistus kaksi vuotta vankeutta ja törkeästä avustuspetoksesta neljä vuotta vankeutta. Törkeän avustuspetoksen raja on noin 17 000 euron suuruudessa hyödyssä. Petoksen yritys rangaistaan samalla asteikolla kuin toteutettu petos”.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on itsekkin järjestänyt syyttäjille ja muun muassa TE-keskusten johtajille ja lääninhallitusten edustajille koulutusta. Virikkeenä on ollut muun muassa erään suomalaisen syyttäjän havainnot työssään Euroopan unionin petoksantorjuntayksikössä Olafissa noin neljä vuotta sitten. Hän oli kertomansa mukaan saanut hävetä, kun Suomen rahastoviranomaiset tekivät uskomattoman vähän EU-lainsäädännössä edellytetyjä niin sanottuja sääntöjenvastaisuusilmoituksia Olafille. Euroopan ”rehellisimmät” maat olivat Kreikka ja Suomi.

Suomessahan pelin henki rahastovastuussa olevien useiden virkamiesten piirissä oli pitkään ja aivan viime vuosiin asti se, ettei pidäkään ilmoittaa väärinkäytöshavainnoista. Lapsellisesti kuviteltiin, että pistämällä pää pensaaseen ministeriön, TE-keskuksen, lääninhallituksen, maakuntien liiton tai muun maine säilyy puhtaana. Perimmiltään on kuitenkin kysymys itsekkäästi omasta maineesta ja virkaurasta. Joskus myös

esimiesten pelosta. Esimies saattaa antaa ymmärtää ”ettei tässä nyt tarvi niuhottaa”. Alainen varmaan myös muistaa olevansa määräaikainen.

Työministeriöllä oli epäkiitollinen tehtävä toimia – onneksi VM:n ja Olafin henkisellä tuella – päänavaajana. Niinpä työministeriön ESR-ilmoitukset Olafille muodostivat pitkään valtaosan kaikista Suomen sääntöjenvastaisuusilmoituksista. Sitä vastoin sisäministeriön vastuulla olevat tuhannet EAKR-hankkeet olivat lähes aina ongelmattomia. Tämä oli tietysti ristiriidassa muun muassa sisäministeriön poliisihallintoroolin ja sen maakuntien varainkäytön valvojan aseman kanssa. Sittenkin korjausta on muun muassa VM:n vaatimuksesta tapahtunut selvästi.

Olafilla on siis roolinsa muun muassa sen ottaessa vastaan, valvoessa ja toivottavasti analysoidessa nämä sääntöjen vastaisuudet. Suomen viranomaisten tekemät tai teettämät tarkastukset tai valvonta aiheuttivat esimerkiksi vuonna 2004 noin 40 kertaa tarpeen ilmoittaa epäillyistä väärinkäytöksistä ⁷ (näistä EAKR 14 ja ESR 21).

Tarkastusvelvoitteesta ja toteutustavoista

EU:n jäsenvaltioiden on niin sanotun valvonta-asetuksen (komission asetus 438/2001) perusteella järjestettävä tuettujen toimenpiteiden ja niistä aiheutuneiden menojen tosiasiallisuuden sekä sääntöjen mukaisuuden varmentaminen. Edelleen on järjestettävä niin sanotut viiden prosentin tarkastukset, niin sanotut järjestelmätarkastukset sekä huolehdittava virheiden ja väärinkäytöstopauisten ilmoittamisesta OLAF:lle.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä että erityisesti rahastovastuussa olevien ministeriöiden (SM; MMM; TM) on tullut järjestää joko itse tai ostopalveluina tarkastuksia hankkeisiin niin, että tarkastukset kattavat ohjelmakauden aikana viisi prosenttia hankkeista. Tarkastusten tulee kattaa hankkeet muun muassa ohjelmittain ja myös alueittain edustavasti.

⁷ Tässä tarkoitettu ”väärinkäytösten” määritelmä on vahvistettu asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 i artiklan 2 kohdassa: ”väärinkäytösten tunnusmerkit” toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännösten tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinkoa yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”.

Vastoin syystä tai toisesta syntyynyttä tai jopa tarkoituksellisesti lietsottua mielikuvaa, tarkastusten määrät ovat varsin vähäisiä: vain joka kahdeskymmenes hanke tarkastetaan. Esimerkiksi vuonna 2004 näitä otantatarkastuksia toteutettiin ESR:n osalta seuraavasti

Taulukko 14.1. ESR:n otantatarkastukset toteuttaja ministeriöittäin vuonna 2004

Ministeriö	Toteutuneet kpl	Suunnitellut ⁸ kpl
Työministeriö	41	52
Opetusministeriö	27	34
Kauppa- ja teollisuusministeriö	8	12
Sisäasiainministeriö	6	7
Sosiaali- ja terveysministeriö	5	5
Yhteensä	87	110

Ammattitaitoisena ostopalveluna tarkastusten kustannus on esimerkiksi työministeriössä noin 400 000 euroa vuodessa. Tämä on paljon vähemmän, kuin mitä virallistenkin tietojen mukaan menetetään väärinkäytösinä. Valtio kattaa kustannukset ”palautuksina” eli takaisinperintöinä.

Lisäksi EU edellyttää, että rahastovarojen hallinnointiketjuissa olevien organisaatioiden ohjaus-, valvonta-, tarkastus-, maksatus- ynnä muut järjestelmät tarkastetaan. Käytännössä kussakin organisaatiossa näin tehdään kerran, enintään kaksi kertaa ohjelmakaudella. Järjestelmätarkastukset koskevat siis muun muassa TE-keskuksia, maakuntien liittoja, lääninhallituksia ja tietysti yllä olevia ministeriöitä. Näihin tarkastuksiin käytetään kaikkien rahastojen osalta käsittääkseni enintään 150 päivää. Tarkastuksia ei siis tehdä suinkaan liikaa, ja puutteita ja suoranaista valvonnan laiminlyöntiä ilmenee edelleenkin.

Lisäksi paikan päällä (”on the spot”) toteutettavat varmennukset tulisi tehdä ainakin kaikkiin yli 800 000 euron arvoisiin hankkeisiin⁹. Tarkistusrajaksi otettu euromäärä on ehdottomasti liian korkea.

⁸ Eri syistä osa on siirtynyt vuoden 2005 alkuun.

⁹ Työministeriön ohje 17.12.2002.

Asetetulla rajalla ei tosin näytä olevan merkitystä. Liian harvoin valvonnasta vastuussa olevat tahot – TE-keskus, lääninhallitus tai joskus myös työvoimatoimisto – menevät todella katsomaan ”mitä siellä nyt oikein tapahtuu”. Tosin tältäkin osin pohjanoteerauksista on paljonkin edistytty. Varsin tuoreen tiedon mukaan joka neljäs hanke tarkistetaan tavalla tai toisella. Tarkistusten hyödyksi eivät jää vain valvonnan välittömät ja välilliset, ennaltaehkäisevät vaikutukset. Samalla saadaan arvokasta tietoa projektista ja voidaan toteuttaa EU:nkin toivomaa tulosten hyödyntämistä ja levittämistä.

Komission tarkastuksia valitettavan harvoin

Edellä kuvaillun niin sanotun kansallisen tarkastuksen lisäksi komission asianomaiset tarkastusyksiköt tekevät maakohtaisia sekä hankkeiden että hallintojärjestelmien tarkastuksia. Vastoin luuloa, näitä ei todellakaan ole massiivisia määriä. Yleensä 3–5 päivää kerrallaan kestäviä, ministeriöiden lisäksi alueille suuntautuvia tarkastuksia on ESR:n osalta vain kaksi vuodessa.

Tarkastukset ovat varsin opettavaisia ja palautetta saadaan välittömästi – jo ennen kuukausien päästä tulevaa virallista raporttia. Näin myös korjaukset voidaan aloittaa välittömästi, jos halutaan. Kaikki eivät halua, ja jopa erään ministeriön tarkastaja taannoin ihmetteli ääneen ”kiirettä”, kun työministeriön edustajana en sallinut, että asianomainen viranomainen jäisi odottelemaan puoli vuotta ennen huomattavien puutteiden korjaamisen käynnistämistä. Kysymys ei ollut sattumasta. Äskettäin samainen tarkastaja opasti huolestuneena kollegaansa ”ettei tarkastajan pidä kaikkea havaita, muuten hallinto tukehtuu.”

Komission tarkastusten ehkä suurimpia merkityksiä on ollut niiden ryhdistävä ja ohjaava vaikutus. On hitaasti, mutta varmasti jouduttu myöntämään, että emme ole Suomessa sen enempää ainutlaatuisen skarppeja hallinnoitsijoita kuin viimeisen päälle rehellisiä arkkienkeleitä. Alkuun tosiaan ehkä aidostikin uskottiin – ja sen tyhmänröyhkeimmät virkamiehet komission edustajille myös sanoivat – ”Välimerenmaissa huijataan, Suomessa ei”. Kun EU-vieraat – jotka olivat kiertäneet muutamakin kuin Suomessa tahkoa – olivat tätä muutaman vuoden kuunnelleet,

eräs lopulta tokaisi: ”Taitaa se eteläisen Euroopan raja olla siirtynyt napapiirille”.

Aivan ensimmäisessä komission tarkastuksessa vuonna 1995 kävi minullekin opettavaisesti. Tarkastaja *Molineux* oli lähdössä yläkoillisen suuntaan. Opastin kertomalla, että kunnat ovat niin hyvin hallinnoituja Suomessa, että kyllä ne EU-hankkeet varmaan kunnossa ovat. Palattuaan tarkastaja kertoi erään kunnan muun muassa hankkineen täysin vastoin EU-säädöksiä ja tietysti EU:n varoilla useita tietokoneita opetusvirastoon.

Kymmeniä ja kymmeniä kertoja sama on sitten eri muunnelmin toistunut: rehelliset virkamiehet eivät huiputa EU:lta itselleen vaan työantajaorganisaatiolleen. Maksumiehinä ovat tietysti myös suomalaiset.

Keskeisiä tarkastustuloksia ja tarkastusten suhde komissioon

Seuraavassa keskityn pääasiassa työministeriön molempina ohjelmakausina teettämien noin 250 systemaattisen hanketarkastuksen (niin sanotut 5 %:n tarkastukset) tuloksiin. Neljä viidestä on ESR-hankkeiden tarkastuksia ja loput pääosin EAKR-hankkeiden tarkastuksia. Tarkastukset on tehnyt ostopalveluina Oy Auditor Ab työministeriön vuosittain laatiman tarkastussuunnitelman pohjalta.

Prosessiin kuuluu, että ESR-rahastovastuussa oleva työministeriö laatii vuosittain Suomen valtion puolesta ilmoituksen hallinto- ja valvonta-asetuksen soveltamisen onnistumisesta. Tässä käytetty tuorein kertomus on päivätty 15.7.2005. Kertomuksessa työministeriö raportoi ja analysoi ESR-varoja käyttäneiden ministeriöiden ja lääninhallitusten tarkastusraportit. Työministeriön on näiden tulosten pohjalta raportoitava komissiolle EU-varojen käytön, valvonnan ja tarkastuksen tilasta sekä takaisinperinnästä.

Suomen valtion – niin julkisten varojen asiallisen käytön kuin jäsenvaltion maineen – kannalta on myös ratkaisevan tärkeää, millaisen EU:n lainsäädännön edellyttämän loppulausuman kunkin ohjelmakauden päätteeksi riippumaton sisäinen tarkastus voi antaa. Monelle hallintomiehelle ja -naiselle tuntui aikanaan olleen yllätys, ettei tällaiseksi vakuutuk-

seksi riitä: ”Tilit on käyty läpi ja meistä tuntuu siltä, että kaikki on kunnossa.” Tarkastusten määrät, toteutustavat, tulokset, takaisinperinnät, poliisitutkinnat, oikeudenkäyntien tulokset ja niin edelleen tulee raportoida ja nojautua niistä analysoituun kuvaan ennen puoltavan lausuman antamista.

Viimeiseksi vielä Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin (ECA) tarkastaa, että sekä Suomi että komission asianomaiset elimet ovat toimineet oikein. Tilintarkastustuomioistuin on vastuussa ja raportoi EU:n parlamentille. Esimerkiksi edellisen, vuonna 1999 päättyneen ja vuoden 2003 helmikuussa suljetun ohjelmakauden tilintarkastustuomioistuin tarkasti vasta syksyllä 2004 ja talvella 2005. Tarkastukset kestivät yhteensä kolme viikkoa ja suuntautuivat eri puolelle Suomea. Kaikkia jäsenmaita koskeva tilintarkastustuomioistuimen raportti EU:n parlamentille julkistettiin marraskuussa 2005. Sen johtopäätöksistä hieman jäljempänä.

Edellä mainittujen 253 hanketarkastuksen tulokset vuosilta 1999–2000 jakautuivat seuraavilla tavoilla ministeriöiden sisäisten tarkastajien laatiman yhteisesti käytetyn luokituksen mukaan¹⁰:

¹⁰ Vuosittain em. tarkastukset jakautuivat seuraavasti: 1999: 36 projektia, 2000: 56, 2001: 24, 2002: 38, 2003: 45, ja 2004: 54. Tarkennus: Vuonna 2004 asianomaiset tarkastukset luokiteltiin ministeriöiden sisäisten tarkastajien uuden luokitussuosituksen mukaan neljään luokkaan. Näistä 1 ja 2 ovat edelleen samoja, mutta 3 ja 4 luokka ovat seuraavat: (3) ”hankkeen hallinnoinnissa tai toteuttamisessa on ollut puutteita tai virheitä, joiden osalta rahoittajaviranomaisen edellytetään ryhtyvän tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin hankkeen kustannusten tukikelpoisuuden varmistamiseksi” ja (4) ”hankkeen hallinnoinnissa ja/tai toteuttamisessa on ilmennyt puutteita, jotka edellyttävät rahoittajaviranomaisten selvittävän edellytykset maksetun tuen osittaiseen tai täydelliseen takaisinperintään sekä ryhtyvän muihin tarvittaviin toimenpiteisiin.” Taulukossa vuoden 2004 osalta Audiatorin tarkastajien loppupäätelmäruksauksista on ryhmät 3 ja 4 yhdistetty. Lähdedokumentit ovat: ”Työhallinnon ESR-, EAKR- ja ERF-projektien tarkastaminen vuonna 2003” (Oy Audiator Ab, toukokuu 2004) ja samanniminen raportti vuodesta 2004 (toukokuu 2005). Raportit ovat vapaasti saatavissa työministeriöstä.

Taulukko 14.2. Hanketarkastustulosten jakautuminen

Luokka ja luokitteluperuste	kpl	%
1: Hankkeen toteuttamisessa tai tilityksissä ei ole todettu olennaista huomautettavaa.	56	22
2: Hankkeen toteuttamisessa tai tilityksissä on liitteessä mainittuja puutteita, joiden osalta ao. viranomaisen edellytetään ryhtyvän korjaaviin toimenpiteisiin.	75	30
3: Hankkeen toteutuksessa on ilmennyt liitteessä mainittuja puutteita, jotka edellyttävät asianomaisen viranomaisen selvittävän edellytykset maksetun tuen osittaiseen tai täydelliseen takaisinperintään.	122	48
Yhteensä	253	100

Tulosten luulisi jo ajat sitten hätkähdyttäneen korkeimpiakin päätöksentekijöitä. Nehän tarkoittavat sitä, että lähes joka toinen hanke on sisältänyt niin merkittäviä puutteita, että rahoittajan jatkoselvittelyssä on mitä todennäköisimmin pitänyt periä osa rahoista takaisin. Ja näinhän toki usein on menetelty, mutta ei läheskään aina.

Eräissä aika huomattavissakin tapauksissa on päädytty hallinto-oikeuteen, jos hankkeen toteuttaja ei ole sopupeliin suostunut. Yleensä jutut on voitettu. Työministeriön osalta suurin hallinto-oikeuteen viety ja valtiolle tuomittu takaisinperintä oli lähes 400 000 euroa.

Toinen tapa on vähentää perusteettomasti maksetut erät hankkeen seuraavista maksatuksista. Kun vain takaisinperinnät tilastoituvat ja raportoidaan komissioon asti, ei maksuoikaisuissa yleensä näin tapahdu. Tämä on eräs tekijä, joka jättää peittoon ehkä huomattavankin osan tosiasiallisesti takaisinperittävästä summasta ja näin tulos näyttää mukavasti paremmalta. Kuluvan vuoden aikana ainakin työministeriö on lähtenyt tätäkin asiantilaa korjaamaan.

Menetyksiä ei ole kunnolla arvioitu

Tarkastusten perusteella ensimmäisen ohjelmakauden aikana huolestuttavimpaan eli 3. luokkaan sisältyi siis jopa hieman yli puolet hankkeista. Se olisi saattanut tarkoittaa, että jopa noin 2000 ESR-hanketta oli rahojen ja/tai toimintojen osalta niin heikosti hoidettuja ja valvottuja, että Suomen ja EU:n veronmaksajien (ja vähemmässä määrässä kuntien, yritysten ja järjestöjen) rahaa ”paloi” todella mittavasti. Tietenkään rahassa mitattuna menetykset eivät sentään ole olleet edes teoreettisesti puolet varainkäytöstä, vaan jokin osa tästä.

Promillemääristä ei kuitenkaan ikävä kyllä ole kyse. Niin hämmästyttävältä kuin se saattaa kuulostaa, ei esimerkiksi minulta kukaan valtion hallinnossa ole kysynyt edes ”leikillään”, minkä suuruisia menetykset ovat olleet (ja tulevat tälläkin ohjelmakaudella vielä osittain olemaan). Enkä tiedä tätä muiltakaan asiantuntijoilta kysytyn. Syy on mielestäni ilmeinen ja ikävä: totuutta ei haluta tietää. Valistuneen arvaukseni mukaan menetykset ovat olleet EU:n ja Suomen valtion rahoituksen osalta yli 500 miljoonaa euroa, kattaen molemmat ohjelmakaudet.

Rikollisesti eli yleensä avustuspetoksin menetetyiksi voisoin arvioida tästä vähintään kymmenyksen. Vuositasolla tämä tarkoittaisi noin 5 miljoonaa euroa. Määrä saattaa kuitenkin olla huomattavastikin suurempi, moninkertainen.

Summia ei pystytä selvittämään yksinkertaisesti siksi, ettei edes poliisitutkintapyynnöjä tehdä siten, kun pitäisi. Ja usein tehdytkin tutkintapyynnot ovat olleet kovan työn takana ja sisällöltään jopa vesitettyjä. Poliisitutkinnoissakin saatetaan pahimmillaan toimia vastapuolen eduksi.

Takaisinperinnätkin saatetaan ”unohtaa”, pitkittää tai alimitoittaa, tulkitaan erilaisia menoeriä ja niihin liittyviä suoritteita (esimerkiksi konsultointi, koulutuspäivä, tutorointi, työharjoittelu, osallistujamäärä) hankkeen toteuttajan kannalta suotuisasti. Näin omakin vastuu vähenee, jos nyt vastuuseen joku joutuisi.

On ällistyttävää, että jossain ääritapauksissa hämärämiehet saavat ihan kunnialliset ja pätevän oloiset virkamiehet ja -naiset lähettelemään jopa ”takuukirjeitä”. Osin toki omienkin laiminlyöntien peittämiseksi.

Kuitenkin parannusta on todella paljon tapahtunut, lähtötaso tosin oli heikko. Ennen kaikkea siihen on vaikuttanut se, että useimmat valvontaviranomaiset ja niiden henkilöstö pyrkivät olemaan aiempaa tarkempia ja puuttumaan ajoissa tilanteeseen. Eikä kaikkea hömppää enää edes hankkeiksi hyväksytä, ollaan tarkempia jo päätösvaiheessa. Julki-suudella, eli monien virkamiesten ja poliitikkojen pelkäämällä ja sadattele-mallakin medialla, on ollut ilmeisen suuri vaikutus tilanteen parantumi- seen. Paljon on myös tehty ohjeistuksen kattavuuden ja selkeyden paran- tamiseksi. On luotu seurantaa palvelevia järjestelmiä kuten ESRA. Pe- rehdytystä ja koulutusta järjestetään.

Vaikka onkin aika epävarmaa arvioida ja luokitella hallinnollisia toimijoita kuten alueorganisaatioita, niin sanoisin, että kolme neljästä toimii jo tyydyttävästi tai hyvin. Käännö – jonka aikaansaaminen näytti uskomattoman vaikealta ilmiselvässä asiassa – on tapahtunut noin vuo- desta 2000 alkaen. ”Omantunnonarimmat” havahtuivat tosin jo aiemmin. Osa terävöityi esimerkiksi työvoimakoulutukseen kohdistuneiden, niin työministeriön kuin valtiontalouden tarkastusviraston, tarkastuksissa ha- vaittujen, puutteiden kuten ”löysien” hankintasopimusten tarkastuksen yhteydessä.

Virheet ovat merkittäviä ja toistuvia

Toisinaan väitetään, että tarkastus kohdistuisi sokeasti vain ”tekniisiin” virheisiin. Tämän mollaamistarkoituksessa esitetyn väitteen haluan jyr- kästi kiistää, ei vain työministeriön vaan myös niiden vastuuorganisaa- tioiden osalta. Toistuvat virheet ovat merkittäviä, vakavia, taloudellisiin menetyksiin johtavia ja usein myös täysin tahallisia. Osassa tapauksista virheet ovat oireita talousrikoksista, avustuspetoksista. Mahtuupa sekaan myös työttömyysturvan väärinkäytöksiä.

Tarkastetussa hankkeessa havaitaan keskimäärin lähemmäs kym- menen raportoitavaa virhettä, eivätkä lukuun sisälly merkityksettömät lasku- tai vastaavat virheet. Yleisimmät virhetyypit ainakin ESR- tarkastuksissa ovat olleet erityisesti koko hankkeen tai alihankintojen kilpailuttamattomuus. Kilpailuttamisen laiminlyönti ei aina tietystikään

johda taloudellisiin menetyksiin, mutta usein kylläkin. Kun ajattelemme rahastojen valtaisia rahankäyttömääriä, niin jo 5–10 prosentinkin kilpailuedut ovat merkittäviä. Ohjelmakaudessa tämä voisi tarkoittaa satojen miljoonien säästöjä.

EU:n ja oma hankintalainsäädäntömme on sitä paitsi varsin selkeä. Pääsääntö on kilpailuttaminen. Vuosia ja vuosia jatkuneet rikkomukset ovat useimmiten olleet tahallisia. Osa on ollut jopa samojen toimijoiden eli hyötyjien kuten eräiden konsulttien osalta vuosia jatkuvaa. Mitään ei kuitenkaan ole tehty asianomaisten virkamiesten/-naisten toiminnan tutkimiseksi, poikkeuksena VTV:n poliisitutkintapyyntö kesäkuussa 2004 ¹¹.

Kilpailutuksen sijasta EU on kuitenkin eräin edellytyksin mahdollistanut suorahankinnan. Tällöin hankintapäätös on pitänyt juridisesti pitävästi perustella (mitä ei läheskään aina tehdä). Suorahankinnassa voidaan sitten hyväksyä vain määritellyt, mielestäni aika selkeät ja arkiälyllä ymmärrettävät menoerät kuten palkat. Niin sanottua katetta ei saa varsinaisesti syntyä. Menojen on oltava paitsi hyväksyttäviä niin myös tosiasiallisesti maksettuja ja tosittain todistettavissa. Vaatimus tositteista on hämmästyttänyt jopa eräitä ESR-hankkeita toteuttaneita valtion viranomaisia, oppilaitoksia ynnä muita. Siis tuiki tavallinen kirjanpidon sääntö. Tämä on tietysti kauheaa byrokratiaa: ”mitä se nyt EU:lle kuuluu mitä minä teen.”

Tyypillinen ja usein tahallinen puute on myös projektityöntekijöiden käyttämän työajan seuranta. Kuta väljemmin se on määritelty, sitä suurempi on riski ylilaskutukseen eli menetyksiin, vaikka valtaosa projektien vetäjistä toimiikin rehellisesti.

Projekteja saatiin varsinkin aiemmin aloittaa jo ennen sopimuksen hyväksymistä tai projektipäätöstä. Sopimuksia on myös liian usein muuteltu löysin perustein ja jälkikäteen, jopa jotta peitettäisiin virheet ja puutteet, kuten saamatta jääneet suoritteet; esimerkiksi oppilastyöpäivät, työharjoittelu, konsultointi.

¹¹ Eräänlainen ennätys on yli kymmenen vuotta jatkunut kavallus, joka sentään johti tutkintaan ja tuomioon, kiitos VTV:n tarkastuksen. Tätäkään organisaatio ei itse havainnut.

Hämmästyttäviä eroja on myös hankkeiden ohjausryhmien asettamisessa ja toiminnassa. Heikoimmillaan ne alkavat toimia vasta kun valvonta on jo puuttunut epäkohtiin. Suostuisitko sinä antamaan omistasi miljoonia vaikka matkailun markkinointiin useiksi vuosiksi siten, että edustajasi käväisisi kerran, pari vuoteen kyselemässä rahankäyttäjiltä, miten menee ja tarvitsetteko lisää. Eräs valvova ”sokea Reeti” pääsi jopa hyväpalkkaiseen ja pysyvään työhön valvottavaan organisaatioon.

Pelkistäen voisi sanoa, että neljä viidennestä epäkohdista, menetyksistä ja jopa väärinkäytöksistä estyisi, jos yllämainittuja, aivan yksinkertaisia perussäännöstöjä noudatettaisiin ja noudattamista valvottaisiin. Ryhtiä tulisi, jos edes kuriositeettina valvova viranomainen ja virkamies joutuisivat vastuuseen edes törkeimpien valvonnan laiminlyöntien tapahduttua. Rikoslaita löytyy tarvittavat pykälät.

Kohti parempaa rahastohallinnointia?

Kaltaisellamme kehittyneellä yhteiskunnalla on onneksi yleensä kyky ennemmin tai myöhemmin käynnistää pahaksi äityneiden epäkohtien korjaaminen. Rakennerahastojen toimintaan on vuosien saatossa tehty kymmenittäin pienehköjä ja merkittäviäkin korjauksia. Niitä ovat aikaansaanneet muun muassa sellaiset virkamiehet – ja ehkä usein virkanaiset – jotka eivät ole viitsineet loputtomasti vain katseella seurata huomattavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen hukka- tai jopa väärinkäyttöä. Ainakin vanhemmista äidinkielen sanakirjoista löytyy vielä sana ”moraali”.

Rahastojen hallinnoinnin yleinen tila on parannuksista huolimatta kuitenkin Brysselistä Helsingin ministeriöiden kautta aina viimeiseen runonlausunta- tai kanootinmelontatapahtumaan paikoin niin huono, että sitä ei voi korjata. Siksi valtiovarainministeriön uusi yksikkö – controller – on kertyneen valtaisan EU-tason ja Suomen omien kymmenen vuoden aikaisten kokemusten pohjalta käynnistänyt ei vain korjaus-, vaan uudelleenrakennustyön. Tähtäimenä on saada asiat vihdoinkin kattavasti kuntoon uuden ohjelmakauden eli vuoden 2007 alkuun mennessä.

Seuraavassa lainataan eräitä ydinkohtia Valtioneuvoston controllerin raporttiluonnoksesta 29.9.2005. Yhdyn niihin omien, ei aivan vähäis-

ten, kokemusteni perusteella melkein pä sataprosenttisesti. Raportin nimi on ”Rakenerahastojen uusi hallinto- ja valvontajärjestelmä” ja sen laatijat ovat valtioneuvoston controller *Tuomas Pöysti* ja apulaiscontroller *Soili Vasikainen*.

Nykyjärjestelmän ongelmista ja kehittämistarpeista todetaan muun muassa seuraavaa:

”Kuluvalla ohjelmakaudella Suomen kansallinen rakenerahastojen hallinnoinnin laatu on parantunut ensimmäiseen rahastokauteen verrattuna. Taustalla on kokemuksen kertyminen rakenerahastotoiminnasta. Rakenerahastolain johdosta parempi säädöspohja on myös antanut puitteet rahastotoiminnalle.”

”Myönteisestä kehityksestä huolimatta hallintojärjestelmä on monessa eri yhteydessä todettu sekavaksi ja huonosti toimivaksi. Komission edustajat ovat useissa yhteyksissä huomauttaneet siitä, että Suomen rakenerahastojen hallinnointimalli on liian monimutkainen ja toimijoita on liian paljon. Ongelmatilanteissa keskustelu ajautuu helposti valta- ja vastuusuhteiden käsittelyyn ja varsinaiset ongelmat jäävät ratkaisematta.”

”Olli-Pekka Viinamäki on väitöskirjassaan ’A Theory of Coordination and Its Implications on EU Structural Policy’ vertaillut Suomen, Irlannin ja Ruotsin rakenerahastojen hallinnointimalleja. Suomen ongelmaksi on todettu fragmentoituminen, joka johtuu tiukasta pitäytymisestä hallinnonaloittaisessa jaossa. Lisäksi ongelmia aiheuttavat suositusten ja tulkintojen moninaisuus, täytäntöönpanoviranomaisten suuri määrä sekä raportoinnin ja tiedon keruun moninaisuus. Tietoa ja osaamista tulisi keskittää nykyistä suurempiin yksiköihin eli ministeriötasolla rakenerahastotoimet tulisi keskittää yhteen yksikköön. Nykyisin Suomessa on runsaat 50 valtion aluetason viranomaista tekemässä päätöksiä EU-varojen käytöstä. Näiden välittävien viranomaisten määrää tulisi vähentää.”

”Nykyjärjestelmän sektorikohtainen ja alueellinen määrärahojen jako on johtanut siihen, että yksittäiset toteutettavat hankkeet ovat väistämättä pieniä ja niiden todellinen merkitys alueen kehittämi-

selle siten vähäinen. Lisäksi alueellisten rakennerahasto-ohjelmien yhteys kansalliseen alueiden kehittämiseen sekä yhteiskuntapolitiikan strategioihin on arvioitu puutteelliseksi.”

”Nykyjärjestelmän merkittävänä haittana on se, että rakennerahastovarojen hallinto on alkanut selvästi eriytyä muusta valtion- ja kuntahallinnosta omaksi erityisalueekseen, joka toimii muusta hallinnosta ja sen strategisista tavoitteista erillään. Myös henkilöiden osaaminen alkaa yhä vahvemmin eriytyä.”

”Varojen kierrättämisellä ohjelmatavoitteen hallintoviranomaisena toimivasta ministeriöstä hankkeiden toteuttamisesta vastaavan hallinnonalan ministeriön kautta pyrittiin siihen, että EU-rahoitus tulisi selkeästi osaksi asianomaisen hallinnonalan ohjausta ja strategista suunnittelua. Tällaisen hallintojärjestelmän luomisen taustalla oli myös ministeriöiden reviiriajattelu ja se, ettei Suomen liittyessä Euroopan unioniin haluttu luoda erillisiä järjestelmiä EU-rakennerahastotukien hallintoa varten eikä varsinkaan tarkastella siinä yhteydessä kriittisestikin ministeriöiden toimiala- ja tehtäväjakoa.”

”Valtioneuvoston controller on vuodelta 2004 annetun valtion tilinpäätöskertomuksen (K11/2005 vp) tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä antamassaan arviointi- ja vahvistuslausumassa todennut, että EU-varojen käytön ja yleensä valtionapujen vaikuttavuustiedoissa oli selkeitä puutteita. Tilinpäätöskertomuksessa ei siten ollut oikeita ja riittäviä tietoja rakennerahastotoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Rakennerahastojen vaikuttavuusraportoinnissa on myös luotettavuuden ongelmia. Ohjelmien tavoitteet antavat yleiseen alueelliseen talous- ja työllisyystilastoihin verrattuna kovin myönteisen kuvan. Olisikin tarpeen tutkia tarkemmin rakennerahastorahoituksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta.”

”Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2004 käsitelleet Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastohankkeiden toimeenpanoa ja hallinnointia opetusministeriön hallinnonalalla. Valtiontilin-

tarkastajat toteavat, että sekä rahoitus- että maksatuspäättösten valmistelu on edelleen liian hidasta. Päätöksiä joudutaan pahimmillaan odottamaan kaksikin vuotta hakemuksen jättämisen jälkeen.”

”Tehtävä- ja toimialajako ministeriöiden välillä ei ole kaikilta osin käytännössä tarkoituksenmukainen ainakaan kaikilla kriteereillä. Tämä koskee erityisesti tavoitteita 1 ja 2 edistävien ohjelmien hallinnointia. Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettavan tuen suurin myöntäjä on kauppa- ja teollisuusministeriö vaikka hallintoviranomaisena toimii sisäasiainministeriö.”

”Tämä rahoituksen kohdentuminen vahvasti kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle herättää väistämättä kysymyksen siitä, onko nykyinen hallintoviranomaisen tehtävien jako ministeriöiden kesken tarkoituksenmukainen. Vastaavasti voidaan myös kysyä, onko sisäasiainministeriön, työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä opetusministeriön välinen työnjako ja rahaston hallintotehtävien hajautuminen kaikkiin mainittuihin ministeriöihin tehokkain tapa järjestää hallintotoiminta ja onko tällainen hajanaisuus rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta arvioituna tarkoituksenmukaista.”

”Euroopan komission aluepolitiikan pääosaston teki järjestelmätarkastuksen Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa syyskuussa 2004. Tarkastuksen aiheena oli hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuus EAKR:n tuella toteutetuissa hankkeissa. Komission yleinen päätelmä tarkastuksen jälkeen oli, että EAKR:stä maksettavan tuen hallinto- ja valvontajärjestelmät Suomessa eivät anna riittäviä takeita maksatushakemusten virheettömyydestä, asianmukaisuudesta ja tukikelpoisuudesta. Vakavimmat havainnot koskevat maakuntien liittojen toimintaa. Maakunnan liittojen osalta voidaan lisäksi todeta, ettei nykyinen rakennerahastolaki ja aluekehityslaki aseta aluekehitysviranomaisina toimivia liittoja selkeästi tulosvastuuseen ja tilivelvollisiksi sekä samalla myös vastuuseen hallinnon ja valvonnan puutteista mahdollisesti seuraavista rahoituskorjauksista.”

”Suomalaisen sisäisen tarkastuksen ongelmana on jo hallinnon ohuudesta johtuva tarkastusyksiköiden pienuus. Valtaosassa sisä-

sen tarkastuksen yksiköitä ei ole kuin yksi tai kaksi, enintään kolme sisäistä tarkastajaa. Varsinkaan yksin toimiva sisäinen tarkastaja ei, voi, vaikka olisi kuinka korkeatasoinen ja tehokas asiantuntija tahansa, täyttää sisäiselle tarkastukselle säädettyä erittäin laajaa ja vaativaa tehtävää.”

Raportin seuraavat suositukset ovat merkittäviä ja mielestäni varsin toteuttamiskelpoisia. Tämä kuitenkin edellyttää, että poliittinen johtajuus vihdoin uskaltaa ottaa virkamieskoneistoa ja reviiritaisteluitaan käyviä, veronmaksajien edut liian usein unohtavia asianosaisia ministeriöitä ja aluehallintoa niskasta. Ja ensin täytyy tehdä se itselleen.

Otsikkotasolla toimenpide-ehdotukset, joista olen ottanut tähän puolet ja vain keskeisimmät, ovat seuraavat:

- 1) Kansallisen yhteiskuntapolitiikan ja rakennerahastotoiminnan yhteyttä on parannettava kaikilla hallinnon tasoilla.

Rakennerahastostrategiassa on todellakin tarpeen kohdistaa rakennerahastojen toiminta rajattuun määrään toimintalinjoja. Toimintalinjojen sisällön olisi oltava selkeä ja tuettava konkreettisesti keskeisiä kansallisia tavoitteita.

- 2) Rakennerahastotoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta on raportoitava oikeat ja riittävät tiedot.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa on raportoitava selkeämmin ja systemaattisemmin tiedot siitä, mitä EU-rahoituksella on saatu aikaan ja mitä sivuvaikutuksia rahoitetuilla toimenpiteillä on ollut. Mielestäni nykyinen tilanne on pahimmillaan kuin entisestä Neuvostoliitosta: kolhoosi kertoo ylistellen ylöspäin sen, mitä uskotaan toivottavan. Ketju jatkuu Brysseliin asti epätotena.

- 3) Valtioneuvoston tasolla ministeriöiden yhteistyö olisi perusteltua järjestää peruspalveluohjelmassa ja politiikkaohjelmissa kehitetyn mallin mukaisesti.

- 4) Kaikille ohjelmille olisi valtioneuvoston tasolla määriteltävä vain yksi ministeriö hallintoviranomaiseksi.
- 5) Välittävien viranomaisten ja rahastotoimintaan osallistuvien muiden alueellisten toimijoiden vastuut on säädettävä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin.
- 6) EU-rahastojen hallinnon tietojärjestelmät olisi yhtenäistettävä.
- 7) Rakenerahastojen tarkastusviranomaisen tehtävät olisi järjestettävä kokoamalla sisäinen tarkastus ministeriöiden yhteiseen sisäisen tarkastuksen palvelukeskukseen.

Hurskas toive päättäjille

Rahastohallinnon uudistaminen ja tulevaisuudessa EU-varojen nykyistä järkevempi, tehokkaampi ja väärinkäytöksistä mahdollisimman vapaa käyttö sovellettuna Suomen olosuhteisiin ja ihan Suomen tavoitteisiin sopivaksi, on koko hallituksen ja tietysti myös eduskunnan asia. Se olisi tehtävänä jopa mittavampi kuin useat käynnissä olevista poikkihallinnollisista niin sanotuista politiikkaohjelmista. Kun edellä virkamiehiä on tullut ruoskittua reviirijattelusta, niin kai on rohkaistuttava toivomaan, että ministeritkin raskisivat hetkeksi irrottautua reviireistä.

Euroopan unionin lainsäädäntö on itse asiassa nykyisin meidän omaa, sisäpoliittista lainsäädäntöämme. EU-velvoitteiden hoito on myös ulkopoliittikkaa. Mitä paremmin asiamme hoidamme, sitä oikeutetumpia olemme sitä EU:ssa myös muilta vaatimaan. Tähän on todella tarvetta. Kauppalehti uutisoi 16.11.2005 seuraavasti: ”EU:n komissio sai jälleen moitteet tilinpidostaan”¹². EU:n komissio sai jo yhdennessä kerran selkeitä moitteita tilinpidostaan.

Luxemburgissa toimiva Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi tiistaina, että EU:n suurimpien menoerien tilityksissä maatalous- ja rakennetuissa oli vuoden 2004 osalta ”suuria” määriä virheitä. Vuoden 2004 noin 105 miljardin euron määrärahoista maatalouspuoli kattoi lähes 44 miljardia ja rakennetuet 34 miljardia euroa. Vaikka nuhtelun kohde on

¹² Kauppalehti 16.11.2005.

muodollisesti Brysselin komissio, käytännössä torut menevät EU:n jäsenmaille, joissa rahat tilitetään loppukäyttäjille.

Suurimmassa osassa maksumääräyksiin käytetyistä määrärahoista ilmeni jälleen olennaisessa määrin tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä virheitä, tuomioistuimen presidentti *Hubert Weber* totesi. Tästä huolimatta tuomioistuin katsoo, että vuoden 2004 tilinpäätös antaa ”luotettavan kuvan” instituutioiden taloudellisesta tilasta.

Hallinnosta vastaava EU-komissaari *Siim Kallas* on aloittanut hankkeen, jonka tarkoituksena on korjata unionin kirjavia tilikäytäntöjä.” Veljeskansan edustaja, komissaari Kallaksen lisäksi tarvitaan tietysti paljon muitakin painavia ylätasoon toimijoita. Haaste vaan ei ole kovin kiehtova.

Kirjoittajan lisäys 9.2.2006: Luovutin käsikirjoituksen marraskuun 2005 lopulla. Sen jälkeen on toki yhtä ja toista tapahtunut. Merkittävimpänä pitäisin edellä pitkälti lainatun valtionvarain controllorin esitysten edistymistä huolimatta edelleen jatkuvista haitallisista reviiiriidoista. Asianmukaisen valvonnankin kehittämisessä on otettu edistysaskeleita, ei vähiten EU:n komission patistelemana.¹³

¹³ Ohjelmakauden 2007–2013 uusi kansallinen koheesiostrategia sekä rahasto-ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmä. VN controller 16.1.2006.

Lähteet

Kauppalehti (16.11.2005): EU:n komissio sai jälleen moitteet tilinpidostaan.

LTT-tutkimus Oy: Valtakari, M., Karjalainen, J. & Kiuru, P. (2004): ESR-hallinnon kehittäminen. Selvitys yrityksiin kohdistuvien ESR-hankkeiden toimeenpanon hankaluuksista ja kehittämishaasteista. Julkaistu: työministeriö 2005.

Työelämä 6/2003. Työministeriö.

Oy Auditor Ab (2005): Työhallinnon ESR-, EAKR- ja ERF-projektien tarkastaminen vuonna 2004. Vuosiyhteenveto.

Oy Auditor Ab (2004): Työhallinnon ESR-, EAKR- ja ERF-projektien tarkastaminen vuonna 2003. Vuosiyhteenveto.

VI Poliisin talousrikostorjunta

15. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman valmistelu

Keijo Suuripää

Talousrikostorjuntatyön käynnistyminen poliisin ylijohtossa

Kirjoituksessani valoitin ensimmäisen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman valmisteluun liittyneitä tapahtumia. Kuten kirjoituksestani selviää, ohjelma perustui pitkäaikaiseen ja hyvinkin perusteelliseen valmisteluun, johon osallistui aktiivisesti useita henkilöitä. Kirjoitukseni perustuu ohjelman valmisteluun liittyvään asiakirja-aineistoon sekä kirjoittajan omiin muistioihini ja muistikuvii.

Keskustelu talousrikollisuudesta ja sen torjunnasta käynnistyi poliisihallinnossa 1980-luvulla. Tärkeimmät ongelmat talousrikosten torjunnassa otettiin esille kesällä vuonna 1983 valmistuneessa apulaisoikeuskansleri *Pasasen* vetämän taloudellisen rikollisuuden selvittelyyn liittyvässä mietinnössä. Mietinnössä esiin tulleet ehdotukset muodostivat laajan toimenpideluettelon.

Vastaavia suppeampia toimenpide-ehdotuksia syntyi 1990-luvun taitteessa sisäasiainministeriössä, oikeusministeriössä, Tullihallituksessa, Verohallituksessa ja erityisesti keskusrikospoliisissa. Ensimmäinen keskusrikospoliisissa valmisteltu laajempi ehdotus talousrikollisuuden vastustamistoimenpiteiksi valmistui vuoden 1989 lopussa keskusrikospoliisin talousrikostoimiston silloisen vetäjän *Erkki Hämäläisen* toimesta.

Poliisin ylijohto ei ollut erityisen aktiivinen vielä 1980-luvulla tai 1990-luvun taitteessa talousrikostorjunta-asioissa. Palattuani auskultoinnasta sain vuoden 1992 alussa vastuulleni talousrikostorjunnan kehittämisen. Myös silloinen esimieheni poliisijohtaja *Reijo Naulapää* osallistui sisäasiainministeriössä hyvin aktiivisesti talousrikostorjunnan kehittämiseen.

Ensimmäisenä talousrikostorjuntaan liittyvänä konkreettisena isona asiana saimme Naulapään kanssa maaliskuussa 1992 kirjautettua talousrikostorjunnan yhdeksi avaintulosalueeksi poliisin vuosien 1993–1996 tulossuunnitelmaan. Kirjaus oli varsin pyöreä: tutkintaa painotetaan omaisuusarvoltaan yli 500 000 markan taloudellisen vahingon aiheuttamiin rikoksiin ja törkeisiin ympäristörikoksiin. Myös toiminnan mittareiksi kehitetyt tunnusluvut olivat nykyiseen mittaristoon verrattuna varsin suppeat: taloudellisuutta arvioitiin velallisen rikosten tutkintakustannuksina konkurssin yhteydessä (markkaa/tutkintasuorite) ja toiminnan vaikuttavuutta arvioitiin tutkinnassa olleiden juttujen lukumäärällä suhteessa syytteeeseen asetettuihin ja tuomioon johtaneisiin rikoksiin.

Lähetimme huhtikuussa 1992 edellä mainittuun tulossuunnitelmaan liittyen poliisikentälle kyselyn, jolla hankimme perustietoa paikallispoliisin talousrikollisuuden tutkintatilanteesta sekä tutkintaedellytyksistä. Vastaukset osoittivat, että poliisilta puuttuu sekä resursseja että osaamista tehostaa talousrikostorjuntaa haluamallamme tavalla. Kesällä 1992 käynnistimme valmistelun lisäresurssien saamiseksi talousrikostorjuntaan. Saimme sisällytettyä vuoden 1992 kolmanteen lisätalousarvioon neljänkymmenen uuden talousrikostutkijan palkkaamisen paikallispoliisiin ja keskusrikospoliisiin.

Tehokkuutta talousrikostorjuntaan – yhteistyökokous ministeri Mauri Pekkarisen johdolla

Kesällä 1992 päätimme käynnistää sisäasiainministeriön johdolla eri viranomaisten talousrikosten torjuntaan liittyvän laajan yhteistyön. Kutsuimme kaikki keskeiset yhteistyötahot neuvottelemaan ja sopimaan yhteisistä toimenpiteistä talousrikosten torjumiseksi. Kokouksessa mukana oli ministeriöiden, poliisihallinnon, verohallinnon, ylimpien laillisuusvalvojen, pankkitoiminnan, vakuutustoiminnan ja Helsingin yliopiston edustajia. Paikalla oli yhteensä 25 henkilöä. Tavoitteenamme oli, että kokouksen jälkeen meillä olisi ollut esittää konkreettisia toimenpiteitä, joilla talousrikostorjuntaa olisi voitu yhteisesti tehostaa.

Kokoukseen osallistujien puheissa tuli selkeästi esille, että suurimmaksi ongelmaksi koettiin yhtenäisen ja koko yhteiskuntaelämän kattavan

korkean tason suunnitelman puuttuminen. Ruotsissahan vastaava suunnitelma otettiin vuonna 1985 Carlssonin hallituksen hallitusohjelmaan.

Kokouksessa sovittiin, että sisäministeriön edustajat käyvät erikseen neuvottelut kaikkien talousrikostorjuntaan liittyvien viranomaistahojen kanssa. Näiden neuvottelujen tarkoituksena oli kartoittaa kunkin viranomaistahon kanssa tulevan talousrikollisuuden torjuntaohjelman sisältöä.

Talousrikollisuuden torjuntaohjelman valmistelun käynnistyminen

Sisäasiainministeriön johdolla käynnistimme jo vuoden 1992 lopulla edellä mainitussa kokouksessa sovitut neuvottelut eri viranomaistahojen kanssa. Keskustelujen pohjana käytimme keskusrikospoliisin talousrikosyksikön silloisen päällikön *Markku Salmisen* laatimia talousrikollisuuden torjuntaan tähtääviä toimenpide-esityksiä. Markku Salminen oli tuolloin poliisin puolelta paras asiantuntija talousrikollisuuden torjunnassa ja hänellä oli siten merkittävä rooli ensimmäisen torjuntaohjelman valmistelussa.

Erityisen tärkeäksi talousrikollisuuden torjuntaohjelmien laatimisessa muodostui tiivis yhteistyö Verohallituksen ja erityisesti sen verotarkastusyksikön johtajan *Markku Hirvosen* kanssa. Markku Hirvonen oli Salmisen ohella toinen todellinen huippuasiantuntija talousrikollisuuden torjuntaan liittyneissä sisältökysymyksissä.

Vuoden 1993 aikana saimme neuvottelukierroksen eri viranomaistahojen kanssa suoritettua. Laaja-alaisen torjunta-ohjelmaa alkoi hahmottua. Pohjana käytimme edelleen Markku Salmisen laatimaa ohjelmaa, jota täydensimme eri tahojen kanssa käymiemme keskustelujen perusteella.

Elokuussa 1994 saimme käyttöömmme Turun yliopiston *Ahti Laitisen* ja *Anne Alvesalon* tekemän tieteellisen tutkimuksen talousrikollisuuden vahingoista. Tutkimuksessa esitetyt arviot talousrikollisuuden vahingoista viimeistään herättivät uneliaimmankin poliitikon.

Ensimmäinen laaja-alainen toimintaohjelma talousrikollisuuden vähentämiseksi valmistui vuoden 1994 loppupuolella. Ohjelmassa oli

otettu huomioon eri ministeriöissä talousrikollisuuden torjuntaan liittyneitä toimia. Ohjelman johdannossa julistetaan, että hallitus haluaa tällä ohjelmalla antaa tukensa meneillään oleville ohjelmille sekä ongelman vakavuus huomioon ottaen ryhtyä ohjelmassa esille tuotuihin uusiin torjuntatoimenpiteisiin.

Meidän valmistelijoiden tarkoituksena oli, että kyseessä olisi ollut koko valtioneuvoston ohjelma talousrikollisuuden torjumiseksi. Toisin kuitenkin kävi. Ministeri *Pekkarinen* esitteli ohjelman helmikuun 14. päivänä 1995 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Ministerivaliokunta päätti, että asiassa ei tehdä koko hallituksen ohjelmaa vaan riittävää olisi, jos talouspoliittinen ministerivaliokunta oli asian käsitellyt. Ministerivaliokunta päätti myös, että se seuraa ohjelman toteutumista siten, että kunkin hallinnonalan tuli toimittaa valiokunnalle hallinnonalaansa koskeva selvitys siitä, miten ne ovat sisällyttäneet talousrikollisuuden torjuntanäkökohdat suunnitelmiinsa.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen kutsuimme yhteiseen kokoukseen kaikki ne tahot, joita hyväksyty torjuntaohjelma koski. Tilaisuus järjestettiin Säätytalolla maaliskuun lopulla 1995. Tilaisuudessa olivat paikalla seitsemän ministeriön sekä poliisi- ja verohallinnon edustajia. Kokouksen tavoitteena oli talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa hyväksyty ohjelman toteuttamisen käynnistäminen. Osallistujilta edellytettiin hallinnonalakohtaisia selvityksiä siitä, miten talousrikollisuuden torjuntanäkökohdat oli otettu ministeriöiden toimintasuunnitelmissa huomioon. Tilaisuudessa huomasimme, että kaikki ministeriöt eivät olleet lainkaan käynnistäneet torjuntaohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä. Kun selvitimme asiaa, saimme vastaukseksi, että talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätös ei ole heitä poliittisesti sitova ja siksi he eivät katso aiheelliseksi käynnistää ohjelman täytäntöönpanoa.

Tilannetta heikensi vielä se, että hallitus vaihtui huhtikuussa 1995, mistä syystä myös torjuntaohjelmaan sitoutuneet ministerit vaihtuivat.

Kesäkuussa 1995 kutsuimme Reijo Naulapään kanssa valtiovarainministeriön *Lasse Arvelan* ja Verohallituksen Markku Hirvosen keskustelemaan syntyneestä tilanteesta. Päätimme, että laadin yhdessä Markku Hirvosen kanssa elokuun 1995 aikana ehdotuksen, joka sisälsi edellisen hallituksen taloudellisen rikollisuuden torjuntaohjelman päivi-

tettynä. Mukaan tulivat myös harmaan talouden selvittelytyöryhmän ehdotukset, ehdotuksen menettelytavasta, jolla ohjelman toteutumista seurataan sekä malli valtiovarainministeriön roolista taloudellisen rikollisuuden torjuntaan liittyen valvontatehtävien koordinoijana sekä sisäministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyöstä ja työnjaosta tällä alueella.

Kaksi talousrikostorjuntaohjelmaa

Markku Hirvosen kanssa laadimme esityksen uudeksi ohjelmaksi taloudellisen rikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Uusi ohjelma oli edellisen hallituksen ohjelmaan verrattuna laaja-alaisempi sekä yleisiltä linjauksiltaan että toimenpide-esityksiltään. Lähetimme elokuussa 1995 valmistelemamme torjuntaohjelmaluonnoksen lausunnoille keskeisillä viranomaisille ja muille tahoille. Ohjelmaehdotusta pidettiin yleisesti parempana kuin talouspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa hyväksymää ohjelmaa. Soraääniäkin oli tietysti joukossa. Yritystoimintaa edustanut Keskuskauppakamari ei nähnyt yhdenkään konkreettisen ehdotuksen olevan toteuttamiskelpoinen. Valtiovarainministeriön lausunnossa pyydettiin lisäselvityksiä kustannuksista.

Myöhemmin syksyllä sain kuulla, että valtiovarainministeriössä ei oltu halukkaita antamaan talousrikostorjuntaan lisää resursseja, ja tämän vuoksi sieltä ei löytynyt innostusta saattaa lisäresursseja sisältävää ohjelmaa hallituksen käsiteltäväksi. Ministeri *Jan-Erik Enestamin* ohjeistamana laadimme kuitenkin kaksi talousrikostorjuntaohjelmaa, joista toisessa esitettiin talousrikostorjunnan ja harmaan talouden yleiset suuntalinjat ilman resurssilisäyksiä. Toisessa ohjelmassa kuvattiin yleisten suuntalinjojen lisäksi konkreettisia toimia, joilla lisättäisiin huomattavasti talousrikoksiin syyllistyneiden henkilöiden kiinnijäämisriskiä ja rikoshyödyn takaisinsaantia. Ohjelmassa esitettiin otettavaksi valtakunnalliseen käyttöön poliisin, verottajan ja ulosottoviranomaisten yhteinen uusi tehokas toimintamalli, jonka avulla esitettiin palautettavaksi rikoshyötyä lisää sadan miljoonan markan arvosta. Kiinnijäämisriskin lisääminen ja rikoshyödyn tehokkaampi palauttaminen edellyttivät kuitenkin lisäresursseja erityisesti poliisille ja verottajalle.

Keskustelin syntyneestä tilanteesta myös sisäministeri Enestamin erityisavustajan *Ralf Granin* kanssa. Hän neuvoi minua keskustelemaan asiasta pääministeri *Paavo Lipposen* erityisavustaja *Ulla-Maija Rajakankaan* kanssa. Tapasinkin Ulla-Maija Rajakankaan eduskunnan kahvilassa marraskuun alussa 1995. Rajakangas kertoi minulle, että jo demarien oppositioaikana Lipponen antoi hänelle tehtäväksi muun muassa seurata talousrikostorjuntatyön etenemistä. Rajakankaan mukaan demarit tukivat silloisen sisäministeri Pekkarisen esityksiä, joilla poliisi sai talousrikostorjuntaan neljäkymmentä uutta tutkijaa.

Rajakangas kertoi vierailleensa keskusrikospoliisissa, joten hänellä oli kuva niistä ongelmista, joiden parissa poliisi kamppaili. Esittelin Rajakankaalle resurssilisäykset sisältäneen periaatepäätösluonnoksen. Hän piti sitä hyvänä ja toteuttamiskelpoisena. Rajakangas kertoi, että pääministeri Lipponen oli todella odottanut torjuntaohjelman mahdollisimman pikaista käsittelyä. Ymmärsin Rajakankaan puheista, ettei Lipponen tule vastustamaan torjuntatyöhön esitettyjä lisäresursseja. Kerroin Rajakankaalle, että sisäministeriössä valmistellaan talouspoliittista ministerivaliokuntaa varten kahta esitystä, joissa toisessa on laskelmat siitä, mitä esitetyillä lisäresursseilla saadaan aikaan ja toisessa on selvitys siitä, kuinka paljon ohjelmasta ylipäättään voidaan toteuttaa ilman lisäresurssointia. Rajakangas piti ratkaisua hyvänä, mutta toivoi samalla, ettei asiaa valmisteltaisi mitenkään salassa vaan että asiasta olisi tiedotettava myös *Iiro Viinaselle*. Rajakangas pyysi valmistuvia asiakirjoja tutustuttavakseen muutamaa päivää ennen niiden viemistä talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan. Toimitin asiakirjat Rajakankaalle ja ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen sain ilokseni heittää roskakoriin ohjelman, joka ei sisältänyt lisäresursseja.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannan mukaisesti valtioneuvosto hyväksyi helmikuun 1. päivänä 1996 ensimmäisen periaatepäätöksensä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnasta. Toimintaohjelman päämääränä oli talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä niistä aiheutuneiden vahinkojen huomattava vähentäminen. Ohjelman avulla pyrittiin erityisesti julkiseen tulo- ja menorahoitukseen kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseen sekä elinkeinoelämän terveen kilpailun ja toimintaedellytysten parantamiseen. Talousrikollisuuden ja harmaan ta-

louden torjuntatyön painopistettä haluttiin siirtää ohjelman mukaisesti ennalta estäviin toimenpiteisiin.

Koska valtioneuvoston periaatepäätös oli poliittinen toimintaohjelma, jolla oli ministeriöihin kohdistuvaa poliittista sitovuutta, käynnisti se eri ministeriöissä ripeästi ohjelmassa mainittujen hankkeiden valmistelun. Samalla periaatepäätös loi vankan pohjan pitkäjänteiselle talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatyölle. Tämä työ jatkuu edelleen.

16. Talousrikosten tutkinta poliisissa

Matti Rinne ja Tapio Kalliokoski

Aluksi

Viime vuosituhanen viimeinen vuosikymmen oli talousrikostorjunnan osalta kiivasta kehittymisen aikaa. 1980-luvun kasinohuuman taituttua syväksi lamaksi konkurssien määrä nousi uusiin huikeisiin lukemiin, pankkien perustukset heiluivat ja Suomessa koettiin Länsi-Euroopan syvin taloudellinen taantuma.

Poliisi joutui kaiken tämän seurauksena tekemisiin uusien erittäin vaikeiden asioiden kanssa. Talousrikosten tutkintaan ei oltu valmistauttu sen paremmin resurssien kuin koulutuksenkaan osalta. Rikosilmoitusten määrä kasvoi huimaa vauhtia. Esimerkiksi kirjanpitorikosten määrä kolminkertaistui vuoden 1991 lukemasta (305) vuoteen 1997 mennessä, velallisen rikosten määrä nelinkertaistui ja törkeiden veropetosten määrä miltei kymmenkertaistui samassa ajassa. Onneksi heti 1990-luvun alussa poliittiset päätöksentekijätkin havahtuivat muutoksiin ja poliisi sai merkittäviä resurssilisäyksiä. Päättäjien aktiivisuus oli ehkä signaali erityisesti poliisi- ja verohallinnon virkamiestasolle. Tämän seurauksena alkoivat kiihkeät talousrikostorjuntatalkoot. Poliisin osalta keskeisimpänä ilmiönä vuosina 1992–1996 oli konkurssirikosten ja pankkirikosten huomattava määrä. Rikokset olivat tapahtuneet kasinotalouden kaatumisen yhteydessä ja vuosien kuluessa näiden rikosten tutkinta alkoi muuttua yhä enemmän historian penkomiseksi kuin olla tehokasta tutkintaa.

Kohti tehokasta talousrikostorjuntaa

Viime vuosikymmenen puolivälissä verohallinto otti aiempaa aktiivisemman roolin perinteisten harmaan talouden juttujen paljastamiseksi. Vero- ja poliisiviranomaisten yhteistyö havaittiin erinomaiseksi tavaksi tehostaa valvontaa ja tutkintaa. Verohallituksen aloitteesta Hämeen lääninverovirastossa aloitettiin vuonna 1994 kokeiluprojekti harmaan talou-

den torjumiseksi ja vuonna 1995 projekti laajeni valtakunnalliseksi. Projektin tavoitteeksi asetettiin uudenlaisten tarkastusmenetelmien ja -taktiikoiden löytäminen ja tehokkaampien menetelmien löytäminen tarkastuskohteiden valitsemiseksi. Käyttöön otettiin muun muassa niin sanotut tarkastusiskut. Näistä iskuista kehittyi viranomaisille kokonaan uudenlainen toimintamalli: reaaliaikainen talousrikostutkinta, jolla voitiin tavoitella meneillään olevien talousrikosten keskeyttämistä, tehokasta rikoshyödyn jäljittämistä ja muita vastaavia vaikutuksia. Iskujen yhteydessä talousrikostutkinta siirtyi myös lähemmäksi perinteistä rikostutkintaa, mikä ilmeni erityisesti siten että poliisi käytti runsaasti pakkokeinoja ja haki epäiltyjen omaisuutta tarkoituksenmukaisimpaan takavarikkoon rikoshyödyn takaisinsaamiseksi.

Uusien menettely- ja toimintatapojen tuomiin myönteisiin vaikutuksiin on luettava myös viranomaisten välisten raja-aitojen murtuminen, minkä lisäksi uudet toimintatavat paransivat torjuntatyössä mukana olevien motivaatiota. Yllätysiskut antoivat uutta kerrottavaa myös medialle ja tiedotusvälineet kiinnostuivatkin vahvasti reaaliaikaisista talousrikosjutuista. Tämä innostus oli omiaan nostamaan talousrikostorjunnan aallonharjaa.

Samoihin aikoihin viranomaiset valmistelivat myös laajaa poikkihallinnollista talousrikostorjuntaohjelmaa. Valtioneuvosto hyväksyikin 1996 periaatepäätöksen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi. Ohjelmasta päättäminen valtion ylimmällä tasolla ja sen toteuttaminen osoittivat myös, että yhteiskunnassa löytyi poliittista tahtoa asioiden ratkaisemiseksi yhteiseksi koetun hädän keskellä. Valtion ylimmän johdon ja sisäasianministeriön johdon päätökset näkyivät myös yksittäisten rikostutkijoiden työssä, välineissä ja toimintaedellytyksissä.

Vuoden 1996 aikana poliisiviranomaiset järjestivät uudelleen koko talousrikostutkinnan hallintorakenteen. Jo aikaisemmin oli perustettu muun muassa silloisen Uudenmaan läänin alueelle, lääninhallitusten poliisiosastojen alaisuuteen, alueellisia talousrikostutkintaan kykeneviä yksiköitä, joiden määrä nostettiin kahteenkymmeneen. Yksiköiden perustamisen tavoitteena oli, että ne kykenisivät hoitamaan itsenäisesti vaativia talousrikosjuttuja. Myös yksiköiden poikkihallinnollisuutta lisättiin, sillä yksiköihin sijoitettiin myös vero- ja ulosottoviranomaisten virkamiehiä. Perustetut alueelliset talousrikosyksiköt kattoivat koko maan ja ne ottivat

vastuulleen omaa poliisiipiiriään laajemman alueen talousrikosten tutkinnan. Perustettujen yksiköiden myötä poliisille kehittyi yhdessä yhteistyöviranomaisten kanssa menestyksekkäänä toimintatapana reaaliaikainen talousrikostutkinta, mikä toiminta tähtäsi ja tähtää edelleen meneillään olevien talousrikosten keskeyttämiseen, rikoshyödyn takaisinsaamiseen ja esitutkinnan ja verotarkastusten nopeaan käynnistämiseen. Toimintatavalla on kyetty paljastamaan ja keskeyttämään lukuisten pimeää työvoimaa käyttävien yritysten toiminta.

Myös perinteisessä talousrikostutkintatyössä tapahtui 1990-luvulla sen luonteeseen vaikuttava merkittävä muutos. Rikostutkinnan yhteydessä ei enää tutkittukaan ainoastaan rikoksen tunnusmerkistöjen täyttymistä, vaan osa tutkinta-ajasta suunnattiin rikoksen kautta saadun hyödyn jäljittämiseen ja takaisinsaantiin. Edellä mainittuihin tutkintayksiköihin perustettiin rikoshyödyn jäljittämisyhmät samoin kuin informaatioteknologiaa tuntevien tutkijoiden ryhmät. Ensiksi mainitut hoitivat sekä epäilyihin että heidän omaisuuteensa liittyvää talousrikostiedustelua ja jälkimmäisten tehtävänä oli avustaa ja edistää esitutkintaa omilla ammatitaitoillaan. Monet rikostutkijat pitivätkin talousrikostutkintaa uutena motivoivana työalueena, jossa saattoi konkreettisesti nähdä talousrikosten aiheuttamat haitat ja niiden tekijöilleen tuomat hyödyt. Ilmeisesti tämän, mutta myös korotetun palkkauksen vuoksi, perustetut virat saatiinkin poliisissa hyvin täytettyä motivoituneella henkilöstöllä. Alkuvaiheen jälkeen tutkijoiden eteen avautuivat vaatimukset laajojen asiakokonaisuuksien hallitsemisesta. Lisäksi kävi selväksi, että hyvät tulokset edellyttäsivät työrauhaa ja poikkeuksellisen voimakasta sitoutumista työhön.

Uusien voimavarojen myötä verotarkastusten ja esitutkinnan piiriin kyettiin ottamaan aiempaa enemmän ja laajempia talousrikoskokonaisuuksia. Rikosten ilmituloa kyettiin parantamaan ja uusia talousrikoksia tulikin poliisin tietoon vuonna 1997 ennätysmäärä, lähes 1600. Talousrikosten määrän lisääntyessä, työmäärän kasvaessa ja tehtävien vaikeutuessa talousrikosten tutkinta-ajat pidentyivät muutamassa vuodessa kolmanneksella. Tutkinta-aikojen pidentymiseen vaikuttivat talousrikosten määrä, niiden tekoapojen monimutkaistuminen, rikosten suunnitelmallisuuden lisääntyminen ja talousrikoksilla anastettujen varojen jäljittämisen vaikeus. Hyvästä alkumenestyksestä huolimatta torjuntatoimissa

mukana olevat alkoivat muutaman vuoden jälkeen väsyä ja tämä johti otteiden herpaantumiseen. Yleisen mielialan laskua seurasi myös useiden vuosien mittainen vaihe, jolloin poliisilla oli ongelmia rekrytoida uusia talousrikostutkijoita.

Talousrikostutkintaa päätoimisesti suorittavien poliisimiesten lukumäärä (henkilötyövuosissa mitattuna) oli vuonna 1995 yhteensä 331 tutkijaa ja vuonna 1996 yhteensä jo 405 tutkijaa. Vuoden 1997 lopussa poliisissa oli kaikkiaan 415 päätoimista talousrikostutkijaa. Poliisi panosti myös erityisesti talousrikostutkijoiden kouluttamiseen, sillä aluksi jouduttiin rakentamaan kokonaan uudenlainen koulutusohjelma. Poliisiin luotiin kansainvälisestikin ainutlaatuinen talousrikoskoulutusjärjestelmä, johon saivat osallistua myös sidosryhmäviranomaisten edustajat. Kun 1980-luvulla talousrikostutkintaan erikoistuneita poliisimiehiä koulutettiin vuosittain vain noin 20, koulutettiin heitä ajanjaksolla 1990–1995 vuosittain 43. Ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelman käynnistymisen jälkeen vuonna 1996 erilaisia talousrikoskursseilla on käynyt vuosittain noin 180 poliisia. Vuotuinen koulutustahti on edelleen samaa luokkaa. Keskusrikospoliisin koulutustoimiston mukaan vuonna 2000 talousrikostutkinnassa työskentelevistä rikostutkijoista 95 prosenttia oli saanut talousrikostutkintakoulutuksen. Koulutuksen avulla huolehditaan siitä, että henkilöstön osaaminen ja toimintavalmiudet ovat riittäviä vastaanottamaan kehittyvän, teknistyvän, kansainvälistyvän ja ammattimaistuvan talousrikollisuuden haasteet. Tämä onnistuu vain huolehtimalla paitsi koulutuksesta myös välineistöstä ja viranomaisten välisistä tiedonsaanti-mahdollisuuksista.

Poliisi koulutti huomattavan osan talousrikostutkijoistaan vasta ensimmäisen torjuntaohjelman käynnistämisen jälkeen. Samalla se kehitti yhdessä muiden viranomaisten kanssa merkittävästi viranomaistoimijoiden keskinäistä yhteistyötä talousrikollisuuden torjumiseksi. Koulutuksen ja tutkinnan ammattimaistumisen myötä tutkinnan laatu parani oleellisesti.

Rikoshyödyn jäljittämistoiminnan tehostaminen

Viime vuosikymmenen lopulla poliisissa tehostettiin koulutuksen ohella myös jo edellä mainittua rikoshyödyn jäljittämistoimintaa. Kyseinen toiminto käynnistettiin keskusrikospoliisissa 1995. Sen avulla pyrittiin ja

pyritään edelleen palauttamaan anastettu omaisuus takaisin asianomistajalle. Jäljittämiseen panostettiin 90-luvun lopulla poliisin, verottajan ja ulosottoviranomaisten yhteistoimintona entistä enemmän ja hyvin tuloksin: ennätysvuonna 2000 saatiin rikoshyötyä palautetuksi 242 miljoonaa markkaa (yli 40 miljoonaa euroa). Rikoshyödyn takaisinperinnän menetelmien kehittyessä ja resursoinnin parantuessa rikoshyödyn jäljittämistä tuli konkreettinen, laajaa vaikuttavuutta saavuttanut osa talousrikosten tutkintaa.

Rikoshyödyn jäljittämisessä törmättiin myös vaikeuksiin: Jo 1990-luvun alussa oli tullut talousrikoksia selvittäessä vastaan yhtiöitä, joilla oli vieraskielinen nimi ja jotka sijaitsivat kotimaan sijasta muualla Euroopassa. Selvittelyn myötä kävi ilmi, että ne sijaitsivat alemman veroasteen omaavilla alueilla, yleensä Englannin kanaalin saarilla tai Englannin ja Irlannin välisen merialueen pikkusaarilla. Samoin havaittiin, että yhtiöitä koskevia tietoja oli erittäin vaikea saada, ja että sama toimistotila saattoi olla sadankin yrityksen osoitteena. Tyypillistä näille yhtiöille oli, että ne olivat toimineet säännönmukaisesti Suomesta laskujen tai sopimusten perusteella maksettujen varojen tai muiden rahasiirtojen vastaanottoyhtiöinä. Monet tällaiset yhtiöt toimivat myös suomalaista yritystä koskeneiden kauppasopimusten osapuolina. Yritykset ilmestyivät usein kuin tyhjästä, ottivat kantaakseen velkaantuneiden kansalaisten vastuut ja katosivat sen jälkeen. Kuulusteluissa suomalaisilla sopijapuolilla oli yleensä vähän tietoa tällaisista sopimuskuppaneistaan.

Rikoshyödyn jäljittämiselle tällaiset yritykset olivat varsinainen haaste. Oikeusapupyynnöt vetivät näissä tapauksissa tavallisesti vesipe-rän. Vieraan valtion viranomaiset eivät antaneet tietoja tai edes reagoineet suomalaisten pyyntöihin. Syynä oli se, etteivät suomalaiset viranomaiset osanneet kysyä tietoja ”oikeassa muodossa” ja toisaalta vieraiden maiden toimintakulttuurit poikkesivat myös muuten merkittävästi kotimaisesta. Suomen poliisissa oudoksuttiinkin ulkomaisten viranomaisten toimintaa, menettelytapoja ja vastaamattomuutta. Toisen maan oikeusjärjestelmää, lainsäädäntöä tai oikeusprosessien kulkua ei tunnettu riittävästi. Toisaalta viranomaisten piirissä ei tiedostettu henkilökohtaisten suhteiden merkitystä hedelmällisten tulosten saavuttamisen ehtona. Vieraiden valtioiden yhteisöläinsäädäntö ja siihen liittyvät trustit – rakenteet,

yhtiöiden ja säätiöiden toiminta sekä hallinnointijärjestelmät – olivat pääsääntöisesti suomalaisen oikeusapupyynnön lähettäjiille vieraita asioita.

Viime vuosikymmen lopulla tietojen saamisessa kuitenkin edettiin. Ymmärrettiin, että valtion fiskaalisiin etuihin liittyneet rikokset eivät voi olla oikeusavun antamisen perustana, mutta velallisen rikos ja petos olivat hyvinkin sellaisia rikoksia, joilla tietoja saattoi saada. Talousrikostutkijat havaitsivat myös, että aika voi muuttaa asioita ja vielä edellisenä vuonna virka-avusta kieltäytynyt Euroopan valtio saattoi seuraava vuonna antaa vastauksensa muutamassa viikossa.

Monissa tapauksissa veroparatiisiyhtiöitä koskevat vastaukset antoivat selityksen talousrikoksista epäiltyjen vaisuille ja vältteleville kommenteilte kuuluisteluissa: veroparatiisiyhtiöin asiakirjoihin oli merkitty määräysvallan omaaviksi henkilöiksi ja edunsaajiksi joko epäillyt itse tai heidän perheenjäsenensä.

Talousrikostutkijat havaitsivat pian tutkimuksissaan, että veroparatiisiyhtiöt alkoivat siirtyä vuosien kuluessa yhä kauemmas kotimaasta, lähinnä monille Karibian ja Intian valtameren saarille. Samalla yhtiöiden saamat rahasiirrot hajautettiin nopeasti ensimmäisten siirtojen jälkeen eri valtioihin ja niistä vielä edelleen eteenpäin. Myös yhtiöiden toiminnot, asianhoito ja rahaliikenne saatettiin eriyttää niin, että yrityksen asiakirjaineisto oli esimerkiksi yhtiön toimipaikassa Gibraltarilla, yhtiön hallinnointiyhtiö Kyproksella, varainhoitaja Englannissa, pankkitilit Karibian saarilla ja tosiasialliset määräysvallan käyttäjät Suomessa.

Syyskuun 11. päivän terrori-iskulla vuonna 2001 on ollut kiistatottomat vaikutukset sellaisten oikeusapupyynnöiden etenemiseen, jotka koskivat veroparatiisiyhtiöitä ja off-shore -alueita (eurooppalaista tasoa alemman veroasteen valtioita). Yhdysvaltain aktivoituminen terrorismin torjunnassa on avannut sittemmin tietohanat sellaisilla off-shore-alueilla ja veroparatiisivaltioissa, joista ei aiemmin saatu minkäänlaisia tietoja talousrikostutkinnan avuksi. Tämän jälkeen on näistä valtioista luovutettu muun muassa Suomeen viiveittä talousrikoksiin syyllistyneitä henkilöitä, heidän omaisuuttaan ja pyydettyjä asiakirjoja.

Vaikka mahdollisuudet laajaan tiedonsaantiin toisesta maasta ovat selvästi parantuneet, on ongelmia jäänyt vielä voitettavaksi. Esimerkiksi rikoshyötyä jäljitettäessä ja sen palauttamista pyydettyä on mahdollis-

ta, ettei rikoshyötyä palauteta lainkaan oikeusapua pyytäneelle valtiolle siitä huolimatta, että rikoshyöty on jo toisessa valtiossa otettu täytäntöönpanoviranomaisen haltuun. On myös mahdollista, että rikoshyöty jää oikeusapua antavan valtion haltuun tai, että se käytetään esimerkiksi humanitääriseen apuun kohdemaassa. On myös mahdollista, että rikoshyöty jaetaan lainvoimaisen konfiskaatiopäätöksen jälkeen valtioiden kesken. Talousrikostutkijat tutkivat myös sellaisia tapauksia, joissa on kyse yksityisoikeudellista saatavista. Tällöin ongelmat tulevat esiin oikeusapuasian täytäntöönpanovaiheessa, koska maitten välillä solmitut kansainväliset sopimukset tukevat yksityisoikeudellisen vaatimuksen turvaamisen ja täytäntöönpanon sijasta pääosin vain menettämisseuraamuksen turvaamista ja täytäntöönpanoa.

Talousrikosten lisääntynyt kirjo

Talousrikostutkijoiden työ on ollut jo 1980-luvulta lähtien pääasiassa verorikosten, velallisen rikosten ja petosrikosten tutkimista. Toimintaympäristön muutokset, kansainvälistymiskehitys, internet-verkon levittäytyminen kaikkialle ja taloudelliset suhdanteet ovat vaikuttaneet tutkijoiden työhön, työn luonteeseen ja tekemisen tapaan. Informaatioteknologian kasvun ja laajenemisen myötä myös tutkijoiden kansainväliset yhteydet ovat nousseet tärkeään asemaan. Kuluvan vuosikymmenen alun suosittuja talousrikosten tekotapoja ovat olleet niin kutsutut laskutus- ja hyväntekeväisyyshuijaukset. Talousrikollisten mielikuvitus on osoittautunut rajattomaksi.

Niin ikään yhtenä keskeisenä talousrikollisten toimialana on viime vuosien aikana ollut ravintolatoiminta. *Pekka Lithin* vuonna 2002 julkaisteman ravintola-alan harmaata taloutta koskevan tutkimuksen mukaan ravintola-alan harmaan talouden määrä on 300–430 miljoonaa euroa vuodessa. Lith arvioi myös, että ravintola-alalla tehdään vuodessa harmaata työtä 14 000–18 000 henkilötyövuotta.

Esimerkiksi ravintola-alan harmaata taloutta ei kuitenkaan kyetä torjumaan pelkillä esitutkinnan keinoilla. Ravintola-alalla harmaan talouden piirissä on tuhansia toimijoita, joihin ei kyetä vaikuttamaan esitut-

kinnan kaltaisella jälkikäteisellä valvonnalla. Verohallinto käynnistikin vuoden 2004 aikana ravintola-alaa koskevan toimialatarkastuksen, johon myös poliisi osallistuu aktiivisesti. Tarkastustoimintaa jatketaan myös vuonna 2005, jonka jälkeen tehdään selvitys toimien vaikutuksista.

Toinen erittäin paljon poliisin esitutkintavoimavaroja sitova toimiala on pääasiassa rakennusteollisuuteen ja muihin aliurakointiketjuihin perustuvaan työhön liittyvä harmaa talous ja niihin välittömästi liittyvä kuittikauppa. Tällä hetkellä noin kolmasosa poliisin tutkittavina olevista talousrikoksista liittyy edellä kuvatuunlaiseen rikollisuuteen. Muutaman viime vuoden aikana tälle harmaan talouden toimialalle on siirtynyt myös aikaisemmin muun ammattimaisen rikollisuuden parissa esiintyneitä toimijoita (esimerkiksi huumerikolliset, moottoripyöräjengit).

Sisäasiainministeriö teki jo vuonna 1997 esityksen arvonlisäveron maksun siirtämisestä työn teettäjälle (Skinnarin työryhmä 1997). Sama esitys on edelleen myös uusimmassa talousrikostorjuntaohjelmaehdotuksessa. Asian läpivieminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Poliisin tutkimissa aliurakointiin ja kuittikauppaan liittyvissä jutuissa on järjestelmällisesti törmätty ulkomaalaisiin työntekijöihin, erityisesti paljon työvoimaa vaativilla aloilla taikka ulkomaille rekisteröityjen yritysten kohdalla. Harmaan talouden työvoima tulee yhä useammassa tapauksessa ulkomailta, pääasiassa Virosta. On ilmennyt lukuisia tapauksia, joissa niin yritysten kuin työntekijöidenkin osalta yhteiskunnalliset vastuut samoin kuin työsuhteen ehdot on järjestelmällisesti laiminlyöty. Viron liittyttyä EU:n jäseneksi on muun muassa vuokratyövoimasäädösten vuoksi erittäin vaikeaa osoittaa ulkomaalaisia pimeän työn tekijöitä.

Talousrikostutkinta vuosituhanteen vaihteessa

Ensimmäinen talousrikostorjuntaohjelma päättyi vuoden 1998 lopussa. Valtioneuvosto teki kuitenkin uuden periaatepäätöksen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmasta, joka ulottui vuoden 2001 loppuun saakka. Talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaohjelman keskeisimpiä teemoja olivat muun muassa valvonta- ja torjuntatyön vaikiinnuttaminen osaksi viranomaisten perustoimintaa. Tavoitteena oli, että torjuntatyö ja viranomaisyhteistyö kehittyisivät niin luontevaksi osaksi viranomaiskoneistoa, ettei erillisiä ohjelmia enää tarvittaisi.

Huolimatta valtiovallan tahdosta, talousrikostorjunta ajautui selvään lamaan viime vuosituhaten lopussa. Osaltaan tähän vaikutti se, että koko talousrikostutkinnan nykyhistorian ajan näitä rikoksia tutkinut poliisi- ja verottajakunta alkoi ikääntyä ja väsyä. Loputon juttumäärä, jatkuvien kanteluiden ja tutkijoista tehtyjen rikosilmoitusten nauha sekä poliisilaitosten johtojen ratkaisut, joissa muun muassa talousrikostutkijoiden avoimeksi tulleita virkoja ei täytetty uusilla työntekijöillä, aiheuttivat tutkinta-aikojen pidentymisen. Poliittiset päätöksentekijätkään eivät enää tukeneet talousrikosten torjuntaa samalla intensiteetillä kuin aiemmin. Lisäksi talousrikoksiin osoitetut voimavarat ajautuivat muun tyyppisten rikosten torjuntaan; voidaan sanoa, että talousrikoskäsittelle annettua sisältöä laajennettiin negatiivisella tavalla. Talousrikostutkinta oli menettänyt myös mediaseksikkyytensä ja siitä ei uutisoitu entiseen tapaan.

Vaikka sisäasiainministeriön asettama talousrikostorjunnan johtoryhmä valmisteli valtioneuvoston periaatepäätöksen vielä kolmanneksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskevaksi torjuntaohjelmaksi vuosille 2002–2005, tilanne ei parantunut. Valtioneuvosto teki uutta torjuntaohjelmaa koskevan periaatepäätöksen istunnossaan 20.6.2001. Tehdyn periaatepäätöksen myötä talousrikosten torjunnan ja tutkinnan tuli jatkossakin pysyä keskeisenä painoalueena poliisin rikostorjunnan strategioissa. Siellä se pysyi kuitenkin vain juhlapuheissa. Todellisuudessa talousrikostutkinnan tilanne ei tuossa vaiheessa parantunut.

Talousrikostorjuntaohjelmat nähtiin erittäin tarpeellisina niin viranomaiskentän kuin elinkeinoelämänkin taholla, samoin kuin niin työntekijöiden ja työnantajienkin etujärjestöissä. Kolmanteen ohjelmaan sisältyvästä hankeluettelosta pyydettiin ja saatiin yli kahdenkymmenen keskeisen ministeriön, viranomaisen ja etujärjestön lausunnot. Päätös kolmanteen torjuntaohjelmasta oli kaikkien lausunnonantajien mukaan talousrikostorjunnan uskottavuuden kannalta merkittävä. Lausunnoissa todettiin, että ohjelma on jatkoa kahdelle aikaisemmalle valtioneuvoston tekemälle periaatepäätökselle (1996–1998 ja 1999–2001), ja että sen avulla turvataan talousrikosten torjuntatyön vaatima pitkäjänteisyys ja johdonmukaisuus. Lausunnonantajien mukaan torjuntaohjelman jatkaminen osoitti Suomen hallituksen halua vaikuttaa aktiivisesti niihin tavoitteisiin, joihin Suomi on talousrikosten, rahanpesun, järjestäytyneen rikol-

lisuuden ja EU:n varoihin kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseksi kansainvälisessä yhteistyössä erityisesti EU:n ja OECD:n piirissä sitoutunut. Sisäasiainministeriön silloinen johto ei kuitenkaan antanut ohjelmalle sitä tukea, jota talousrikostorjunta olisi tarvinnut. Kahden aikaisemman torjuntaohjelman aikana saavutettu kehitys pysähtyi täydellisesti.

Tilanne kärjistyi vuosina 2001–2002 siten, että avoinna olevia talousrikoksia oli pahimmillaan yli kaksi ja puolituhatta. Samaan aikaan tutkijoita oli ainoastaan kolmisensataa. Tutkinta-ajat olivat pahimmillaan lähes viisisataa vuorokautta, mahdollisiin avoimiin virkoihin ei löytynyt kunnollisia hakijoita ja kentällä vallitsi syvä lamaannus. Lamaa kesti aina vuoteen 2003, jolloin Suomessa hallitus vaihtui.

Uuden hallituksen sisäasiainministeriksi nousi *Kari Rajamäki*, joka välittömästi puuttui muun muassa talousrikostorjunnan huonoon tilaan. Ministeri Rajamäen toimien ansiosta poliisin ylijohdo nosti talousrikostorjunnan erittäin keskeiseen asemaan poliisin rikostorjunnassa – jopa vuoden 2005 painopistealueeksi. Paitsi että ministeri Rajamäki näki poliisihallinnon ongelmat talousrikosten torjumisessa, hän toimi aloitteellisesti myös muiden ministeriöiden suuntaan tilanteen parantamiseksi ja saikin talousrikosasian vuonna 2003 ja 2004 peräti kahdesti hallituksen iltakoulun käsittelyyn.

Talousrikostutkintaan ja -torjuntaan kiinnitettiin valtioneuvoston taholla erityishuomiota ja toiminnan tehostamiseksi osoitettiin määrärahoja niin vuoden 2003 toisessa lisätalousarviossa kuin vuoden 2004 ja 2005 talousarvioissakin. Talousrikostorjuntaan liittyviä asioita käsiteltiin kahdesti hallituksen iltakoulussa. Vuodelle 2006 on valtion talousarviossa osoitettu vielä 1,5 miljoonaa euroa lisää talousrikostorjunnan tehostamiseksi. Panostusten tulokset ovat alkaneet jo osin näkyä. Osaltaan tähän on vaikuttanut se, että edellä mainituilla määrärahoilla on kyetty perustamaan 48 uutta virkaa, korjattu talousrikostutkijoiden palkkauksellinen jälkeenjääneisyyttä ja käynnistetty uusia toimintoja. Tunnusluvut ovat parantuneet kaikilla keskeisillä tutkinnan seurannan osa-alueilla jo vuoden 2004 aikana ja positiivinen kehitys näyttää tämän hetkisten tietojen mukaan jatkuvan myös vuoden 2005 puolella. Talousrikosilmoitusten lukumäärä on pysynyt aikaisempien vuosien tasolla, mutta lisäpanostusten ansiosta niitä on pystytty selvittämään vuoden 2004 aikana enemmän kuin koskaan aikaisemmin (1 901 kpl). Tutkinnan nopeutuminen on ollut

erittäin tärkeää talousrikosten piilorikosluonteen vuoksi. Kun avoimien juttujen määrää kyetään vähentämään, mahdollistuu tutkintaresurssien suuntaaminen lähitulevaisuudessa reaaliaikaiseen, meneillään olevien rikosten paljastamiseen ja tutkimiseen.

Vuonna 1996 tutkinta-ajan tavoitteeksi asetettiin 210 vuorokautta. Tähän tavoitteeseen ei ole koskaan valtakunnallisesti päästy. Tavoitteeseen onkin kiinnitetty huomiota ja eräitä kehittämistoimenpiteitä tämän saavuttamiseksi on toteutettu. Talousrikostutkinta otettiin mukaan esimerkiksi niin kutsuttuun maalitoimintaan, millä tarkoitetaan vakavan rikollisuuden kohdemenettelyä, poliisiyksiköiden yhteisiä tutkintatoimia jonkin tietyn ilmiön toiminnan selvittämiseksi ja tutkimiseksi. Kytkemällä talousrikostutkinta osaksi maalitoimintaa, talousrikostutkinta pyrittiin tuomaan lähemmäs normaalia rikostorjuntaa ja tavallista poliisitoimintaa. Talousrikostutkinta ikään kuin arkipäiväistettiin, että muukin poliisikunta havahtuisi siihen, että talousrikostutkinta on suurelta osin perusrikostutkintaa. Tutkinta-aikojen nopeuttamiseksi jutuissaan pahasti ruuhkautuneen pääkaupunkiseudun talousrikosasioita varten perustettiin vuonna 2004 erillinen esikäsittely-yksikkö poliisin Etelä-Suomen lääninjohdon alaisuuteen. Yksikössä tehdään kaikkiin pääkaupunkiseudun juttuihin niin kutsuttu tutkintaprosessiehdotus, joiden valmisteluun osallistuu poliisin lisäksi myös kokenut talousrikossyyttäjä. Vanhojen juttujen loppuunsaattamiseen panostettiin erityismäärärahaa ja tätä linjaa jatkettiin myös vuoden 2005 puolella. Uskomme, että kuluvan vuoden 2005 loppuun mennessä myös talousrikosten keskimääräinen tutkinta-aika saadaan selvään laskusuuntaan.

Vaikka tutkintatoimet kohdistettiin vuonna 2004 erityisesti vanhojen talousrikosten tutkintaan, voitiin myös takaisin saadun rikoshyödyn määrää pitää erittäin hyvänä saavutuksena (noin 34,9 miljoonaa euroa). Vuoden 2004 aikana kyettiin palauttamaan rikoshyötyä 10,6 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2003. Hyvä menestys takaisinsaannin osalta on jatkunut vuoden 2005 aikana. Poliisin tietojärjestelmään on vuoden 2005 syyskuun loppuun mennessä kirjattu takaisinsaattua omaisuutta jo 38,3 miljoonan euron arvosta.

Sisäasiainministeriössä panostetaan edelleen voimakkaasti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseen ja toiminnan edelleen tehostamiseen. Tämän vuoksi vuoden 2005 aikana valmisteltiin vuosille 2006–2009 ulottuvan neljäs talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma.

Poliisiylijohtaja *Markku Salmisen* johdolla toimiva poikkihallinnollinen talousrikostorjunnan johtoryhmä valmisteli valtiovarainministeriön asettaman Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin avustuksella ohjelmaluonnoksen, jossa on huomioitu sisäasiainministerin asettaman talousrikostorjuntaan vaikuttavaa lainsäädäntöä pohtineen työryhmän esitykset. Ohjelman eräänä keskeisenä teemana on viranomaistoiminnan koordinoiminen sekä ohjelmassa esitettyjen hankkeiden kytkeminen mukaan viranomaisten tulosohtausjärjestelmään.

Talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan sijoitetut panokset ovat olleet yhteiskunnalle erittäin tuottavia. Vuonna 2001 sisäasiainministeriössä tehtiin selvitys, jonka mukaan poliisin takaisin saama rikoshyöty oli vuonna 2000 noin 240 miljoonaa markkaa (noin 40,4 miljoonaa euroa), jota tulosta voidaan pitää erinomaisena. Talousrikostorjunnan silloiset kulut palkkoineen, ylitöineen ja muine kuluineen olivat samana aikana noin 100 miljoonaa markkaa (noin 17 miljoonaa euroa), joten ”puhdasta” tuottoa kertyi 150 miljoonaa markkaa (noin 25 miljoonan euroa). Siten esimerkiksi poliisin jokainen talousrikostorjuntaan sijoitettu vakanssi laskennallisesti tuotti noin 600 000 markkaa (noin 100 000 euroa). Torjunnan välilliset ja ennalta ehkäisevät vaikutukset ovat toki olleet monin verroin tätä suurempia. Viranomaistoiminta on muutenkin takaisinsaadun rikoshyödyn osalta ollut tehokasta, sillä samaan aikaan tulli takavarikoi rikoksen kautta saatua hyötyä 130 miljoonan markan arvosta. Tämän jälkeenkin takaisinsaatu hyöty on pysynyt hyvällä yli kolmenkymmenen miljoonan euron vuositasolla ja näyttää siltä, että vuoden 2005 lukema tulee nousemaan uuteen ennätykseen.

Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Neljännessä talousrikostorjuntaohjelmassa esitetään myös hyviä tuloksia aikaansaaneen, valtiovarainministeriön vuonna 2000 asettaman Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) määräajan jatkamista vuo-

den 2008 loppuun. Tänä aikana tulisi valmistella sekä laki viranomaisyhteistyöstä talousrikosasioissa että viranomaisten keskinäisestä tietojenvaihdosta ja tietojen säilyttämisestä. Valtiovarainministeriössä onkin jo keväällä 2005 tehty alustavat päätökset projektin määräajan jatkamiseksi ja sitoutumisesta talousrikostorjuntaohjelmaan. Ohjelmaan sisältyvät lainsäädäntöesitykset pohjautuvat pääosin 10.3.2004 pidetyssä hallituksen iltakoulussa sekä sen seurauksena istuneen talousrikostutkintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä pohtineen työryhmän ehdotuksiin.

Huolimatta talousrikostorjunnan vaikeuksista ennen vuotta 2003 voidaan kokonaisuutena sanoa, että Suomi on ollut viime vuosien aikana talousrikostorjunnan kärkimaa pohjoismaissa ja yksi kärkimaista koko maailmassa. Suomessa on torjuntaohjelmien aikana kyetty luomaan paitsi poikkihallinnollista yhteistyötä myös kehitetty lainsäädäntöä joustavasti. Lisäksi torjuntaan on osoitettu riittävästi varoja. Myös toiminnallisesti Suomi on ollut talousrikostutkinnassa merkittävästi muita pohjoismaita tehokkaampi ja suoraviivaisempi. Tästä eräänä hyvänä esimerkkinä on se, että Suomessa tehdään kentällä rohkeasti operationaalisia iskuja harmaata taloutta vastaan huomattavasti enemmän kuin muissa pohjoismaissa. Näkisimme, että eräs keskeisimmistä syistä tähän on se, että Suomessa tutkinnanjohtajana toimii poliisi eikä syyttäjä, kuten muissa pohjoismaissa. Näin myös pakkokeinoratkaisut kyetään tekemään merkittävästi lähempänä tutkintakenttää kuin esimerkiksi Ruotsissa.

Vuodet talousrikostorjuntaohjelman alkamisen jälkeen ovat olleet myös tutkinnan kehittymisen vahvaa aikaa. Talousrikosten tutkinnan edellyttämää elinkeinoelämän toimintojen ja pelisääntöjen sekä lainsäädännön tuntemusta on edistetty laatimalla talousrikostutkijoille tarkoitettu käsikirja, joka on linkitetty hyvin voimassaolevaan lainsäädäntöön. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on kehittänyt sekä tiedonhankintaa että tiedon käsittelyä ja analysointia monella rintamalla. Esimerkkeinä kehitystyöstä voimme mainita muun muassa TAHTO- ja TAISTO-tietokannat, joiden avulla vero- ja poliisiviranomaiset kykenevät tekemään talousrikollisuutta käsitteleviä riskianalyysijä.

Ammattimaisen talousrikollisuuden kohteena ovat erityisesti julkisiin varoihin kohdistuvat väärinkäytökset, jotka suunnitellaan etukäteen ja

joissa hyödynnetään esimerkiksi viranomaistoiminnassa vääjäämättömästi syntyviä tiedonkulun esteitä. Viranomaisyhteistyön keinoin kyetään parhaiten havaitsemaan yhteiskunnallisesti vakavin talousrikollisuus, johon tulee vastata viranomaisten yhteisillä, samanaikaisilla ja samaan päämäärään tähtäävillä torjuntatoimilla. Toimintatapa vaatii toiminnassa mukana olevilta viranomaisilta sitoutumista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Talousrikostorjunta on talousrikosten piilorikosluonteen vuoksi aina mitä suurimmassa määrin viranomaisten yhteistyötä vaativaa toimintaa, jonka vuoksi talousrikosanalyysiä tulisi aina kehittää viranomaisten yhteisten näkemysten perusteella. Piilorikollisuuden paljastamiseksi torjunnan painopistettä tulisikin siirtää rikostapahtumien ennalta estämiseen sekä torjuntaan jälkikäteisen tutkinnan sijasta. Talousrikosten torjunta ei voi eikä saakaan olla pelkästään viranomaiskeskeistä toimintaa, vaan myös elinkeinoelämän olisi kannettava asiassa oma vastuunsa. Tämän vuoksi eräänä keskeisenä yhteistyötahona tulisi nähdä elinkeinoelämä ja kehittää sen omia torjuntatoimia sekä kehittää myös elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisiä toimia. Harmaa talous lisääntyy jatkuvasti ja on muodostumassa – erällä aloilla on jo muodostunutkin – vakiintuneeksi kilpailukeinoksi. Elinkeinoelämän vastuuta ja omia valmiuksia harmaan talouden ja talousrikollisuuden havaitsemiseksi ja rikosentekomahdollisuuksien vähentämiseksi tulisi lisätä. Torjuntatoimissa olisi kyettävä huomioimaan riittävässä määrin rehellisen elinkeinotoiminnan näkökohdat erityisesti lainsäädäntöä kehitettäessä.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden on arvioitu aiheuttavan vuosittain yli 5 miljardin euron suuruiset vahingot. Summasta noin puolet aiheutuu verotulojen menetyksistä ja puolet elinkeinoelämälle ja yksityisille kuluttajille aiheutetuista vahingoista. Määrän voidaan olettaa nopeasti kasvavan muun muassa globalisaation ja tietotekniikan kehittymisen mukanaan tuomien rikosentekomahdollisuuksien johdosta. Yhteiskunnan jatkuva ja päämäärätietoinen ponnistelu talousrikosten ja harmaan talouden torjumiseksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla on välttämätöntä veropohjan ylläpitämiseksi, elinkeino- ja työelämän luotettavuuden säilyttämiseksi ja Euroopan yhteisön varoihin kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseksi Torjuntaohjelman toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat tähän verrattuna olemattomia. Talousrikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamiin vahinkoihin verrattuna summaa voidaan pitää marginaalisena.

VII Talousrikostorjunnan rajat ja mahdollisuudet

17. Parlamentit harmaan ja mustan talouden kurimuksessa

Erkki Pulliainen

Harmaat sisämarkkinat

Euroopan unionin toiminnallisten tavoitteiden ydintä on pääomien, tavaroiden ja ihmisten vapaa liikkuvuus yhteisön sisämarkkinoilla, jotka toimivina kattavat jo 25 jäsenvaltion maantieteelliset alueet Pohjois-Kyprosta lukuun ottamatta, vaikka viimeksi mainittukin kuuluu osana Kyprosta unioniin. Seuraavassa vaiheessa vastaava ”vapaus” on komission pyrkimyksenä ulottaa myös palvelukauppaan. Näiden vapauksien toteutumista ovat olleet tukemassa internet, ylikansallisten yritysten käytävissä olevien pääomien kasvu ja sen mahdollistama toimintojen joustava globaali siirtely sekä Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden tarve ja halu poistaa loputkin esteet maailmankaupasta meneillään olevien WTO:n Dohan-kierroksen neuvottelujen tuloksena. Tässä toimintaympäristössä löytyy luonnollista ekolokeroa myös harmaalle (lue: veronkierrolle) ja mustalle (lue: selväpiirteiselle törkeälle talousrikollisuudelle) taloudelle. Se suorastaan imee näitä piiriinsä.

Pääomien, tavaroiden ja ihmisten vapaata liikkuvuutta toteutetaan liikkumattomassa tilassa. Euroopan unionilla / Euroopan yhteisöillä on tarkat ulkorajat, jotka ovat samat kuin sen reunajäsenvaltioiden ulkorajat. Liikkuvat pääomat, tavarat ja ihmiset tarvitsevat itselleen kulun helpottamiseksi rakenteen, infran, jonka rakentaminen ja ylläpito maksavat niiden ylläpitäjille. Ylläpitäjänä on pääsääntöisesti julkinen talous. Sitä varten jäsenvaltioiden, jotka rahoittavat myös itse Euroopan unionin toiminnan, tulee kerätä varoja, käytännössä kantaa veroja talouksiensa menojen kattamiseksi. Veronmaksuvelvoite ei kuitenkaan näytä sopivan kaikille. Osa Euroopan unionin kansalaisista ja yhteisöistä pidättäytyy verojen maksamisesta, ne verosuunnittelevat itsensä tästä velvollisuudesta ulos. Tätä varten on tarjolla avoimesti toimivia yrityksiä ja muita yh-

teisöjä. Näin syntyy harmaa talous, joka muuttuu herkästi tilaisuuden tullen mustaksi taloudeksi.

Harmaa ja musta talous eivät rajoitu Euroopan unionin sisämarkkina-alueeseen; ne verkottuvat myös sen rajojen ulkopuolelle muuhun maailmaan. Se, mikä on modernia ja hyve, voi myös olla pahe. Tekniset toimintamallit ovat samat. Euroopan unionin ulkopuoliseen maailmaan kuuluvat muiden joukossa niin sanotut heikot valtiot ja veroparatiiseina tunnetut saarivaltiot, jotka näyttävät nauttivan maapallon talousmahtien erityistä suojelua. Heikoissa valtioissa ei ole länsimaistyypisiä valtiorakenteita. Niillä on yleismaailmallista mielenkiintoa vain arvokkaiden luonnonvarojen, lähinnä maa- ja kallioperässä olevien rikkauksien vuoksi. Näiden luonnonvarojen ohjaamista markkinoille toteuttavat useimmiten yksityiset toimijat yksityisten armeijojen tukemina. Nämä ovat puolestaan toimintatavoiltaan sopivia yhteistyökumppaneita näitä järjestäytyneempien talousalueiden harmaan ja erikoisesti mustan talouden toimijoiden kanssa.

Rahanpesijöiden armahduksia

Euroopan unioni on havainnollinen laboratorio edellä mainittuja heikkoja valtioita vahvempien valtioiden muodostamasta markkina-alueesta, jonka jäsenvaltioista osa muodosti oman valuutan omaavan talous- ja rahaliiton, (European Monetary Union, EMU). Kelpoisuus pääsemisestä rahaliiton jäseneksi mitattiin niin sanottujen EMU-kriteerien täyttämällä. Se saattoi toteutua todellisena tai sellaiseksi kuvattuna (Kreikka). Kriteereitä seurasi vakauseritys- ja kasvusopimus, jolla haluttiin tukea euron pysymistä vakaana valuuttana. Yhtenäisvaluutassa mukana olevien valtioiden budjettien alijäämä ei saanut sopimuksen mukaan ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä kohta tuli sopimukseen unionin toiminnan päärahoittajan, Saksan, vaatimuksesta. Sittemmin paljastui, että juuri sillä

Italian ja Ranskan rinnalla on suurimmat vaikeudet pysyä vakaussopimuksen mukaisissa budjettikehyksissä. Massiivisesti vaikuttavia syitä näissä valtioissa on lähinnä kaksi, suuri työttömyys (Saksassa viisi miljoonaa työtöntä) sekä harmaa ja musta talous. Edellinen lisää menoja ja jälkimmäinen vähentää verotuloja. Ehkä yllättäen harmaasta ja sen rinnalla mustasta taloudesta muodostui mittari sille, kuinka paljon järjestäytynyt

yhteiskunta sietää sitä, että valtakunnan tarjoamasta infrasta ja muista eduista nauttivat kansalaiset ja yhteisöt laiminlyövät velvollisuutensa yhteiskuntaansa, globaalimmin järjestäytyneitä yhteiskuntia kohtaan.

Ensimmäisenä toimenpiteisiin maasta paenneiden pääomien saamiseksi takaisin kotimaahan joutui ryhtymään pääministeri *Silvio Berlusconi* hallitsema Italia. Valtio ryhtyi ”pesemään” ulkomaille enemmän tai vähemmän rikollisella tavalla vietyjä pääomia armahtamalla varojen liikkuttajat tarkemmalta tutkimukselta kahden prosentin sakkomaksulla, joka sittemmin korotettiin neljään prosenttiin. Harmaan talouden osuudeksi Italian bruttokansantuotteesta oli arvioitu tuossa reagointivaiheessa noin 25 prosenttia. Armahdus toi välittömästi takaisin Italiaan 50 miljardia euroa ulkomaille aiemmin ”verosuunniteltua” rahaa. Näin saadut sakkotulot auttoivat Italiaa tasapainottamaan tilapäisesti tilinpäätöstään, mutta ne eivät ole estäneet kolmea vuotta myöhemmin budjettialijäämän nousua yli edellä mainitun kriittisen kolmen prosentin rajan.

EMU-maista seuraavana Saksa joutui tukeutumaan budjettialijäämänsä kanssa painiessaan veroarmahdukseen saadakseen ulkomaille vietyjä pääomia takaisin kotimaahan. Veronkiertäjille tarjottiin mahdollisuus 31.3.2005 saakka pienehköin kuluin tuoda harmaat ja mustat rahat takaisin Saksaan, jossa ne todettaisiin ”lailliseksi pestyiksi”. Tueksi tälle armahdukselle pankkisalaisuutta samalla höllennettiin rikostutkinnan helpottamiseksi. Italiassa armahdusoperaatio oli tuottanut ensi vaiheessa kohtuullisen tuloksen. Sen innoittamana Saksan hallitus odotti armahduksen tuottavan valtiolle viisi miljardia euroa, mutta se tuotti vain 1,2 miljardia. Odotus oli ollut siinä määrin vankka, että se oli otettu ennakkoon huomioon budjettilaskelmissa. Olisikohan Saksassa asianlaita niin, että jatkumolla harmaa talous – musta talous painopiste on jälkimmäisessä puoliskossa, jolloin nimiä ei kovin helposti luovutettu kirjoihin ja kansiin pantavaksi. Italiassa tunnetusti näin on, mutta siitä huolimatta tulos oli se, mitä oli. Tämä ristiriita osoittautuu näennäiseksi, sillä Italian kansantaloudesta reipas neljännes on ollut valtion kontrollin ulkopuolella. Mafiosoja on valittu jopa parlamenttiin. Näin ilmoitettiin eduskunnan hallintovaliokunnalle sen tutustuesssa Italian parlamentin antimafiavalio-kunnan työhön.

Sen sijaan, että saksalaiset veronkiertäjät olisivat pesseet armahdusoperaatiossa harmaat ja mustat rahansa Saksaan, osa heistä vei niitä nyt Itävaltaan, jossa on voimassa vanhan mallin mukainen vankka pankkisalaisuus. Erään arvion mukaan Itävallassa on 50 miljardia euroa harmaata ja mustaa saksalaista pääomaa. Mielenkiintoista varojen siirtämisessä Itävaltaan on, että näiden talletuksista joutuu siellä maksamaan lähdeveroa. Tämä viittaa siihen, että kysymys on todella ”tummasta” valuutasta. Vankan pankkisalaisuuden mukaista suojaa tällaiselle varallisuudelle tarjoavat Euroopan unionin jäsenvaltioista myös Luxemburg ja sen ulkopuolisista eurooppalaisista valtioista Sveitsi, joka on maantieteellisesti EU:n jäsenvaltioiden ympäröimä. Strategisesti hyvä sijainti tämän lajin markkinoille!

Harmaa talous heiluttaa hallituksia

Edellä kerrottujen esimerkkien opetus on, että kysymys on pitkään jatkuneesta veronkierrosta. Tästä on puolestaan seurannut, että näin on muodostunut harmaata ja mustaa varallisuutta niin paljon, että sen määrä heiluttaa kaikenvärisiä hallituksia. Parlamenttien ja hallitusten aikanaan mittoittamat poliisi- ja verotarkastustoimet eivät ole olleet riittäviä harmaan ja mustan talouden kurissa pitämiseen, vaan tilanteen on annettu ajautua pakon sanelemana valtioiden itsensä toteuttamiin likaisen rahan armahduksiin. Edellä on vilahdellut toistuvasti 50 miljardin euron suuruisia rahamääriä. Vertailun vuoksi kannattaa muistaa, että Suomen valtion vuoden 2005 menot ovat alle 38 miljardia euroa.

Kirjoitin, että harmaan ja mustan talouden piirissä muodostunut pääoma heiluttaa jo kansallisia hallituksia ja vaikuttaa euron uskottavuuteen valuuttana. Tässä katsannossa mielenkiintoista on, että Euroopan unioniin kuuluu jäsenvaltioita, kuten Luxemburg ja Itävalta, jotka ovat voineet säilyttää harmaata ja mustaa taloutta tukevan vankan pankkisalaisuuden. Näin Itävalta hyötyy siitä, että Saksa vieressä kärsii rahapulasta. Saksahan on joutunut höllentämään merkittävästi omaa pankkisalaisuuttaan. Jos tämä laittoman rahan suojaaminen jatkuu vielä vuoteen 2012, kuten ounastellaan, on sillä dramaattisia vaikutuksia Euroopan unioniin, sen alueella toimivaan rahaliittoon ja jäsenvaltioiden talouksiin.

Edellä kuvattu on havainnollinen esimerkki useasta yleisluontoisesta ilmiöstä. Ensinnäkin se kertoo itse veronkiertoilmiöiden ohella siitä, kuinka vaarallisia hitaat muutokset voivat yhteiskunnan kannalta olla. Niitä on vaikea todentaa, mutta vielä merkityksellisempää on niiden merkittävyyden tajuaminen. Kun näin on, poliitikoilta vaaditaan todella paljon kielteisiin ilmiöihin ajoissa reagoimiseksi. Tätä saattaa vaikeuttaa sekin, että kysymys on yksinkertaisesti rahasta, jota nykyisissä demokration toteutusprosesseissa tarvitaan melko runsaasti omien näkemysten julkituomisessa vaalikampanjoissa. Aina on houkutus tarjolla, että tarjolle tulee myös rahoitusta, jolla on harmaa tai musta historia takanaan. Tarjouksen hyväksyminen luo kiusallisen sidonnaisuuden ja ääritapauksessa rajoittaa yhteiskunnan edun mukaisiin toimiin ryhtymistä.

Suomalainen harmaa raha

Suomi ei ole harmaan ja mustan talouden rahavirtojen ja toiminta-alueen ulkopuolella. Valtio menettää tutkijoiden mukaan vuodessa noin 2,5 miljardia euroa verotuloja. Tämä on yhtä paljon kuin valtionvelan korot tai neljännes sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan menoista (2005). Jos nämä rahat olisivat valtiolla lisätulona käytettävissä menotaloutensa katteeksi, niin ministeriöt voisivat toteuttaa suurin piirtein kaikki menonlisäystoiveensa. Vielä osuvampi vertaus on, että näillä rahoilla voitaisiin maksaa valtionvelan korot, jolloin omaisuuden myynti- ja muilla tuloilla voitaisiin lyhentää myös itse velkaa. Miksi raha ei sitten valtiolle kelpaa, vaikka eduskunta on päättänyt, että pitää kelvata? Syitä on monia, osa niistä varsin syvälle käyviä suomalaisessa yhteiskunnassa. Käyn seuraavassa niistä joitakin läpi.

Kaksi ja puoli miljardia euroa vuodessa on, kuten todettua, paljon rahaa. Tämän suuruinen rahamäärä ei kerry veronkierron tuloksena palkkatuloillaan elävien oravannahkakaupalla. Sitä kerryttämässä pitää olla yhteiskunnan varoja huomattavassa määrin hallussaan pitäviä yksityisiä henkilöitä, heidän omistamiaan yrityksiä ja muita yhteisöjä.

Harmaa talous puhutti yhteiskuntaamme jo 1970-luvulla. Tuolloin silloisen vankan pankkisuojan takana pankkitileillä arvioitiin olleen näitä

varoja ainakin noin 16 miljardia markkaa (työmarkkinaneuvotteluissa käytettiin tätä lukua). Summan mainitseminen noissa neuvotteluissa kuvasi ilmiön yhteiskunnallista merkitystä, olihan rahat hankittu ”pimeästi”, kuten silloin asia ilmaistiin. Tuon ajan jälkeen kuvaan on tullut mukaan järjestelmällinen kansallinen ja kansainvälinen talousrikollisuus, huume-kauppa ja rahanpesu. Toisaalta keinot selvittää niin harmaan kuin mustan talouden tapauksia ovat teknisesti parantuneet. Ydin on siinä, mihin poliitikot ja johtavat virkahenkilöt ovat valmiita.

1970-luvun jälkeen toteutettiin poikkeuksellisen taitamattomasti integraation edellyttämä rahamarkkinoiden vapauttaminen. Pankkimailma käytti 1980-luvun jälkipuoliskolla tarjottua tilaisuutta kasinopeliin; ulkomailta otettiin valuuttalainoja, joita dumpattiin kansallisille (kasinopeli-)markkinoille jopa ilman minkäänlaisia vakuuksia. Kun lainat lankesivat yhtä aikaa maksettaviksi vuosikymmenten vaiheessa, seurauksena oli pankkikriisi ja syvä taloudellinen lama. Niiden seurauksena valtio velkaantui niin, että korkomenot ovat edelleen kaksi ja puoli miljardia euroa vuodessa. Elinkeinoelämä koki ennen kokemattoman konkurssiaallon ja yhteiskunta massatyöttömyyden, joka on jatkunut uudella vuosituhanella.

Tasapainoton tilanne 1990-luvulla salpasi poliitikkojen huomion velkaiseen valtionalouteen, uhkana jatkuvasti oleviin budjettileikkauksiin ja ahdistavaan suurtyöttömyyteen. Meiltä poliitikoilta jäi kokonaan huomaamatta, että sekä kasinopelikausi että lamakausi tarjosivat erinomaista liikkumistilaa talouden harmaalla ja mustalla vyöhykkeellä hääriville toimijoille. Yhteiskunnan valtasi 1990-luvun jälkipuolella ”suodatavien silmälasien” ajanjakso, jolloin arvovaltaisetkin tahot ummistivat silmänsä harmaata ja lievää mustaa taloutta mahdollistavilta mekanismeilta. Vain törkeät talousrikokset luettiin mielissä kielletyiksi. Tässä ”pelissä” olivat yhtä lailla mukana verohallinnon ja valtiovarainministeriön korkein johto, elinkeinoelämän keskeiset järjestöt kuin Veronmaksajain Keskusliittokin. Teollisuus ja Työnantajat (nyttemmin Elinkeinoelämän keskusliitto, EK) ja Suomen Yrittäjät ry eivät valikoi jäseniään sillä perusteella maksavatko ne sääntillisesti ne verot ja maksut, jotka eduskunnan päättämien lakien mukaan niiden tulisi maksaa. Veronmaksajien edunvalvontajärjestö puolestaan lanseerasi ”veronkierto”-sanaa korvaamaan ”verosuunnittelu”-ilmaisun, jolla on ikään kuin pesty veronkiertoa yleisesti hyväksyttäväksi menettelyksi.

Talousrikostorjunnan vastatuulet

Kirjoitinko edellisessä kappaleessa ankaralla lausunnollani Kynällä Suuremmalla? Kuinka tämän voi tietää tai peräti todistaa? Kiitos *Markku Hirvosen* ja hänen työtovereidensa peräänantamattoman ja kaiken puristuksen kestäväen työn on ollut mahdollista eduskunnan valtiopäivätoimien avulla kartoittaa, missä kulloinkin mennään. Kirjallisten kysymysten ja niihin kolmessa viikossa annettujen vastausten perusteella niin kansanedustajat kuin koko kansa internetin avulla pysyvät tietoisena toisaalta vastauksia kirjoittaneiden virkamiesten tietotasosta ja rehellisyydestä ja toisaalta ministereiden poliittisista valmiuksista. Markku Hirvosen eri tarkoituksiin kirjoitetut raportit ovat näin tulleet osaksi elävää oikeusvaltiota.

Kesäkuussa 2002 julkistettiin Markku Hirvosen työryhmän eräs väliraportti, jonka perusteella tein saman kesän aikana alla mainittujen ministereiden vastattavaksi joukon kirjallisia kysymyksiä. Niissä käytiin läpi niin Venäjän kauppaan iskostunutta kaksoislaskutusta kuin rakennustoimintaan tervehdyttämiseksi välttämättömiä uudistuksia kuten käännettyä arvonlisäverojärjestelmää ja rakennustyömaiden pakollista kulkulupajärjestelmääkin. Ensiksi mainitusta asiasta vastannut ministeri kiemurteli ulos vetoamalla siihen, ettei asia kuulu Suomelle. Kahteen jälkimmäiseen kysymykseen saatiin niin ikään tyly ”ei” -vastaus. Sittemmin selvisi, että niin TT kuin Suomen Yrittäjät olivat vastustaneet näitä välttämättömiä uudistuksia. Muissa kysymyksissä tyyli ”ei-pidä-tehdä-mitään” -vastausten takana olivat samat tahot. Järjestöt siis tietoisesti asettuivat vastustamaan harmaan talouden torjuntaa eli toisin ilmaistuna toimivat sen jatkamisen ja laajentumisen hyväksi. Samaan aikaan ne vaativat lisää rahaa veronsa maksaneilta moottoriteihin, tutkimuksiin ja tuotekehittelyihin. Toivelistaan kuuluivat myös varallisuus- ja tuloverojen alennukset. Tietysti ne toivoivat myös minimi-inflaatiota ja pidättymistä palkkojen korotuksista. Yhtälö vaikuttaa kaiken kaikkiaan mielenkiintoiselta.

Vuonna 2002 ministereiden antamat tylyt vastaukset kirjallisiin kysymyksiin johtivat syksyllä koko hallituksen kaatamiseen tähdänneeseen välikysymykseen. Hallitus ei kaatunut, mutta yllättäen jopa Vasemmistoliittoa edustava valtiovarainministeri asettui sille kannalle, ettei harmaan talouden torjumisessa pidä ryhtyä mihinkään erityisiin toimiin.

Seuraavana vuonna hallitus vaihtui luonnollisella tavalla maalivaalien jälkeen. Poiketen edellisestä hallituksesta tähän hallitukseen ujutautui edes yksi ministeri, sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*, joka otti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan sydänasiakseen. Pääministeri *Matti Vanhasen* johtama hallitus otti erityiseksi kohteekseen verotuksen keventämisen. Samassa yhteydessä puututtiin myös arvonlisäveroon, jonka alaraja tehtiin eduskunnan yksimielisellä päätöksellä liukuvaksi. Tässä yhteydessä olisi ollut mainio tilaisuus toteuttaa myös käännetty arvonlisäverojärjestelmä, josta on saatu harmaan talouden torjunnassa hyviä kokemuksia niin Hollannissa kuin Belgiassakin. Vaikka eräät hallituspuolueiden avainkansanedustajat olivat suhtautuneet asiaan myönteisesti, niin lopulta ilmeisesti edellä mainitut elinkeinoelämän järjestöt saivat aikaan sen, ettei uudistuksesta nytkään tullut mitään. Sitä ei edes saatu eduskunnan arvioitavaksi.

Kaksinaamainen politiikka

Politiikka on ”mahdollisuuksien taidetta”, mutta se on myös näytelmää. Se, että puhun eduskunnassa kaikissa mahdollisissa yhteyksissä harmaan talouden torjunnan tehostamistarpeesta ja talousrikollisuuden kitkemisen välttämättömyydestä lainsäädännön kehittämisen avulla, on tietysti kiussallista heille, joiden poliittinen tahto ei riitä tekoihin. Kotitalousvähennyksen laajennus ja vakinaistaminen verotuksessa tarjosivat tälle eduskunnan enemmistölle mahdollisuuden kantaa huolta harmaasta taloudesta. Tämä uudistus on nimittäin hyvin ilmeisesti todella vähentänyt harmaata taloutta kotitalouksien perheen ulkopuolelta hankituissa palveluksissa. On hyvä, että kuulee harmaan talouden torjunnan tarpeellisuudesta sellaisista suista, joista ei ole sitä aiemmin kuullut. Huonoa on se, jos nämä kansanedustajat todella kuvittelevat harmaan ja mustan talouden torjunnan hoituneen vain sillä, että kotitalousvähennyksen soveltamisalaa on laajennettu.

Euroopan unionin niin sanotun Lissabonin strategiaan kuuluu unionin oman kilpailukyvyn parantaminen suhteessa maapallon muihin talousmahteihin ja talousalueisiin. Eurooppa-neuvosto ei ole ollut viime aikoina tyytyväinen saavutettuihin tuloksiin. Yksi keskeinen, uloslausumaton syy tähän on kaksinaamainen politiikka. Harmaan ja mustan talouden

hyväksyminen rapauttaa rehellisen yrittäjyyden, juuri sen yrittäjyyden, jonka edistämisestä juhlapuheissa puhutaan; kilpailussa voittaa se, joka on jättänyt veronsa maksamatta ja muut velvoitteensa hoitamatta. Harmaan talouden piilohyväksyminen tapahtuu muun muassa hyväksymällä Itävallan ja Luxemburgin kaltaiset pankkikeitaat omalla alueella ja samassa hengessä muutkin veroparatiisit. Verotus (mukaan lukien energia- ja ympäristöverot) tuleekin harmonisoida samalla kun harmonisoidaan myös pankkijärjestelmä tavalla, joka tukee veronkierron lopettamista ja talousrikollisuuden kuriin saattamista. Niin sanotuissa heikoissa valtioissa näistä toimista ei voida edes uneksia. Euroopan unioni yhteisönä rapautuu vähitellen jälkimmäisten kanssa samaan kategoriaan, jolleivät sitä ryhdy johtamaan sellaiset poliitikot, jotka laittavat väärään peliin tukeutuvat kuriin.

Virkamiestasolla tarvitaan lisää suuri joukko markkuhirvosia. Onneksi olkoon esimerkin näyttäjälle!

18. The Strange Case of Dr. Jekyll and Mr. Hyde

Markku Lehtola

Johdannoksi

”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden on arvioitu aiheuttavan vuosittain yli 5 miljardin euron suuret vahingot. Summasta noin puolet aiheutuu verotulojen menetyksistä ja puolet elinkeinoelämälle ja yksityisille kuluttajille aiheutetuista vahingoista.” Tällaisin vahinkoarvioin sisäasiainministeriö perustelee esitystään talousrikosten torjuntaohjelmaksi vuosille 2006–2009. Talousrikolliset anastavat valtiolta ja kunnilta eli veronmaksajilta joka vuosi 2–2,5 miljardia euroa. Rikosten avulla hankittu hyöty on valtava, yhtä suuri kuin koko puolustusvoimien vuosibudjetti. Eikä tässä vielä kaikki. Jos ministeriön arvioon on uskomisen, rehelliset yritykset ja veronmaksajat yksityisinä kuluttajina kärsivät lisäksi miljardiluokan vahingot, koska talousrikokset vääristävät kilpailua ja loukkaavat kuluttajansuojaa.

Poliittisilla päättäjillä ja elinkeinoelämällä uskoisi siis olevan mitä suurin intressi torjua talousrikoksia tehokkaasti. Poliittisten päättäjien ja kontrolliviranomaisten toimia on selvitetty jopa väitöstutkimuksin. Tulokset kertovat, että esimerkiksi poliisin talousrikostutkinta on tehostunut ja osa viranomaisten välisen tiedonkulun esteistä on kyetty poistamaan. Useita rikosoikeuden säädöksiäkin on muutettu talousrikostorjunnan tehostamiseksi. Elinkeinoelämän suhde talousrikosten torjuntaan on kuitenkin lähes tyystin selvittämättä, ja rikosoikeuden ulkopuolisten torjuntakeinojen käyttö on jäänyt vähäiseksi.

Anne Alvesalon ja *Steve Tombsin* mukaan talouselämä tuki ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelman syntyä 1990-luvun puolivälissä. Laman ja pankkikriisin luomassa yhteiskunnallisessa tilanteessa elinkeinoelämä ei rohjennut asettua poikkiteloin. Vuosikymmenen loppua kohti tuki kuitenkin hiipui. Yhä tiukemmin talouselämä alkoi vastustaa kaikkiin

yrityksiin kohdistuvia torjuntatoimia; kontrolli tuli suunnata alatasen ”isä, poika ja pakettiauto” -firmoihin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.¹

Mitä torjuntahankkeita elinkeinoelämän etujärjestöt sitten ovat tukeneet ja mitä vastustaneet? Kuinka hyvin ne ovat menestyneet yritysten etuja valvoessaan, ja mihin menestys on perustunut? Näihin kysymyksiin tässä artikkelissa etsitään vastausta selvittämällä lähemmin seitsemän hankkeen kohtaloa. Tarkasteltuja hankkeita ovat yhtiön osakepääoman minimivaatimus, yhtiön omistajan ja johdon henkilökohtainen vastuu, tilintarkastajan raportointipakko, verottajan oikeus kerätä vertailutietoja rahalaitoksista, arvopaperien hallintarekisteröinti, käännetty arvonlisävero sekä ryhmäkanne.

Ensisijaisia lähteitä ovat lausunnot, joilla järjestöt ovat vaikuttaneet torjuntaohjelmien ja hankkeiden valmisteluun. On kuitenkin syytä korostaa, että lausunnot ovat vain poliittisiin päätöksiin vaikuttamisen julkisivu. Tyystin tarkastelun ulkopuolelle jäävät talouden ja politiikan eliittien tiiviit epäviralliset yhteydet, jotka ovat vallan verkostoissa yleisin ja todennäköisesti julkisivua tärkeämpi tapa vaikuttaa. Yrityselämän etuja talousrikollisuuden torjunnassa ovat valvoneet lähinnä Keskuskauppakamari, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Suomen Yrittäjät sekä Suomen Pankkiyhdistys. Keskeisin vaikuttaja näistä on ollut Keskuskauppakamari, jonka jäsenlehden, Kauppakamarin, kirjoitukset vuosilta 1970–2000 ovat myös olleet tämän artikkelin lähteinä.

”Korotettu” osakepääoma

Talousrikosten torjuntaa ovat viranomaisista aktiivisesti viritelleet lähinnä keskusrikospoliisi, Verohallitus, sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö. Aktivistit ovat jo 1980-luvun alusta toivoneet osakeyhtiölakiin muutoksia, jotka vaikeuttaisivat yhtiön käyttöä rikosvälineenä. Yksi toivotuista muutoksista on ollut osakepääoman vähimmäismäärän nostaminen. Vuoden 1978 lain mukaan osakepääoman tuli olla ainakin 15 000 markkaa. Se oli liian pieni vaikeuttaakseen keinotteluyritysten perustamista. Osakeyhtiölakitoimikunta ehdottikin 1992 vähimmäisosakepääoman ko-

¹ Alvesalo & Tombs 2001.

rottamista 50 000 markkaan. Ehdotus ei vuosien edennyttä. Se oli yhä toteuttamatta, kun Lipposen hallitus kesällä 1995 valmisteli ensimmäistä talousrikostorjuntaohjelmaansa. Lausunnoille lähetetyssä ohjelmaluonnoksessa hallitus lupasi saattaa nopeasti voimaan minimiosakepääoman korottamisen.

Keskuskauppakamarin (KKK) mielestä esitys ei ollut ”riittävästi” harkittu. Järjestö vieroksui sitä, että korotettu minimivaatimus ulotettaisiin koskemaan takautuvasti lyhyellä siirtymäajalla myös aiemmin perustettuja yhtiöitä. Jos näin tehtäisiin, kymmenet tuhannet yritykset ehkä joutuisivat pistämään pillinsä pussiin. KKK:n lausunto kiteytti yhden keskeisen perusteen, jolla talouseliitti on jatkuvasti suominut talousrikosten torjuntahankkeita: ”Ottain huomioon tällaisten yhtiöiden huomattava määrä ja erityisesti, että epäasiallisesti toimivia yrityksiä on näistäkin yrityksistä vain hyvin pieni vähemmistö, olisi kohtuutonta velvoittaa kaikki yhtiöt kantamaan muutoksesta aiheutuvat lisäkustannukset.” Korotettu minimi astui kuitenkin voimaan syyskuussa 1997 ja koski myös yhtiöitä, jotka oli perustettu ennen lain voimaantuloa. Siirtymäaika venähti seitsemäksi vuodeksi, vaikka harmaan talouden selvitystyöryhmä oli esittänyt vain kahta vuotta.

Talouden vaikutusvallasta kielivät siirtymäkauden lopun tapahtumat. Syksyllä 2003 kaupparekisterissä oli alle 8 000 euron osakepääoman yhtiöitä noin 125 000, niistä toimivia 52 000–65 000. Tässä vaiheessa, vuosi ennen siirtymäajan umpeutumista, KKK vaati, että korotetun minimivaatimuksen voimaantuloa tuli lykätä osakeyhtiölain kokonaisuudistuksen toteutumiseen asti. Oikeusministeriö asettikin oitis työryhmän toteuttamaan KKK:n vaatimusta, ja huhtikuussa 2004 Vanhasen hallitus teki KKK:n toivoman lykkäysesityksen. Hallituksen mielestä lykkäyksellä ei olisi ”merkittävää” vaikutusta talousrikollisuuden kannalta. Yksimielinen eduskunta hyväksyi esityksen keskustelutta kesäkuussa 2004. Syyskuussa 2005 hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. Esityksen mukaan osakepääoman korotus koskisi takautuvasti myös ennen 1.9.1997 perustettuja yrityksiä, mutta korottamiseen olisi aikaa kolme vuotta uuden lain voimaantulosta. Voimaantulon ajankohdaksi on kaavailtu syyskuun alkua 2006. Talouselämä näyttää siis onnistuneen venyttämään siirtymäajan ainakin kahdentoista vuoden

mittaiseksi. Se saattaa onnistua varmistamaan pöytälaatikkoyhtiöiden vaivattoman käytön rikosvälineenä pitemmäksikin ajaksi, sillä eduskunnan talousvaliokunta oli vuonna 2004 täysin yksituumainen korostaessaan, ettei osakepääoman takautuvaa korotusta tule säätää osakeyhtiölain kokonaisuudistuksen yhteydessäkään.

Kriittisen ajan henkilökohtaiset vastuut

Muun muassa keskusrikospoliisi on pitänyt uuden yhtiön alkuaikoja keinnottelulle erityisen alttiina, koska osakkaat, hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja eivät henkilökohtaisesti vastaa yhtiön velvoitteista. Vuoden 1992 osakeyhtiölakitoimikunta esitti, että johdon ja omistajien tulisi vastata henkilökohtaisesti yhtiön kahden ensimmäisen vuoden sitoumuksista. Ensisijassa vastuu yrityksen veloista kuuluisi yhtiölle, mutta toissijaisesti omistajille ja johdolle. Lipposen hallitus sisällyttikin henkilökohtaisen vastuun ensimmäisen talousrikosohjelmansa luonnokseen: ”Veroja ja työnantajamaksuja koskevia vastuusäännöksiä muutetaan siten, että osakeyhtiön nimissä toiminut ja sen toiminnasta vastaava henkilö on henkilökohtaisesti vastuussa yhtiölle määrätystä veroista ja maksuista, mikäli yhtiön kirjanpito on olennaisesti laiminlyöty tai virheellinen.”

Keskuskauppakamari torjui henkilökohtaisen vastuun, koska sen seurauksena yhtiöitä ehkä perustettaisiin vähemmän ja vastuu kohdentuisi väärin. Yhtiömuodon väärinkäyttöä kaavailevat sitä paitsi osaisivat siirtää henkilökohtaisen omaisuutensa velkojien ulottumattomiin, järjestö huomautti. KKK sai sivustatukea muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Sen mielestä riitti, kunhan vain selvitetään, voiko kirjanpitoon olennaisesti laiminlyöneen osakeyhtiön vastuuhenkilön henkilökohtaista vastuuta lisätä. Poliitiikan eliitti ymmärsi talouseliitin yskän ja pyyhki esityksen pois torjuntaohjelmasta.

Torjuntahankkeiden valmistelijat olivat kuitenkin sitkeitä ja tarjosivat henkilökohtaista vastuuta hallituksen toiseen torjuntaohjelmaan vuonna 1998. Ohjelmaluonnoksen mukaan verolakiin tuli kiireesti tehdä muutos, joka toteuttaisi kirjanpitoon olennaisesti laiminlyöneen osakeyhtiön vastuuhenkilön henkilökohtaisen vastuun. Nytkin esitystä vastusti jyrkästi muun muassa Keskuskauppakamari, jonka mielestä vastuuta ei tule lisätä ”yksittäisin, vain tietyn velkojatahon intressissä olevin muutoksin”. Myös

Teollisuus ja Työnantajat torjui esityksen ja piti osakeyhtiölain säännöksiä yhtiön perustajan, toimitusjohtajan korvausvastuusta riittävinä. Kauppa- ja teollisuusministeriö muistutti osakkaan vastuun rajoittuvan yhtiöön sijoitettuun osakepääomaan ja oudoksui rajan murtamista.

Myös kolmatta torjuntaohjelmaa vuonna 2001 valmisteltaessa elinkeinoelämä tyrmäsi ajatuksen sysätä omistajille vastuuta veloista, jotka ovat syntyneet tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuuden laiminlyömisien jälkeen. KKK:n mielestä ehdotuksen toteuttaminen ”edes osaksi” muuttaisi merkittävästi omistamisen ja operatiivisen toiminnan käsitteitä. Vuosien 2006–2009 torjuntaohjelman hankeluetteloon osakeyhtiön omistajien ja johdon henkilökohtainen vastuu ei enää eksynyt, eikä sitä löydy myöskään hallituksen esityksestä uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

”Valvovan vahtikoiran sijaan verikoira”

Tuomas Harpf tutki rikosoikeuden lisensiaatintyössään 1989 tilintarkastajien roolia talousrikosten torjujina. Tilintarkastajien mahdollisuudet osoittautuivat vähäisiksi, koska rikoksista raportointi viranomaisille loukkasi hyvän tilintarkastustavan edellyttämää lojaalisuutta yhtiön omistajille. Harpf pani merkille, että tilintarkastuskertomuksissakin tilintarkastajat vain harvoin huomauttivat havaitsemistaan epäkohdista. Työtäpää sävytti pyrkimys välttää julkisuuteen lipsahtavia moitteita ”niin pitkälle kuin mahdollista”. Tilintarkastajat puuttuivatkin epäkohtiin yleensä ei-julkisin keinoin kirjoittamalla merkinnän vain yhtiön hallitukselle tarkoitettuun tilintarkastuspöytäkirjaan tai kirjeen yhtiökokoukselle.

Tilintarkastajien rooli nousi uudella tavalla esiin 1990-luvun puolivälissä. Lipposen hallituksen mielestä tilintarkastaja ei voinut olla lojaali vain yhtiön omistajille, vaan tilintarkastukseen piti kohdistaa myös julkisen edun vaatimuksia. Ruotsissa yleinen etu oli jo otettu huomioon: tilintarkastajan tuli huomauttaa kertomuksessaan, jos yhtiö ei ollut maksanut ajallaan verojaan ja maksujaan. Niinpä hallitus lupasikin torjuntaohjelmassaan vuonna 1996: ”Tilintarkastajalle asetetaan aktiivinen raportointivelvollisuus, jos tarkastuksessa käy ilmi, että yritys on laiminlyönyt

verojen tai veronluonteisten maksujen maksamisen oikeaan aikaan ja oikean määräisinä.”

Elinkeinoelämä ryntäsi kaatamaan tilintarkastajille kaavailtua uutta velvoitetta. KKK:n lakimies vaati Tilisanomissa, että ehdotus on hylättävä ”heti”. Tilintarkastajille ei saanut siirtää verottajalle kuuluvia tehtäviä. Hyödytkin jäisivät murto-osaan haitoista, kun tilintarkastuksen luottamuksellisuus kärsisi ja kustannukset nousisivat. Hallituksen hanke ei vuoden 1996 aikana nytkähtänytkään liikkeelle, mutta yhden osatappion elinkeinoelämä talousrikosten torjuntaa vastaan käymässään sodassa tuona vuonna kärsi. Rahoituslaitosten tilintarkastajille nimittäin säädettiin EY-direktiivien pakottamana velvollisuus raportoida rahoitustarkastukselle olennaisista lainrikkomuksista. Tätäkin elinkeinoelämä oli kiivaasti vastustanut. Esimerkistä käy Kauppakamari-lehden kirjoitus, jossa yritysjuridiikan professori *Raimo Immonen* valitti tilintarkastajan riippumattomuuden ja objektiivisuuden kohtaloksi: ”Ne voivat kärsiä, jos tilintarkastuksesta tehdään valvovan vahtikoiran sijaan verikoira.”

Toista talousrikostorjuntaohjelmaa 1998 valmisteltaessa hallituksen kahden vuoden takainen lupaus tilintarkastajan raportointipakosta oli yhä lunastamatta. Hanke ei ollut edennyt, mutta sateenkaarihallitus ei antautunut. Se luonnosteli tilintarkastajalle nyt aktiivista raportointivelvollisuutta tarkastuksessa paljastuneista törkeistä rikoksista, esimerkiksi rahanpesusta ja törkeistä petoksista. Lievemmistä rikoksista pitäisi laatia muistio kaupparekisterille. Keskuskauppakamari vastusti ehdotettua ”ilmiantovelvollisuutta” ja piti muistioidea ”perusteettomana”.

KKK:n linja piti myös vuonna 2001. Järjestö ilmoitti suhtautuvansa edelleen kriittisesti siihen, että tilintarkastajalle asetettaisiin ”aktiivinen huolellisuus-, tunnistamis- ja ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuksen yhteydessä havaitsemistaan rahanpesuepäilyistä”. Velvoite heikentäisi tilintarkastuksen luottamuksellisuutta ja vaikeuttaisi tilintarkastuksen tarkoitusta.² Järjestö oli huolissaan myös tilintarkastajan asemasta siviili- ja

² Rahanpesua torjuttaessa argumentti luottamuksellisuuden heikentymisestä ei purrut, sillä EU:n rahanpesudirektiivin pakottamana tilintarkastajille säädettiin vuonna 2003 velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäilyttävistä liiketoimista KRP:n rahanpesun valvontaan. Eräiden asiantuntija-arvioiden mukaan uudistuksia on ylipäättään saatu Euroopassa helpommin läpi rahanpesun torjunnan kuin veronkierron tai muun talousrikollisuuden torjunnan nimissä.

rikosoikeudellisen vastuun varalta, ”jos tilintarkastaja ilmoittaa epäilyttävästä tapauksesta tai jos hän laiminlyö hyvässä uskossa ilmoittamisvelvollisuutensa”.

Neljänteen ohjelmaan talousrikostorjunnan johtoryhmä ei enää esittänyt tilintarkastajan raportointipakkoa. Sen sijasta aletaan varmistaa tilintarkastusinstituution luotettavuutta. Vuoden 2006 aikana selvitetään yritystoiminnan yleisen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden parantamista. ”Tämä edellyttää myös sitä, että tilintarkastus on ammattitaitoista ja luotettavaa ja että seuraamukset tilintarkastuksen laiminlyönneistä ovat riittäviä”, hanketta perustellaan. Lipposen laajapohjaisen hallituksen lupaus – ”tilintarkastajalle asetetaan aktiivinen raportointivelvollisuus” – näivetyi siis lopulta tilintarkastusinstituution luotettavuuden varmistamiseksi.

Ruotsissa tilintarkastajalla on vuodesta 1999 lähtien ollut velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle muun muassa havaitsemistaan petoksista, verorikoksista ja velallisen rikoksista. Ruotsin rikosentorjuntaneuvostolle vuonna 2004 tehdyn seurantatutkimuksen mukaan vain 6 prosenttia tilintarkastajista oli tehnyt ilmoituksen syyttäjälle. Tutkimuksen tekijä, filosofian tohtori *Bengt Larsson* on kuitenkin korostanut raportointipakon ehkäisevää vaikutusta: lähes joka toinen tilintarkastaja ilmoitti voineensa painostaa yritysjohtoa raportointipakon avulla. ”Nyt tilintarkastajien sanalla on painoa, kun he havaitsevat kirjanpidossa epäselvyyksiä”, BRÅ:n kotisivulla haastateltu tutkija huomautti.

Talouseliitin taistelu tilintarkastajien raportointipakkoa vastaan on kiinnostava myös Poliisiammattikorkeakoulun vuonna 2001 toteuttaman kyselyn valossa. Tutkijat pyysivät yritysten talousjohtajia arvioimaan erilaisten talousrikoksia vähentävien keinojen toimivuutta. Tulokset osoittivat talousjohtajien pitävän tilintarkastajien raportointipakkoa hyvänä keinona vähentää talousrikollisuutta. Elinkeinoelämän ruohonjuuritaso ei siis välttämättä pidä tilintarkastajaa pelkästään osakkeenomistajien edun valvojana.

Luottamuksellisuus suojaa verokarhulta

Neljännän talousrikostorjuntaohjelman luonnoksessa esitetään verottajalle oikeutta tehdä vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Asia tulisi selvittää vuoden 2006 aikana. Kyseessä ei ole uutuushanke, sillä verotarkastajat ovat jo 1970-luvun alkupuolelta lähtien toivoneet saavansa oikeuden kerätä vertailutietoja myös pankeista. Tässä talousrikostorjunnan kolmikymmenvuotisessa sodassa ovat ainakin näihin asti niittäneet voittoja Pankkiyhdistyksen johtamat talouden joukot. Niiden sotaonni on perustunut ennen muuta valtiovarainministeriön uskolliseen sivustatukeen. Sitä ei näytä horjuttaneen edes Euroopan neuvoston 1996 antama suositus, jonka mukaan pankkisalaisuussäännösten ei tule estää tehokasta talousrikosten torjuntaa.

Verotuslain tarkistamistoimikunta esitti 1970-luvun alussa lain muuttamista niin, että pankin pitäisi kehotuksesta ilmoittaa verottajalle asiakasryhmäkohtaiset tilitiedot. Keskuskauppakamari tyrmäsi verottajan yrityksen saada tietoja asiakasryhmittäin ja korosti, etteivät viranomaiset Ruotsissakaan saa pankeilta tietoja ”muutoin kuin nimien perusteella”. Verottaja jatkoi kuitenkin koko 1970-luvun ajan yrityksiään päästä käsiksi vertailutietoihin, ja tv-uutiset saattoikin kertoa 19.5.1978 tehoiskusta rahalaitoksiin. Yli kymmenen erikoisryhmää iski seitsemän läänin alueella lähes kolmeenkymmeneen kohteeseen. Tarkoituksena oli päästä veropetosten jäljille keräämällä yksilöimättömistä verovelvollisista vertailutietoja verotuslain nojalla. Verohallituksen toimistopäällikkö *Reino Oksava* rauhoitti katsojia: ”Meidän käynnistämiemme tarkastusten johdosta ei ole mitään pelättävää. Eihän tavallisilla ihmisillä ole pimeätä rahaa, jota me metsästämmme.” Isku veti vesiperän. Pankit saivat pitää holviensa ovet lukossa, sillä oikeuskanslerin ja korkeimman hallinto-oikeuden mukaan verottajan piti pystyä yksilöimään, kenestä se halusi tietoja. Kauppakamari-lehti muistutti tehoiskujupakan yhteydessä, että jo 1500-luvun lopusta tunnettu pankkisalaisuus kuului ”oleellisena osana” länsimaiseen yhteiskuntaan. KKK:n tiedotuspäällikön mukaan ”pankkisalaisuuden murtaminen on tyypillistä totalitaarisille valtioille, ja se tapahtui esimerkiksi natsi-Saksassa surullisin seurauksin”.

Verottajan mielestä oikeus kerätä vertailutietoja lisäisi talousrikosten ilmituloa, koska silloin voisi atk:n avulla yhdistellä eri tahoilta saatavia tietoja. Vuoden 1995 keväästä lähtien verottajalla onkin ollut oikeus tehdä verotarkastuksia myös pelkästään vertailutietojen keräämiseksi. Verottaja saa kerätä esimerkiksi rakennusliikkeen kirjanpidosta tietoja aliurakoitsijoista ja liikkeen rahavirroista tarkastamatta itse rakennusliikettä. Yksi rajoite 1995 voimaan tulleisiin säännöksiin kuitenkin jäi: rahalaitoksiin verottaja ei pankkisalaisuuden suojan vuoksi edelleenkään saa vertailutietotarkastusta kohdistaa.

Kysymyksiä herättää erityisesti se, miksi valtion rahakirstua vartioiva valtiovarainministeriö on jatkuvasti torjunut verottajan oikeuden kerätä vertailutietoja rahalaitoksista. Sisäasiainministeriö on poliisiministeriönä ollut toisilla linjoilla. Talousrikistorjunnan lainsäädäntöä selvittänyt sisäasiainministeriön työryhmä esittikin kesällä 2004 verohallinnolle laajempaa oikeutta tehdä vertailutietotarkastuksia myös rahalaitoksissa: ”Laajennuksen tulisi mahdollistaa veroviranomaisten nykyistä parempi tiedonsaanti verovalvonnan toteuttamiseksi arvopaperikauppaan ja sijoitustoimintaan liittyvistä kansainvälisistä 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.”

Yhtenä asiantuntijana työryhmä kuuli projektipäällikkö *Markku Hirvosta* Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista (VIRKE). Hirvosen tietojen mukaan Ruotsissa verottajalla jo oli oikeus tehdä pankeissa vertailutietotarkastuksia. Niiden avulla oli onnistuttu paljastamaan muun muassa noin 5 miljardin kruunun arvoiset myyntivoitto- ja osinkoverotuksesta pimitetyt pääomasijoitukset. Pankkiyhdistyksen johtaja *Erkki Kontkanen* korosti työryhmälle, että pankkien asiakastietojen luottamuksellisuudesta tulisi poiketa vain painavista syistä. Hän muistutti pankkisalaisuuden olevan osa yksityisyyden suojaa ja huomautti, etteivät ne perusteet, joiden takia pankit 1990-luvun puolivälissä jätettiin vertailutarkastusten ulkopuolelle, olleet muuttuneet. TV1:n A-piste-ohjelmassa 28.1.2005 Kontkanen arvioi, että vertailutietojen merkitystä talousrikosten torjunnassa on ”aika paljon” liioiteltu. Vertailutietojen avulla ei pääs-

täisi käsiksi kansainvälisiin ketjuihin: ”Jos joku haluaa nyt talousrikoksia tehdä ja tietää, että vertailutiedot on mahdollista tarkastaa, niin silloin ne tehdään jossain ulkomailla, missä ei tämmöisiä oikeuksia ole. Ja niitä maita on tuolla etelämpänä lähes kaikki”.

Sijoittajansuojaa verovapaasti, ole hyvä!

Suomen syöksyessä laman syövereihin eduskunta säätöi 1991 lain, jonka myötä ulkomaiden kansalaiset ja yhteisöt saivat oikeuden sijoittaa suomalaisiin arvopapereihin anonyymisti. Syntyi hallintarekisteri. Siihen voitiin osakkeen tai arvo-osuuden todellisen omistajan sijasta merkitä taho, jonka hoitoon omistaja oli arvopaperin antanut. Arvopaperin hoitajan piti pyynnöstä ilmoittaa pankkitarkastusvirastolle ja arvopaperin liikkeeseenlaskijalle todellisen omistajan nimi, ”jos se on tiedossa”. Usein-kaan se ei ollut tiedossa eikä selvitettävissä, jos omistus vain oli järjestelty toimeksiantoketjujen avulla. Ne taas saattoivat rakentua lukuisista yksittäisistä toimeksiantosuhteista, joiden osapuolet olivat tietoisia vain toisistaan. Kun pääomia sai vapaasti liikutella yli rajojen, suomalaisille avautui oiva tilaisuus sijoittaa kotimaisiin arvopapereihin hallintarekisterin välityksellä muka ulkomaisina sijoittajina. Järjestely loi suotuisat puitteet talousrikoksille; pääomat oli mahdollista sijoittaa tuottavasti ja anonyymisti niin, etteivät tuotot missään vaiheessa tulleet verottajan tietoon. Hallintarekisterin ”safe haven” palveli samalla myös sisäpiirikaupan ja rahanpesun tarpeita.

Hallituksen toisen talousrikostorjuntaohjelman valmistelijat esittivät 1998, että hallintarekisteröinnistä luovuttaisiin. Talouseliitille ja sen etuja ajaville viranomaisille esitys oli kauhistus. KKK:n mielestä ei ollut mitään luotettavaa selvitystä ”todellisista” ongelmista. Ehdotus heikentäisi Suomen arvopaperimarkkinoiden kilpailukykyä ”ratkaisevasti”. Kauppa- ja teollisuusministeriökin pelkäsi ulkomaisten sijoittajien hylkäävän suomalaiset osakkeet, jos hallintarekisteristä luovuttaisiin: ”Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että hallintarekisteröinti edesauttaa osaltaan moniportaisten omaisuuden hallintajärjestelmien käyttämistä, mitä pidetään tavoiteltavana arvopaperimarkkinoita koskevissa suosituksissa.” Ongelmista KTM näyttää olleen selvillä, koska esitti valvonnan kiristämistä lisäämällä Rahoitustarkastuksen tutkintaresursseja ja tehostamalla

viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä. Myös valtiovarainministeriö vastusti hallintarekisteristä luopumista. Sen mielestä olisi arvopaperimarkkinoiden kannalta erittäin haitallista poiketa olennaisesti kansainvälisestä käytännöstä.

Hallintarekisterin hautaaminen näyttää jääneen koepalloksi, eikä sitä ole enää tarjottu myöhempien talousrikosohjelmien hankkeeksi. Ongelma ei ole kuitenkaan kadonnut, eivätkä talousrikosten torjujat toki ole luopuneet yrityksistään saada hallintarekisteröityjen arvopaperien tuottoja jollakin tavalla verolle.³ Neljännen talousrikosohjelman yhdeksi hankkeeksi on esitetty selvitystä osakkeiden omistajuuden selonottovelvollisuudesta ”ainakin osingonmaksutilanteissa”. Verovapaan sijoittajansuojan heikentämiseksi ohjelmaan on myös esitetty ulkomaisille sijoituspalvelujen tarjoajille eli etävälittäjille tiedonantovelvollisuutta kaupoistaan. Talousrikostorjunnan lainsäädäntöä tutkineen sisäasiainministeriön työryhmän mukaan etävälittäjien määrä oli vuoteen 2003 mennessä kasvanut 33:een ja markkinaosuus Helsingin pörssissä 56 prosenttiin. Etävälittäjien kauppojen arvo oli vuonna 2003 jo 81 miljardia euroa. ”Yksi syy etävälittäjien suosion kasvuun lienee asiakkaiden tieto siitä, ettei näiden välittämistä kaupoista mene tietoa veroviranomaisille”, työryhmä päätteli.

Käännetty alv uhkasi ulkoistamista

Erityisen rajusti elinkeinoelämä on vastustanut käännettyä arvonlisäveroä, jota on tarjottu talousrikosten torjuntaohjelmiin vuodesta 1998 lähtien. Vastarintaa näyttäisi ruokkineen ainakin pelko, että järjestelmä uhkasi talouden yhtä keskeistä trendiä eli yhä uusien osatoimintojen siirtämistä alihankkijoille ja -urakoitsijoille. Vuosien 2006–2009 torjuntaohjelmaluonnoksen hankeluettelossa käännetty alv joka tapauksessa on: ”Käynnissä olevaan selvitykseen perustuvat toimenpiteet toteutetaan vuoden 2006 aikana.”

³ Hallintarekisterin rooliin sisäpiiririkoksissa on äskettäin (Hufvudstadsbladet 12.9.2005) kiinnittänyt huomiota sijoitusalan kokenut asiantuntija Kim Lindström. Hänen mukaansa on todennäköistä, että hallintarekisterin suojissa toimii suomalaisia muka ulkomaisina sijoittajina.

Hollannissa on käännetyin arvonlisäveron avulla tehostettu verojen kertymistä jo vuodesta 1982, ja äskettäin vastaava järjestelmä on otettu käyttöön Itävallassa ja Saksassa. Käännetyin alv:n ideana on estää aliurakointien ketjutukseen liittyvät väärinkäytökset. Nykyisessä järjestelmässä aliurakoitsijat jättävät usein arvonlisäveronsa maksamatta järjestelyin, joissa hyödynnetään niin kuittikauppaa kuin kertakäyttöyhtiöitäkin. Näin syntyy aliurakkaketjuissa tilanteita, joissa työn tilaajat ja pääurakoitsijat vähentävät arvonlisäveroa, jota kukaan ei tosiasiallisesti ole maksanut. VIRKE-projekti on arvioinut, että käännetyin alv:n avulla estettäisiin yksinomaan rakennusalaalla vuosittain noin 50 miljoonan euron rikosvahingot.

Aiemmin mainittu sisäasiainministeriön työryhmä kuvasi, miten käännetty alv on toteutettu Hollannissa: ”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.” Raportin mukaan kokemukset Hollannissa ovat olleet myönteisiä: rakennusalan aliurakointiketjujen verorikollisuus on käytännössä loppunut, ja sikäläinen elinkeinoelämäkin suhtautuu järjestelmään myönteisesti.

Meillä on toisin. Esimerkiksi Rakennusteollisuuden Keskusliitto pitää käännettyä alv:tä ”täysin toteuttamiskelvottomana”. Järjestelmä kohtelisi rakennustoimintaa muista aloista poikkeavasti ja merkitsisi alan ”ikävästä leimautumista”. Aliurakoitsijoiden pitäisi hakea omiin hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot verottajalta, jolloin epärehelliset yrittäjät voisivat saada veronpalautuksina enemmän kuin ovat tosiasiallisesti hankkineet. ”Vilpillisten ennakkopalautushakemusten määrän voisikin arvioida lisääntyvän, mikäli käännetty alv -järjestelmä otettaisiin käyttöön. Tällöin väärinkäytökset vain muuttaisivat muotoaan, sillä palautushakemusten oikeellisuuden tarkistaminen voisi olla käytännössä mahdotonta. Epärehellistä yritystoimintaa harjoitetaan nytkin usein bulvaanien kautta, joten myöskään alv-palautusten hakeminen näiden nimissä ei luultavasti olisi ongelma”, RTK tietää.

Teollisuus ja Työnantajat on ehdottomasti vastustanut käännettyä alv:tä, koska yritykset ovat yhä enemmän hajauttamassa osatoimintoja

alihankkijoilleen ja koska yritysten tuotantoyhteistyö on vahvasti kasvussa: ”Arvonlisäverokäytännön muuttaminen aliurakoitsijoiden ja -hankkijoiden osalta saattaisi vaarantaa tämän sinänsä erittäin myönteisen ja kustannussäästöjä sisältävän kehityksen.” Suomen Yrittäjien mielestä rakennusalan käännetty alv heikentäisi merkittävästi varsinkin alan pk-yritysten toimintaa. Järjestelmä aiheuttaisi ”huomattavan viiveen arvonlisäverolaissa luodun vähennettävän veron hyväksi käyttämiselle yrityksen omassa arvonlisäverollisessa toiminnassa” ja lisäisi perusteetta työn tilaajayrityksen kustannuksia.

Lähiaikoina ratkennee, noudattaako politiikan eliitti tässäkin talousrikosten torjuntahankkeessa talouseliitin tahtoa. Todennäköistä se on, sillä superministeriöksi kutsuttu valtiovarainministeriö vastustaa käännetyn alv:n käyttöönottoa, ja talousseireenien kutsu näyttää lumonneen puolueet kokoomuksesta vasemmistoliittoon. Vasemmistoliiton *Suvi-Anne Siimes* esimerkiksi torjui syksyllä 2002 veroministerinä käännetyn alv:n sanakääntein, jotka myötäliväät lähes pilkulleen talouseliitin puhetta: ”Lainsäädännöllinen muutos kohdistuisi verovelvollisiin yleisesti eikä pelkästään epärehellisiin yrityksiin ja vaikuttaisi siten kaikkien verovelvollisten yritystoiminnan edellytyksiin.”

Tarpeeton ja haitallinen ryhmäkante

Kuluttaja-asiamies on jo 1980-luvun lopusta ajanut ryhmäkannetta uudeksi tavaksi käydä oikeutta. Ryhmäkante on oikeudenkäynti, jossa kantaja käy oikeutta ryhmän eduksi ilman nimenomaista toimeksiantoa ryhmän jäseniltä niin, että tuomio tulee ryhmän jäseniä sitovaksi. Tietoisuus ryhmäkanteen uhasta voisi ehkäistä rikoksia, koska se vaikuttaisi potentiaalisen rikosentekijän käsityksiin rikoksen riskeistä ja hyödyistä. Oikeusministeriön selvitys vuodelta 1992 kuvasi ryhmäkanteen vaikutusmekanismia näin: ”Oikeudenvastaisesti toimivat eivät voi enää luottaa siihen, että yksittäisten henkilöiden vähäinen intressi estää kanteiden nostamisen tai että suuremmankin intressin kyseessä ollen vain vahvimmat kantajat nostavat kanteen. Rationaalisen taloudellisen toimijan on yksinkertaisesti korotettava arviotaan lainvastaiseen toimintaan liittyvistä riskeistä.” Selvityksen tekijä arveli ryhmäkanteen soveltuvan muun muassa

kuluttajiin, ympäristöön, työntekijöihin ja osakesäästäjiin kohdistuvien vahinkoa aiheuttavien ja lainvastaisten tekojen torjumiseen.

Ryhmäkanteen säätämistä esitti 1990-luvun alussa oikeusministeriön työryhmä, ja Lipposen sateenkaarihallitus lupasi 1995 hallitusohjelmassaan: ”Mahdollistetaan ryhmäkanteen käyttöönotto ympäristö-, työrikkos- ja kuluttajasuoja-asioissa.” Ohjelmatekstin muste oli tuskin ehtinyt kuivua, kun jo ilmaantui merkkejä siitä, etteivät kaikki hallituspuolueet olleetkaan aidosti sitoutuneet ryhmäkanteen toteuttamiseen. Kauppakamari-lehden syksyllä 1995 haastattelema oikeusministeri *Sauli Niinistö* paljasti pitävänsä ryhmäkannetta ”hyvin hankalana asiana” ja vieroksuvasa ”kovasti” sitä, että Suomeen synnytetään amerikkalaismallinen ”asianajaparatiisi”. ”Se, että asia on hallitusohjelmassa, ei ole ihan hyvä lähtökohta”, kokoomusministeri huomautti.

Hanke ei kuitenkaan hautautunut, vaan pari vuotta myöhemmin uusi oikeusministeriön työryhmä esitti ryhmäkannelakia. Sitä kannattivat kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, liikenneministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kuluttajaviranomaiset ja kuluttajajärjestöt. Tarpeettomana ryhmäkannetta pitivät valtiovarainministeriö, Rahoitustarkastus, Helsingin Arvopaperipörssi, Kaupan Keskusliitto, Keskuskauppakamari, Pankkiyhdistys, Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Suomen Yrittäjät sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto. Talouselämän järjestöjen ja superministeriön kanta ratkaisi asian, ja ryhmäkannelaki jäi 1990-luvulla säätämättä.

Vuosituhannen vaihduttua ryhmäkante nousi uudestaan esiin, ja Vanhasen hallitus lupasi ohjelmassaan selvittää ryhmäkanteen mahdollisuuden ”muun muassa kuluttajakauppa-asioissa”. Huhtikuussa 2005 oikeusministeriön työryhmä julkistikin ryhmäkanteen käyttömahdollisuudesta laajahkon raportin, mutta ei erimielisenä tehnyt ehdotuksia. Nytkin talouselämän etujärjestöt tyrmäsivät ryhmäkanteen. Pankkiyhdistyksen mielestä ryhmäkanteelle ei ollut riittäviä perusteita ”sen enempää kuluttajansuoja- tai ympäristöasioissa kuin esimerkiksi sijoittajansuoja-asioissakaan”. Mahdolliset hyödyt eivät olisi oikeassa suhteessa yhteiskunnalle aiheutuviin haittoihin. Pankkiyhdistys varoitti, että ryhmäkante ”heikentäisi yritysten toimintaedellytyksiä sekä palvelujen ja tavaroiden tarjontaedellytyksiä Suomessa”. Jos ryhmäkante otetaan käyttöön, sen tulisi tapahtua samanaikaisesti koko EU-alueella. ”Tältä osin ei ole riittä-

vää se, että ryhmäkannemenettely on otettu käyttöön Ruotsissa ja ilmeisesti tullaan ottamaan käyttöön Norjassa”, rahalaitosten edunvalvoja huomautti.

Suomen Yrittäjät korosti, ettei ryhmäkänne ole sopusoinnussa EU:n kuluttajansuojan kehittämishankkeiden kanssa, ”joissa lähtökohtana on ollut siirtää riidanratkaisun painopistettä tuomioistuimen ulkopuolisiin riidanratkaisumenettelyihin”. Erittäin huonosti ryhmäkänne soveltuisi ympäristövahinkojen ja sijoittajansuojaan liittyvien juttujen käsittelyyn. Ryhmäkanteella ei myöskään kyettäisi vaikuttamaan ”siihen marginaaliseen yritysten ryhmään, jotka toimivat elinkeinotoiminnassaan vastuuttomasti ja laiminlyövät lakien noudattamisen”. Esimerkkeinä marginaaliryhmään kuuluvista Yrittäjät mainitsi huijarilaskuyritykset, joihin voidaan vaikuttaa vain rikosprosessuaalisin keinoin. Elinkeinoelämän keskusliitto arvioi ryhmäkanteen yhteiskunnalliset haitat ”selvästi” hyötyjä suuremmiksi. Haitat liittyvät EK:n mukaan menettelyn monimutkaisuuteen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin ”sekä ulkomaisten sijoittajien hyllyttömyyteen investoida valtioon, jossa on ryhmäkannemahdollisuus”.

Ryhmäkanteelle näyttää ainakin talousrikosten torjunnan kannalta käyvän huonosti. Hanke ei ehkä romutu täysin, mutta toteutunee, elinkeinoelämän vaatimuksesta, lähes harmittomaksi kuohittuna. Syyskuun 2005 alusta työskennellyt oikeusministeriön työryhmä valmistelee nimitäin lakia, jonka soveltaminen rajataan kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiin riita-asioihin. Samalla työryhmä selvittää mahdollisuuden sisällyttää lain soveltamisalaan myös ympäristövahinkoasiat. Aiempiin esityksiin verrattuna tärkein raja koskee sitä, että ryhmäkanteen voisi kantajana panna vireille vain viranomaisen eli kuluttaja-asiamies.

Mieluisat ja siedettävät keinot

Talousrikostorjunta on elinkeinoelämän vaikuttajien mielestä painottunut liiaksi viranomaisvalvonnan lisäämiseen ja ”negatiivisiin” keinoihin. Mieluisia ovat ”positiiviset” torjuntakeinot, joista yksi on asenteisiin vaikuttava kampanjointi. Sitä korosti muun muassa Palvelutyönantajat vuoden 2001 torjuntaohjelmaa valmisteltaessa: ”Kansalaisten asenteisiin

vaikuttava laaja ja näkyvä kampanja harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastustamiseksi on mielestämme erittäin suositeltavaa toimintaa.” Ylivoimaisesti tärkeimpänä positiivisena torjuntakeinona elinkeinoelämä on suositellut yritysten toimintaedellytysten parantamista erityisesti veronhuojennuksin. Keskuskauppakamari korosti 1995, että ”esimerkiksi työmarkkinoita sääntelevät lait sekä verotuksen taso ja verotusjärjestelmän rakenteet vaikuttavat ratkaisevasti siihen, minkälaiset puitteet lainsäädäntö tarjoaa rehelliselle, lainmukaiselle yritystoiminnalle ja työnteolle.” Teollisuus ja Työnantajat huomautti 1998, että ”harmaan talouden ja talousrikollisuuden yhtenä perussyynä voidaan pitää korkeaa veroastetta, erityisesti ansiotulojen korkeaa marginaaliverotusta”. TT:n mukaan ”houkutus veronkiertoon ja talousrikollisuuteen on sitä suurempi mitä korkeampi on marginaalivero”. Niinpä sen mielestä olikin paha puute, ettei hallitus sisällyttänyt torjuntakeinojen joukkoon ”olennaisinta tekijää” eli verotuksen tasoa.⁴ Rakennusteollisuus on arvellut, että talousrikkoksiin houkuttavat myös ”laillisiin työsuhteisiin liittyvän säännöstyksen kankeus ja työttömyysturvajärjestelmän työllistämistä estävät epäkohdat”.

Viranomaisten yhteistoiminnan ja valmiuksien tehostamista elinkeinoelämä on kannattanut, kunhan kontrollin resursseja ei liikaa vahvisteta. Esimerkistä käy suhtautuminen konkurssiasiamiehen voimavaroihin. Keskuskauppakamari muistutti 1995, että toimisto oli perustettu ennen muuta kehittämään hyvää pesähoitotapaa, joten ”siitä ei tule tehdä massiivista, rutiinivalvontaa suorittavaa viranomaista”. Poliisin lisäresursseille elinkeinoelämä on tavannut näyttää vihreää valoa. Pankkiyhdistys esimerkiksi korosti vuonna 2001 talousrikosten selvittämisen vaikeutuneen, joten ”tapausten nopea ja tehokas selvittäminen edellyttää, että poliisi saa käyttöönsä lisäresursseja tutkintaa varten”. Keskuskauppakamarikin tuki tehokasta talousrikosten tutkintaa, koska sillä on ”myös ennalta estävä vaikutus”. KKK:n mielestä viranomaisilla tuli lisäksi olla riittävä oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta esimerkiksi tukihuijausten vähentämiseksi. Suomen Yrittäjät on PK-yrityksiä edustaessaan korostanut, ettei

⁴ Oppi korkeista veroista harmaan talouden ja talousrikollisuuden syynä ei ainakaan kaikkialla näytä saavan tukea todellisuudesta. Esimerkiksi Virossa palkkatulon veroprosentti on 24, ja yritykseen jääviä voittoja ei veroteta lainkaan. Tästä huolimatta harmaa talous on Virossa merkittävästi yleisempi ilmiö kuin Suomessa.

viranomaisten valmiuksien kehittäminen saa aiheuttaa yrityksille lisää byrokratiaa ja kustannuksia.

Joistakin aloitteista talousrikosten torjujat voivat myös kiitellä talouselämän edunvalvojia. Syksyllä 2003 Keskuskauppakamari huomasi osakeyhtiölakitoimikunnan aikovan sallia yhtiön osakepääoman maksamisen rahalaitoksen tilille jopa sellaisessa maassa, joka on FATF:n eli rahanpesun vastaisen toimintaryhmän mustalla listalla. ”Tämä voi edesauttaa väärinkäytöksiä”, KKK varoitti. Toinen esimerkki on KKK:n jo pitkään esittämä vaatimus, että olisi syytä luopua maallikkotilintarkastajista. Kiitokset ansaitsee myös talouselämän huoli 1985 säädetyn liiketoimintakiellon toimivuudesta. Kiellon valvonta on vuodesta 1998 kuulunut poliisille, mutta vuotanut kuin vesiperä. Keskuskauppakamari vaatikin vuonna 2001, että ”liiketoimintakielto on jatkossa merkittävä kaupparekisteriin ja viranomaisten on valvottava sen noudattamista”. Vuoden 2005 aikana oikeusministeriö onkin selvittänyt, tulisiko kiellon valvonta säätää myös muun muassa tullin, verottajan, ulosoton ja yritystukien myöntäjien tehtäväksi. Vuoden 1986 alusta kesäkuun 2005 loppuun tuomioistuimet olivat Oikeusrekisterikeskuksen tietojen mukaan määränneet 936 liiketoimintakieltoa ja 47 esitutkinnan aikaista väliaikaista kieltoa. Valvontatehtävä on kasvanut vaativaksi, sillä samanaikaisesti on voimassa ainakin noin 600 kieltoa.

”Valta on aina varastamista monilta harvoille”⁵

Elinkeinoelämän vaikuttajat ovat jatkuvasti painottaneet, että talousrikkoksiin syyllistyy vain erittäin pieni yritysten vähemmistö. Tämän epärehellisen vähemmistön talouselämä tunnustaa ongelmaksi, aiheuttaahan se vahinkoja paitsi veronmaksajille myös yritysten enemmistölle. Kaikkiin yrityksiin ulottuvan kontrollin kiristämistä talouseliitti kuitenkin vastustaa, koska pelkää sen lisäävän rehellistenkin yritysten kustannuksia. Lisäkontrolli olisi ideologisestikin sietämätöntä; uusliberalististen oppien mukaan talous toimii sitä paremmin, mitä vähemmän on sääntelyä. Nämä

⁵ Wendell Philipsin sitaatti Suuressa sitaattisanakirjassa 1983, s. 482.

tekijät selittänevät paljolti sen, että talouselämän järjestöt ovat kiivaasti vastustaneet useita keskeisiä talousrikosten torjuntahankkeita. Elinkeinoelämä tuntuu sietävän vain kontrollia, joka kohdistuu ainoastaan epärehellisiin toimijoihin eikä kajoa kunniallisten yritysten toimintaedellytyksiin tai käytäntöihin.

Hyvä esimerkki tällaisesta kontrollista on liiketoimintakielto. Se ei maksa yritysten rehelliselle enemmistölle mitään ja osuu täsmäohjuksen tavoin vain ”oikeaan” rikolliseen. Toinen esimerkki elinkeinoelämälle kelpaavasta kontrollista on talousrikosten tutkinta. Sekään ei vaikeuta rehellisten yritysten toimintaa, ja sekin kohdistuu helposti vain rikosten poluille jo eksyneisiin. Tutkinnan kohteet ovat sitä paitsi usein pienyrityksiä ja aliurakoitsijoita, joille talouselämässä on ”ulkoistettu” yritysriskien lisäksi myös rikosoikeudellinen vastuu. Erityisen johdonmukaisena talouselämän linjaa tuskin voi pitää. Sehän hyväksyy varauksitta kaikkiin potentiaalisiin rikosentekijöihin kohdistuvan kontrollin pyrkiessään estämään sen, etteivät yritykset itse joudu työntekijöiden tai asiakkaiden väärinkäytösten uhreiksi. Esimerkeistä käyvät vaikkapa pankkien, kauppojen ja toimistojen kameravalvonta ja kulunvalvonta, joita ei kohdisteta vain harvoihin epärehellisiin vaan kaikkiin työntekijöihin ja asiakkaisiin. Suhteessa rikoskontrolliin elinkeinoelämä näyttääkin saavuttaneen Panopticon-mallin mukaisen vallan: yhteiskunnallisen kontrollin ulottumattomista se voi ”vartijana” esteettä valvoa ikuisen katseensa alla olevia ”vankejaan”.

Talouseliitti on kiistatta menestynyt edunvalvonnassaan ja estänyt useiden rikosoikeuden ulkopuolisten ”negatiivisten” torjuntakeinojen toteuttamisen. Se on torjunut muun muassa yhtiömuodon väärinkäyttöä rajoittavat osakeyhtiölain muutokset ja tilintarkastajan raportointipakon. Se on estänyt verottajaa pääsemästä käsiksi pankeista saataviin vertailutietoihin. Se on onnistunut torjumaan myös hallintarekisteristä luopumisen, käännetyn arvonlisäveron ja ryhmäkanteen. Toisaalta talouselämä on onnistunut ajamaan läpi toivomiaan ”positiivisia” torjuntatoimia. Talousrikosten vastaisia asenteita on lujitettu sekä valtakunnallisin että alakohdittain kampanjoin, ja verotustakin on kevennetty. Veronmaksajien tietojen mukaan tuloverojen osuus veronalaisista palkkatuloista laski vuodesta 1994 vuoteen 2005 eri tuloluokissa 5,5–6 prosenttiyksikköä. *Marja Riihelän, Risto Sullströmin ja Matti Tuomelan* tutkimus osoitti suurimpien

tulojen verotuksen kevenneen 1990–2002 niin, että vuodesta 1994 lähtien ”keskimääräinen veroaste oli vakio suurituloisimmalle yhdelle prosentille”. Yritysten verokanta on parissa vuosikymmenessä laskenut roimasti, ja efektiivinen veroaste on nyt kansainvälistä keskitasoa.⁶

Elinkeinoelämän ohjelman ongelmana ovat sen huonot tulokset. Talousrikosten yhteiskunnalle, kuluttajille ja yrityksille aiheuttamat vahingot nimittäin eivät ole vähentyneet, vaan valtiontalouden tarkastusviraston mukaan päinvastoin kasvaneet. Vuonna 2004 julkaistussa raportissaan tarkastusvirasto pani lisäksi merkille, että talousrikosten torjunnasta vastaavat viranomaiset näyttivät ”väsyneen”. Torjuntaohjelmissa oli hankkeita pilvin pimein, mutta useat niistä olivat jääneet vain musteeksi paperille, koska hankkeiden toteuttamiseen ei löytynyt riittävästi poliittista tahtoa. ”Aloittamattomia ja ohjelmasta toiseen siirtyneitä hankkeita on paljon”, tarkastusvirasto tukisteli.

Monet aloittamattomista ja ohjelmasta toiseen siirtyneistä tärkeistä hankkeista ovat niitä, joita talouden etujärjestöt ovat vuodesta toiseen vastustaneet. Johtopäätöksenä voikin todeta elinkeinoelämän etujärjestöjen suhtautuvan talousrikistorjuntaan pikemminkin kielteisesti kuin myönteisesti. Merkittävää osaa torjuntakeinoista talouselämä pitää selvästi etujensa vastaisina ja toimii sen mukaisesti.⁷ Kuva talouselämän suhteesta talousrikistorjuntaan on itse asiassa niin kaksijakoinen, että voi puhua talouselämän kahdesta hahmosta, jotka ovat kuin *Robert Louis Stevensonin* 1800-luvun lopun klassikon tohtori Jekyll ja herra Hyde. Periaatteessa talouseliitti edustaa hyvää ja säädyllistä ja suhtautuu talousrikosten torjuntaan myönteisesti. Se myös tukee niitä valitettavasti vain tehottomiksi osoittautuneita torjuntakeinoja, jotka eivät maksa yrityksille mitään ja kohdistuvat ”oikeisiin” rikollisiin. Tämä ”tohtori Jekyll” todella suhtautuu talousrikosten torjuntaan pääasiassa myönteisesti. Talouselämän toinen hahmo sitä vastoin on olio, jota kunnan tohtorimme kuvasi

⁶ Riihelä, Sullström & Tuomela 2005.

⁷ Talouselämä ei kuitenkaan aina ole toiminut täysin yhtenä rintamana. VIRKE-projektissa on pantu merkille, että vilpillisestä kilpailusta kärsiviä pienempiä yrityksiä edustavat järjestöt ovat suhtautuneet talousrikosten torjuntaan myönteisemmin kuin ne järjestöt, jotka edustavat taloudellisesta rikollisuudesta hyötyviä isompia yrityksiä.

”pirulliseksi ja suorastaan epäorgaaniseksi”. Tämä ”herra Hyde” raatelee riekaleiksi hankkeet, jotka vähääkään kajoaisivat yritysten toimintatapoihin ja käytäntöihin. Estämällä talousrikostorjunnan tehostamisen tämä ”täydellistä moraalista tunteettomuutta” edustava hirviö ajaa, veronmaksajien ja kuluttajien miljardivahingoista piittaamatta, tosiasiaa rikollisten etuja.

Yhteiskuntavastuu ja viides kolonna

Mitä tästä elinkeinoelämän kaksijakoisesta suhteesta talousrikosten torjuntaan pitäisi ajatella? Kieliikö se esimerkiksi siitä, että viime vuosien muutipuhe yhteiskuntavastuusta on sittenkin vain silmänlumetta? Keskuskauppakamarin yhteiskuntavastuu- ja yrityskulttuuriselvityksistä käy ilmi, että yritysjohtajien mielestä vastuullisuus vaikuttaa myönteisimmin estämällä talousrikollisuutta. Joka toinen yritysjohtaja arvioi vastuullisen toiminnan estävän erittäin paljon talousrikollisuutta, ja lähes jokainen olisi valmis lisäämään vastuullisuuteen liittyviä vapaaehtoisia velvoitteita. Sitovina ja lakisääteisinä uudet velvoitteet eivät kuitenkaan yrityselämälle käy. Selitys tähän liittyyneen tapaan, jolla ainakin talouseliitti oikeasti kokee yhteiskuntavastuun.

Talouden järjestöjen mielestä tärkeintä yhteiskuntavastuuta on taloudellinen vastuu eli menestys ja kansainvälinen kilpailukyky. *Karoliina Malmelinin* ja *Suvi Vaarlan* mukaan taloudellisen vastuun ohjaama yhteiskuntavastuu perustuu uskomukseen, että pääoman kasvattaminen on ainoa tapa tuottaa hyvinvointia. ”Yritysten puheessa vastuullisuus esiintyy pohjimmiltaan vain yhtenä kontingenttina tapana tuottaa voittoa”, tutkijat toteavat. Toinen yhteiskuntavastuuta määrittävä ydinuskumus koskee heidän mukaansa sääntelyä. Uskomuksen mukaan ”yritys voi tuottaa onnistuneesti voittoa ja sitä kautta hyvinvointia vain silloin, kun siltä ei vaadita lakisääteisiä vastuita”.⁸ Tästä näkökulmasta voikin jo ymmärtää, miksi talouseliitti mieluusti torjuu uudet talousrikostorjuntaan liittyvät lakisääteiset vastuut.

⁸ Malmelin & Vaarla 2005.

Ilman poliittisten päättäjien tukea talouselämän järjestöt eivät tietenkään olisi voineet edunvalvonnassaan menestyä. Tuki onkin ollut laajaa ja ulottunut, kuten esimerkeistä kävi ilmi, kokoomuksesta vasemmistoliittoon. Esimerkit osoittavat myös, että vaikutusvaltaisinta ja uskollisinta sivustatukea talouseliitti on saanut valtiovarainministeriöön ja kauppa- ja teollisuusministeriöön linnoittautuneelta viidenneltä kolonnalta. Valtiovarainministerit, veroministerit ja valtiovarainministeriön ylimmät virkamiehet ovat varmistaneet, ettei ryhmäkannetta ja käännettyä arvonlisäveroa oteta käyttöön eikä verottajalle anneta oikeutta pankeista saataviin vertailutietoihin. Kauppa- ja teollisuusministerit ja ministeriön korkeimmat virkamiehet ovat pitäneet huolta siitä, ettei tilintarkastajalle säädettä raportointipakkoa eikä hallintarekisterin verhoamiin veropetoksiin puututa.

Ilkka Ruostetsaaren mukaan 2000-luvun alussa on yhä perusteltua puhua suomalaisesta ”varsin kohesiivisesta” valtaeliitistä. Viides kolonna kertonee juuri tästä talouden ja politiikan eliittien kietoutumisesta yhteen. Talousrikosten torjuntaan ”väsymisenkin” osaselitys lienee se Ruostetsaaren havainto, jonka mukaan yrityksillä, pankeilla, yrittäjäjärjestöillä ja työnantajajärjestöillä on iso ja joissakin tapauksissa kasvava rooli keskeisten puolueiden valtapiirien ytimessä.⁹

Kaikista talousrikostorjunnan tehostamisen vaikeuksista ei kuitenkaan tule syyllistää vain talouseliittiä ja viidettä kolonnaa. Kyse on myös sektoroituneen ja hajanaisen hallinnon kyvyttömyydestä ja poliittisen tahdon puutteesta. Millään viranomaisella ei ole kokonaisvastuuta talousrikosten torjunnasta. Poliisi ei saa kerätä omiin tietojärjestelmiinsä yritysten taloudellista toimintaa koskevaa tietoa. Verottajalla ei ole lupaa kerätä tietoa talousrikoksista ja -rikollisista. Mikään viranomainen ei saa pitää hallussaan talousrikollisuuden kokonaiskuvaan ja riskianalyysiin tarvittavaa tietoa. Miksi tällaisten talousrikostorjunnan esteiden raivaamiseen ei löydy poliittista tahtoa, vaikka talousrikollisuuden ja harmaan talouden arvioidaan aiheuttavan joka vuosi yli 5 miljardin euron vahingot?

⁹ Ruostetsaari 2003.

Lähteet

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001): The Emergence of a "War" on Economic Crime: The Case of Finland. *Business and Politics*, 3 (3). 239–267.

Hufvudstadsbladet 12.9.2005.

Malmelin, K. & Vaarla, S. (2005): Yhteiskuntavastuu aikalaiskäsitteenä. *Tiedepolitiikka* (2). Edistyksellinen tiedeliitto ry. 13–25.

Riihelä, M., Sullström, R. & Tuomela, M. (2005): Kuponginleikkaajien paluu: Ylimmät tulot ja niiden verotus. *Talous ja yhteiskunta* (1).14–21.

Ruostetsaari, I. (2003): *Valta murroksessa*. Helsinki: WSOY.

Suuri sitaattisanakirja (1983) Suomen kielen sanakirjat 3. Otava.

19. Talousrikostorjunnan haasteet¹

Anne Alvesalo

Kriminaalipolitiikka ja talousrikostorjunta

Rikosten torjunnassa on ollut havaittavissa 1980-luvulta lähtien kaksi yleistä kansainvälisen tason trendiä: talousrikostorjunnan vähentyminen kehittyneissä teollisuusmaissa sekä toisaalta rikosoikeudellisen kontrollin kohdentaminen perinteiseen rikollisuuteen ja sen osalta rangaistuseetoksen laajeneminen. Rikostutkinnan, syyttäjä-, tuomioistuin- ja vankeinhoidollaitoksen toiminnan kohteina tiedetään olevan suurimmaksi osaksi yhteiskunnan heikoimpien yksilöiden. Samanaikaisesti kaikkein vahingollisimman ja vaarallisimman rikollisuuden muodon, talousrikollisuuden torjuntaa ovat leimanneet sääntelyn purkamisen ja rangaistavuuden vähentämisen ohella kontrollin alasajo.

Talous- ja yhteisörikollisuuden aiheuttamat vahingot ovat huomattavasti suuremmat kuin tavanomaisen rikollisuuden. Tästä huolimatta talouselämän rikosoikeudellinen kontrolli on aina ollut vähäisempää kuin perinteisiin rikoksiin ja rikosentekijöihin kohdistuva valvonta. Talouselämän ja rikosentorjunnan yhtymäkohdat ovat pikemminkin jälkimmäisen yksityistämisen- ja teollistumiskehityksessä: esimerkiksi Yhdysvalloissa vankilat toimivat ravintolaketjujen tapaan franchise-periaatteella ja vankilateollisuusyrityksiä noteerataan pörssissä. Yhdysvaltalainen kriminologi *Jeffrey Reiman* onkin todennut rikkaiden rikastuvan, koska köyhät joutuvat vankilaan.

Toisaalta talousrikollisuus on useassa teollistuneessa länsimaassa nostettu ajoin ongelmaksi. Kontrollimyönteisyyttä on usein edeltänyt jonkin asteinen painostus tai legitimizeettikriisi, joka johtuu esimerkiksi huomattavassa asemassa olevien henkilöiden tekemien talousrikosten paljastumisesta. Huoli talousrikollisuudesta on usein kuitenkin väliai-

¹ Puheenvuoro perustuu pitkälti kirjoittajan aikaisempiin kirjoituksiin. Ks. kirjallisuusluettelo.

kaista ja sen torjunta lyhytjännitteistä ja symbolista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa Enroniin ja Worldcomiin liittyvät skandaalit johtivat joihinkin lainsäädännön muutoksiin. Koventunut kontrolli alan tutkijoiden mukaan kuitenkin käytännössä kohdistunut lähinnä yksittäisiin ”mätiin omeniin”, eikä elinkeinoelämän rakenteisiin tai yrityksissä vallitseviin huonoihin rutiineihin ole juuri puututtu. Erityisesti uusliberaalin talouden aikana, pääoman vapauden ja itsesäätelykyvyn korostuessa, talouselämän rikosoikeudellinen sääntely on teollistuneissa länsimaissa ollut heikossa asemassa.

Viime vuosikymmeninä koventunut kriminaalipolitiikka sekä siihen liittyvät rangaistuskäytännöt ovatkin pääsääntöisesti koskeneet yksilötason katurikollisuutta. On julistettu sota rikollisuutta vastaan, jonka tavoitteena on kriminologi *Gregg Barakin* sanoin ”vallata kadut takaisin rikollisilta, ja tehdä ne turvallisiksi meille muille”. Rikoksentorjunnan nollatoleranssia tai iskulauseita kuten ”three strikes and your’re out” tai ”tough on crime, tough on the causes of crime” ei ole ulotettu koskemaan talouselämän kontrollia.

Suomessa talousrikosten kontrollin kehittyminen on ollut 1990-luvulta lähtien erilaista kuin useissa muissa teollistuneissa länsimaissa. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden kontrollia tehostettiin vuosina 1996–2005 kolmen peräkkäisen torjuntaohjelman avulla.² Neljäs torjuntaohjelma hyväksyttiin 9.2.2006. Sillä toteutetaan hallitusohjelmassa, valtioneuvoston vahvistamassa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ja tulopoliittisessa sopimuksessa edellytetyt toimenpiteet talousrikosten ja harmaan talouden torjumiseksi. Ohjelman keskeisiä teemoja ovat viranomaisten toimintaedellytysten ja yhteistoiminnan kehittäminen ja tiedonvaihdon esteiden poistaminen, seuraamusjärjestelmän kehittäminen, harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen, rajat ylittävän talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen sekä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tietoisuuden lisääminen. Ohjelma sisältää runsaasti hankkeita, joista ehkä keskeisin on säännösmuutosesityksen tekeminen *Markku Hirvosen* johtaman Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin vakinaistamiseksi.

² Vnp 1.2.1996, 22.10.1998, 20.6.2001 ks. luvut 15 ja 16.

Muihin teollistuneisiin länsimaihin verrattuna Suomessa näyttää olevan pyrkimys tasavertaisempaan kriminaalipolitiikkaan perinteisen rikollisuuden ja talousrikollisuuden välillä. Torjuntaohjelmat eivät nimittäin ole jääneet ainoastaan symbolisiksi julistuksiksi, vaan eri hallinnonaloilla on toteutettu 1990-luvulla useita talousrikollisuuden torjuntahankkeita.³

Kaikki joukolla talousrikollisuutta torjumaan

Mikä sitten mahdollisti näinkin poikkeuksellisen kriminaalipoliittisen ratkaisun, ”sodanjulistuksen” talousrikollisuutta vastaan? Kun ensimmäistä talousrikostorjuntaohjelmaa laadittiin 1990-luvun alkupuolella, olivat niin viranomaiset, poliittiset päätöksentekijät kuin työntekijöiden ja työnantajien edunvalvontajärjestötkin kaikki talousrikostorjunnan tehostamisen kannalla. Ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelman syntyä on mahdollista ymmärtää vain pitkän aikavälin perspektiivistä. Tilaisuus yrittää torjua talousrikollisuutta osui sopivaan ajankohtaan; useat toisiaan vahvistavat tekijät johtivat tällaisen otollisen ajankohdan muodostumiseen.⁴

Ratkaisevana tekijänä oli Suomen talouden lama, jolla oli hyvin laaja vaikutus yhteiskuntaan. Sekä laman syyt että sen seuraukset vaikuttivat merkittävästi talousrikostorjuntaohjelman syntyyn. Laman syynä pidettiin osin hallituksen ja Suomen pankin toimintavirheitä ja osaksi pankkikriisiä, joka julkisuudessa liitettiin pankkien ja muiden yritysten omistajien ja johtajien tekemiin rikoksiin ja muihin laittomuuksiin. Lamaa seurasivat ankarat säästötoimet ja erityisesti sosiaaliturvamenojen leikkaukset. Samaan aikaan, kun valtio vähensi sosiaaliturvamenoja, se käytti valtavia summia estääkseen pankkialan romahtamisen.

Kaikilla näillä tekijöillä oli varsin voimakas yhteisvaikutus: Suomen poliittisessa kulttuurissa tasa-arvon ideologia on syvälle juurtunut ja hyvinvointivaltiolla on laaja kannatus. Näiden olosuhteiden ohella – tai ehkä juuri niiden perusteella – syntyi riittävä konsensus tukemaan aloitettua, jolla tehostettaisiin talousrikollisuuden torjuntaa. Tällainen konsensus

³ Näistä tarkemmin ks. luku 16.

⁴ Ks. luku 5.

vallitsi virallisella poliittisella tasolla, jossa ”kaikki halusivat olla talousrikostorjunnan eturintamassa”⁵. Yhteisymmärrys vallitsi myös työnantajien ja työntekijöiden etujärjestöjen välillä. Talousrikosten torjunta sai laajaa kannatusta myös kansalaisilta. Erilaiset taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset tekijät saivat näin yhdessä aikaan tilanteen, ”sosiaalisen ja poliittisen hetken”, jolloin syntyi *sekä tilaisuus että velvollisuus* torjua talousrikollisuutta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vuoden 1996 talousrikostorjuntaohjelmalla oli sopivana ajankohtana poliittinen ja sosiaalinen tilaus. Samaan aikaan oli myös käytettävissä torjuntaan tarvittavia keinoja ja kokemuksia. Tämä harvinainen tilaisuus toteutui Suomessa siinä vaiheessa, kun talousrikosten torjunta sai laajaa kannatusta poliitikoilta, kansalaisilta ja jopa elinkeinoelämän etujärjestöiltä.

Elinkeinoelämä on pyrittänyt myös saamaan mukaan talousrikostorjuntaan, mutta varsinaiset toimenpiteet ovat muutamia poikkeuksia⁶ lukuun ottamatta jääneet melko vähäisiksi. Työnantajapuolen etujärjestöjen toimenpide-ehdotukset ovat yleensä painottuneet niiden itse määrittämien harmaan talouden rakenteellisten syiden poistamiseen sekä työnantajien byrokratian, verotuksen ja sivukulujen vähentämiseen.

Tavoite kytkeä yritysmaailma mukaan talousrikostorjuntaan on ollut kansallisen rikostorjuntaohjelman (Turvallisuustalkoot 1998) tavoitteiden mukainen. Turvallisuustalkoot-ohjelmassa korostetaan, että rikollisuuden ”...ehkäisy ei onnistu vain rikosoikeudellisella järjestelmällä eikä yksin valtion toimin. On tärkeätä, että rikosentorjunnasta kantavat vastuunsa kunnat ja muu julkishallinto, liike-elämä, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaisetkin. Rikollisuuden ehkäisyn näkökulma merkitsee, että eri hallinnonalojen viranomaiset kehittävät tässä ohjelmassa tarkoitettuja strategioita omassa toiminnassaan.”

Ensimmäiseen torjuntaohjelmaan sisältyi tavoite tukea elinkeinoelämän sisäisiä toimenpiteitä harmaan talouden ja väärinkäytösten tor-

⁵ Näillä sanoilla eräs talousrikostorjunnan avainhenkilö kuvasi haastattelussaan, miten sellaiset talousrikostorjuntaa koskevat uudistukset, joita 1980-luvulla vastustettiin, menivät helposti läpi 1990-luvulla. Haastattelu tehtiin Alvesalon ja Tombsin (2001, 2002) tutkimusta varten.

⁶ Esimerkiksi rakennusteollisuuden toimenpiteistä ks. luku 7.

jumiseksi. Ohjelmaan oli kirjattu, että talouselämän järjestöjen ja eri hallinnonalojen edustajista muodostetaan työryhmä, jonka tehtävänä on seurata harmaan talouden kehitystä ja tehdä ehdotuksia sen torjumiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Työryhmä toimi 10.1.1997–31.12.1998 ja sen tehtäväksi määriteltiin muun muassa elinkeinoelämän sisäisten harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden valmistelu ja koordinointi, harmaan talouden erilaisten ilmenemismuotojen esille tuominen, tutkimustoiminnan suuntaamiseen vaikuttaminen sekä lainsäädäntö- ja muiden torjuntatoimenpiteitä koskevien aloitteiden tekeminen. Työryhmä kokoontui 11 kertaa, ja se toimi lähinnä viranomaisten ja elinkeinoelämän informaatio-kanavana, eikä pyrkinyt tekemään konkreettisia ehdotuksia.

Kolmannen talousrikostorjuntaohjelman eräänä teemana oli elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön kehittäminen. Torjuntaohjelman mukaan harmaata taloutta ei kyetä torjumaan pelkästään viranomaisten toimenpiteillä ja ”...elinkeinoelämän vastuuta ja omia valmiuksia harmaan talouden ja talousrikollisuuden havaitsemiseksi ja rikoksente-komahdollisuuksien vähentämiseksi pyritään lisäämään”. Kolmannessa ohjelmassa on nähtävissä elinkeinoelämän asettamat, Markku Lehtolan (ks. luku 18) esiin tuomat varaukset torjunnan kohdentamisesta rehellisiin yrittäjiin. Edellinen sitaatti jatkuu seuraavasti: ”...ja toisaalta huolehtimaan siitä, että rehellisen elinkeinotoiminnan näkökohdat tulevat huomioituksi talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvien säännösten ja menettelytapojen kehittämisessä.” Myös keskustelut tilaajavastuusta ja siihen liittyvästä ammattiliittojen kanneoikeudesta kuvastavat elinkeinoelämän lähtökohtia talousrikostorjunnassa. Työnantajat ovat systemaattisesti vastustaneet uudistusehdotusta. Tilaajavastuun toteutuksessa työn tilaaja ja teettäjä asetettaisiin vastuuseen siitä, että vuokrafirman tai alihankkijan työntekijä saa työehtosopimuksen mukaisen palkkansa ja yhteiskunta sosiaaliturvamaksu- ja verosaatavansa.

Talousrikollisuuden käsite ja sen vesittäminen

Viranomaisten harjoittamassa talousrikostorjunnassa on päästy suhteellisen hyvin tuloksiin. Se on kohdannut kuitenkin myös merkittäviä vastoinkäymisiä.⁷ Viime vuosikymmenen alkupuolella vallinnut huoli talousrikollisuudesta oli vuosikymmenen loppuun mennessä jossain määrin väistynyt ja merkkejä talousrikostorjuntaan sitoutumisen vähentymisestä oli havaittavissa niin poliittisessa ja julkisessa keskustelussa kuin viranomaistenkin keskuudessa. Suomessa talousrikostorjuntaan osoitetun poliittisen kiinnostuksen heikentyminen vuosituhannen vaihteessa vaikutti myös käytännön talousrikostutkinnan toimintaedellytyksiin.

Eräs tapa vähentää talouselämään kohdistuvaa kontrollia on määrittellä talousrikollisuuden käsite uudelleen. Suomessakin talousrikoksiin on viime vuosina niputettu (uudelleen) esimerkiksi sosiaaliturvan väärinkäytökset, järjestäytynyt rikollisuus sekä atk- ja huumerikokset. Järjestäytynyt huumerikollisuus liittyy toki myös yritystoimintaan; huumerahoja ei kätketä nykypäivänä ainoastaan patjan alle, vaan ne ”pestään puhtaaksi” laillisissa yrityksissä. Samoin laillisia tai lailliseksi verhoittuja kuljetusfirmoja saatetaan käyttää huumeiden salakuljetukseen. Ammattirikolliset toimivat myös harmaan talouden markkinoilla.

Talousrikostorjunnan kannalta tärkeä kysymys on, minkä tyyppisten rikosten selvittämiseen *talousrikostutkinnan painopiste* kohdennetaan. Väljän ja joustavan käsitesisällön vuoksi on mahdollista käyttää perinteisten, yksilöinä tehtyjen rikosten tutkintaan talouselämän laittomuuksien selvittämiseen koulutettuja talousrikostutkijoita. Huomionarvoista on myös, että henkeen ja terveyteen kohdistuvat työ- ja ympäristörikokset ovat jääneet talousrikostorjuntaohjelmissa vähälle huomiolle, vaikka ne kuuluvatkin sisällöltään selkeästi talousrikollisuuden käsitteen piiriin.

Rikosoikeudellisella kontrollilla on taipumus kohdentua yhteiskunnan heikoimpiin yksilöihin. Näin on vaarana myös talousrikostorjunnassa. Talousrikosten tutkinta vaatii tekijöiltään monipuolista ammattitaitoa,

⁷ Ks. artikkeli 16.

työmoraalia, rohkeutta ja motivaatiota sekä pitkäjänteistä sitoutumista tutkintatyön tekemiseen. Jos nämä edellytykset eivät ole kunnossa, on olemassa ilmeinen riski, että talousrikostutkinta painottuu talousrikollisuuden alarakenteisiin. Esimerkiksi harmaan talouden torjunta saattaa painottua vain pimeiden työntekijöiden tai ”isä, poika ja pakettiauto” -tyyppisten pienyritysten kontrolliin.

Rikollisesta toiminnasta hyötyvät pääurakoitsijat tai töiden teettäjät jäävät helposti kontrollin ulkopuolelle. Tänä aikana, jolloin yritykset pyrkivät ulkoistamaan lähes kaiken voittojensa maksimoimiseksi ja jolloin työntekijät ovat muuttuneet tai muutettu firmoiksi, siirtyy vastuu sekä yhteiskunnallisista velvoitteista että rikosoikeudellisista seuraamuksista käytännössä usein yritysmaailman pienimmille toimijoille. Talousrikostorjunnassa tulisi huomioida myös hyvinvointivaltion purkamiseen liittyvät lieveilmiöt. Esimerkiksi julkisten palvelujen yksityistämällä, ulkoistamisella ja kilpailuttamisella luodaan helposti toimintaympäristö, joka edistää epäeettisiä tai rikollisia käytäntöjä. Kun yksityisyrittäjille avataan markkinat alalla, joka on perinteisesti ollut julkisen sektorin rahoittama ja hallinnoima, luodaan heille samalla tilaisuus ja jopa välttämättömyys toimia rikollisesti.

Talousrikollisuuden torjuntaa koskevissa päätöksissä olisi tärkeää tehdä selkeä linjaus sen suhteen, minkälaisia tekoja ”talousrikollisuudella” tarkoitetaan. Suomessa on talousrikollisuuden käsitteeksi vakiintunut pitkälti poliisin käytössä oleva määritelmä, jossa ”talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tehdyllä teolla tai laiminlyönnillä tarkoitetaan, joko tosiasiallista tai tällaiseksi naamioitua yritystoimintaa, mutta ei kuitenkaan sellaista toimintaa, jossa teossa ainoastaan käytetään yrityksen tai yhteisön nimeä ellei toiminta tähtää huomattavaan välittömään tai välilliseen hyötyyn.”

Käsitteen mukaisesti talousrikoksiin kuuluvat ensinnäkin talouselämän rikollisuus, jossa rangaistaviin tekoihin tai laiminlyönteihin syyllistytään pääsääntöisesti laillisen yritystoiminnan puitteissa. Talousrikok-

siksi katsotaan myös julkishallinnon virkamiesten talousrikollisuus sekä niin sanottu ammattimainen ja järjestäytynyt talousrikollisuus, jossa yritystä käytetään puhtaasti rikoksentekeväliseenä. Tutkinnan tulisi kohdistua tasapuolisesti kaikkiin talousrikollisuuden alalajeihin, eikä ainoastaan viimeksi mainittuun, joka ehkä helpoiten mielletään niin sanotuksi ”hyväksi viholliseksi”.

Talousrikoskäsitteen merkitystä ja käsitteen joustavuutta kuvastaa muun muassa se, että elinkeinoelämän edustajat ovat ilmaisseet kannattavansa talousrikollisuuden kontrollia, mutta toteavat usein samaan hengenvetoon, että valvonnan on kohdistuttava ”oikeanlaiseen” rikollisuuteen. ”Oikeanlaisella” rikollisuudella viitataan usein järjestäytyneeseen tai ammattimaiseen rikollisuuteen. Vaikka kytkentöjä järjestäytyneen rikollisuuden ja talousrikollisuuden välillä löytyy, käsitteen rajaaminen järjestäytyneeksi tai ammattimaiseksi rikollisuudeksi on ongelmallista. Tällöin unohtuu, että rikoksiin syyllistyvät – ja niistä hyötyvät – myös niin sanotut kunnialliset yritykset. Huomiotta jää myös se, että yritystoiminnassa yleisesti tapahtuneet voiton maksimointiin tähtäävät muutokset, esimerkiksi työvoiman lisääntynyt ulkoistaminen ja aliurakointi ovat luoneet toimintaympäristön ja tilaisuuden harjoittaa ammattimaista talousrikollisuutta. Jos talousrikollisuudesta puhuttaessa keskitytään vain ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, unohtuu myös helposti elinkeinoelämän vastuu talousrikostorjunnasta. Mielikuva alamaailman valtaamista harmaan talouden markkinoista yksilöllistää rikollisuusky-symyksen tapauskohtaiseksi tekijäkeskeiseksi ongelmaksi siten, ettei ratkaisuja pohdittaessa huomioida laajempia yhteiskunnallisia tekijöitä. Huolestuttavinta on väärin mielikuvien vaikutus kriminaalipoliittiseen päätöksentekoon eli siihen, minkälaisia tekoja nähdään tarpeellisiksi kriminalisoida ja kontrolloida ja millaisilla keinoilla niihin puututaan.

”Tää on tätä päivää” – deregulaatio ja globalisaatio

Talousrikoskontrollin haavoittuvuus liittyy moniin ideologisiin ja rakenteellisiin syihin. Toisin kuin talousrikokset, niin sanotut perinteiset rikokset ovat (kriminaali-)poliittisen huomion itsestään selviä ja pysyviä kohteita. Kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet, että talousrikollisuuden kontrolli on erityisen suhdanneherkkää niin kriminaalipoliitiikan kuin

käytännön tasolla. Syynä kontrollin heikentymiseen on ollut niin poliittisten päätöksentekijöiden kuin ylimpien virkamiestenkin tuen heikkeneminen. Talousrikosten torjunnan tiukentaminen koetaan usein uhkaksi valtaapitäville, jotka kykenevät asemansa puolesta vastustamaan itseensä ja omiin intresseihinsä kohdentuvaa rikosoikeudellista kontrollia.

Haasteelliseksi suomalaisen talousrikoksiin kohdistuvan kriminaalipoliittisen päätöksenteon tekee torjuntaan osoitetun kiinnostuksen trendimäisyyden ohella se, että monien politiikan tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden mukaan talousrikollisuuden torjunnan väheneminen – niin rikos- kuin siviilioikeudellisenkin sääntelyn purkaminen – on väistämättöä. Uusliberaalin talouden aikana talouselämän kontrollimekanismeja on ajettu alas monissa teollistuneissa länsimaissa. Uusliberalistisen ajattelutavan mukaan vapaa kilpailu toimii eräänlaisena markkinoiden itsesääntelymekanismina. Paras tulos saavutetaan, kun markkinoiden annetaan valtion puuttumatta hoitaa kokonaisresurssien kohdentaminen. Viime vuosikymmeniä leimaa pääoman ”rakenteellisen vallan” ja ”yhteiskunnallisen uskottavuuden” kasvaminen sekä sitä koskevan sääntelyn purkaminen. Tätä 1970-luvulta alkanutta vaihetta on kutsuttu *deregulation* aikakaudeksi. Keskustelu ei ole vierasta Suomessakaan.

Erityisesti Yhdysvalloissa talouselämän sääntelyä on purettu voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Onkin väitetty, että tuottavuus kasvaa Euroopassa hitaammin, koska sääntely on Yhdysvalloissa keveämpää. Tämän ajatuksenjuoksun mukaan mitä raskaampaa on hallinnollinen tuotemarkkinoiden ja työsuojelun sääntely sitä hitaampi on tuottavuuden kasvu. Talouselämän sääntelyn eräs keskeinen tarkoitus on kuitenkin se, että markkinoita, pääomaa ja tuotantoprosesseja valvotaan myös ulkopuolisen tahon toimesta. Valvontaa harjoitetaan kuluttajien, työntekijöiden ja ylipäätään niiden tahojen lukuun – mukaan lukien pääoma ja markkinat itse – joihin talouselämän huolimaton tai jopa tahallinen rikollinen toiminta saattaa vaikuttaa.

Pääoman vapauden ja itsesääntelykyvyn korostuessa valtion interventio erityisesti rikosoikeudellisin keinoin on ollut huonossa huudossa. Myös Suomessa on kuultu talouselämän rikosoikeudellista kontrollia vastustavia ääniä: Esiin on tuotu näkökulmia muun muassa ”totalitaari-

sesta valtiosta” ja siitä, miten liiallinen byrokratia ja ”talouspoliisin” kontrollitoimenpiteet haittaavat rehellisiä yrittäjiä. Oikeusjärjestelmää vaaditaan kehitettäväksi itsesääntelyn ja sopimusvapauden suuntaan.

Viime vuosikymmeninä on syntynyt lukuisia valtioiden rajat ylittäviä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja poliittisia suuntauksia, joiden yhteisnimikkeenä on ”globalisaatio”. Kansallisvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa talouselämän sääntelyyn käyvät globalisaatiodiskurssien mukaan yhä harvinaisemmiksi. Jotkut näitä suuntauksia koskevista analyyseistä kyseenalaistavat kansallisvaltioiden kyvyn ja halun säännellä kapitalistisia yhteisöjä. *Fukuyaman* sanoin, vuosituhannen vaihtuessa on nähty ”historian loppu”: vapaan markkinatalouden lopullinen voitto ja interventionistisen valtion kuolema. Usein esitetään, että talousrikollisuuden torjunnan väheneminen kansainvälisessä taloudessa on väistämätöntä ja välttämätöntä. Kiina-ilmiöstä on tullut uudissana politiikan kieleen. Valtiot kilpailevat pääomasta tarjoamalla parhaat verotusedut, korkeimmat yritystuet, alhaisimmat työvoimakustannukset ja heikoimman talousrikosten sääntelyn. Kansallisvaltioiden mahdollisuuksien vaikuttaa talouselämän sääntelyyn uskotaan käyvän yhä harvinaisemmiksi.

Maailmantalouden globalisaatiota koskevissa keskustelussa keskitytetään usein kuitenkin lähinnä vakuutteluihin, olettamuksiin ja vastakainasetteluihin. Vaihtoehdottomuuden logiikka on yksipuolinen lähestymistapa ja se saattaa jopa osoittautua itseään toteuttavaksi ennustukseksi: ”Tää on tätä päivää” -puhetapa kuvastaa oletettua kollektiivista konsensusta markkinavoimille alistumisesta. Puhetapa on osaltaan rakentamassa kehäpäätelmiin rakentuvaa todellisuutta, jossa välttämättömyyksiä perustellaan välttämättömyyksillä. ”Tätä päivää” koskevat väitteet ovat kuitenkin usein vahvasti liioiteltuja. Ne häilyvät normatiivisuuden ja empiirisyyden välillä ja perustuvat toisinaan pikemminkin toiveajatteluun kuin todellisuuteen. Vaikka globaalisatiodiskurssit tuovat esiin kansainvälisessä taloudessa ilmeneviä suuntauksia, niin kyse on silti pelkistä suuntauksista. Kansallisvaltioiden todellisia sääntelymahdollisuuksia tulisi arvioida tarkastelemalla valtioiden taloudellisia, yhteiskunnallisia ja poliittisia ilmiöitä.

Suomen suhteellisen menestyksekkäät talousrikostorjuntaohjelmat näyttävät olevan osoitus siitä, että valtiot voivat kehittää melko itsenäistä kriminaalipolitiikkaa silloinkin, kun poliittinen ohjailu on pinnallisesti

tarkasteltuna ”pääoman” kannalta haitallista. Talousrikostorjuntaa ei tarvitse tarkastella nollasummapelinä, jossa toisen voitto on toisen tappio. Oikein kohdennettuna ja vakiinnutettuna Suomen talousrikostorjunta voisi toimia esimerkkinä siitä yhä useammin unohdetusta tärkeästä näkökulmasta, että kansantalouksien tarkastelussa ”valtioita” ja ”markkinoita” ei tarvitse asettaa vastakkain. Valtiotkin ovat markkinoita – ja suorastaan ”vapaita” markkinoita. Tehokkaan talousrikosten kontrollin voidaan nähdä olevan osa Suomen taloudellista kilpailukykyä.

Lähteet

Alvesalo, A. (2002): *Downsized by Law, Ideology and Pragmatics – Policing White Collar Crime*. Teoksessa Potter, G. (toim.) *Controversies in White Collar Crime*. Cincinnati: Anderson Publishing.

Alvesalo, A. (2003): *Economic Crime Investigators at Work*. *Policing and Society*. Vol. 13, No.2. 115–138.

Alvesalo, A. (2003): *The Dynamics of Economic Crime Control*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 14. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2001): *Can Economic Crime Control be Sustained? The Case of Finland*. *Innovation – the European Journal of Social Science Research*. Vol. 14, No. 1. 35–53.

Alvesalo, A. & Tombs S. (2001): *The Emergence of a “War” against Economic Crime. The Case of Finland*. *Business and Politics*. Vol. 3., No. 3. 239–267.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2002): *Working for Criminalization. Contradictions for Critical Criminology?* *Critical Criminology. An international Journal*. Vol.11, No.1. 21–40.

Alvesalo, A. & Tombs, S. (2004): *Economic Crime Control in Finland*. *Sociology*. Vol. 38 (1). 165–174.

Alvesalo, A & Tombs, S (2005): *Researching Law in Action: Evaluating Economic Crime Control Practice*. *Retfaerd* 108. Vol. 28, No. 1. 57–76.

Alvesalo, A., Tombs, S., Virta, E. & Whyte, D. (painossa). *Re-Imagining Crime Prevention: Controlling Corporate Crime? Crime Law and Social Change*.

Barak, G. (1998): *Integrating Criminologies*. Boston: Allyn & Bacon.

Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. New York.

Jokinen, A., Häyrynen, J. & Alvesalo, A. (2002): *Yritykset talousrikollisuuden uhreina*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 19. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu.

Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Oikeusministeriö. Yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Hakapaino.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia (ISSN 1455-8262)

Marja-Liisa Laapio: Poliisi ja perheväkivalta. Tapaustutkimus poliisin toimintakulttuurista ja viranomaisverkostosta. 24/2005. 20,00 €

Mari Kalliala: Poliitiikkaa toisaalla. Poliittinen liike ja laitton toiminta. 23/2005. 18,00 €

Seppo Kolehmainen: Järjestyslaki – susi jo syntyessään? Järjestyslain valmistelun arviointi. 22/2005. 14,00 €

Markku Heiskanen & Outi Roivainen: Helsinki! Tutkimus helsinkiläisten turvallisuudesta ja Helsingin poliisin palvelukyvyistä. 21/2005. 23,76 €

Aarne Kinnunen & Riikka Perälä & Tarja Tuttavainen-Levanoja: Poliisin huumevalvontaprojekti pääkaupunkiseudulla. Seurantatutkimus. 20/2005. 15,00 €

Petri Raivola & Reija Taiha-Vepsäläinen: Työrukkasia ja visionäärejä. AMK-muotoisilta päällystökursseilta valmistuneiden näkemyksiä opinnoistaan ja valmiuksistaan. 19/2004. 11,88 €

Pekka Santtila et al.: How far from home offenders travel. An international comparison of crime trips in homicide, rape, burglary, and robbery cases. 18/2004. 10,80 €

Anne Alvesalo & Pekka Santtila: Pahat pojat – elokuva ja rikollisuus. ”Saanu ehkä vähän ideaa, mut omaa päätä sitä kummiski käyttää”. 17/2004. 11,88 €

Markku Heiskanen & Reino Sirén & Outi Roivainen: Rikollisuus kunnissa. Tilastollinen tutkimus Suomen kuntien väkivalta- ja omaisuusrikollisuuteen vaikuttavista tekijöistä. 16/2003. 16,20 €

Merja Määttänen: Tienraivaajapoliisit. Tutkimus maahanmuuttajataustaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien poliisien rekrytoitumisesta ja kokemuksista poliisin työssä. 15/2003. 12,96 €

Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat (ISSN 1455-8270)

Anne Jokinen: Rikos jää tekijän mieleen. Muistijälkitesti rikostutkimamenetelmänä. 12/2005. 20,00 €

Nina Pelkonen: Kriisin ABC. Käsikirja poliisin käyttöön. 11/2005. 10,80 €

Kimmo Himberg: Tekninen rikostutkinta. Johdatus forensiseen tieteseen. 9/2002. 12,96 €

Marketta Vesisenaho: Poliisialan sanasto. Suomi-ruotsi-englanti. 8/2001. 10,80 €

Urpo Sarala: Poliisitoimen kehittämisen johtaminen. 7/2001. 16,35 €

Ellonen Erkki et al.: Etiikka ja poliisin työ. 6/2000. 14,54 €

Laura Ervo: Esitutkinnan optimaalisuus. Oikeudellisessa viitekehyksessä. 5/2000. 9,17 €

Hannu Kiehelä & Virta Sirpa (toim.): Lähipoliisi lähestymistapana. 4/1999. 16,26 €

Jyrki Wasastjerna: Johdatus poliisin kansainväliseen yhteistyöhön. 3/1999. 14,62 €

Ahti Laitinen & Erja Virta: Talousrikokset. Teoria ja käytäntö. 2/1998. 12,53 €

Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita (ISSN 1455-8289)

Kati Rantala & Sirpa Virta (toim.): Tieto – mahdollisuus, uhka vai turva? 47/2006. 14 €

Markku Heiskanen & Risto Honkonen: Poliisi ja muutos. Asiantuntijoiden arvio sisäisen turvallisuuden tulevasta kehityksestä. 46/2005. 10,80€

Janne Laukkanen & Leena Mäkipää: Liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentaminen. 45/2005. Julkaistu vain internetissä osoitteessa www.poliisi.fi/julkaisut.

Janne Laukkanen: Laittoman yrittäjän jäljillä. Arviointitutkimus liiketoimintakiellon valvonnan ohjeistamisen vaikutuksesta. 44/2005. Julkaistu vain internetissä osoitteessa www.poliisi.fi/julkaisut.

Tanja Noponen: Poliisin suorittamat päihtyneiden säilöönnotot ja säilöönnottojen asiakaskunta Helsingissä. 43/2005. Julkaistu vain internetissä osoitteessa www.poliisi.fi/julkaisut.

Tomi Jansson: Saatanan vasikka. Todistajien uhkailu Suomessa. 42/2005. 10,80 €

Seppo Immonen & Matti Vuorinen: Kihlakuntaudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö. Tutkimus Etelä-Suomen läänin poliisipalvelujen, poliisin organisaation, strategisen johtamisen ja ennakoivan paikallisen turvallisuusyhteistyön kehittämisestä. 41/2005. 16,00 €

Tuunia Keränen: Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2004. 40/2005. 10,80 €

Tuunia Keränen: Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2003. 39/2005. 10,80 €

Terhi Hakamo: Katuälykyys. Tutkimus nuorten kokemasta katuväkivallan pelosta ja pelottomuudesta. 38/2004. 11,88 €

Leena Mäkipää: Henkirikos Ilta-Sanomissa. Journalistisen kulttuurin murros ja rikosjournalismi vuosina 1980, 1999 ja 2000. 37/2004. 14,04 €