

ESIPUHE

Tämä tutkimus liittyy valtioneuvoston periaatepäätöksensä helmikuussa 1996 hyväksymään talousrikosten torjuntaohjelmaan. Sen yhteydessä varattiin määräraha tutkimuksen tekemiseksi talousrikollisuuden ehkäisymahdollisuuksista erityisesti niin kutsutun tilaisuuspainotteisen rikoksentorjunnan lähtökohdista. Tutkimuksen on teettänyt rikoksentorjunnan neuvottelukunta, jonka tehtävänä on suunnitella toimia rikosten ehkäisemiseksi ja kehittää rikollisuuden ehkäisyn suunnittelua.

Määrärahan taustana oli neuvottelukunnan taholta ohjelman valmistelun yhteydessä esitetty kanta, että ohjelmassa pitäisi painottaa nimenomaan rikollisuuden ehkäisyn näkökulmaa. Muiden rikollisuusongelmien ehkäisyssä on runsaasti tietoa, kuinka vaikuttamalla rikostilaisuuksiin toimilla, jotka vaikeuttavat rikoksen tekemistä, lisäävät rikoksen riskejä tai vähentävät sen hyötyjä, on tuloksellisesti ehkäisty rikoksia. Tutkimusta tämän lähestymistavan soveltuvuudesta talousrikoksienkin ehkäisyyn pidettiin tarpeellisena. Tavoitteena oli erityisesti pyrkiä innovoimaan uusia toimia talousrikollisuuden ehkäisemiseksi.

Talousrikollisuuden tilannetorjunnasta ei ulkomaillaakaan näyttäisi aikaisemmin tehdyn kattavaa tutkimusta. Nyt valmistunut tutkimus avaa siis uuden näkökulman pyrittäessä vähentämään talousrikoksia ja niistä yhteiskunnalle koituvia menetyksiä.

Tutkimuksen tekijät Markku Lehtola ja Kauko Paksula toteavat, että "tilannetorjunnan lähtökohdista voitaisiin tehdä nykyistä enemmän talousrikosten ehkäisemiseksi". Tutkimuksessa esitetään laaja joukko ehdotuksia tällaisiksi toimiksi. Ehdotukset koskevat lähinnä yritystoiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä, rikostilaisuuksien vähentämistä ja kontrollin monipuolistamista rikosoikeuden perinteisiä keinoja pehmeämmin vaihtoehtoin.

Ehdotukset tarjotaan jatkokeskusteluun harkittaviksi ja kehiteltäviksi. Ne perustuvat tilannetorjunnan teoriaan ja tutkimuksessa eriteltyihin talousrikosten esimerkkitapauksiin. Useimmat ovat sovellutuksia malleista, joita tuloksellisesti on käytetty rikollisuuden, vaikka ei välttämättä talousrikollisuuden, ehkäisyssä. Esimerkiksi yritystoiminnan läpinäkyvyyttä lisäävät ehdotukset ovat talousrikollisuuteen siirrettyjä sovellutuksia luonnollisen valvonnan ja tilojen valvottavuuden lisäämisen menetelmistä, joilla omaisuus- ja väkivaltarikoksia on ehkäisty erilaisissa rakennetuissa ympäristöissä.

Mikään toimi ei yksin ratkaise talousrikollisuuden koko ongelmaa. Eri rikokset vaativat eri toimia ja niitä yhdistelemällä voitaisiin kehittää toimintapolitiikka, jonka tuloksena useita talousrikosten lajeja esiintyisi olennaisesti vähemmän.

Ehdotettuihin toimiin liittyy luonnollisesti myös ongelmia. Rikoksen-
torjunnassa joudutaan usein harkitsemaan, loukataanko jollakin rikoksia
tehokkaasti rajoittavalla keinolla muita arvoja tai olisiko tehokas keino
rikosten ehkäisemiseksi liian kallis. Markku Lehtolan ja Kauko Paksulan
ehdotukset haastavat kysymään, miten vakavasti talousrikosten torjuntaan
suhtaudutaan ja mitä yhteiskunta on valmis maksamaan talousrikollisuuden
vähentämisestä.

Neuvottelukunnan asettama työryhmä on ohjannut tutkimusta muun
muassa neuvoin ja avustamalla aineistojen hankinnassa. Ohjausryhmän
puheenjohtajana on toiminut neuvottelukunnan puheenjohtaja, oikeusneuvos
Anja Tulenheimo-Takki ja jäseninä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen
tutkimusjohtaja Kauko Aromaa, johtaja Markku Hirvonen verohallituksesta,
vanhempi hallitussihteeri Seija Kivinen valtiovarainministeriöstä, ylitarkas-
taja Kyllikki Silvennoinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, rikosylitarkas-
taja Keijo Suuripää sisäasiainministeriöstä ja neuvottelukunnan pääsihteeri
Hannu Takala.

Ohjausryhmä ja neuvottelukunta ovat käsitelleet raporttiluonnosta
ottamatta yksityiskohtaisesti kantaa tutkimuksen tuloksiin tai esitettyihin
toimenpide-ehdotuksiin. Vastuu ja kunnia niistä kuuluvat tutkimuksen
tekijöille.

Helsingissä 21. maaliskuuta 1997

Anja Tulenheimo-Takki
Rikoksentorjunnan neuvottelukunnan puheenjohtaja

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	RIKOSTORJUNNAN STRATEGIAT.....	3
2.1	Rikollisuus ja sen syyt.....	3
2.2	Rikostorjunta ja rikosoikeuden keinot.....	5
2.3	Muut rikostorjunnan keinot.....	6
2.4	Rikostorjunnan integroitu malli.....	9
3	TILANNETORJUNTA 12	
3.1	Taustaa	12
3.2	Tilannetorjunnan teoria.....	14
	<i>Torjuntatoimien räätälöinti spesifeille rikostyypeille.....</i>	<i>14</i>
	<i>Rikoksenteijöiden taustojen, toimintatapojen ja motiivien</i>	
	<i>kirjavuus.....</i>	<i>15</i>
	<i>Rationaalisen valinnan näkökulma.....</i>	<i>16</i>
	<i>Arkirutiinien teoria.....</i>	<i>19</i>
	<i>Tilannetorjunnan menetelmät.....</i>	<i>21</i>
	<i>Uusi luokittelu 23</i>	
3.3	Teorian soveltuvuus.....	25
3.4	Tilannetorjunnan kritiikki.....	26
	<i>Rikollisuuden korvautuvuuden ongelma.....</i>	<i>27</i>
	<i>Rikosmotiivien sivuuttaminen.....</i>	<i>29</i>
4	TILANNETORJUNTA JA TALOUDELLINEN RIKOLLISUUS.....	31
4.1	Taloudellisen rikollisuuden määrittely.....	31
4.2	Tilannetorjunta talousrikostorjunnassa.....	35
	<i>Rationaalisen valinnan tekijä.....</i>	<i>36</i>
	<i>Riski 39</i>	
	<i>Talousrikollisen profiili.....</i>	<i>40</i>
	<i>Arkirutiinit ja talousrikostorjunta.....</i>	<i>43</i>
	<i>Spesifit tilanteet ja ratkaisut.....</i>	<i>44</i>
	<i>Syyllisyyden ja häpeän tunteet.....</i>	<i>46</i>
4.3	Torjuntatoimet rikostyypeittäin.....	47
4.3.1	Verorikokset.....	48
	<i>Verorikossyytteistä.....</i>	<i>53</i>
	<i>Arvonlisävero.....</i>	<i>55</i>
	<i>Ennakkoperintärekisteri.....</i>	<i>58</i>
	<i>Tasekaupat.....</i>	<i>60</i>
	<i>Rakennusala.....</i>	<i>62</i>
	<i>Verokeidasvaltioiden hyväksikäyttö.....</i>	<i>67</i>
4.3.2	Konkurssirikokset.....	69
	<i>Konkurssilainsäädännöstä.....</i>	<i>70</i>
	<i>Konkurssien määrästä.....</i>	<i>72</i>
	<i>Rikoksen vaikeuttaminen.....</i>	<i>73</i>
	<i>Liiketoimintakielto.....</i>	<i>73</i>
	<i>Riskin lisääminen.....</i>	<i>76</i>
	<i>Konkurssiasiamies.....</i>	<i>79</i>
	<i>Rikoshyödyn minimointi.....</i>	<i>83</i>
4.3.3	Pankkirikokset.....	85

	<i>Pankin sisäpiirin rooli.....</i>	86
	<i>Luottamusaseman väärinkäyttö.....</i>	87
	<i>Pankkisalaisuus</i>	89
	<i>Asiakashäiriörekisteri ja tietosuojat.....</i>	90
	<i>Pankkien rikosilmoitukset.....</i>	92
	<i>Rahanpesu.....</i>	93
4.3.4	<i>Arvopaperikaupan rikokset.....</i>	95
	<i>Sisäpiirikaupat.....</i>	96
	<i>Kurssimanipulaatio.....</i>	98
	<i>Tiedottamisrikos.....</i>	101
4.3.5	<i>Kilpailurikokset.....</i>	102
	<i>Rikosprosessista seuraamusmaksuun.....</i>	103
	<i>Rajoitusten julkiset rekisterit.....</i>	105
	<i>Julkisten hankintojen avoimuus.....</i>	105
4.3.6	<i>Kuluttajarikokset.....</i>	107
	<i>Markkinointisäännösten rikkomukset.....</i>	107
	<i>Asunnonostajan suoja.....</i>	110
	<i>Tuoteturvallisuus ja tuotevastuu.....</i>	111
	<i>Musta lista.....</i>	112
4.3.7	<i>Yritystukipetokset.....</i>	113
	<i>Tukien väärinkäytösmahdollisuuksista.....</i>	114
	<i>Tukimuodoista.....</i>	116
	<i>Yritystukien valvonnasta.....</i>	117
	<i>Tuettujen yritysten verojäämistä.....</i>	118
	<i>Viranomaisten yhteistyöstä.....</i>	120
	<i>Tuetuista konkurssiyrityksistä.....</i>	121
	<i>Kumulaatioseuranta.....</i>	122
	<i>Puitelaki yritystuen ehdoista.....</i>	123
	<i>Hyötyyn vaikuttaminen.....</i>	124
4.3.8	<i>EU-tukipetokset.....</i>	126
	<i>Kauttakulkumenettely.....</i>	129
	<i>Tiedonkeruu.....</i>	131
	<i>EU-tukien valvonta Suomessa.....</i>	132
	<i>Maataloustuet.....</i>	134
4.3.9	<i>Korruptio.....</i>	137
	<i>Ministereiden sidonnaisuudet.....</i>	138
	<i>Kansanedustajien sidonnaisuudet.....</i>	139
	<i>Virkamiesten intressikonfliktit.....</i>	140
	<i>Yritysten puoluetuki.....</i>	141
	<i>Queenslandin korruptiotutkimus.....</i>	144
	<i>Hongkongin malli.....</i>	145
4.3.10	<i>Ympäristörikokset.....</i>	148
	<i>Ympäristöluku rikoslakiin.....</i>	150
	<i>Valvonta 152</i>	
	<i>Rikoshyöty.....</i>	155
4.3.11	<i>Työrikokset.....</i>	157
	<i>Hallinnollinen sääntely.....</i>	160
	<i>Rikoshyötyyn vaikuttaminen.....</i>	161
	<i>EU-jäsenyyden vaikutus.....</i>	163

4.4	Muut torjuntatoimet.....	165
4.4.1	Viranomaisten yhteistoiminta.....	165
	<i>Salassapito ja reviiriajattelu.....</i>	166
	<i>Verottajan oikeus ja velvollisuus ilmoittaa rikoksista.....</i>	167
	<i>Sivullisen tiedonantovelvollisuus.....</i>	168
	<i>Vertailutietojen kerääminen.....</i>	170
	<i>Muu viranomaisten välinen tietojenvaihto.....</i>	171
	<i>Tulli</i> 172	
	<i>Poliisi</i> 172	
	<i>Ulosottomies.....</i>	173
	<i>Tietosuoja.....</i>	174
	<i>Järjestelmien yhteensopivuus.....</i>	174
	<i>Tulosvastuu ja tietojenvaihdon maksullisuus.....</i>	175
	<i>Yritystuet ja tietojenvaihto.....</i>	175
	<i>Yhteistyöryhmät.....</i>	176
4.4.2	Osakeyhtiölaki.....	178
	<i>Osakepääomavaatimus.....</i>	178
	<i>Osakepääoman maksaminen.....</i>	180
	<i>Osakkaiden henkilökohtaiset vastuut.....</i>	181
	<i>Rekisteritietojen luotettavuus.....</i>	183
	<i>Ilmoitushalukkuus.....</i>	184
	<i>Henkilötunnukset luotettavuuden lisääjinä.....</i>	186
	<i>Yritysten yksilöinti.....</i>	187
	<i>Tilinpäätöstietojen julkisuus</i>	189
	<i>Pöytälaatikkoyhtiöt.....</i>	191
	<i>Toiminimen käyttö.....</i>	192
	<i>Muita osakeyhtiömuodon hyväksikäyttöä rajoittavia ehdotuksia.....</i>	193
4.4.3	Kirjanpito.....	195
	<i>Kirjanpitorikos.....</i>	195
	<i>Rangaistusuhan lisääminen.....</i>	196
	<i>Yhteisösakko ja henkilökohtaiset vastuut.....</i>	198
	<i>Valvonta</i> 199	
	<i>Paperiton kirjanpito?.....</i>	200
	<i>Arvonkorotukset.....</i>	202
4.4.4	Tilintarkastus.....	203
	<i>Yritystalouden arat alueet.....</i>	204
	<i>Hyvä tilintarkastustapa ja riippumattomuus.....</i>	204
	<i>Julkinen etu.....</i>	206
	<i>Konkurssipesien tilintarkastus.....</i>	208
	<i>Oikeus ja velvollisuus raportoida.....</i>	208
	<i>Tietotekniikan mahdollisuudet.....</i>	211
4.4.5	Yhteisörangaistus.....	212
4.4.6	Ryhmäkanne.....	216
5	ESIMERKKITAPAUKSET.....	218

6	TALOUSRIKOSTORJUNTA RUOTSISSA JA NORJASSA.....	242
6.1	Ruotsi 242	
	<i>Taustaa</i>	242
	<i>Hallituksen talousrikosohjelma</i>	243
	<i>Tilannetorjunnan keinoista</i>	246
6.2	Norja	249
	<i>Vuoden 1992 torjuntaohjelma</i>	250
	<i>Vuoden 1995 torjuntaohjelma</i>	251
	<i>Yhtenäisrekisteri</i>	254
	<i>Økokrim</i> 256	
	<i>Tilintarkastajan asema</i>	258
	<i>Taloudellisen rikollisuuden tutkimus</i>	259
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	262
	<i>Tilannetorjunnan osuus</i>	262
	<i>Talousrikostorjunnan suhdanteet</i>	265
	<i>Toteutuneita uudistuksia</i>	266
	<i>Oikeudellista uudelleenarviointia</i>	267
	<i>Sivuutetut vaihtoehdot</i>	269
	<i>Talouselämä ja talousrikostorjunta</i>	270
	<i>Kilpailu</i>	272
	<i>Hallinnon sektoroituminen</i>	274
	<i>Tutkimus</i>	277
8	EHDOTUKSET	278
	<i>Ehdotuksia viranomaistoiminnan ja tutkimuksen tehostamiseksi</i>	278
	<i>Ehdotuksia yritysten keskinäisen valvonnan ja viranomaisvalvonnan</i> <i>tehostamiseksi</i>	279
	<i>Ehdotuksia kirjanpidon ja tilintarkastuksen kehittämiseksi</i>	281
	<i>Ehdotuksia korruptio-tilanteiden vähentämiseksi</i>	282
	<i>Ehdotuksia yritystukiin liittyvien väärinkäytösten estämiseksi</i>	283
	<i>Ehdotuksia vero- ja konkurssirikosten estämiseksi</i>	284
	<i>Ehdotuksia ympäristö- ja työrikosten vähentämiseksi</i>	285
	<i>Muita ehdotuksia talousrikosten torjumiseksi</i>	287
9	YHTEENVETO	289
	LÄHTEET	293
	SUMMARY	313

1 JOHDANTO

Taloudellista rikollisuutta pidetään yhtenä vakavimmista kriminaalipoliittisista ongelmista. Arviot talousrikosten aiheuttamista aineellisista vahingoista vaihtelevat, mutta menetysten uskotaan olevan miljardiluokkaa. Poliisin tietoon tulleiden talousrikosten määrä nelinkertaistui vuosina 1991–96. Vuonna 1996 poliisi tutki yli 2 300 talousrikosjuttua, joiden vahingot olivat asianomistajien ilmoituksen mukaan lähes 2,4 miljardia markkaa. Asianomistajien ilmoittamat vahingot olivat siis keskimäärin miljoona markkaa juttua kohden.¹

Taloudellisia vahinkoja haitallisempia voivat olla talousrikosten yhteiskunnalliset ja moraaliset seuraukset. Talousrikokset uhkaavat taloudellisen toiminnan pelisääntöjä ja yhteiskunnan kykyä ylläpitää niitä. Talousrikokset vääristävät kilpailua ja tulonjakoa, pilaavat ympäristöä, heikentävät taloudellisen toiminnan edellyttämää luottamusta ja demokraattisen päätöksenteon uskottavuutta.

Taloudellinen rikollisuus on hyvin erilaisista aineksista muodostuva kokonaisuus. Siihen kuuluu niin kirjanpito-nsa laiminlyöntejä yrittäjän konkurssipetos, suuryrityksen hyötymistarkoituksessa tekemä jätehuollon laiminlyönti, ulkomaankaupparytyksen arvonnäisäverohuijaus, sisäpiiritiedon väärinkäyttö arvopaperikaupassa kuin markkinointisäännösten rikkominenkin. Yhteistä talousrikoksille on se, että ne tapahtuvat sinänsä laillisen yritystoiminnan yhteydessä ja että niillä yleensä tavoitellaan taloudellista hyötyä.

Talousrikosten moninaisuus merkitsee sitä, että on oltava monia torjuntakeinojakin. Velallisen rikoksia on torjuttava toisin kuin työsuojelurikoksia, kilpailurikoksia eri tavalla kuin yritystukiin kohdistuvia väärinkäytöksiä. Verojärjestelmän kirjavuus vaatii useita eriytyneitä menetelmiä verorikosten torjumiseksi.

Perinteiset rikosoikeuden keinot talousrikosten torjunnassa ovat osoittautuneet pulmallisiksi. Tiedot talousrikosten määrästä ja ilmoitetuista vahingoista kertovat käytettyjen keinojen tehottomuudesta. Valvonta pystyy ilmeisesti paljastamaan vain pienen osan talousrikoksista. Rikosten tutkinta on vaikeaa ja aikaa vievää. Näyttö jää lopulta saamatta, tai syyte-oikeus ehtii

¹ Keskusrikospoliisin talousrikostorjunnan seurantalomake 1996. "Juttu" tarkoittaa yhtä kokonaisuutta. Se voi sisältää useita rikosilmoituksia, joista taas jokaiseen saattaa sisältyä useita eri rikoksia. Arvioihin liittyy monia pulmia. Mm. Hannu Takala ("Varjotaloudesta ja talousrikoksista", muistio 6.2.1995, Rikosentorjunnan neuvottelukunta) on kiinnittänyt huomiota taloudellisen rikollisuuden ja harmaan talouden vahinkoarvioiden ongelmallisuuteen. Vahinkokeskustelussa sekoittuvat luottotappiot, vahingonkorvaukset ja rikosvahingot. Tuomioistuinten toteama arvo on ollut kymmenesosa tutkintavaiheen arvosta, eikä piilorikollisuuden määrää voi kuin arvailla.

vanhentua tutkinnan kuluessa. Syytekynnys on korkea, ja tuomioistuinten päätöksiä moititaan kohtuuttoman lieviksi.

Taloudellinen rikollisuus toimii oikeusjärjestelmän uskottavuuden mittarina. Vahingot ovat suuria, mutta rikosten ilmitulo, rankaisu ja rikoksella saadun hyödyn menettäminen sattumanvaraista. Olisiko löydettävissä uusia keinoja, joilla voitaisiin vähentää mahdollisuuksia talousrikosten tekemiseen?

Tässä tutkimuksessa taloudellista rikollisuutta tarkastellaan tilanne-
torjunnan (situational crime prevention) näkökulmasta. Näkökulma on uusi, sillä tilanteisen rikostorjunnan lähestymistapaa on sovellettu lähinnä perinteiseen rikollisuuteen. Senkin torjunnassa menetelmä on melko uusi. Tilannepreventiota ryhdyttiin teoreettisesti jäsentyneellä tavalla käyttämään vasta 1960- ja 1970-luvulla. Ensimmäiset projektit toteutettiin Yhdysvalloissa ja Englannissa ja kohdistettiin lähinnä vähäisten omaisuusrikosten ja ilkeiden rikosten torjumiseen.

Tilannetorjunnan perusajatusta kuvaa vanha ja koettu sananlasku: "Tilaisuus tekee varkaan". Omaisuuden lukitsemisen ja merkitsemisen, asuin-
alueiden valaisemisen ja näköesteiden raivaamisen sekä rikosvälineiden poistamisen tiedetään joissakin tapauksissa vähentävän rikoksia. Tilannetorjunta pyrkii vaikeuttamaan rikoksentekoa estämällä rikostilanteiden muodostumista. Se lisää ja monipuolistaa valvontaa rikoksen vaikeuttamiseksi ja vähentää saatavissa olevaa hyötyä niin, ettei rikosta kannata tehdä. Strategia pyrkii myös vaikuttamaan mahdollisten tekijöiden käsityksiin rikoksen vaatimista ponnisteluista, riskeistä ja hyödyistä.

Voidaanko samaa strategiaa soveltaa myös talousrikoksiin eli vaikeuttaa, estää ja tehdä kannattamattomaksi? Ajatusta tukee ainakin yksi talousrikoksiin kiinteästi liittyvä luonnehdinta: talousrikolliset toimivat hyvinkin laskelmoiden, toisin kuin monet omaisuus- tai väkivaltarikoksiin syyllistyvät. Rikostilanteisiin ja hyötyjen ja riskien arviointiin vaikuttamisen pitäisi siis toimia jopa tehokkaammin kuin perinteisessä rikollisuudessa.

Tilannetorjunnan mahdollisuuksista ja keinoista talousrikosten torjunnassa ei ole aikaisempia tutkimuksia. Tässä tutkimuksessa tarkastelemme suomalaista lainsäädäntöä ja viranomais toimintaa vuodesta 1983 lähtien, jolloin Suomessa valmistui ensimmäinen virallinen selvitys taloudellisesta rikollisuudesta. Luomme myös lyhyen katsauksen Ruotsin ja Norjan talousrikostorjuntaan tilannepreventiön näkökulmasta. Tarkastelun pohjaksi esittelemme ja arvioimme tilannetorjunnan teoreettisia lähtökohtia, käyttöä perinteisen rikollisuuden torjunnassa ja strategiaan kohdistettua kritiikkiä.

2 RIKOSTORJUNNAN STRATEGIAT

2.1 Rikollisuus ja sen syyt

Rikollisuus ei ole viime vuosina merkittävästi lisääntynyt, mutta viime vuosikymmeninä eli pitemmän ajan kuluessa se on kaikkien käytettävissä olevien tietojen mukaan selvästi kasvanut. Yksiselitteisiä ja vertailukelpoisia tilastoja rikollisuuden pitkän ajan muutoksista ei Aromaan (1996) mukaan ole, mutta suunta on esimerkiksi kaikissa läntisen Euroopan maissa selvä: rekisteröity, poliisin tietoon tullut rikollisuus on lisääntynyt.

Keskeisenä rikollisuuden kasvun syynä on usein pidetty rikostilaisuuksien (kohteiden) lisääntymistä yhteiskunnan nopean muutoksen ja kaupungistumisen myötä. Rikollisuuden kasvun syitä on etsitty niistä merkittävistä sosiaalisista, kulttuurisista ja taloudellisista muutoksista, joita läntiset yhteiskunnat ovat sitten 1950-luvun kokeneet. Graham ja Bennett (1995) pitävät näistä muutoksista tärkeimpinä:

- entistä pluralistisemman nuoren sukupolven taloudellista ja sosiaalista emansipaatiota
- sosiaalistavien rakenteiden, kuten perheen ja kirkon rapautumista
- kuluttajuuden kasvua yhdistyneenä materiaalsen hyvinvoinnin voimistuneisiin odotuksiin.

Nämä kaupungistumiseen liittyvät kehityspiirteet ovat muuttaneet arkielämää, luoneet uusia rikostilaisuuksia sekä vähentäneet valvontaa ja epävirallista kontrollia. Samaan aikaan ovat oikeusjärjestelmän ja perinteisen rikostorjunnan mahdollisuudet rikollisuuden vähentämiseen heikenneet.

Sosiologista selitysmallia rikollisuudelle etsittäessä on usein viitattu Emile Durkheimin 1800-luvun lopulla, alkuaan yhden itsemurhatyyppin selitykseksi esittelemään anomiateoriaan. Durkheimin ajattelussa anomia tarkoittaa yhteiskunnallista normittomuutta, tilaa, jossa yhteisö ei pysty antamaan yksilöille sitovia normeja. Näitä tiloja voi esiintyä esimerkiksi talouden lama- ja nousukausina eli suurten sosiaalisten muutosten aikoina. Allardtin (1971, 91–96) mielestä anomian merkitys on siinä, että yksilö ei ehkä havaitse niitäkään normeja, joita tosiasialla on.

Jos ihminen sisäistää normijärjestelmän käskyt ja kiellot, hän useimmiten tyytyy tyydyttämään tarpeensa laillisin keinoin. Toisinaan normijärjestelmän toimintakyky heikkenee, ja jos yksilö ei enää tässä tilanteessa voi tyydyttää tarpeitaan entisin keinoin, eikä uusia laillisia keinoja ole näköpiirissä, syntyy heikko, normiton eli anominen tila (Anttila & Törnudd 1983, 33).

Mm. Merton (1938) on käyttänyt anomiateoriaa rikollisuuden selityksenä. Rikollisuus yleistyy tietyissä tilanteissa, kun normijärjestelmää ylläpitävät instituutiot muuttuvat tai häviävät, ja yksilö tämän johdosta

vieraantuu yhteiskunnasta, tai kun yhteisössä vallitsee voimakas eri suuntiin vaikuttavien normistojen ristipaine.

Sosiologisiin rikollisuusteorioihin kuuluu myös Edwin H. Sutherlandin 1930-luvulla kehittänyt differentiaalisen assosiaation teoria. Se selittää rikollisuuden normaalina opittuna käyttäytymisenä ja hylkää ajatuksen, että rikollisuuden syynä olisi yksilön biologinen poikkeavuus tai psykologinen patologisuus. Yksilö hairahtuu Sutherlandin (1939) teorian mukaan rikokseen helpommin, jos hänellä on enemmän kosketusta rikolliseen kuin rikoksia karttavaan ympäristöön, eli "seura tekee kaltaisekseen". Sutherlandin tiedetään kehittäneen teoriaansa yhtä aikaa taloudellista rikollisuutta koskevan tutkimuksensa kanssa. Takala (1987, 134–143) onkin luonnehtinut differentiaalisen assosiaation teoriaa talousrikollisuuden teoriaksi.²

Rikollisuutta yhteiskunnallisena ilmiönä tutkiva kriminologia on etsinyt lainalaisuuksia, jotka toisaalta säätelevät yhteiskunnan kokonaisrikollisuuden tasoa ja rakennetta ja toisaalta rikollisten henkilöiden ja rikollisten tekojen valikoitumista. On pitkään pyritty löytämään rikollisuutta yleisesti selittäviä teorioita erilaisista biologisista, psykologisista ja sosiaalisista lähtökohdista.

Rikollisuutta yleisesti selittävien lainalaisuuksien etsintä jatkuu, mutta osa kriminologeista on siirtänyt viime aikoina huomionsa yleisistä teorioista spesifeihin rikoksiin ja rikostilaisuuksiin tavoitteenaan suoraan rikosten ehkäisy.³ Tämän lähestymistavan tekemät huomiot ovat osaltaan asettaneet perinteiset rikollisuuden syntyä ja poikkeavuutta koskevat selitykset uuteen valoon. Havainnot rikoksista eivät välttämättä tuekaan kaikkea rikollisuutta selittäviä yleisiä teorioita silloin, kun analysoidaan tiettyjä, hyvin tarkoin rajattuja rikostyyppisiä tietyn tyyppisissä olosuhteissa (Weisburd et al. 1993).

2.2 Rikostorjunta ja rikosoikeuden keinot

Rikollisuutta ja sen kontrollia koskevaa yhteiskuntapolitiikan osaa kutsutaan kriminaalipolitiikaksi. Se taas on osa laajempaa kontrollipolitiikkaa. Laajimmillaan kontrollipolitiikka tarkoittaa Anttilan ja Törnuddin mukaan (s.

² Takalan mukaan Sutherland piti teoriaansa ylivertaisena, koska muut eivät kyenneet selittämään talousrikollisuutta. Hän tulkitsee Sutherlandin antaneen valkokaulusrikollisuutta koskevassa tutkimuksessaan näytön tavasta, jolla differentiaalisen assosiaation teoriaa pitäisi soveltaa. "Sutherland mm. kuvaa, kuinka liike-toiminnan oppimisen ohessa liike-elämässä opitaan rikollisia tekniikoita ja – mikä olennaisempaa – tiettyjä suhtautumistapoja, jotka edistävät rikoksia. Jo pelkkä hokema 'business is business' kuvaa asennetta, johon kuuluu välinpitämättömyys liiketoiminnan laillisuutta kohtaan. Opitaan tietyt rationalisoinnit, joilla perustellaan rikollisen toiminnan hyväksyttävyyttä."

³ On olemassa myös anti-kriminologiaksi kutsuttu ajattelutapa, joka suhtautuu kriittisesti koko kriminologiseen perintöön ja perusajatuksiin. Ks. esimerkiksi Stanley Cohen: *Against Criminology*. 1988.

23–24) kaikkea sitä julkisen vallan haltijoiden toimintaa, jolla yhteiskunnan jäseniä ohjataan täyttämään heihin suunnatut rooli-odotukset. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kontrollipolitiikalla tarkoitetaan usein suppeammin vain sitä virallista kontrollia, joka koskee rikollisuutta ja sitä lähellä olevaa norminvastaista käyttäytymistä.

Suomessa 1970-alussa kehittynyt suuntaus edustaa uusklassista kriminaalipolitiikkaa. Nuutila (1995, 12) katsoo sen konkretisoituneen mm. rikoslain kokonaisuudistuksessa, jonka keskeisiä lähtökohtia ovat olleet rangaistuksen yleisestävän vaikutuksen sekä oikeudenmukaisuuden, oikeusvarmuuden ja humanisuuden korostaminen.

Rikosten ennaktorjunta on kriminaalipolitiikan ensisijainen keino. Käsitteenä rikospreventio tarkoittaa Kaiserin mukaan (1988) kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden erityisenä tarkoituksena on minimoida rikosten määrä ja vakavuus vähentämällä rikoksentekomahdollisuuksia ja vaikuttamalla potentiaalsiin rikoksentekijöihin tai kansalaisiin. Van Dijk ja Waard (1991) ovat määritelleet käsitteen vielä laajemmin niiden yksityisten ja julkisten menettelytapojen kokonaisuudeksi, jonka tavoitteena on rikollisuudesta aiheutuvien vahinkojen vähentäminen.

Perinteisesti rikostorjunta on jaettu vaikutuksiltaan preventiivisiin (ehkäiseviin) ja repressiivisiin (rankaiseviin) toimintamuotoihin. Takalan (1996) mielestä rajanveto ei tosin aina ole selvä, sillä repressiiviset toimetkin voivat vaikuttaa ehkäisevästi.

Rangaistukseen ja rangaistusuhkaan liittyvää ennaltaestävyyttä on käytetty rikoslain keskeisenä perusteluna ja oikeutuksena. Tällöin estävyys jaetaan yleispreventioon ja erityispreventioon. Edellinen tarkoittaa rangaistuksen yleistä pelotevaikutusta kaikkiin kansalaisiin, jälkimmäinen jo kärsityn rangaistuksen pelotevaikutusta, joka estää uusimasta rikosta. Lisäksi puhutaan marginaalipreventiosta eli siitä ehkäisevästä vaikutuksesta, joka syntyy rangaistustasoa muutettaessa.

Yleisprevention *välitön* vaikutus on pelote; rangaistusuhan on tarkoitus vakuuttaa mahdollisille rikoksentekijöille, että rikos ei kannata. Kriminaalipolitiikan painopiste on nykyisin kuitenkin enemmän yleisprevention *välillisessä*, moraalia ja tapaa luovassa vaikutuksessa. Tällöin ajatellaan, että itse rikosoikeusjärjestelmän olemassaolo ja toiminta saavat ihmiset vähitellen sisäistämään rikosoikeuden kieltoja ja käskyjä. Ihmiset toimivat lain vaatimalla tavalla, koska pitävät tätä itsestään selvänä (Nuutila, 18–19).

Rikoslaille on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia. Epäsuorasti rikoslaki vaikuttaa monin tavoin: jotkut ryhtyisivät tiettyihin tekoihin, jos se olisi laillista, mutta pidättäytyvät teoista, koska ne ovat kiellettyjä. Rikoslain suoraa vaikutusta, pelotetta, on pidetty rangaistuskäytännön päätarkoituksena. Pelote ei kuitenkaan tehoa rikollisiin, jotka toimivat hetken mieli-johteesta tai elävät päivästä päivään. Tutkimusten mukaan (Tonry & Farrington 1995)

rangaistustason muutokset eivät myöskään oleellisesti vaikuta rikosten määrään.

Eräät tutkimukset näyttävät osoittavan, että rangaistuksen pelote teipsisi heikosti juuri niihin, joille se on ensisijaisesti tarkoitettu. Esimerkiksi Tunnell (1996) totesi tämän omaisuusrikoksiin syyllistyneitä haastatellessaan. Hänen havaintonsa ovat ristiriidassa sekä rationaalisen päätöksenteon teorioiden että rangaistusten ennaltaehkäisevään vaikutukseen sokeasti uskovien käsitysten kanssa. Kovempia rangaistuksia käyttävä politiikka voi pelottaa niitä yksilöitä, jotka eivät tee rikoksia tai syyllistyvät niihin harvoin. Tehottomalta se vaikuttaa sovellettuna yksilöihin, jotka tekevät usein rikoksia. Tunnell totesi rikollisten virheellisesti uskoneen, etteivät jäisi kiinni. Toiseksi he ajattelivat kiinni joutuessaankin saavansa vain lyhyen vankeustuomion. Kolmanneksi he rikokseen syyllistyessään joka tapauksessa uskoivat, ettei vankila olisi pelottava ympäristö.

2.3 Muut rikostorjunnan keinot

Pyrkimyksissä rikollisuuden vähentämiseksi onkin ajan mittaan selvinnyt, että rikosoikeudelliset keinot — esimerkiksi rikoksentekijän pidätys, syyte, tuomio ja rangaistus — säätelevät vain rajoitetusti rikollisuutta. YK:n rikosentorjunnan käsikirja (1992) arvioi kriminaalipolitiikan tästä syystä suuntautuneen monissa maissa kehittämään muita kuin rikosoikeudellisia toimia rikosten ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Eniten kokemuksia ja tuloksia muiden menetelmien käytöstä on saatu omaisuusrikosten torjunnassa. Graham ja Bennett katsovat tämän olevan sikäli merkittävää, että liikenne rikoksia lukuunottamatta juuri nämä rikokset muodostavat kaikissa maissa suurimman osan raportoiduista rikoksista. YK:n rikosentorjunnan käsikirja mainitsee tällaisina rikoksina niin yksilöihin kohdistuvat varkaudet ja asuntomurrot kuin kaupalliseen tai julkiseen omaisuuteen kohdistuneet murtovarkaudet ja vahingonteotkin.

Yleisesti hyväksyttyä rikostorjunnan määritelmää tai konsensusta torjuntaohjelmien sisällöstä ei ole onnistuttu saavuttamaan. Yhden varhaisimmista yrityksistä luokitella rikostorjunnan menettelyjä tekivät Brantigham ja Faust (1976). He jakoivat torjuntamuodot kansanterveystutkimuksen jaottelua käyttäen kolmeen ryhmään:

1. Primäärinen eli ensimmäisen vaiheen rikostorjunta, joka kohdistaa huomion ihmisten fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöön ja tekijöihin, jotka vaikuttavat rikostilaisuuksiin. Sellaisia ovat mm. ympäristön suunnittelu ja asuntoalueiden viihtyvyys ja turvallisuus. Primääri torjunta siis yrittää estää rikoksia vaikuttamalla yksilöiden sijasta pikemminkin niihin yleisiin ympäristöoloihin, jotka synnyttävät rikoksia.
2. Sekundäärissä eli toisen vaiheen rikostorjunnassa päähuomio kohdistetaan yksilöihin tai ryhmiin, jotka ovat vaarassa tulla rikollisiksi. Se pyrkii puuttumaan

heidän elämäänsä siten, että he eivät ryhtyisi rikollisiin tekoihin. Tämä voi tapahtua mm. tukemalla perheitä niin, etteivät ne hajoaisi, tukemalla lapsia niin, että he menestyisivät koulussa tai vähentämällä nuorten työttömyyden tai asunnottomuuden riskejä.

3. Tertiäärinen eli kolmannen vaiheen rikostorjunta taas kohdistaa huomion niihin, jotka jo ovat tehneet rikoksia, ja se pyrkii katkaisemaan rikoskierteen. Tämä voi merkitä pelotetta, kuntoutusta, hoitoa tai vaarattomaksi tekemistä (eli pääsääntöisesti rikoslain keinoja).

Ensimmäinen ryhmä koskee siis koko väestöä, toinen riskiryhmiä ja kolmas rikokseen jo syyllistyneitä. Tätä jaottelua on myös kritisoitu. Graham ja Bennett esimerkiksi katsovat, ettei siinä oteta huomioon, ketkä toimia tekevät — poliisi, yhteisö vaiko potentiaaliset uhrin. Jako ei myöskään suosi mekanismeja, joilla toimien oletetaan vaikuttavan tehokkaasti, esim. lisäämällä riskejä tai vähentämällä hyötyjä. Vakavin kritiikki liittyy siihen, ettei tällaista jakoa voi rikostorjunnan käytännössä soveltaa työmetodinä.

Jaottelua on toisaalta pidetty rikosten ehkäisyyn hyvin soveltuvana työmetodinä. Aromaa (1992) on laatinut jaottelun aineksista yhdeksänluokkaisen toimenpidetypologian. Se luokittelee rikosten primäärisen, sekundäärisen ja tertiäärisen ehkäisyyn sen mukaan, kohdistuvatko toimenpiteet tekijöihin, tilanteisiin vai uhreihin. Aroma mukaan primäärinen tilannekeskeinen rikosten ehkäisy voisi tarkoittaa esimerkiksi suojaustason kohen- tamista kaupungin kaikissa rakennuksissa. Sekundäärinen tilannekeskeinen ehkäisy kohdistaisi toimenpiteet tietyn tyyppisten alueiden kohteisiin ja tertiäärinen tunnettuihin paikkoihin, joissa jo on tapahtunut paljon rikoksia.

YK:n rikosentorjunnan käsikirjassa muut rikostorjunnan muodot on jaettu sosiaalipoliittisiin, tilaisuuspainotteisiin ja yhteisöpohjaisiin menetelmiin. Niistä ensimmäinen käsittää toimet rikollisuuden perussyihin ja rikoksia tekevien yksilöiden ominaisuuksiin vaikuttamiseksi. Toinen ryhmä pyrkii vähentämään rikoksenteon mahdollisuuksia. Kolmas strategia on yhteisöpohjainen rikostorjunta, jossa yhteisöjen kykyä vähentää rikoksia pyritään parantamaan sekä tilaisuuspainotteisin että sosiaalipoliittisin toimin. Strategiat nähdään toisiinsa liittyvinä ja toisiaan täydentävinä lähestymistapoina.

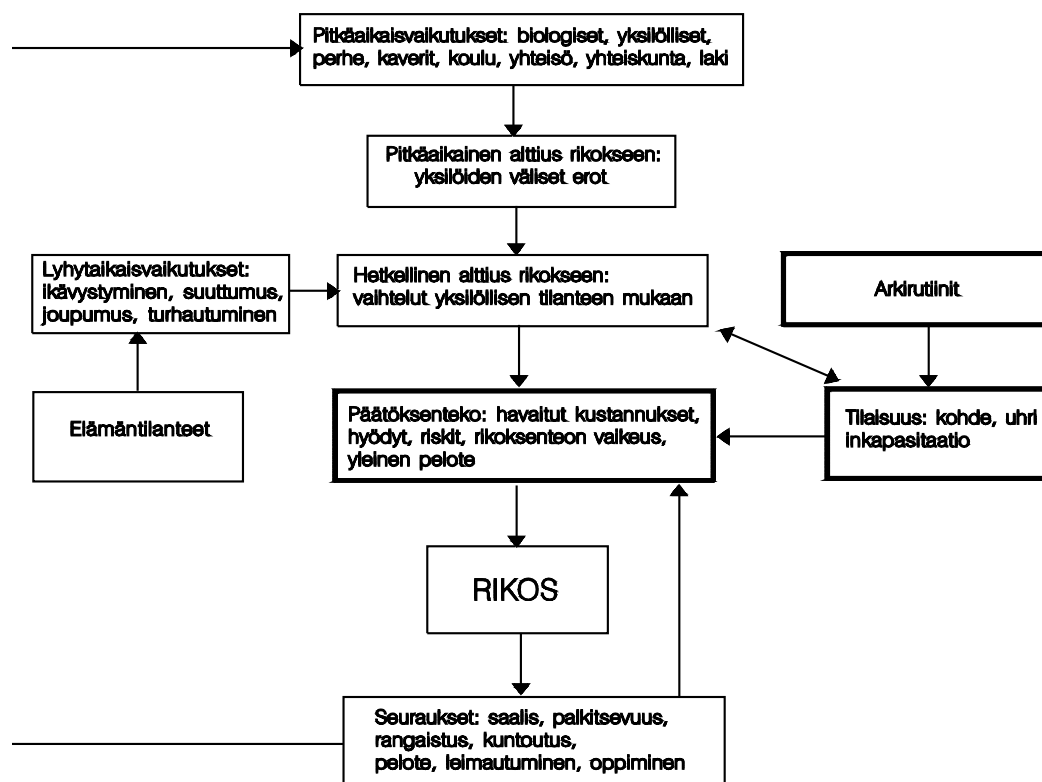
Sosiaalipoliittinen rikostorjunta eroaa kuitenkin tilannepreventiosta vähintään kolmessa suhteessa. Ensiksikin sosiaalipoliittinen rikosentorjunta enimmäkseen kohdistuu nuoriin ja lapsiin. Toiseksi se käsittää laajemman mutta epämääräisemmän rikollisuuden alueen ja erityisesti nuorisorikollisuuden. Kolmanneksi hankeluonteisia, lyhyen tähtäyksen tilaisuuspainotteisia torjuntahankkeita voidaan ainakin joissakin määrin testata. Rikollisuuden ehkäisy sosiaalipoliittisin toimin on pitkän tähtäyksen ohjelmiin perustuva lähestymistapa, jonka tuloksia on YK:n käsikirjan mukaan vaikea arvioida toimien välittömien vaikutusten perusteella.

Muut rikostorjunnan muodot ovat herättäneet myös vastustusta, sillä usko rikoslakien ehkäisevään voimaan on aina ollut luja. On pidetty ikään kuin annettuna, että rikoslait ovat olemassa siksi, että tuomittavaa menettelyä tapahtuisi vähemmän. Yleisestäävyden on uskottu olevan ensisijainen oikeutus rikosoikeudelliselle rangaistusjärjestelmälle. Edelleen on uskottu, että rikos on moraalinen epäonnistuminen ja lain pakkokeinot valtion ainoa kattava ennaltaehkäisyn keino. Tästä syystä mm. USA:ssa merkittävät asiantuntijat ovat vaatineet kovempia rangaistuksia ja vähätelleet ennaltaehkäiseviä toimia. Tonry ja Farrington pitävät asennoitumisen syynä myös sitä, että ennaltaehkäisevien lähestymistapojen arvellaan hämärtävän liikaa rikoksentekijän moraalisen syyllisyyden tunnistamista.

2.4 Rikostorjunnan integroitu malli

Rikostorjuntaa voi tarkastella myös niin, että erilaisiin teorioihin nojaavat strategiat nähdään pikemminkin toisiaan täydentävinä kuin keskenään kilpailevina. David P. Farrington (1995, 335–338) on tästä lähtökohdasta esittänyt ns. integroidun mallin. Siinä tilannetorjunta eli tämän tutkimuksen aihe asettuu kokonaisuuteen, jossa rikoksentekijän valintoja selittävät sekä tilannetekijät että monien hetkellisten ja pitkäaikaisten tekijöiden muovaama alttius rikokseen (criminal potential).⁴

Kuvio 1 Rikostorjunnan integroitu malli



⁴ Ruotsin rikostorjunnan neuvottelukunta (Brottsförebyggande rådet) on järjestänyt vuosina 1992 ja 1994 "integroivan kriminologian" konferenssit, joiden esitelmät on julkaistu vuosina 1993 ja 1995 ilmestyneissä teoksissa. Farrington esitteli malliaan vuoden 1995 teoksessa kommentoidessaan esitelmää sosiaalisista ja tilaisuuspainotteisista torjuntastrategioista.

Farrington ei pidä malliaan uutena rikosteoriana. Hän toivoo sen kuitenkin olevan hyödyksi, kun eri tarkastelutapoja pyritään rikostorjunnassa yhdistämään. Mallin ajatuksena on integroida yhdeksi kokonaisuudeksi kolmentyyppisiä rikoksentekoon vaikuttavia tekijöitä:

- yksilöiden välisiä käyttäytymisen eroavuuksia selittäviä pitkäaikaisia tekijöitä
- yksilön käyttäytymisen vaihtelua selittäviä, arjen tapahtumien aiheuttamia lyhytaikaisia tekijöitä
- rikostilaisuuteen liittyviä, valintaan vaikuttavia tekijöitä.

Pitkäaikaisvaikutuksia aiheuttavien tekijöiden avulla pyritään vastaamaan kysymyksiin, miksi joistakin tulee rikollisia ja toisista ei, tai miksi jotkut syyllistyvät rikokseen useammin kuin muut. Lyhytaikaisvaikutuksia aiheuttavien tekijöiden avulla taas vastataan kysymyksiin, miksi ihmiset syyllistyvät rikokseen joissakin tilanteissa ja paikoissa helpommin kuin toisissa.

Malliin sisältyvät myös rikoksen seuraukset. Oletuksena on, että rikoksen palkkiot ja rangaistukset — toisaalta saalis tai kavereiden hyväksyntä, toisaalta tuomio ja vanhempien paheksunta — voivat vaikuttaa palautteena oppimisprosessissa, joka saattaa johtaa rikoksen uusimiseen tai rikoksesta pidättäytymiseen. Rikoksen seurausten laatikosta lähtevät nuolet tarkoittavat mallissa sitä, että edellä kuvatut seuraukset vaikuttavat sekä pitkän ajan kuluessa kehittyvään rikosalttiuteen että itse valintatilanteeseen. Valintatilanteessa oppimisprosessin palaute liittyy koettuihin kustannuksiin, hyötyihin ja todennäköisyyksiin.

Kaavion kaksi ylintä laatikkoa kuvaavat kehitys- ja motivaatioteorioiden mukaisia pitkäaikaisia perusvaikutuksia yksilöiden rikosalttiuteen. Nämä ovat keskeisiä lähtökohtia klassisissa, rikollisuuden syiden pohdintaan liittyvissä teorioissa. Monet biologiset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät siis vaikuttavat pitkän ajan kuluessa kehittyviin, suhteellisen vakaisiin ja hitaasti muuttuviin rikoksentekoalttiuden eroihin yksilöiden välillä.

Farringtonin mallissa pitkäaikaistekijät vaikuttavat yksilön kunkin hetken rikosalttiuden tasoon, mutta siihen vaikuttavat myös yksilön elämään liittyvät satunnaiset tapahtumat. Potentiaalinen rikoksentekijä on ehkä saanut potkut töistä tai rukkaset tyttöystävältä. Tällaiset tapahtumatekijät vaikuttavat mielialaan, ja tunnekuuhu voi sopivan tilaisuuden tullen purkautua rikolliseen tekoon. Kaaviossa elämän satunnaisten tapahtumien vaikutukset on kuvattu nuolin, jotka tulevat kahdesta vasemmalla olevasta laatikosta. Kaiken kaikkiaan kuvio siis osoittaa Farringtonin ajattelevan, että rikostilaisuudessa tapahtuva valinta riippuu sekä rikoksenteon alttiudesta että tilanteeseen liittyvistä kustannuksista, hyödyistä ja riskeistä.

Kolme laatikkoa oikealla ja keskellä — arkirutiinit → tilaisuus → päätöksenteko — kuvaavat tilaisuuspainotteisen rikostorjunnan keskeisiä elementtejä. Rikollisten ja uhrien arkiset toiminnot luovat rikoksenteon

tilaisuuksia.⁵ Rikostilaisuuden tullessa kohdalle potentiaalinen rikoksentekijä arvioi subjektiivisesti rikoksen hyödyt ja haitat sekä muut rikoksentekoon liittyvät tekijät, kuten sen vaatimat ponnistelut ja rikokseen liittyvät riskit. Tilannetorjunnan teoriassa näiden valintojen oletetaan olevan rationaalisia ainakin sikäli, että yritetään saada palkkioita mahdollisimman vähällä vaivalla ja pienellä riskillä.⁶

Hetkellisen alttiuden ja tilaisuuden välinen kaksisuuntainen nuoli osoittaa Farringtonin mukaan sen mahdollisuuden, että tilaisuuden kohtaaminen voi lisätä potentiaalisen rikoksentekijän alttiutta rikokseen. Toisaalta se tarkoittaa mahdollisuutta, että hetkellisen rikosalttiuden kasvu voi saada ihmisen etsimään rikostilaisuutta.

⁵ Farrington on "alustavasti" sijoittanut vaarattomaksi tekemisen, "inkapasitaation", tilaisuustekijäksi. Se muistuttaa hänen mielestään kohteen poistamista ja uhrin eristämistä tai suojaamista.

⁶ Farringtonin mielestä tähän valintamalliin on mahdollista sisällyttää myös aikatekijä ("time discounting"). Sillä hän viittaa tilanteeseen, jossa valintaa tekevä kokee, että välittömästi saatavissa olevien hyötyjen vastapainona ovat vasta joskus myöhemmin ehkä toteutuvat kielteiset seuraukset. Aiheesta vuoden 1994 konferenssissa esitelmöinyt Carl-Gunnar Janson tulkitsee aikatekijän tilaisuuspainotteisten torjuntatoimien hyödyllisyyttä korostavaksi argumentiksi. Aikatekijällä voi arvioida olevan merkitystä nimenomaan talousrikoksissa; yritystoimintaan keskeisesti kuuluvassa katetuottoajattelussa tuottoja arvioidaan juuri suhteessa aikaan. Tästä näkökulmasta talousrikosten torjunnan tulisi siis vaikuttaa niin, etteivät potentiaaliset rikoksentekijät voisi kokea hyötyjä niin välittöminä eivätkä kielteisiä seurauksia niin kaukaisina ja epävarmoina.

3 TILANNETORJUNTA

3.1 Taustaa

Ihmisten arkielämässä rikosten torjunta tilaisuuspainotteisin keinoin on ollut terveen järjen käyttöä: on lukittu ovia, merkitty karjaa ja asennettu hälytysjärjestelmiä. Kriminologiassa käsite *situational crime prevention*, tilannetorjunta, on kuitenkin melko uusi. Tonry ja Farrington ajoittavat sen tulon itsenäiseksi torjuntamenetelmäksi 1970-luvun loppupuolelle. Tällöin siitä tuli Englannin sisäministeriön alaisen kriminologian tutkimusyksikön (The Home Office Research and Planning Unit, sittemmin Home Office Crime Prevention Unit) ehkä keskeisin rikostorjuntamenetelmä. Torjuntastrategian mahdollisuuksia on järjestelmällisemmin tutkittu vasta parinkymmenen vuoden ajan.

Strategian merkittävimpänä kehittäjänä mainitaan usein Ronald V. Clarke.⁷ Hän kiinnostui aiheesta 1960- ja 1970-luvulla tehdessään yhdessä Derek Cornishin kanssa sisäministeriölle vankiloita koskevia tutkimuksia. Niiden perusteella he päätyivät oletukseen, että tilaisuudet ja tilannekohtaiset houkuttimet eli välittömät ympäristötekijät olivat rikokseen ryhtymisen kannalta tärkeämpiä kuin oli tavattu ajatella. Tämä päättely johti tutkimuksiin, joilla ministeriön tutkimusyksikkö pyrki kehittämään toimia rikostilaisuuksien vähentämiseksi (Cornish & Clarke 1986).

Kehitystyön taustana oli myös muita, paljon vanhempia tutkimuksia, jotka viittasivat tilaisuuden tärkeään rooliin rikollisuudessa. Burt osoitti vuonna 1925 Lontoon rikollisuutta tutkittuaan, että talvikauden pimeys vaikutti omaisuusrikosten määrään. Harthorne ja May osoittivat kolme vuotta myöhemmin lapsiin kohdistetun valvonnan määrän yhteyden vilpin määrään. Clarke viittaa myös Engstadin 1970-luvun puolivälissä tekemiin tutkimuksiin liiketilojen, ravintoloiden ja pysäköintipaikkojen sijainnin yhteydestä rikosten esiintymiseen.

Tutkimusten tuloksista kävi Clarcken mukaan ilmi, että rikollinen käyttäytyminen näytti riippuvan paljolti tilaisuuksien sekä hetkellisten paineiden ja houkutusten muutoksista. Asuinalueiden murtotutkimukset osoittivat lisäksi, että riskin ja rikoksen vaatiman ponnistelun välttäminen vaikutti rikoskohteen valintaan. Havainnoista avautui rikoksiin Clarcken mielestä dynaaminen näkökulma, josta hän vuonna 1980 muotoili tilannetorjuntaan yksinkertaisen valintamallin (choice).

Valintamallin elementtejä olivat rikoksentekijän taustaa ja nykyisiä olosuhteita koskevien tietojen lisäksi tiedot tekijän välittömistä motiiveista ja

⁷ Clarke väitteli tohtoriksi Lontoon yliopistossa vuonna 1968 oppiaineenaan psykologia. Hän johti sittemmin Englannin sisäministeriön kriminologista tutkimusyksikköä ja työskentelee nykyisin Yhdysvalloissa, New Jersey'n osavaltiossa sijaitsevan Rutgersin yliopiston professorina.

aikomuksista, mielialasta ja tunteista, moraalista arvioinneista, rikosmahdollisuuksien oivaltamisesta sekä kiinnijäämisriskin ja todennäköisten seuraamusten arvioista (Clarke 1995a). Sitten malli on jalostunut ns. rationaalisen valinnan (rational choice) näkökulmaksi, keskeiseksi tilannetorjunnan strategian elementiksi.

Strategian kehityshistoria osoittaa, että perustana eivät olleet teoreettiset oivallukset. Lähtökohtia olivat pikemminkin yksittäisten tutkimusten viitteet, joiden mukaan tuntuva osa rikollisuudesta voisi selittyä erilaisista asiayhteyksistä ja tilaisuuksista. Tästä taas seuraa, että torjuntakin rakentuu rikostilaisuuksia vähentävistä menetelmistä. Felson (1994) arvioi Clarken kumppaneineen lähteneen "torjuntakokeiluissaan" ajattelutavasta, joka ei välitä akateemisista teorioista, vaan keskittyy tarkasti yksilöityihin rikostyyppeihin ja yrittää torjua rikoksia käytännöllisellä, luonnollisella ja yksinkertaisella tavalla.

Clarke mukaan (1995a) kymmenen viime vuoden aikana tehdyt tutkimukset ovat selvästi vahvistaneet strategian teoreettista perustaa. Yhtenä tilannetorjunnan pääelementtinä hän mainitsee nyt selkeän teoreettisen kehityksen, jolla hän viittaa ns. arkirutiinien teoriaan ("*routine activity*" theory) ja rationaalisen valinnan näkökulmaan ("*rational choice*" perspective).⁸ Uusimmissa kriminologiaa käsittelevissä teoksissa ja artikkeleissa strategiaa luonnehditaan usein teoriaksi.

⁸ James S. Colemanin mukaan ("The Impact of Gary Becker's Work on Sociology", *Acta Sociologica* (1993) 36: 169–178) rationaalisen valinnan mallin soveltaminen rikollisuuden selittämiseen on paljolti Gary Beckerin ansiota. Taloustieteen Nobel-palkinnon vuonna 1992 saanut Becker sovelsi uusklassisessa taloustieteessä kehitettyä ja käytettyä taloudellisen rationaliteetin mallia rikollisuuteen jo vuonna 1968 julkaistussa artikkelissaan "Crime and Punishment: An Economic Approach" (*Journal of Political Economy* 76, 169–217). Artikkelin luvussa "Rikosten tarjonta" Becker korosti lähestymistapansa noudattavan taloustieteilijöiden tavallista valinnan analyysia. Oletuksena oli, että henkilö tekee rikoksen, jos sen odotetut hyödyt ovat suuremmat kuin ne hyödyt, joita hän voisi saada käyttämällä aikaansa ja muita voimavarojaan muihin toimintoihin. "Joistakin henkilöistä tulee tästä syystä 'rikollisia', ei siksi, että heidän perusmotivaationsa eroaisi muiden henkilöiden motiiveista, vaan koska heidän hyötynsä ja kustannuksensa eroavat." (s. 176)

3.2 Tilannetorjunnan teoria

Clarcken (1992) mukaan strategia rakentuu rikostilaisuuksia vähentävistä toimenpiteistä, jotka kohdistuvat erittäin spesifeihin, tarkoin yksilöityihin rikostyypppeihin. Toimenpiteillä tarkoitetaan välittömän ympäristön mahdollisimman systemaattista ja pysyvää hallintaa, suunnittelua ja käsittelyä. Toimenpiteiden tarkoituksena on, että monenkirjava potentiaalisten rikollisten joukko havaitsee rikoksenteon vaatimien ponnistusten ja siihen liittyvien riskien lisääntyvän sekä saatavissa olevien hyötyjen vähenevän.

Strategian yksi teoreettinen lähtökohta on ns. arkirutiinien teoria. Sen mukaan (Murray 1995) rikos edellyttää tapahtuakseen tilanteen, josta puuttuu toimiva valvonta ja jossa rikoksenteeseen motivoitunut rikollinen ja otollinen rikoksen kohde tällöin kohtaavat toisensa.⁹ Toinen teoreettinen lähtökohta liittyy ns. rationaalisen valinnan näkökulmaan. Sen ajatuksena on (Cornish & Clarke 1986) tässä rikostorjunnan yhteydessä, että rikokset ovat tulosta rikosentekijöiden rationaaleista valinnoista, jotka perustuvat oletettujen kustannusten ja hyötyjen arviointiin.

Tilannetorjunnan teoria siis koostuu useista erilaisista, mutta osin toisiinsa kytkeytyvistä lähtökohdista ja olettamuksista, joita on syytä tarkastella lähemmin:

- kohteena spesifit, tarkoin yksilöidyt rikostyyppit ja -tapahtumat
- näkemys rikosentekijöistä monenkirjavana joukkona
- rationaalisen valinnan näkökulma
- arkirutiinien teoria
- välittömän rikosympäristön käsittely.

Torjuntatoimien räätälöinti spesifeille rikostyypeille

Strategian ajatuksena on tarjota spesifeihin tilanteisiin spesifejä ratkaisuja. Tilaisuuksia painottava lähestymistapa eroaakin muista rikostorjunnan suuntauksista juuri korostamalla spesifejä ongelmia ja niihin räätälöityjä yksilöllisiä ratkaisuja (Lab 1993). Kun kohteena ovat tarkoin yksilöidyt ongelmat, niitä voi tutkia syvällisesti ja sen perusteella hahmottaa ja soveltaa vastatoimia, arvioida niiden vaikutuksia ja tarvittaessa muotoilla toimia uudelleen.

Clarke (1995b) on perustellut tarkasti yksilöityjen rikostyyppien valintaa rikostorjunnan kohteeksi mm. viittaamalla asuntomurtoja koskevaan Poynerin ja Webbin tutkimukseen. Sen mukaan yksilöinniksi ei riitä, että rikostorjunta kohdistetaan yleisesti murtoihin. Murtojenkin torjunta näytti vaativan erilaisia toimia riippuen siitä, olivatko varkaiden kohteena elektroniset laitteet vai käteinen raha ja korut. Käteiseen rahaan ja koruihin kohdistuvat murrot näyttivät tapahtuvan useimmiten vanhoissa asunnoissa

⁹ Murray tarkoittaa otollisen kohteen ja motivoituneen rikollisen kohtaamisella hyvin konkreettista kohtaamista eli kohtaamista "tilan ja ajan suhteen".

lähellä kaupunkikeskustoja, ja murtovarkaat olivat liikkeellä jalkaisin. Kun kohteena olivat elektroniset laitteet, murrot tapahtuivat yleensä uudemmissa ja etäisemmissä lähiöissä, ja murtovarkaat liikkuvat autoilla. Laitteiden kuljettamiseen tarvittiin autoja, jotka oli pysäköitävä lähelle taloja, mutta ei niin lähelle, että ne olisivat herättäneet huomiota. Talojen sijainti uudemmissa lähiöissä teki tämän mahdolliseksi. Torjuntatoimien tuli asuntoalueita kehitettäessä kohdistua poistamaan parkkipaikkojen ja teiden luonnollisen valvonnan puutetta. Keskustoissa taas toimenpiteiden tuli lisätä turvallisuutta ja valvontaa kohteissa, joiden kautta varkaat murtautuvat sisään.

Graham ja Bennett selittävät tilannetorjunnan keinojen viehätystä viittaamalla niiden kykyyn tuottaa realistisia ja usein yksinkertaisia ja halpoja ratkaisuja tarkoin yksilöityihin rikostyyppisiin. Torjunnan tulokset riippuvat kuitenkin siitä, missä määrin potentiaaliset rikoksentekijät arvioivat tilanne muutosten vaikuttavan teon vaikeuteen, riskeihin ja hyötyihin ja myös siitä, vaikuttavatko nämä arviot lopulta heidän ratkaisuihinsa.

Yksilöllisten keinojen räätälöinti tarkoin yksilöityjen rikostyyppien torjumiseksi näyttäisi siis olevan yhteydessä rationaalisen valinnan ajatukseen. Cornish ja Clarke päättelevät, että jos rikosten ajatellaan olevan tulosta oletettujen kustannusten ja hyötyjen arviointiin perustuvista rationaaleista valinnoista, rikoksia ei voi enää nähdä yhtenäisenä ilmiönä, vaan rikollisen käyttäytymisen ja torjunnan analyysin on tultava paljon rikoskohtaisemmaksi. Huomiota on suunnattava itse rikostapahtumaan ja rikoksen tekemiseen vaikuttaviin tilannetekijöihin.

Rikoksentekijöiden taustojen, toimintatapojen ja motiivien kirjavuus

Ajatus yksilöllisten ratkaisujen räätälöinnistä spesifien rikostyyppien torjuntaan ei Clarcken mukaan tarkoita, että rikoksentekijät olisivat spesialisteja. Tilannetorjunnan strategiassa on päin vastoin tärkeä oivaltaa, että jopa erittäin spesifeihin rikostyyppisiin voi syyllistyä kirjava joukko rikoksentekijöitä, joilla on erilaisia motiiveja ja jotka käyttävät monenlaisia keinoja.

Esimerkkinä Clarke mainitsee vuonna 1994 tekemänsä tutkimuksen valekolikoiden käytöstä Lontoon maanalaisessa: rikostyyppi oli erittäin spesifi, mutta kävi ilmi, että kyse oli hyvin erilaisten rikoksentekijäryhmien epäyhtenäisestä rikollisesta käyttäytymisestä. Samoja johtopäätöksiä spesifeihin rikostyyppisiin sekaantuneiden rikoksentekijöiden ja heidän motiiviansa kirjavuudesta on voitu tehdä mm. autovarkauksia, pankkiryöstöjä ja asuntomurtoja koskevien analyysien perusteella.

Näiden havaintojen opetus tilannetorjunnan strategian kannalta on Clarcken mukaan (1995b) siinä, että *torjuttaessa spesifejä rikoksia on usein käytettävä monia torjuntakeinoja*: keinot, jotka tepsivät joihinkin rikoksentekijöihin eivät ehkä vaikuta muihin. Esimerkkinä ns. moniotteisesta

tilannepreventiosta Graham ja Bennett mainitsevat Englannissa ja Walesissa 1988–95 toteutetun, kahtakymmentä kaupunkia koskeneen Turvallisempi kaupunki -projektin. Siinä asuntomurtoja torjuttiin käyttäen kaikkiaan lähes kolmeasataa erilaista ohjelmaa. Englannin sisäministeriön tutkimus- ja tilastoyksikön suorittaman arvioinnin mukaan murtojen riski pieneni, mutta rikollisuuden siirtymisestä torjuntakohteista muualle voitiin myös havaita merkkejä.¹⁰

Rationaalisen valinnan näkökulma

Tilannetorjunnan teoria lähtee ajatuksesta, ettei mahdollisella rikoksentekijällä ole "väistämättömän pakottavaa tarvetta" tehdä rikosta. Jotkut ihmiset toki syyllistyvät rikoksiin muita todennäköisemmin. Teoria ei täysin kiellä irrationaalisia ja patologisia elementtejä joissakin rikoksissa, mutta näkee rikoksentekijän lähtökohtaisesti tarkoituks- ja päämäärähakuisena. Rationaalisen valinnan näkökulmasta teorian ihmiskäsitys siis pelkistyy näkemykseen "ajattelevasta" rikollisesta.

Cornish ja Clarke kuvaavat näkökulman keskeisiä piirteitä erittelemällä lähemmin sen kolmea osatekijää:

"*Rationaalinen*" korostaa käsitystä strategisesta ajattelusta, informaation prosessoinnista sekä mahdollisuuksien ja vaihtoehtojen arvioinnista.

"*Valinta*" korostaa käsitystä, jonka mukaan rikollinen tekee ratkaisuja, päätöksiä.

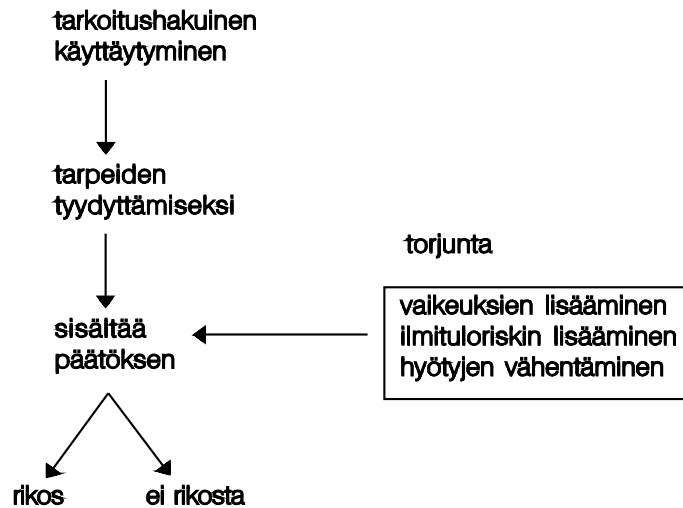
"*Näkökulma*" painottaa, ettei kyse ole teoriasta, vaan viitekehyksestä, tavasta järjestää olemassa olevaa teoriaa ja tietoa niin, että rikollisen käyttäytymistä voisi ymmärtää paremmin.

Tilannetorjunnan *teoria* siis *perustuu oletukseen, että potentiaalinen rikollinen tekee valinnan rikoksen ja ei-rikoksen välillä*. Hyötyjä ja kustannuksia punnitseva päätösprosessi ja siinä hyödynnettävät tiedot vaihtelevat Clarken (1992) oletuksen mukaan rikollisesta ja rikoksesta toiseen sekä rikolliseen toimintaan osallistumisen eri vaiheissa.

Valintoletuksen yhteyttä tilannetorjunnan teoriaan voi havainnollistaa Per-Olof H. Wikströmin (1995) kaaviokuvalla rationaalisen valinnan perusmallista.

Kuvio 2 Rationaalisen valinnan malli

¹⁰ Alueilla, joilla murtoja esiintyi runsaasti, riski pieneni noin 10 %, kun arvioperusteena pidettiin projektien keskimääräistä voimaperäisyyttä. Rikosten siirtymisestä muille alueille oli näyttöä, mutta sen vastapainona hyödyt levisivät niissä tapauksissa, joissa projektit olivat voimaperäisempiä. Siirtymää murroista muihin omaisuusrikoksiin tapahtui vain niissä projekteissa, joissa torjuntatoimet eivät olleet tehokkaita (England's Safer Cities Programme 1988–95: Evaluation of Domestic Burglary Schemes. Home Officen Internet-kotisivut 17.12.1996.).



Mallin oletuksiin kuuluu tarkoitushakuisesti toimiva, erilaisia tarpeita tyydyttävä potentiaalinen rikoksentekijä tilanteessa, jossa on valittava rikoksen tai sen tekemättä jättämisen välillä. Rikosympäristöä muuttava torjunta kohdistuu tähän valintatilanteeseen, koska teoria olettaa, että juuri näin voidaan vaikuttaa mahdollisen rikoksentekijän käsityksiin rikoksentekon vaikeudesta, riskeistä ja hyödyistä. Tämän oletuksen mielekkyys edellyttää näkemystä rikoksentekijästä ajattelevana, omalta kannaltaan rationaaleja, järkeviä valintoja tekevänä ihmisenä.

Missä määrin käsitys rationaaleja valintoja tekevästä ihmisestä sitten vastaa todellisuutta? Tämä kysymys on ollut keskustelun kohteena, ei vain kriminologiassa vaan yleisemminkin yhteiskuntatieteissä. Kankaan (1995, 68) mukaan henkilö on rationaalinen toimija, "jos hänen valitsemansa toiminnan odotettu tulos toteuttaa hänen preferenssinsä vähintään yhtä hyvin kuin jokin toinen vaihtoehtoinen toimintatapa".

Valintatilanteissa on siis arvotettava asioita ja pistettävä ne johonkin järjestykseen. Ongelmana on Kankaan mukaan se, ettei ihminen aina ole selvillä omista preferensseistään eikä omaa riittäviä tietoja arvioida valinto-

jensa edellytyksiä ja seurauksia. Tästä syystä inhimilliset valinnat ovat usein epäloogisia ja keskenään ristiriitaisia. Onkin puhuttu ns. sidotusta rationaalisuudesta, "joka perustuu enemmänkin puutteelliseen tietoon ja hetken mielihohteisiin kuin tarkoin harkittuihin ja loppuun saakka mietittyihin ratkaisuihin". Tilannetta monimutkaistaa vielä se, että ihminen joutuu tekemään valintoja muuttuvissa olosuhteissa, joissa valinnat vaikuttavat toisten toimijoiden valintoihin.

Carroll ja Weaver (1986) ovat huomauttaneet, etteivät rikolliset näytä hankkivan rikoksesta sellaista informaatiota kuin rationaaliset mallit edellyttäisivät. He siis eivät kerää tietoa, joka olisi relevanttia riskien ja hyötyjen kannalta. Ainakaan "vahvassa" muodossaan rationaalisuuden oletama ei Carrollin ja Weaverin mielestä päde. Arvionsa perusteluna he viittaavat toisaalta käyttäytymistieteen teoreetikkojen, toisaalta eräiden kriminologian empiirikkojen tutkimuksiin. Kaliforniassa 1970-luvulla tehty tutkimus esimerkiksi osoitti, että rikollisilla oli oikeaa tietoa rangaistuksista vasta sen jälkeen, kun he olivat tehneet rikoksen tai tulleet vangituiksi. Tunnellin (1996) tutkimus osoitti omaisuusrikoksiin syylistyneiden toimineen olettaen, etteivät jäisi kiinni ja jos jäisivätkin, saisivat vain lyhyen vankeustuomion. Molemmat oletukset olivat vääriä. Tunnell tulkitsee tuloksensa rationaalisen valinnan teorioiden kanssa ristiriitaisiksi.

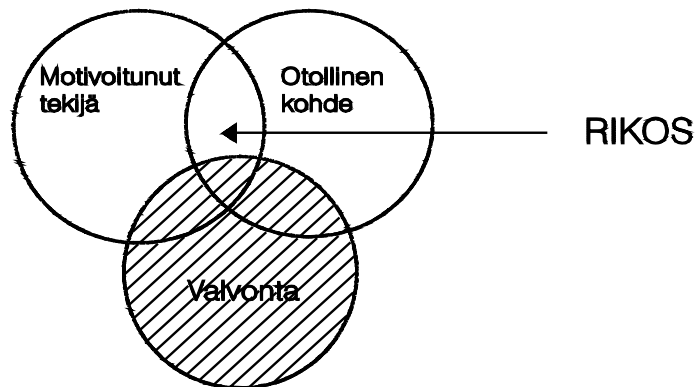
Farringtonin (1995) mukaan rationaalisen valinnan teorian kriminologiassa eivät yleensä oleteta tiukkaa rationaalisuutta, vaan jonkinlaista "ositaista" rationaalisuutta, jonka rajoituksena on epätäydellinen informaatio. Tilannetorjunnan teoria myöntää, että rationaalisen päättelyn aste vaihtelee sekä rikollisesta toiseen että rikoksesta toiseen. Rikolliset eivät Clarcken (1995b) mukaan aina ole selvillä valintoihinsa vaikuttavista tekijöistä. Aina he eivät ole täysin tietoisia edes siitä, että ylipäättään tekevät valintoja. Ja meidän kaikkien tapaan he eivät aina täysin ymmärrä tekojensa seurauksia. Clarke on kuitenkin korostanut tilanteen mahdollisuuksien vaikuttavan huomattavasti rikoksiin riippumatta niiden suunnitelmallisuuden asteesta. Hänen mukaansa kaikki rikolliset, olivatpa tunnekuohun vallassa tai päättäväisiä, ottavat määrättyjen tilanteiden riskit ja vaikeudet jossain määrin huomioon.¹¹

¹¹ Cornishin ja Clarcken (1986) mukaan ajattelevan, rationaalisia valintoja tekevän rikollisen uuteen imagoon liittyy kyllä kaksi levottomuutta aiheuttavaa kysymystä. On ensinnäkin mahdollista, että rikollisuuden tutkijat ovat nyt alkaneet pitää rikollisia järkevämpinä ja älyllisesti kehittyneimpinä kuin he tosiasiassa ovat. Myös Felson (1994) on viitanut taipumukseen liioitella rikollisten oveluutta ja käyttänyt ilmiöstä nimitystä "nerokkuuden harhakuva". Hirschin (1986) mielestä liioittelun tendenssiä tulisi vastustaa. Hänen mielestään valintamalli edellyttää suunnittelua tai ennakkointia vain sen verran kuin rikollisen teon tapahtumiseen tarvitaan. Toinen rationaalisuusolettamasta seuraava, levottomuutta aiheuttava kysymys koskee Cornishin ja Clarcken mukaan luopumista rikollisuuden "tautiopillisesta" kuvaamisesta (depathologizing): "Jos valtaosa rikollisesta käyttäytymisestä kuvataan järkeväksi, normaaliksi ja yleiseksi, mitä se vaikuttaa arkiajatteluun ja rikollisuuden moralisointiin."

Arkirutiinien teoria

Lähtökohtana tässä lähinnä Marcus Felsonin kehittelemässä, rikostilaisuuksien tarjontaa selittävässä teoriassa on, että rikos vaatii tapahtuakseen ainakin kolmen tekijän kohtaamista ajan ja tilan suhteen. Aromaa on useissa yhteyksissä havainnollistanut teoriaa seuraavalla kaaviokuvalla:

Kuvio 3 Rikoksen elementit



Rikokseen tarvitaan Felsonin (1994) mukaan motivoitunut tekijä ja otollinen kohde. Kun nämä kohtaavat valvonnan ulottumattomissa, tapahtuu rikos.

Arkirutiinien teoria korostaa kahta käsitettä: houkutus ja kontrolli. Yhteiskunta tuottaa houkutuksia rikosten tekoon, mutta samalla myös kontrolloi estääkseen ihmisiä toimimasta houkutusten mukaan. Felson katsoo tämän houkutusten ja kontrollin rakenteen syntyvän siitä, että yhteiskunta organisoi arkielämää eli mm. työn, koulun, ostostenteon, katujen ja liikenteen rutiineja.

Teorian oivallus liittyy Wikströmin mukaan siihen ajatukseen, että ihmisten jokapäiväisen elämän rutiinit ja niiden organisointi viime kädessä ratkaisevat sen, missä määrin motivoituneet rikoksentekijät kohtaavat rikoksenteon kannalta suotuisia tilaisuuksia eli otollisia kohteita ilman

toimivaa valvontaa. Yhteiskunnan muuttuessa suotuisten tilaisuuksien määrä vaihtelee. Esimerkiksi urbaanin elämäntavan arvioidaan tuottaneen sellaisia rutiinitoimintoja, jotka lisäävät sekä rikoksenteon että uhriksi joutumisen mahdollisuuksia (Kiehelä & Hakonen 1993). Clarke (1995b) onkin luonnehtinut Felsonin teoriaa rikostilaisuuksien tarjontaa selittäväksi teoriaksi. Esimerkkinä hän on viitannut Cohenin ja Felsonin vuonna 1979 tekemään tutkimukseen 1960-luvun asuntomurroista Yhdysvalloissa. Murrot lisääntyivät, kun helposti liikuteltavat televisiot ja muut elektroniset laitteet yleistyivät ja asuntoja jäi naisten työssäkäynnin samaan aikaan lisääntyttä yhä enemmän tyhjilleen.

Felsonin mukaan (1986, 1994) arkirutiinien muodostamassa rakenteessa houkutusten ja kontrollin elementtien hallitsevuus vaikuttaa rikollisuuden määrään. Kontrollin käsitteellä hän viittaa lähinnä ns. luonnolliseen valvontaan, kuten esimerkiksi vaimon, veljen tai ystävän harjoittamaan epäviralliseen lähikontrolliin. Felson pitää näitä sosiaalisia siteitä itse asiassa neljäntenä elementtinä epävirallisen rikoskontrollin verkostossa: *rikollisuutta synnyttää tilaisuus, jossa motivoitu rikoksenteijä kohtaa otollisen kohteen niin että tilanteesta puuttuvat sekä toimiva valvonta että sosiaaliset siteet.*

Yksi selitys urbaanin rikollisuuden kasvuun saattaisi siis tämän ajatuksen mukaan liittyä siihen, että yhdyskuntien rakenteen hajoaminen, siirryttäessä arkielämän historian kylä-vaiheesta metropoli-vaiheeseen, johtaa paikallisen sosiaalisen kontrollin hiipumiseen. Felsonin mielestä uusin teknologia saattaa kuitenkin kiinteyttää automaation ajan heikentämiä paikallisyhteisöjä. Työelämänkin organisaatiot näyttävät uuden tekniikan myötä pienenevän, mikä tekee työpaikoilla tapahtuvan rikostorjunnan helpommaksi.

Clarcken tapaan Felson miltei sivuuttaa teoriassaan kysymyksen rikollisista taipumuksista tai ottaa ne ikään kuin annettuina. Ajattelun ydin on siinä, että arkirutiinien muodostama tilaisuuksien rakenne rajoittaa mahdollisuuksia toimia taipumusten mukaan, ja tämä koskee myös rikollisia taipumuksia. Tässä teoria niveltyy tilannetorjunnan strategiaan, joka räätälöi rikostyyppikohtaista torjuntaa juuri noihin tilanteisiin pyrkien näin vaikuttamaan mahdollisten rikoksenteijöiden valintoihin.

Tilannetorjunnan menetelmät

Teoriansa kehittelyn alkuvaiheessa Clarke sijoitti tilaisuuksia vähentävät torjuntamenetelmät kahdeksaan luokkaan. Vuodesta 1992 lähtien on käytössä ollut kahdentoista luokan jaottelu. Siinä menetelmät on ryhmitelty kolmeen osaan: rikoksentekoa vaikeuttavat, riskejä lisäävät ja hyötyjä vähentävät keinot.

Taulukko 1 Tilannetorjunnan menetelmät 1992

<i>Tekojen vaikeuttaminen</i>	<i>Riskien lisääminen</i>	<i>Hyötyjen vähentäminen</i>
1.kohteen vaikeuttaminen	5.sisään- ja ulostulon tarkkailu	9.kohteen poistaminen
2.kohteen luo pääsyn valvonta	6.virallinen valvonta	10.omaisuuden merkitseminen
3.rikollisten ohjaaminen sivuun	7.henkilöstön harjoittama valvonta	11.houkuttimien poistaminen
4.rikosvälineiden valvonta	8.luonnollinen valvonta	12.sääntöjen asettaminen

Jako kolmeen ryhmään on tehty niiden tekijöiden mukaan, joita mahdollisen rikoksentekijän oletetaan rikostilanteessa punnitsevan eli rikoksen vaatimia ponnistuksia, tekoon liittyviä riskejä ja saatavissa olevia hyötyjä.¹² Yksityiskohtaisemmin metodeja ovat esitelleet mm. Clarke (1992 ja 1995a) sekä Graham ja Bennett (1995). Tässä yhteydessä keinoja luonnehditaan lähinnä em. lähteisiin nojautuen vain lyhyesti tilannetorjunnan idean hahmottamiseksi.

Kohteen vaikeuttaminen

Toteutetaan esimerkiksi yksinkertaisia, fyysisiä turvaratkaisuja: asennetaan ratti- ja turvalukkoja, käytetään vahvistettuja tai rikkoutumattomia materiaaleja, tehdään laitteita liikkumattomiksi tai sijoitetaan arkoja rikoksen kohteita kassakaappeihin. Kannustetaan kohteen vaikeuttamiseen mm. turvakyselyjen, kampanjoiden, vakuutuskannustimien ja rakentamista koskevien säännösten avulla.

Kohteen luo pääsyn valvonta

Asennetaan esimerkiksi ovipuhelimia asuintaloihin tai rautatielaiturille pääsyä kontrolloivia, elektronisia matkalippuportteja.

¹² Titus (1994) on esittänyt ajatuksen, että 13. metodiksi olisi ehkä syytä lisätä rikoksilta suojautumista koskevan informaation tarjoaminen. Hän viittaa tässä yhteydessä mm. lentoasemien kuulutuksiin matkalaukkujen tarkkailusta ja autokaappausten uhan torjumista koskeviin vihkosiin.

Rikollisten ohjaaminen sivuun

Ohjataan rikolliset sivuun kohteistaan esimerkiksi katusuluin, sijoitetaan jalkapallofanit katsomon eri osiin tai suunnataan rikoksentekijöiden motivaatiota hyväksyttävämpiin kohteisiin esimerkiksi asentamalla graffititauluja seinäpiirrosten maalaajille.

Rikosvälineiden valvonta

Huolehditaan siitä, ettei tekovälineitä ole käytettävissä. Tarkastetaan esimerkiksi lentomatkustajat käsiaseiden ja räjähteiden löytämiseksi ja korvataan pubin olutlasit muovimukeilla.

Sisään- ja ulostulon tarkkailu

Tarkkaillaan matkalaukkuja, kiinnitetään kaupan tuotteisiin elektronisia hintalappuja ja kirjaston kirjoihin ilmaisinaliuksia.

Virallinen valvonta

Valvotaan ympäristöä poliisipartioiden ja vartijoiden avulla sekä käytetään rikoshälyttimiä.

Henkilöstön harjoittama valvonta

Huolehditaan valvonnasta busseissa konduktöörin avulla tai palkataan ovimiehiä.

Luonnollinen valvonta

Valaistaan pankkien sisätilat ja kadut ja leikataan aidat rikollisten piilopaikkojen vähentämiseksi. Huolehditaan siitä, että kiinteistöt ympäristöineen ovat kadulta ja naapurista käsin helposti valvottavissa.¹³

Kohteen poistaminen

Poistetaan kohde fyysisesti rikollisen ulottuvilta, esimerkiksi kolikkoauto-maatti julkisilta paikoilta vandalismin ja murtojen estämiseksi. Käytetään

¹³ Graham ja Bennett sijoittavat Oscar Newmanin (1972) mallin ns. puolustettavissa olevasta tilasta (defensible space) tähän riskejä lisäävän luonnollisen valvonnan kategoriaan. Mallin ideana on luoda monia keinoja käyttäen ympäristöjä, jotka maksimoisivat potentiaalisen luonnollisen valvonnan ja takaisivat, että ympäristö olisi asukkaidensa kontrollissa. Ajatuksena on saada potentiaalinen rikoksentekijä huomaamaan, että kysymyksessä on tila, jota asukkaat valvovat ja joka tekee hänestä helposti tunnistettavan tunkeilijan. Murrayn (1995) mukaan puolustettavissa olevan tilan kyky torjua rikoksia perustuu erityisesti siihen, että se lisää epävirallisen sosiaalisen kontrollin tehokkuutta. Puolustettavissa olevaa tilaa koskeva ajatus tuo myös esiin Clarken luokittelun pulmallisuuden, sillä Newman itse on luokitellut puolustettavissa olevan tilan ajatuksen myös kohteen vaikeuttamiseksi. Lab (1993) on myös viitannut luokittelun vaikeuksiin. Hänen mukaansa esimerkiksi monet rikoksentekoa vaikeuttavat toimet lisäävät myös riskejä ja monet riskejä lisäävät toimet puolestaan vaikeuttavat rikoksentekoa. Clarken typologia ei Labin mielestä olekaan niin hyödyllinen kuin miltä se aluksi näyttää.

irrotettavia autoradioita, jotka poistetaan autosta pysäköinnin ajaksi sekä vältetään käteismaksuja, jotta liiketiloissa ei säilyttäisi paljon rahaa.

Omaisuuksien merkitseminen

Vähennetään autojen, pyörien ja arvoesineiden arvoa rikolliselle merkitsemällä ne kestävästi ja näkyvästi, jolloin niiden jälleenmyynti vaikeutuu.

Houkuttimien poistaminen

Korjataan nopeasti esimerkiksi vandalismin aiheuttamat rikosvahingot ja puhdistetaan graffitit.

Sääntöjen asettaminen

Luodaan esimerkiksi yrityksissä säännöt, jotka määrittelevät tarkoin kassavarojen käsittelyn, laskennan ja varastonvalvonnan menettelytavat sekä luodaan sääntöjä tulliselvityksistä tai hotelliin kirjoittautumisesta.

Uusi luokittelu

Clarke ja Homel ovat äskettäin tarkistaneet tilannetorjunnan menetelmien luokittelua. He ovat lisänneet malliin kokonaan uuden eli neljännen pääryhmän. Siihen sijoittuu joukko menetelmiä, joilla pyritään aiheuttamaan kiusallisia *syyllisyyden* tai *häpeän* tunteita. Tähänastiset pääryhmät on myös nimetty uusin painotuksin. Niissä korostuvat potentiaalisen rikoksentehtävän *käsitykset* rikoksen vaatimista ponnisteluista, riskeistä ja saavutettavissa olevista hyödyistä.¹⁴

Taulukko 2 Tilannetorjunnan menetelmät 1997

<i>Koettujen</i>	<i>Koettujen</i>	<i>Odotettujen</i>	<i>Syyllisyyden</i>
------------------	------------------	--------------------	---------------------

¹⁴ Uudessa luokittelussa "lain noudattamisen helpottaminen" (facilitating compliance) on tietynlaista rikollisten ohjaamista sivuun kohteesta (deflecting offenders): rikollisen käyttäytymisen sijaan tarjotaan laillisen toiminnan vaihtoehtoja, esimerkkinä vaikkapa graffititaulut. Uuden luokittelun "pidäkkeitä poistavien tekijöiden valvonta" (controlling disinhibitors) on tietty rikosvälineiden valvonnan (controlling facilitators) psyykkinen elementti: esimerkiksi vastuullisia juomatapoja edistäen estetään rikollista poistamasta huikean avulla rikoksen psyykkisiä esteitä. "Houkutusten vähentäminen (reducing temptation)" ja "hyötyjen evääminen" (denying benefits) on muodostettu jakamalla "houkuttimien poistaminen" (removing inducements) kahdeksi erilliseksi keinoksi. Esimerkkinä houkutusten vähentämisestä Clarke ja Homel mainitsevat ns. sukupuolineutraalit puhelinluettelot, jotka vähentävät houkutusta siveettömiin häirintäsoittoihin. Hyötyjen eväämistä taas on esimerkiksi graffitien nopea poistaminen, jotta artisti ei voisi nauttia taiteestaan. "Moraalisen paheksunnan voimistaminen" (strengthening moral condemnation) liittyy ajatukseen torjua tehokkaammin ns. tavallisten kansalaisten yleisiä rikoksia kuten esimerkiksi verovilppiä ja liikenne rikoksia. Tällaisia rikoksia on helppo tehdä, ja niihin on liitetty niukasti moraalista paheksuntaa: torjunta edellyttää Clarken ja Homelin mielestä voimakkaampaa moraalista paheksuntaa.

<i>vaikeuksien lisääminen</i>	<i>riskien lisääminen</i>	<i>hyötyjen vähentäminen</i>	<i>tai häpeän tuottaminen</i>
1.kohteen vaikeuttaminen	5.sisään- ja ulostulon tarkkailu	9.kohteen poistaminen	13.sääntöjen asettaminen
2.kohteen luopu- pääsyn valvonta	6.virallinen valvonta	10.omaisuuden merkitseminen	14.moraalisen paheksunnan voimistaminen
3.rikollisten oh- jaaminen si- vuun	7.henkilöstön har- joittama valvonta	11.houkutusten vä- hentäminen	15.pidäkkeitä pois- tavien tekijöiden valvonta
4.rikos- välineiden val- vonta	8.luonnollinen val- vonta	12.hyötyjen evääminen	16.lain noudattamisen hel- pottaminen

Uusi luokittelu perustuu Clarken ja Homelin mukaan rationaalisen valinnan teorian laajempaan tulkintaan. Siinä korostuvat aiempaa enemmän rikoksenteon sosiaaliset ja psykologiset kontekstit. Syyllisyyden elementillä he tarkoittavat moraalisesti väärän teon harkintaan liittyvää, itsensä syylliseksi tuntemisen uhkaa. Häpeän elementti liittyy pelkoon, että kun rikos paljastuu, tekijälle tärkeät tahot paheksuvat tekoa ja synnyttävät hänessä häpeän ja kiusaantuneisuuden tunteen.

Tilannetorjunnan uusiin painotuksiin ovat vaikuttaneet tiedot, joiden mukaan moraalinen sitoutuminen lakien noudattamiseen on tärkeä rikoksesta pidättymiseen vaikuttava tekijä. Clarke ja Homel viittaavat myös teorioihin, jotka koskevat niitä tapoja, joilla tekijät rikosta tehdessään neutraloivat syyllisyyden tunteita.¹⁵ Uuden luokittelun taustalla ovat edelleen tiedot kaveripiirin vaikutuksesta sekä viime aikoina uudestaan herännyt kiinnostus julkisen (ei-

¹⁵ Rikoksen perustelutapoja on analysoinut mm. Janne Kivivuori nuorten rikkomuksia koskevassa tutkimuksessaan (1994) ja Oikeus-lehdessä (1/1993) julkaistussa artikkelissaan. Artikkelin tiivis yleisesitys rikoksen perustelutapojen tutkimusperinteestä. Perusluokitteluna hän viittaa Sykesin ja Matzan vuonna 1957 esittämään viisikohtaiseen jakoon: vastuun kieltäminen, vahingon kieltäminen, uhrin kieltäminen, tuomitsijoiden tuomitseminen ja vetoaminen korkeampiin periaatteisiin. Kivivuori jakaa kohdat kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen sijoittuu vastuun kieltäminen ja toiseen muut neljä perustelutapaa. Vastuun kieltäminen toimii Kivivuoren mukaan niin, että rikollinen esittää toimintansa mielen viittaamalla vähentyneeseen syyntakeisuuteensa; "hän siis kuvaa toimiensa mielen kertomalla vain 'käyttäytyneensä' eikä toimineensa". Toisen ryhmän perustelutapojen yhteisenä piirteitä Kivivuori pitää sitä, että "niitä käyttävä rikollinen ei sysää tekoaan ikään kuin moraaliharkinnan ulkopuolelle, vaan pyrkii aktiivisesti osoittamaan toimiensa moraalisuuden". Rikollinen siis perustelee toimineensa moraalisesti tai ainakin keskimääräisesti vallitsevan moraalin mukaisesti. Sosiologian lisensiaattityössään Kivivuori tutki suomalaisten vangittujen varkaiden tapaa esittää rikollinen toimintansa mielekkäänä: perustelutapana oli ennen muuta vastuun kieltäminen. Muita tapoja olivat vallitsevan moraalin kritiikki ja oman hyvän moraalin idealistinen esittely.

leimaavan) häpeän käyttöön rikostorjunnan keinona (ks. esim. Braithwaite 1989).

Clarke ja Homel pitävät uusien painotusten valossa tärkeänä tutkia tilaisuuspainotteisten keinojen mahdollisuuksia verojen maksamisen, liike-elämän sääntelyn ja talousrikostorjunnan alueilla. Heidän mukaansa valvontapyrkimykset näillä alueilla kohdistuvat yhä enemmän moraaliseen suostuteluun ja vastaavasti vähemmän rangaistuksiin, kuten toimiluvan peruuttamiseen, sakkoihin tai vankeustuomioihin. Arvio moraalisen suostuttelun menetelmien korostumisesta ei kuitenkaan koske ääritilanteita, joissa neuvottelun ja itsesääntelyn mahdollisuudet luhistuvat.¹⁶

3.3 Teorian soveltuvuus

Tilannetorjunnan keinoja on enimmäkseen kohdistettu perinteisiin, asuinympäristöissä tapahtuviin omaisuusrikoksiin, kuten esimerkiksi asuntomurtoihin ja myymälävarkauksiin sekä vandalismin tyypiseen omaisuuden turmelemiseen. Käsitykset siitä, millaisiin rikoksiin strategia parhaiten soveltuu, ovat olleet jossain määrin ristiriitaisia.

Anttilan ja Törnuddin mukaan rikostilaisuuksien vähentäminen vaikuttaa ehkä eniten hetken mielijohteesta tehtäviin rikoksiin. Kiehelä ja Hakonen puolestaan painottavat tilaisuusnäkökulman käyttökelpoisuutta selitettäessä rikollisuutta, jossa tekijät toimivat järkipäisesti tietyissä rikoksenteon mahdollistavissa tilanteissa. Järkipäisyys perustuu teosta saadun hyödyn ja kiinnijäämisen haittojen välisen tasapainon arviointiin. Tällä perusteella Kiehelä ja Hakonen arvioivat tilannetorjunnan sopivan parhaiten perinteisiin omaisuusrikoksiin.¹⁷

YK:n rikosentorjuntastrategioiden käsikirja pitää näkökulmaa hyödyllisimpänä selitettäessä rikoksia, joihin tavallisesti lainkuuliaiset ihmiset syyllistyvät toimiessaan järkipäisesti, mutta tiettyjen paineiden alaisina ja yleensä tietyissä "opportunistisissa" tilanteissa. Sovellusten kohteena voivat olla omaisuusrikosten lisäksi tietyissä oloissa myös esimerkiksi työelämän väkivaltatilanteet.¹⁸ Clarken (1995b) mukaan tilannetorjunnan on oletettu

¹⁶ Richard Wortley (1997) on jo ehtinyt arvioida Clarken ja Homelin uutta luokittelua. Hän ehdottaa "viidennen sarakkeen" lisäämistä tilannetorjunnan keinojen luokitteluun. Wortley on muodostanut viidennen sarakkeen jakamalla syyllisyyden ja häpeän tuottamisen sarakkeen kahteen osaan. Toiseen sijoittuvat sosiaalista kontrollia lisäävät keinot ja toiseen syyllisyyden tuottamisen keinot.

¹⁷ Suomalaisiin aineistoihin perustuvia tutkimuksia tilannetorjunnan soveltuvuudesta on toistaiseksi tehty hyvin vähän. Karvinen (1996) on äskettäin tutkinut tilannetorjunnan vaikuttavuutta varkauksiin syyllistyneiden näkökulmasta. Hän tulkitsee (aineistonsa jossain määrin kritiikille alttiin luokittelun perusteella) tulostensa osoittavan, että rikoksenteijät suunnittelevat tekojaan enemmän kuin on tähän asti arveltu.

¹⁸ Ks. esim. Aromaa & Haapaniemi & Kinnunen & Koivula, 1994.

soveltuvan kaikenlaiseen rikollisuuteen eikä vain "opportunistisiin" omaisuusrikoksiin. Tilannetorjunta sopii myös rikoksiin, jotka ovat harkitumpia ja joiden tekijät ovat motivoituneempia. Clarke uskoo, että olivatpa rikokset huolella suunniteltuja tai ei, tilannetekijät vaikuttavat niihin.

3.4 Tilannetorjunnan kritiikki

Laycock ja Tilley (1995) ovat arvioineet tilannepreventiota kohtaan esitettyä laajaa kritiikkiä. Keskustelu on heidän mukaansa koskenut lähinnä kolmea näkökulmaa: tehottomuutta rikollisuuden estämisessä ns. siirtymävaikutusten vuoksi, rikollisuuden syiden sivuuttamista ja keskittymistä oireisiin sekä rikollisuuden kasvua lisääntyneestä torjuntakeinojen käytöstä huolimatta. Näiden lisäksi keskustelua on käyty torjuntakeinojen toimeenpanon ongelmista.

Strategia on synnyttänyt myös ideologisia ristiriitoja ja pelkoja linnoitusyhteiskunnasta sekä teknisen kontrollin ulottamisesta Huxleyn utopioiden tasolle. Laineen (1991) mukaan kriitikot ovat myös viitanneet siihen, että tilannelähestymistapa suosii hyvin toimeentulevia uhreja: köyhemmillä väestöosilla ei ole varaa rakentaa sähköaitaa talonsa ympärille tai palkata vartiointiliikettä. Lab (1993) on arvostellut teoriaa rikosten pelon sivuuttamisesta. Tilannetorjunnan yrityksiä tulisi arvioida myös suhteessa niiden kykyyn muuttaa rikosten pelkoa. Labin mielestä rikollisuuden pelon muuttaminen voi itse asiassa olla tärkeä ensiaskele pyrittäessä välttämään linnoitusyhteiskunnan syntyä. Luetteloon voi vielä lisätä sen jo aiemmin mainitun kritiikin, joka on kohdistettu strategian teoreettisena lähtökohdana olevaan rationaalisen valinnan näkökulmaan. Tässä yhteydessä kosketellaan kuitenkin lähemmin vain siirtymävaikutusten ongelmaa ja tilannetorjunnan strategian suhdetta rikoksentehtäjän motiiveihin vaikuttavaan torjuntastrategiaan.¹⁹

Rikollisuuden korvautuvuuden ongelma

¹⁹ Tilannepreventiosta on meillä käyty toistaiseksi aika vähän kriittistä julkista keskustelua. Ainakin eräät alan tutkijat kuitenkin suhtautuvat strategiaan hyvinkin kriittisesti. Poliisiopiston tutkija Timo Korander (päiväämätön kirje tutkimuksen tekijöille) esimerkiksi huomauttaa tilannetorjunnan näkökulman johtavan väkisinikin lisäkontrolliin. Se unohtaa ihmisen psykologisten, sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden vaikutukset rikoksiksi määriteltyihin poikkeaviin tekoihin eli "erityisesti se unohtaa, ettei rikosta ole, jos ei jotain tekoja siksi määritetä". Korander pitää tilannetorjunnan näkökulmaa konservatiivisena. "Yhteiskunnallisen kontrollin lisäämisen 'hyvää tekeväisyys' otetaan tässä konservatiivisessa näkökulmassa annettuna, eikä kyseenalaisteta kontrollin sivuvaikutuksia saatikka sitä, että itse kontrolli saattaa aiheuttaa ongelmia." Korander kuitenkin korostaa, että hänen kritiikkinsä koskee tilannetorjunnan käyttöä perinteisen rikollisuuden torjuntaan. Talousrikollisuudessa, joka on jo lähtökohdiltaan rationaalista toimintaa, tilannetorjunnan lähtökohhta on "erittäin pätevä ja sekä tiede-eettisesti, että kontrollipoliittisesti perusteltu".

Tilaisuuksia painottavan rikostorjunnan kritiikin ilmeisesti kuumien kysymys on koskenut epäilyä, että torjunta vain siirtäisi rikokset niihin kohteisiin, joihin torjuntaa ei ole suunnattu (displacement). Näihin epäilyihin törmäsi jo Newman (1972): tutkittavien asuinalueiden naapurissa asuvat arvelivat projektin vain siirtäneen rikollisuuden heidän alueelleen. Newmanin mukaan se oli kuitenkin harvoin 100-prosenttista. Huomattava osa asuntoalueiden rikoksista oli luonteeltaan "tilannelähtöisiä" pikemminkin kuin ennalta suunniteltuja, joten tilaisuuksien vähentäminen todella saattoi vähentää rikosten määrää eikä vain siirtää niitä toisille alueille.

Korvautumiskritiikin ydin on ajatuksessa, että koska tilannepreventio ei kohdistu rikollisuuden sosiaalisiin tai psykologisiin syihin, rikolliset vain siirtyvät valitsemaan rikostyyppensä, taktiikoita tai kohteita, joihin torjuntatoimen ei ole vaikutettu. Torjunta jossakin kohteessa ei siis vaikuttaisi rikosten määrään, koska ne korvautuisivat muualla tapahtuvilla rikoksilla.

Korvautumisen sanotaan voivan tapahtua monella tavalla. Graham ja Bennett (1995) luettelevat, Reppetton vuonna 1976 julkaisemaan artikkeliin viitaten, viisi tapaa, joita Barr ja Pease ovat vielä täydentäneet yhdellä:

1. Ajallinen korvautuminen: rikos tehdään eri aikana.
2. Taktinen korvautuminen: rikos tehdään eri keinoa käyttäen.
3. Rikoksen kohde vaihtuu.
4. Rikos tehdään eri alueella.
5. Funktionaalinen korvautuminen: tehdään erilainen rikos.
6. Rikoksen tekee joku toinen rikollinen.

Murray pitää korvautumisen määrästä parhaana tämän hetken arviona sitä, että "jonkin verran" sitä tapahtuu, mutta ei läheskään 100-prosenttisesti. Graham ja Bennett viittaavat Eckin vuonna 1993 julkaisemaan artikkeliin, jossa tämä tarkasteli 33:a tutkimusta tilannetorjunnan keinojen käytöstä: 18:ssa ei ollut lainkaan näyttöä korvautumisesta, muissa "jonkin verran" tai "paljon", mutta ei yhdessäkään näyttöä 100-prosenttisesta korvautumisesta.

Kaikissa tapauksissa korvautuminen ei tilaisuusteorian puoltajien mielestä edes ole epäsuotavaa. Barr ja Pease arvelevat korvautumisen suotuisaksi, jos ehkäistyn rikoksen sijasta tehty rikos on jossakin suhteessa vähemmän vakava. Esimerkiksi he tarjoavat ajatusta, että ampuma-aseiden kontrolli johtaisi teräaseiden lisääntyneeseen käyttöön. Sen voisi ajatella olevan sosiaalisesti suotavampaa, koska teräaserikokset johtavat harvemmin uhrin kuolemaan.

Grahamin ja Bennettin mielestä korvautuvuuteen pitäisi suhtautua vakavasti monestakin syystä. Vaikka strategian tehosta on vahvojakin todisteita yksittäisissä kohteissa, on vain vähän näyttöä, että se tehoaisi kokonaisten asuma-alueiden, kaupunkien tai maiden tasolla. He pitävätkin mahdollisena, että tilannetorjunnan erilaiset tulokset yksittäisten kohteiden ja kaupunkien tasolla selittyvät korvautuvuuden avulla.

Downs on kiinnittänyt huomiota siihen, että 1980-luvulla sekä tilannetorjunnan käyttö että rikosluvut ovat kasvaneet. Hän kysyykin, mihin rikollisuus on ohjautunut.²⁰ Vastaamista vaikeuttaa se, ettei ole olemassa perinpohjaisia tutkimuksia, joissa olisi eritelty kaikkia kuutta korvautumisen muotoa. Graham ja Bennett joka tapauksessa varoittavat tilannetorjunnan soveltajia sivuuttamasta korvautumisen vaikutuksia. He suosittelevat, että niiden mahdollisuus otetaan huomioon jo suunniteltaessa torjuntaohjelmia.

Tilannetorjunnan strategiaa kehitelleen Clarken mukaan käytetyt keinot ovat vähentäneet rikoksia niin, että korvautuminen muilla rikoksilla tai kohteilla on jäänyt vähäiseksi. Vastapainoksi siirtymäkritiikille hän viittaa tilannetorjunnan hyödyllisiin sivuvaikutuksiin: on useita esimerkkejä siitä, että rikokset ovat torjuntatoimien seurauksena vähentyneet sielläkin, mihin toimia ei ole suoraan kohdistettu.

Rikosmotiivien sivuuttaminen

Laycockin ja Tilley'n mukaan arvostelijat ovat pitäneet tilannepreventiota mekanistisena tapana torjua rikollisuutta, koska se ei pyri vaikuttamaan rikosentekijän motivaatioon. Sivuuttamalla syyn, joka saa rikollisen toimimaan, strategia keskittyy kritikoiden mielestä vain rikollisuuden oireisiin. Gabor on korostanut, ettei rikollisen motivaatiota voi kokonaan sivuuttaa, koska kaikkia rikoksia eivät tee "opportunistiset" ihmiset, jotka voivat helposti rajoittaa käyttäytymistään.²¹

Clarken (1995b) mukaan tilaisuusteoria ei kiellä motiivien olemassaoloa. Teoria näkee rikokset tarkoitushakuisena käyttäytymisenä, jolla rikosentekijät tyydyttävät tiettyjä, melko yleisiä tarpeitaan ja toiveitaan. Clarke mainitsee rikollisuuden "yleisinä" motiiveina mm. seuraavat asiat: raha, tavarat, palvelut, mielihyvä, seksuaalinen mielihyvä, uteliaisuuden tyydyttäminen, jännityksen hankkiminen, ikävystymisen helpottaminen, miehisyyden, kovuuden ja urheuden osoittaminen, huomion osoittaminen tai hankkiminen, vihan, turhautumisen tai levottomuuden aiheuttamien jännitteiden vähentäminen, epämurkavien tilanteiden välttäminen tai niistä pakeneminen, mielihyvän hankkiminen kärsimystä tai alistamista tuottamalla sekä kostaminen. Yhteistä näille kaikille on, että niiden on määrä tuottaa rikosentekijälle ainakin jotain hyötyä.

McCord (1995) pitää virheellisenä tilaisuusteorian taustaoletusta, että tavoitteellisesti toimivaa ihmistä aina motivoisi oma etu. On epätodennäköistä, että kaikilla rikollisilla olisi samanlaiset motiivit. Egoismin pitäminen altruismia luonnollisempana saattaa McCordin mielestä perustua

²⁰ David Downs: "Macro and Micro Issues in Urban Crime and Delinquency", päiväämätön artikkeli Internetistä.

²¹ Thomas Gabor: Special review essay. Canadian Journal of Criminology. Clarken 1992 teosta koskeva, päiväämätön kirja-arvostelu Internetistä.

sekaannukseen, jossa "haluamista" on ilman muuta pidetty "haluamisena itsekkäistä syistä".

Clarke (1995b) puolestaan luonnehtii ajatusta hyötyjen hankkimisesta itselleen tilaisuusteoriassa keskeiseksi. Rikollinen ei kuitenkaan aina tavoittele maksimaalisia palkkioita, vaan tyydyttää välittömiä tarpeitaan mahdollisimman vähin riskein ja vähällä vaivalla. Yleisimmällä tasolla motivaatio tarkoittaa, kuten jo aiemmin mainittiin, että rikollinen saa teostaan ainakin "jotain" hyötyä. Tällaista motivaatiota Clarke pitää kuitenkin luonteenomaisena kaikille ihmisille, ei vain rikollisille. Ja juuri tästä syystä tilaisuusteorian keskeisimmät kysymykset eivät liity rikollisen motivaation syihin, vaan tilanteeseen, jossa mahdollinen rikollinen valitsee tekeekö rikoksen vai ei.

McCordin kritiikin toinen argumentti koskee koetun riskin ja motiivien suhdetta. Hänen mielestään on perusteita uskoa, että jotkut potentiaaliset rikoksenteelijät kokevat rangaistusten uhan haasteena. Kokeneimpien taparikollisten tiedetään ottavan riskejä, joita muut karttavat ja etsivän ärsykeitä, joita muut pitävät turmiollisina. On siis mahdollista, että jotkut rikolliset arvioivat rikostilanteita näkökulmista, joissa riskien lisääntyminen vain korostaa toiminnan arvoa ja pelotevaikutuksen sijasta rohkaisee rikoksenteekoon. McCordin mielestä tiedämme kuitenkin kovin vähän siitä, mikä rikollisia motivoi ja erityisen vähän siitä, miten heidät voisi saada pysyvästi muuttamaan käyttäytymistään.

Clarke (1995b) ei pidä edes taparikollisia immuuneina tilanteen vaikutuksille. On mahdollista, että he havaitsevat riskien ja tilanteiden muutokset muita herkemmin. On jopa mahdollista, että nuo muutokset vaikuttavat heihin enemmän kuin muihin ja että he valintatilanteessa todennäköisemmin jättävät rikoksen tekemättä kuin tekevät sen. Clarke selittää tätä oudolta kuulostavaa ajatusta toteamalla, että paatuneimmat rikolliset havaitsevat rikostilaisuuksia paljon enemmän kuin muut ihmiset, mutta käyttävät niistä ehkä vain "aika pienen" osan hyväkseen. Tämän argumentin tärkeä seuraus on Clarcken mukaan se johtopäätös, että rikollisten motivaatioita ei kannata

käsitellä rikostilaisuuksista erillisinä abstraktioina. Motivaatioiden tarkastelu on syytä kytkeä rikostilaisuuden objektiivisiin riskeihin, hyötyihin, rikoksenteon vaikeuteen, yksilön aiempiin kokemuksiin rikoksista sekä rikoksen luonteeseen.

4 TILANNETORJUNTA JA TALOUDELLINEN RIKOLLISUUS

4.1 Taloudellisen rikollisuuden määrittely

Taloudellisen rikollisuuden rajaaminen käsitteenä on tärkeää siksi, että se vaikuttaa ratkaisevasti toimenpiteisiin talousrikosten torjumiseksi; mitä keinoja käytetään, kuka käyttää, mihin ja miten torjuntatoimet kohdistetaan. Yhtä ja yhteistä määritelmää ei talousrikokselle kuitenkaan ole löydetty.

Sutherland loi 1930-luvun lopussa käsitteen "valkokaulusrikollisuus", "white collar crime". Hän tarkoitti käsitteellä lähinnä rikoksia, joihin arvossa pidetyt ja korkean yhteiskunnallisen aseman omaavat henkilöt työssään syyllistyivät. Rikostyypeistä Sutherland mainitsi suuryrityksiä koskevassa tutkimuksessaan mm. kielletyt kilpailunrajoitukset ja kartellit, vääristelevän mainonnan, patenttien, tavaramerkkien ja tekijänoikeuksien loukkaukset, rahoituspetokset ja muutamat "sekalaiset" rikokset.²²

²² Edwin H. Sutherland: White Collar Crime, Definition and the Statistical Record, teoksessa Corporate and Governmental Deviance, Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society, toim. M. David Ermann ja Richard J. Lundman, Oxford 1996. Kirjallisuudessa on esitetty ristiriitaisia tietoja siitä, tarkoittiko professori Sutherland valkokaulusrikoksilla yksilöiden vai yhteisöjen rikollisuutta. Ermannin ja Lundmanin teoksessa julkaistun artikkeliversion mukaan Sutherland kirjoitti 70 suuren yrityksen saamista tuomioista. Yritykset oli elinkaarensa aikana tuomittu keskimäärin neljä kertaa. Sutherland huomautti, että monissa Yhdysvaltain osavaltioissa neljä tuomiota saaneet henkilöt määriteltiin taparikollisiksi. Artikkelista käy ilmi, että tutkituista yrityksistä lähes joka toinen oli alunperin laitton tai aloitti laittomat toimet heti perustamisensa jälkeen. David O. Friedrichs on kiinnittänyt huomiota (Trusted Criminals: white collar crime in contemporary society, 1996, 220) siihen, että Sutherland aika vapaasti siirtyi merkityksestä toiseen käytäessään valkokaulusrikollisuuden käsitettä. Väliin hän tarkoitti valkokaulusrikoksilla

Sutherlandin luettelo "sekalaisine" rikoksineen ennakoi vaikeuksia, joihin talousrikoksen käsitteen määrittelyssä on sittemmin törmätty. Alve-salon (1994) mukaan taloudellisen rikollisuuden määrittely-yritysten vaikeudet ja ristiriidat ovat liittyneet lähinnä neljään kysymykseen:

- Tulisiko siihen sisällyttää ns. organisoitu rikollisuus (esim. huumekauppa, prostituutio ja salakuljetus) vai pelkästään rikokset, joita tehdään sinänsä laillisessa liiketoiminnassa?
- Ketkä tai mitkä ovat suojelun kohteita?
- Keitä tai mitä ja missä yhteyksissä voidaan pitää talousrikosten tekijöinä?
- Tulisiko julkisen vallan väärinkäyttö sisällyttää talousrikosten käsitteeseen?

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä (OLJ 6/1983, 11) päätyi melko laajaan määrittelyyn: "Työryhmä pitää työnsä kohteena sellaisen säädöksiin kielletyn menettelyn selvittämistä, joka vahingoittaa tai vaarantaa yhteisön tai sen jäsenten taloudellisia intressejä. Tämä tarkoittaa etupäässä sellaista taloudellista rikollisuutta, joka liittyy taloudelliseen toimintaan tai taloudelliseen järjestelmään yksilön etuja laajemmin. Pääasiallinen tarkastelu-kohde on talouselämän rikollisuus."

Työryhmän jäsen Antti Kivivuori moitti mietintöön liittämässään lausumassa (s. 288) näin avaraa määrittelyä haitalliseksi. Jäntevää ja kunkin rikollisuusmuodon ytimeen kohdistuvaa toimintaa oli sen pohjalta työlästä suunnitella. "Ja yhteiskunta saa eteensä hyödyttömän yhdistelmän: hyvinvoivan yrityksen jäterikkeet, varasliigan toimet ja latonsa polttavan isännän vakuutuspetokset."

Träskman (1981) on rajannut taloudellisen rikollisuuden tiukemmin. Hän jakaa taloudellisen rikollisuuden kahteen suureen ryhmään:

1. rikoksiin, joita tehdään sinänsä laillisen taloudellisen toiminnan puitteissa ja
2. rikoksiin, jotka jo sellaisinaan ovat laitonta taloudellista toimintaa.

Ensimmäistä ryhmää Träskman kutsuu talouselämän rikollisuudeksi, jälkimmäistä organisoituneeksi taloudelliseksi rikollisuudeksi. Talouselämän rikollisuuden hän jakaa edelleen seitsemään ryhmään sen mukaan, keihin tai mihin rikos kohdistuu. Kohteita voivat olla osakkaat, velkojat, työntekijät, kuluttajat, kilpailijat, ympäristö tai valtio.

Määriteltäessä taloudellinen rikollisuus niin, että sen ydinalueeksi muodostuvat talouselämän puitteissa tehdyt rikokset, tämän rikollisuuden kontrolli painottuu toisella tavalla kuin perinteisen rikollisuuden kontrolli. Träskman huomauttaa päävastuussa olevien viranomaistenkin vaihtuvan: perinteisestä rikollisuudesta kantaa päävastuun poliisi, mutta talouselämän rikollisuuden kontrollissa päävastuu on usein erityisviranomaisilla, kuten vero-, työturvallisuus- ja ympäristönsuojeluviranomaisilla. Määrittely saattaa

ylempiin luokkiin kuuluvien henkilöiden rikoksia, toisinaan yritysten rikoksia. Joskus hän saattoi kirjoittaa valkokaulusrikollisuudesta myös organisoidun rikollisuuden muotona.

siten muuttaa myös eri viranomaisten 'kontrollipoliittista ominaispainoa' ja resurssien jakoa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston asettama komitea pohti talousrikoksen määrittelyä 1980-luvun alkupuolella. Asiantuntijoista koostuva ryhmä määritteli taloudelliseksi rikollisuudeksi ensiksikin sellaisen rikollisuuden, joka pyrkii suoraan taloudellisen voiton hankkimiseen. Tällä toiminnalla on pysyvä luonne, sitä harjoitetaan järjestelmällisesti, ja se tapahtuu sinänsä laillisen toiminnan yhteydessä. Ryhmän mukaan taloudelliset rikokset ovat luonteeltaan laajoja, niillä on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, ja ne kohdistuvat suureen joukkoon ihmisiä. Erityispiirteeksi ryhmä totesi sen, että talousrikoksia on vaikea paljastaa ja tutkia.²³

Magnusson (1983, 10) määrittelee ilmiön näin: "Taloudellinen rikollisuus on sellaista rikollista käyttäytymistä, jonka vaikutukset häiritsevät tai uhkaavat talouselämää tai taloudellista järjestelmää tavalla, joka ei ole pelkästään yksilön intressien vastaista." Magnussonin mallissa taloudelliseen rikollisuuteen ei lueta organisoitua rikollisuutta.

Svenssonin (1983) määritelmä on samanhenkinen mutta yksityiskohteisempi. Sen mukaan taloudellinen rikollisuus tarkoittaa

- 1) rangaistavia tekoja, joita
- 2) jatkuvasti ja
- 3) systemaattisesti
- 4) tehdään hyötymistarkoituksessa
- 5) laillisessa elinkeinotoiminnassa, joka luo puitteet toiminnalle.

Taloudellisen rikollisuuden käsitettä on siis määritelty monella tavalla. Axberger (1988) huomauttaa, että tieteellisesti (juridisesti, kriminologisesti tai sosiologisesti) hyväksyttyä määritelmää ei ole, vaan käsite on rajoittunut oikeuspoliittiseen yhteyteen. Poliittinen määritelmä taas on osittain vino. Sen tarkoituksena ei Axbergerin mielestä ole vain kuvata muusta rikollisuudesta poikkeavaa rikollisuuden lajia, vaan muodostaa maalitaulu, jota kohti oikeuspolitiikan tietyt toimet on suunnattava. Axberger käyttää käsitettä *taloudellinen rikollisuus* laajemmassa merkityksessä ja käsitettä *EKO-brott*, kun hän kirjoittaa erityisesti tästä maalitaulusta.

Se, että rikollisuus on "taloudellista", viittaa Axbergerin mukaan kahteen asiaan. Ensiksikin se viittaa johonkin hienostuneeseen, ovelaan ja suunniteltuun. Talous kuvaa systeemiä, joka on määritelmänomaisesti monimutkainen. "Taloudellinen" viittaa hyvin harkittuihin toimenpiteisiin, joilla tähdätään optimaalisiin tuottoihin. Varkaus esimerkiksi on liian yksinkertainen, jotta sitä voisi kutsua talousrikokseksi. Toiseksi "taloudellinen" viittaa siihen, että rikollisuuden täytyy olla tietyn laajuista. Tämä seuraa jo edellisestä: rikos, joka on sofistikoitu, ovela ja suunniteltu, tuskin on mitoiltaan vähäinen.

²³ Ekonomisk brottslighet, 1984.

Näin voidaan luonnehtia talousrikosten ja perinteisempien, rikoskaaren mukaisten omaisuusrikosten välistä rajaa. Se ei kuitenkaan ole kovin selventävää sille, joka etsii tieteellisesti käyttökelpoista määritelmää. Luonnollinen ja epädramaattinen tapa määritellä, mitä tarkoitetaan taloudellisella rikollisuudella, on Axbergerin mielestä Träskmanin tapa: käytettäessä ilmaisua "taloudellinen rikollisuus" viitataan rikoksiin, joita voi esiintyä "talouden", taloudellisen järjestelmän eri vaiheissa.

Poliittiseen "maalitaulumääritelmään" sisältyy Axbergerin mukaan neljä kriteeriä:

1. Rikollisuuden motiivina on oltava taloudellinen hyöty.
2. Rikollisuuden on oltava luonteeltaan jatkuvaa ja systemaattista — yksittäiset hyvin suunnitellut, laajat rikokset eivät siis ole taloudellista rikollisuutta.
3. Rikollisuuden on esiinnyttävä elinkeinotoiminnassa, joka sinänsä on laillista ja joka niin sanotusti on toiminnan legitiimi perusta (toiminnalla on oltava laillinen ja mielellään arvostettu kasvo ulospäin).
4. Rikosten on oltava laadultaan ja laajuudeltaan kvalifioituja: rikosten on vaadittava suunnittelua ja erityisiä tietoja sekä koskettava suuria arvoja ja koskettava ihmisryhmiä.

Tällainen määritelmä on Axbergerin mielestä ongelmallinen. Se tähtää liian edistyneeseen rikollisuuteen, jota Ruotsissa tuskin on. Se sulkee tavallisen kansan rikokset, verovilpit ja muut, pois ja tähtää aivan tietyn tyyppisiin ihmisiin epäiltyinä tekijöinä. On yleensä vaarallista, kun faktakysymykset tehdään poliittisiksi: "Oli virhe kuvailla vihollinen tietämättä oliko häntä olemassa ja miltä hän siinä tapauksessa näyttäisi."

Yhteistä useimmille taloudellisen rikollisuuden määritelmille on se, että ne kytkevät tarkoittamansa rikokset yritykseen tai muuhun organisaatioon. Sisäministeriön teettämä tutkimus (Alvesalo & Laitinen 1994) talousrikosten vaikutuksista ja talousrikosoikeudenkäynneistä rajasikin talousrikoksiksi pelkästään sellaiset rikokset, jotka voivat tapahtua vain yritystoiminnan tai muun organisatorisen toiminnan yhteydessä.

Talousrikollisuuden vastaisten toimenpiteiden suunnittelu ja poliisin suorittama talousrikosten tilastointi perustuu sisäasiainministeriön käyttämään määritelmään:

"Talousrikoksella tarkoitetaan *yrityksen tai muun yhteisön* toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa. Talousrikoksella tarkoitetaan myös muuta yritystoimintaan verrattavassa toiminnassa tapahtuvaa, huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa.

Määritelmän mukaiseen talousrikokseen voidaan syyllistyä myös *laiminlyömällä* lakisääteisiä, taloudellisia tai muita velvoitteita (esimerkiksi verojen maksun tai työturvallisuusmääräysten laiminlyönti).

Yritystoimintaan verrattavalla toiminnalla tarkoitetaan muun muassa huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää toimintaa, esimerkiksi

yksityishenkilön rahanpesua tai maanviljelijöiden avustuspetoksia. Tällöin huomattavalla taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan sellaista markkamäärää, jonka perusteella kyseinen rikostyyppi yleensä kvalifioidaan törkeäksi."²⁴

Tässä tutkimuksessa taloudellinen rikollisuus on määritelty *talouselämän* rikollisuudeksi. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät tällöin yksilöiden rikokset, kuten esimerkiksi kavallukset. Tutkimuksessa ei myöskään tarkastella organisoitua rikollisuutta eli niitä pelkästään rikoksia varten luotuja rikollisorganisaatioita, joiden toimintaa usein leimaa laiton väkivallan käyttö ja sen uhka.²⁵ Rajausta tuntuu Träskmanin määrittelyyn viitaten luonteelta erityisesti sen takia, että tämän tutkimuksen tavoitteena on pohtia torjuntatoimia, jotka liittyvät poliisiviranomaisten lisäksi useiden erityisviranomaisten toimintaan.

Kysymys on siis yritystoimintaa säätelevien lakien vastaisista teoista, joilla sinänsä laillisen taloudellisen toiminnan puitteissa tavoitellaan taloudellista hyötyä. Käsite on ymmärretty sikäli laajasti, että se kattaa myös mm. ympäristö- ja työrikokset. Kohteena on myös harmaa talous siltä osin, kuin kyseessä on yritystoiminnan rikollisuus. Määritelmän voi tiivistää viittaamalla Svenssonin rajaukseen: talousrikokset ovat rangaistavia tekoja, joita jatkuvasti ja systemaattisesti tehdään hyötymistarkoituksessa laillisessa elinkeinotoiminnassa, joka luo toiminnalle puitteet.

4.2 Tilannetorjunta talousrikostorjunnassa

Toistaiseksi ei ole juuri lainkaan tutkittu, voisiko talousrikoksia torjua tilanneprevention keinoin. Tiedossamme on vain kaksi tällaista tutkimusta. Homel, Clarke ja Macintyre (1995) selvittivät tilannetorjunnan mahdollisuuksia korruption torjunnassa. Kohteena olivat Australian Queenslandin osavaltiossa vuosina 1992–1994 paljastuneet korruptiotapaukset.²⁶ Paternoster ja Simpson (1996, 549–583) puolestaan testasivat rikosten kuvauksia hyödyntävän kyselytutkimuksen avulla rationaalisen valinnan mallin soveltuvuutta talousrikostorjuntaan.

²⁴ Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta Suomessa vuonna 1996. Sisäasiainministeriön raportti talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle.

²⁵ Organisoitun rikollisuuden käsitteestä ei ole kriminologiassa yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Tässä esitetyn määrittelyn lähteenä on Johan Bäckmanin tutkimus Venäjän organisoidusta rikollisuudesta (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 137, 1996).

²⁶ Tiedot tästä tutkimuksesta ovat peräisin monisteesta, jota esiteltiin Cambridgen yliopistossa 7.–9.7.1995 pidetyssä kansainvälisessä seminaarissa. Tutkijoiden mukaan korruption torjumiseksi pitäisi kehittää johtamisjärjestelmiä rikostilaisuuksien rajoittamiseksi. Näiden toimien rinnalla pitäisi soveltaa strategioita, jotka lujittavat organisaatioiden eettistä ilmastoa. Yksityiskohtaisemmin tutkimusta esitellään korruptiota koskevassa luvussa.

Homel, Clarke ja Macintyre pitävät tutkimusten puuttumista laiminlyöntinä, koska talousrikokset näyttävät olevan erityisen otollisia tilannetorjunnan analyysin kohteita.²⁷ Talousrikosten päämotiivina on yleensä voitontavoittelu, ja metodit ovat suunniteltuja ja rationaaleja. Sopivuus perustuu heidän mielestään myös rikosten rutiiniluonteeseen, rikollisten ei-patologiseen luonteeseen ja monimutkaisten organisaatioiden synnyttämiin rikostilaisuuksiin.

On mielenkiintoista, että kiinnostus tilannetorjunnan mahdollisuuksiin talousrikosten tapaisten yhteisörikosten torjunnassa herää juuri nyt, kun teoria on saamassa uusia, yksilöpsykologisia painotuksia, ja kun teorian kehittelijät asettavat yhä vähäisempiä vaatimuksia valintojen rationaalisuudelle.²⁸

Rationaalisen valinnan tekijä

Taloudellista rikollisuutta koskevaa tutkimusta on pitkään askarruttanut kysymys siitä, voiko rikoksentekijänä pitää vain yksilöä vai myös yhteisöä. Kysymyksellä on merkitystä myös pohdittaessa rationaalisen valinnan näkökulman suhdetta talousrikoksiin. Näkemysten ääripäät ovat kaukana toisistaan. Osa tutkijoista korostaa, etteivät yritykset ole yksilöiden kaltaisia: ne eivät voi oppia, niillä ei ole motivaatioita, eivätkä ne voi synnyttää tahallisuutta. Toiset taas sanovat yritysten kehittävän oman elämänsä ja sosiaalistavan johtajansa vastaamaan rikoksilla olosuhteisiin, jotka uhkaavat voittoja. Keskustelua eritellyt Friedrichs (1996, 220–222) arvelee, ettei näiden kahden näkemyksen välinen jännite voi ehkä koskaan täysin ratketa.²⁹

Yksilön ja yrityksen suhdetta on analysoitu myös organisaatiotieteen lähtökohdista (ks. esim. Juuti & Lindström 1995, 14–24 ja Juuti 1995, 72–75). Yrityksiä kuvataan tällöin aika usein uskomus- ja merkitysjärjestel-

²⁷ Yhtenä syynä tutkimusten puuttumiseen Clarke pitää sitä, että julkinen valta vastaa yleensä mihin tahansa rikollisuusongelmaan rangaistuksia lisäämällä. Talousrikoksista kiinnostuneet yliopistotutkijat ovat hänen mielestään olleet kiinnostuneempia arvostelemaan yrityksiä kuin tekemään mitään käytännöllistä talousrikosten torjumiseksi (Clarken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997).

²⁸ Kevään 1997 kuluessa ilmestyvän teoksen (Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations, edited by Graeme Newman, Ronald V. Clarke and S. Giora Shoham, käsikirjoitus) esipuheessa rationaalisen päättelyn vaatimus on kutistunut näkemykseksi, jonka mukaan rikolliset tekevät "alkeellisia arviointeja" (rudimentary judgments).

²⁹ Simpsonin (1993) mukaan ei ole olemassa yksiselitteistä empiiristä tukea väitteelle, että yritys olisi taipuvainen käyttämään rikollisia keinoja säilyttääkseen kilpailukykynsä, kun kannattavuus on uhattuna. Arvio liittyi tutkimukseen, joka selvitti yritysten syyllistymistä laittomiin kilpailunrajoituksiin. Yrityksen sisäisistä rikosmotivaatiota lisäävistä tekijöistä Simpson kiinnitti huomiota alayksikköjen kilpailuun resursseista ja vaikutusvallasta tilanteissa, joissa alayksikön voimavarat eivät riitä vastaamaan huippujohdosta tulevien paineiden vaatimuksiin.

minä, joilla on oma alitajuntansa. Organisaatiot voivat vaikuttaa yksilöiden ajatteluun ja identiteettiin niin läpitunkevasti, että on perusteltua tulkita ne jopa psyykkisiksi vankiloiksi.

Jos yksilö on yhteisönsä vanki, onko ylipäänsä mielekästä kysyä, kuinka rationaaleja valintoja hän tekee? Tällaisessa tilanteessa ei ole helppo valita, mitä tilannetorjunnan keinoja tai niiden yhdistelmiä tulisi käyttää ja mihin tai kehen ne olisi viisainta kohdistaa. Toisaalta esimerkiksi monet kriisiyritysten talousrikokset ovat sellaisia, ettei kohdistamisen ongelmaa juurikaan ole. Torpo (1993, 323–325) on huomauttanut, että kriisiyhtiö on ennen konkurssia usein vain välikappale, jonka kautta velkojien rahoitus siirtyy omistaja-johtajan varallisuudeksi. Omistaja-johtaja on se, joka tekee ratkaisevat päätökset.

Clarken lähtökohtana on talousrikostenkin tekijänä yksilö. Jokainen rikosentekijä odottaa saavansa jotain henkilökohtaista hyötyä, taloudellista tai muuta. Yrityksen puolesta rikoksen tekevä johtaja odottaa saavansa jonkin palkkion, vaikka se ei välttämättä ole taloudellinen. Hän voi odottaa lisää vaikutusvaltaa ja arvostusta kuullessaan menestykselliseen yritykseen. Hän voi myös saada yläpuolellaan olevilta kiitosta tulostavoitteiden saavuttamisesta.³⁰

Myös Paternoster ja Simpson (1996, 549–583) omaksuivat testinsä lähtökohdaksi sen, että päätöksen rikoksesta tekevät yksilöt. Yritysonginisaation ominaisuudet ja velvoitteet kuitenkin vaikuttavat yksilöihin. Tämä merkitsee sitä, että yksilöiden ratkaisuihin vaikuttavat käsitykset sekä henkilökohtaisista että yritystä koskevista riskeistä ja hyödyistä. Lisäksi ratkaisuihin vaikuttavat organisaation olosuhteisiin liittyvät kannustimet tai rajoitukset. Paternoster ja Simpson ottivat malliinsa myös deontologiset moraaliset rajoitteet eli sisäistetyt moraalisaännöt: ne eivät perustu käyttäytymisen seurauksiin vaan siihen, että tiettyjä tekoja ei tehdä, koska uskotaan olevan moraalisesti oikein olla tekemättä niitä.

Kyselytutkimuksena suoritettun testin rikostyyppinä olivat ympäristörikos, lahjonta, hintakartelli ja myyntitietojen väärentäminen. Paternoster ja Simpson tulkitsivat tulostensa tukevan "merkittävästi" talousrikosten rationaalisen valinnan mallia. He kuitenkin muistuttivat, että malli sisälsi vetoamista sekä järkevyyteen että moraaliin.

Moraalinen harkinta osoittautui voimakkaaksi ja riippumattomaksi sosiaalisen kontrollin lähteeksi. Se myös tietyllä tavalla ehdollisti rationaalisuuteen perustuvien tekijöiden vaikutusta. Kun moraaliset pakotteet heikkenivät, lain noudattaminen perustui enemmän käsityksiin yksilön omista hyödyistä ja kustannuksista. Siitäkin löytyi kuitenkin näyttöä, että pelkästään yhtiölle tulevat hyödyt ja kustannukset voivat ratkaista yksilön valinnan.

Paternoster ja Simpson tekivät testinsä perusteella kolme keskeistä johtopäätöstä:

³⁰ Clarken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997.

- 1.Yritykseen kohdistetut juridiset sanktiot (sääntely, hallinto-oikeus, rikosoikeus) voivat olla tehokkaita pelotteita niille, jotka toimivat yrityksen puolesta.
- 2.Yksilöihin kohdistuva rikosoikeudellisten ja hallinto-oikeudellisten sekä epävirallisten sanktioiden uhka rajoittaa rikosaikeita.
- 3.Yritysjohdajien bisnesetiikan vahvistaminen voi osoittautua tehokkaaksi torjuntastrategiaksi, koska moraaliset rajoitteet näyttävät olevan erityisen vahva suoja talousrikoksia vastaan.

Talousrikosten torjunnan tulisi Paternosterin ja Simpsonin mukaan olla moniotteista: pitäisi käyttää samanaikaisesti sekä oikeudellisia keinoja että toimia yritysetiikan vahvistamiseksi. Juridiset sanktiot ovat kahdesta syystä välttämättömiä. Vetoaminen moraaliin ei ensinnäkään tehoa kaikkiin. Toisaalta juridisten sanktioiden uhkaa tarvitaan ylläpitämään epävirallisen ja virallisen valvontaverkoston uskottavuutta. Tutkijoiden mukaan yritykseen kohdistetut juridiset sanktiot tukevat merkittävästi yksilön moraalisia käsityksiä siitä, että on väärin tehdä talousrikoksia. Ne vaikuttavat myös talousrikosten tekoon liittyviin häpeän tunteisiin.³¹

Riski

Paternosterin ja Simpsonin johtopäätöksiä voi problematisoida tarkastelemalla lähemmin tilannetorjunnan arsenaaliin kuuluvan riskin käsitettä. Riskitutkimus tiivistää käsitteen usein yksinkertaiseen kaavaan $R = P \times H$. Kaavassa R tarkoittaa riskiä, P haitan todennäköisyyttä ja H haittaa.

Kumpulan (1994, 319) mukaan "riskiratkaisu edellyttää riskin aiheuttajan ja ratkaisusta aiheutuvien välittömien ja välillisten haittojen ja hyötyjen yksilöintiä sekä seurausten esiintymisen todennäköisyyden arviointia". Näin vaativa riskin arviointi eli rationaalisen valinnan aste lienee talousrikosten arjelle vierasta. Talousrikosten torjunnan kannalta on ongelmallista se, että potentiaaliset rikoksentekijät saattavat suhtautua riskiin hyvin eri tavoin: toiset ovat riskinottajia, toiset karttavat riskejä.

Wiberg (1986, 51–63) on arvioinut tästä lähtökohdasta rikosta rationaalisena valintana. Haitan todennäköisyys on hänen asetelmassaan "tuomion saamisen todennäköisyys rikosta kohden" ja haitta "rangaistus rikosta kohden". Wiberg päätyi siihen, että riskinottajien rikosten määrää voisi vähentää lieventämällä tuomioita ja lisäämällä kiinnijäämisen riskiä. Riskejä karttavien suhteen kannattaisi toimia päinvastoin: kiinnijäämisen riski mahdollisimman pieneksi, mutta rangaistukset mahdollisimman ankariksi.

Käytännön rikostorjunnalle Wibergin havainnon arvo jäänee vähäiseksi. Se kuitenkin havainnollistaa riskeihin vaikuttamisen ongelmia ja ehkä

³¹ Paul Larsson (1993) korostaa, että taloudellinen rikollisuus koostuu kokonaisesta kirjosta erilaisia toimintatapoja ja myös erilaisia rationaalisuuden muotoja. Hänen mielestään tulisi nykyistä enemmän ottaa huomioon tapojen ja moraalikäsitteiden kaltaisia tekijöitä. Larssoninkin arviot siis korostavat moniotteisuuden tarvetta.

vähän myös selittää sitä, miksi virallisten sanktioiden uhka ei ole kyennyt synnyttämään niin hyvin toimivaa pelotetta kuin on toivottu ja uskottu.³²

Voi myös kysyä, missä määrin talousrikoksen tekijä ylipäättään tunnistaa riskejä ja mieltää riskit riskeiksi. Onko riskejä lisäämällä mahdollista torjuta tehokkaasti talousrikoksia, kun riskinotto sinänsä kuuluu olennaisena osana bisnekseen? Vastaukset olisivat tärkeitä, kun pohditaan tilannetorjunnan näkökulmasta, mihin riskeihin tulisi vaikuttaa ja miten. Tutkimuksiin tukeutuvia vastauksia on kuitenkin vaikea löytää. Clarke pitää argumenttia bisnesmotivaation erityisestä luonteesta harhaanjohtavana ja korostaa, että kaikkeen rikollisuuteen liittyy riskin elementti.³³

Lahti (1996, 69–74) arvioi yleistä riskitutkimusta esitellessään, että havainnointitutkimukset ovat tarjonneet hyvin vähän tietoa siitä, millä tavalla riskit ja niiden havainnointi vaikuttavat ihmisten konkreettiseen käyttäytymiseen. Tavat suhtautua riskeihin vaihtelevat riippuen mm. kulttuurisista uskomusmalleista. Eri ihmistyyppit voivat nähdä riskit erilaisina ja reagoida niihin eri tavalla, vaikka niillä olisi sama tieto riskistä. Yhdeksi ihmistyyppiksi kulttuurinen riskiteoria luokittelee individualistit. Lahden mukaan heitä voisi kutsua "yrittäjiksi". "Heidän mielestään riskit tarjoavat mahdollisuuksia menestyä. He vastustavat riskikäyttäytymistä koskevia rajoituksia ja byrokratiaa. Heistä riskien rajoittamistoimet ovat yksilön oma asia."

Torjuntamahdollisuuksien kannalta edellä esitetyt havainnot edellyttänevät keinovalikoimaan toimenpiteitä, joiden avulla varmistetaan, että ainakin talousrikoksiin liittyvät riskit koetaan riskeinä eikä mahdollisuuksina. Käytettyjen sanktioiden vaikuttavuutta koskevat tiedot puolestaan viittaavat tarpeeseen kehittää uudenlaisia, tekoja vaikeuttavia, hyötyjä vähentäviä sekä syyllisyyden ja häpeän kokemiseen liittyviä sanktioita.

Tilanneprevention lähestymistapaan viime aikoina tullut uusi painotus rikoksentekijän käsityksiin vaikuttamisesta nostaa esiin kysymyksen siitä, mikä rooli jää tekojen vaikeuttamiselle, riskien lisäämiselle ja hyötyjen vähentämiselle. Clarke arvioi, että hyviin tuloksiin päästään ilmeisesti niin, että lisätään sekä koettuja että todellisia vaikeuksia ja riskejä. Tavallisesti näin juuri menetelläänkin. Kaikkein parhaimpia keinoja saattavat hänen mielestään olla ne, jotka lisäävät koettuja vaikeuksia ja riskejä enemmän kuin todellisia vaikeuksia ja riskejä.³⁴

Talousrikollisen profiili

Tilannetorjunnan historian varhaisvaiheissa rikoksentekijän profiili ei erityisemmin kiinnostanut teorian kehittelijöitä. Rikollisten rutiinien ja toiminta-

³² Ks. sanktioiden pelotevaikutuksista esim. Paternoster & Simpson, 1996, 550–553.

³³ Clarcken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997.

³⁴ Em. kirje.

tapojen tuntemus kyllä oli tarpeen, ja viisasta oli myös nähdä potentiaaliset rikosentekijät kirjavana joukkona, mutta tähän kiinnostus jäikin. Suhtautuminen oli itse asiassa hyvin perusteltua, koska ajatuksena oli muunnella erilaisin toimin konkreettisen rikostilanteen ominaisuuksia; esimerkiksi rattilukko vaikeuttaisi auton varastamista riippumatta rikosentekijän ominaisuuksista.

Teorian uudet painotukset lisäävät tarvetta hankkia mahdollisista rikosentekijöistä enemmän ja monipuolisempaa tietoa. Voidakseen vaikuttaa heidän *käsityksiinsä* rikoksen kustannuksista ja hyödyistä rikostorjunnan on tunnettava heidän arvojaan ja elämäntapojaan. Häpeän ja syyllisyyden elementtikään ei toimi, ellei tunneta niitä yksilöpsykologian mekanismeja, joilla talousrikolliset neutraloivat ja oikeuttavat tekojaan välttääkseen syyllisyyden ja häpeän kiusallisia tuntemuksia.

Valkokaulusrikollisuutta selittävistä psykologisista tekijöistä ovat olleet suosituimpia tutkimuskohteita persoonallisuuden piirteet.³⁵ Mitään selviä näyttöjä psykologisesta poikkeavuudesta ei ole voitu havaita, vaan useimmat valkokaulusrikolliset kuuluvat normaaleihin persoonallisuustyypppeihin.

Muutamit tutkimukset ovat antaneet viitteitä siitä, että valkokaulusrikollisten persoonallisuuden piirteinä voisivat hiukan korostua taipumus riskinottoon ja piittaamattomuuteen, kunnianhimo, aloitekyky, minäkeskeisyys ja vallanhalu. Heitä on arvioitu älykkäiksi, helposti turhautuviksi ja etäisiksi. Luovuutta he ovat osoittaneet ainakin laittomien tekojensa oikeuttamisessa. Eräs vertailu on antanut viitteitä vastuuttomuuden, epäluotettavuuden ja säännösten halveksunnan taipumuksista. On spekuloitu myös sillä, että talousrikollisiin liittyisi heikkouden pelkoa tai kyvyttömyyttä ja itsekontrollin puutetta välittömän mielihyvän siirtämiseksi tuonnetemmaksi.³⁶

³⁵ Psykologisia taustatekijöitä koskevat tiedot perustuvat Friedrichsin (1996, 216–219) kartoitukseen aiheesta tehdyistä tutkimuksista. On syytä erityisesti korostaa, että talousrikollisen profiiliin vaikuttaa suuresti se, mitkä rikostyypit määritellään talousrikoksiksi. Tästäkin syystä havaintoihin tulee suhtautua varauksin. Friedrichsin tarkastelu esimerkiksi koskee ns. valkokaulusrikollisuutta, joka usein pitää sisällään myös erilaisen yritykseen itseensä kohdistuvan pikkuvilpin eli alemmassa asemassa olevien, usein myös nuorempien työntekijöiden teot.

³⁶ Aikaperspektiivin rajoittuminen lähinnä vain nykyhetkeen liitetään aika ajoin muidenkin rikollisten profiiliin. Malin Persson päätyi 1970-luvun loppupuolella tekemässään tutkimuksessa varkaiden ja narkomaanien aikaperspektiivistä ("Time-perspectives amongst Criminals", *Acta Sociologica* 1981 (24), 3: 149–165) arvioon, että kuva on yksinkertaistettu ja osittain myös harhaanjohtava. Vastoin yleisiä käsityksiä rikolliset ovat Perssonin mukaan aika hyvin tietoisia siitä, miten rikokset vaikuttavat heidän tulevaisuuteensa. Persson rinnastaa ammattirikolliset yritysjohtajiin, joiden on oltava varuillaan, toimittava nopeasti sekä tehtävä tässä ja nyt ratkaisuja varmistaakseen bisneksensä tulevaisuuden. Samalla tavalla rikolliset ovat varuillaan, etsivät vihjeitä sopivasta tilaisuudesta ja sitten toimivat nopeasti varmistaakseen menestyksellisen operaation ja siten myös oman tulevaisuutensa – sekä suhteessa ansioihin että vankeustuomion välttämiseen. Ammattirikollisen

Hakman (1993, 107,147) jaotteli tutkimuksessaan konkurssit ja tekijät karkein vedoin kuuteen ryhmään. Tavoitteena oli kuvata konkursseihin liittyvän rikollisuuden suunnitelmallisuutta. Ryhmät olivat: "Ei väärinkäytöksiä", "Välinpitämätön/epäonnistuja", "Pelastaja", "Pelastaja/laskelmoija", "Laskelmoija" ja "Laskelmoija/epäonnistunut". Jaottelu perustui tietoihin, joiden lähteinä olivat veroilmoitukset, verotarkastukset, maksuhäiriötiedot ja pesänhoitajan muistiut. Hakman huomautti, että monen tapauksen paikka todennäköisesti muuttuisi ryhmittelyssä, mikäli voisi saada lisätietoja esimerkiksi yrittäjän motiiveista.

Alvesalo ja Laitinen (1994, 78–82) kuvasivat rikoksentekijöitä sukupuolta, ikää ja ammattia koskevin tiedoin ja tarkastelivat tietoja suhteessa rikostyyppeihin. Talousrikoksista syytetty olivat "keski-ikään ehtineitä, hyvin koulutettuja ja yrityksessä korkeassa asemassa olevia henkilöitä, useimmin miehiä". Konkurssirikokset, verorikokset ja kirjanpitorikokset olivat "keskimääräistä korkeammassa ammatiasemassa olevien ja keskimääräistä vanhempien henkilöiden tekemiä".

Ruotsissa tehdyn tutkimuksen (BRÅ-PM 1996:5) mukaan keskimääräinen talousrikollinen on keski-ikäinen miespuolinen pienyrittäjä, jota ei ole aiemmin rangaistu. Hän on kasvanut ja elää vakiintuneissa sosiaalisissa oloissa, mutta hänellä tapaa olla taloudellisia vaikeuksia. Ne houkuttavat rikoksiin. Huumeita hän ei käytä, mutta alkoholi maistuu liiankin hyvin. Useimmiten hän on käynyt vain vähän kouluja, akateemiset talousrikolliset ovat erittäin harvinaisia. Rikoksenuusijoiden määrää tutkijat pitivät suurena: noin joka kolmas oli tuomittu aiemmin.³⁷

Keskimääräinen kuva ei ruotsalaistutkijoiden mukaan vastaa julkisessa debatissa usein esitettyjä käsityksiä talousrikosten tekijöistä ylempiin yhteiskuntaryhmiin kuuluvina, vauraina ja hyvin koulutettuina "mansettirikollisina". Suurten juttujen talousrikolliset ovat paremmin koulutettuja ja hyvin toimeentulevia henkilöitä, mutta he ovat harvinaisuuksia, koska suuria juttujakin on hyvin vähän.³⁸

työn vaatimuksiin siis kuuluu Perssonin mukaan suunnittelu tai tulevaisuuteen orientoituminen. Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että rikolliset pitivät arvossa henkilökohtaista riippumattomuutta ja mahdollisuutta päättää omasta ajankäytöstään. He siis arvostivat juuri niitä asioita, joita monien yrittäjienkin tiedetään pitävän ammattinsa tärkeimpinä piirteinä.

³⁷ Rikoksenuusijoiden huomattava osuus tuli esiin myös amerikkalaisessa tutkimuksessa vuodelta 1990 (David Weisburd, Ellen F. Chayet ja Elin J. Waring: "White-Collar Crime and Criminal Career", *Crime & Delinquency*, Vol. 36, No.3, 342–355). Amerikkalaisetkin havainnot ovat hiukan horjuttaneet sitä yleistä käsitystä, että talousrikoksiin syyllistyneet olisivat tyypillisesti ylempien yhteiskuntaryhmien tai peräti eliittien rikollisia.

³⁸ BRÅ:n tutkimuksessa talousrikoksilla tarkoitettiin motiiveiltaan taloudellisia, rangaistavia tekoja, jotka tapahtuivat elinkeinonharjoittamisen yhteydessä. Tutkimus osoitti, että "mansettirikollisten" jutut olivat olleet hyvin suunniteltuja, vaikeasti havaittavia ja

Tilanneprevention tarpeisiin tiedot talousrikollisen profiilista eivät ilmeisestikään ole riittävän tarkkoja. Edellä kuvatut tiedot korostavat yksityiskohtaisten, rikostyyppikohtaisten tutkimusten tarvetta. Toisaalta tiedot havainnollistavat jo tällaisinaan riittävästi talousrikollisten joukon kirjavuutta, mikä tilannetorjunnan lähtökohdista merkitsee moniotteisuuden tarvetta. Clarke kytkee monien keinojen samanaikaisen käytön vahvasti siihen näkemykseen, että erilaiset tekotavat vaativat erilaisia torjuntakeinoja. Hänen mukaansa tekotavat saattavat talousrikosten tekijöillä vaihdella, vaikka motiivi olisi sama eli voiton tavoittelu.³⁹

Arkirutiinit ja talousrikostorjunta

Felsonin arkirutiinien teorian lähtökohtana on oivallus ihmisten jokapäiväisten rutiinien organisoinnista niin, ettei rikolliselle tarjoudu otollista tilaisuutta tekoonsa. Rikollisuutta synnyttää tilaisuus, jossa motivoitu rikoksentekijä kohtaa otollisen kohteen niin, että tilanteessa ei ole toimivaa valvontaa eikä sosiaalisten siteiden lähikontrollia.

Perinteisen rikollisuuden yhteydessä tilannetorjunnan arkirutiinit on ymmärretty hyvin konkreettisella tavalla työn, koulunkäynnin, ostostenteon, katujen ja liikenteen rutiineina. Torjuntatoimetkin ovat enimmäkseen olleet konkreettisia. Talouselämän käytännöt eli arkirutiinit ovat nekin yleensä aika konkreettisia, mutta talousrikosten torjunnan keinot eivät sitä ehkä voi olla. Yhteiskunta pyrkii organisoimaan yritysten arkirutiineja lähinnä antamalla normeja eli säättämällä lakeja ja asetuksia. Vaikutuskanavat ovat välillisempiä, mutta periaatteessa asetelma on aivan sama.

Ongelmat, joihin epäilemättä törmätään, ovat enemmänkin poliittisia ja ideologisia. Sääntelyn aste on yhteiskunnallisten ristiriitojen vakioaiheita; talouden arkirutiineja ei ehkä haluta organisoida, vaikka talousrikosten haitat sitä vaatisivat. Ristiriidat koskevat myös rikostorjunnan hyötyjen ja kustannusten jakautumista.

Felson ja Clarke ovat pohtineet tilannetorjunnan eettisiä lähtökohtia ja korostaneet siinä yhteydessä, että rikoksentorjunnan tulee olla oikeudenmukaista ja tasa-arvoista.⁴⁰ Julkisen vallan pitää pyrkiä tuottamaan rikos-suojelua tasa-arvoisesti yhteiskunnan kaikille lohkoille ja väestöryhmille. Tilanneprevention sovellettuna tämä merkitsee kolmea asiaa:

monimutkaisia.

³⁹ Clarken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997.

⁴⁰ Marcus Felson ja Ronald V. Clarke: "The ethics of situational crime prevention", teoksessa *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, (toim. Graeme Newman, Ronald V. Clarke ja S.Giora Shoham), keväällä 1997 ilmestyvän tutkimuksen käsikirjoitus.

1. Tilannetorjunnan ei pitäisi toimia keinona, jolla yhteisön joku osa siirtää rikosriskinsä muiden kannettavaksi.
2. Tilannetorjunnan ei tulisi palvella vain jotain tiettyä yhteiskuntaluokkaa, eikä prevention kustannuksia tulisi siirtää toisen yhteiskuntaryhmän tai luokan maksettavaksi.
3. Tilannetorjunnan olisi otettava huomioon riskit yhteiskunnan vähemmistöjen ja heikko-osaisten joutumisesta uhreiksi.

Taloudellisen rikollisuuden torjunnassa arkirutiinien organisointi nostaa vääjäämättä esiin ainakin kakkoskohtaan liittyvät ristiriidat. Kysymys normeja rikkovien ja normeja noudattavien yritysten välisestä kustannusten jaosta on monimutkainen eikä ole helposti ratkaistavissa kaikkia tyydyttävällä tavalla. Arkirutiinien teorian ajattelussa maksumiehen osaa pelkäävät rehelliset yritykset voi nähdä myös epävirallisen lähikontrollin, ns. luonnollisen valvonnan harjoittajina. Felson ja Clarke kehottavatkin yksilöitä ja organisaatioita ottamaan vastuuta rikostorjunnasta eli organisoimaan arkirutiinejaan niin, että houkutukset rikoksiin vähenevät. Talousrikosten torjunnassa rehelliset yritykset voivat harjoittaa lähikontrollia esimerkiksi pidättymällä johdonmukaisesti liiketoimista niiden yritysten kanssa, joiden asiat eivät ole kunnossa.⁴¹

Spesifit tilanteet ja ratkaisut

Yhtenä tilanneprevention toimivuuden salaisuutena on alusta asti korostettu ajatusta räätälöidä tarkoin yksilöityihin tilanteisiin juuri niihin sopivat lääkkeet. Newmanin mukaan strategia oli varsinkin alussa niin spesifi, etteivät strategian kehittäjät rohjenneet kutsua sitä teoriaksi. "Rikoksella" onkin tilannetorjunnan sanastossa vain vähän merkitystä, ellei siihen lisätä spesifiä kuvausta rikoksen ominaisuuksista.⁴² Rikoksentekijän käsityksiin vaikuttamisen sekä häpeän tai syyllisyyden tuottamisen vuoksi teoria joutuu nyt analysoimaan vaikeammin yksilöitäviä rikostilaisuuden piirteitä, mutta lähtökohta on yhä sama: spesifeihin tilanteisiin spesifit ratkaisut.⁴³

⁴¹ Clarken mukaan lähikontrollin harjoittajia voivat olla myös saman yrityksen muut johtohenkilöt ja yleensä työntekijät, jotka ilmoittavat epäselvyyksistä viranomaisille yrittäen sitä ennen turhaan vaikuttaa väärinkäytöksiin yrityksen sisäisin keinoin (whistleblowers). Näiden ilmoittajien roolia on alettu yhä enemmän korostaa talousrikosten torjunnassa. Clarke kertoo, että eräissä Yhdysvaltain osavaltioissa on jo säädetty lakeja väärinkäytöksistä ilmoittavien aseman suojaamiseksi (haastattelu 10.2.1997).

⁴² Graeme Newman: "Introduction: Toward a theory of situational crime prevention", teoksessa Newman, Clarke ja Shoham, keväällä 1997 ilmestyvän tutkimuksen käsikirjoitus.

⁴³ Yksilöinnin lähtökohta käy ilmi mm. Homelin, Clarken ja Macintyren korruptiotutkimuksen suosituksista. Niiden mukaan kokonaisia osastoja koskevia koulutusohjelmia ja johtamisjärjestelmien arviointeja tulisi täydentää toimistoittain tehtävillä, rikostyyppi-

Talousrikosten torjuntaan tämän lähtökohdan voisi ajatella soveltuvan erityisen hyvin mm. sen vuoksi, että yrityselämän käytäntöihin liittyy paljon erilaisia määrämuotoisia toimia ja prosesseja. Ne ovat ilmeisesti varsin pitkälle analysoitavissa, ja julkinen valta voi normeja antamalla niihin myös käytännössä vaikuttaa. Toisaalta voi kysyä, onko säännöksiä ja määräyksiä antamalla mahdollista räätälöidä riittävän spesifejä keinoja. Clarken mukaan tämä on täysin mahdollista. Esimerkiksi veroilmoituslomakkeiden huolellisella suunnittelulla voi jo vaikeuttaa rikosten tekoa: jos erilaiset tulolähteet on listattu lomakkeeseen hyvin yksityiskohtaisesti, niitä on vaikeampi "unohtaa".⁴⁴

Talouselämän arkirutiinien sääntelyyn liittyy kuitenkin kustannusten jakautumista koskevia ongelmia, joihin aiemmin jo viitattiin. Markkinavoi-
mien vapauden ja tuotantotekijöiden liikkuvuuden oloissa yritysruutiinien sääntely voi ajautua ideologisiin vaikeuksiin ja tuottaa myös talouden tehottomuutta. Esimerkiksi Norjassa on talousrikostorjunnan yhteydessä jouduttu pohtimaan viime vuosien aktiivin sääntelyn ja talouden toiminta-
edellytysten suhdetta.⁴⁵

Syyllisyyden ja häpeän tunteet

Queenslandin korruptiota tutkiessaan Homel, Clarke ja Macintyre havaitsivat, että rikoksentekijöillä on yleisesti tarve oikeuttaa tekonsa itselleen tavalla tai toisella. Kuten aiemmin jo todettiin, he turvautuvat erilaisiin selityksiin, jotka neutraloivat syyllisyyden ja häpeän tunteita.

Tilannepreventiossa syyllisyyden ja häpeän tuottaminen tarkoittaa sitä, että rikoksentekijää estetään neutraloimasta näitä kiusallisia tunteitaan. Näin lisätään "kustannuksia", jotka ilmenevät syyllisyyden ja häpeän tuntemuksina. Clarke ja Homel korostavat, että julkisen häpeän tuottaminen ei saisi olla leimaavaa. Tämän vaatimuksen taustana on käsitys siitä, että leimaaminen itsessään on prosessi, joka pikemminkin inspiroi rikollista käyttäytymistä kuin torjuu sitä.⁴⁶

kohtaisilla toimenpiteillä. Kirjeessään 11.2.1997 Clarke korosti, että kaikissa tapauksissa rikosten torjuntakeinot ovat tehokkaimpia, jos ne suunnitellaan hyvin spesifejä rikostyypp-
pejä varten. Tämä pätee hänen mukaansa myös talousrikoksiin.

⁴⁴ Clarken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997.

⁴⁵ Sikäläisen rikoksentorjunnan neuvottelukunnan asiantuntija Jan Georg Christophersen korostaa tasapainon tarvetta oloissa, joissa kansainvälistynyt liiketoiminta voi liialli-
seksi kokemansa sääntelyn takia hakeutua pois maasta. Hän arvelee, ettei talousrikosten torjunta etene vain uusia lakeja säätämällä ja perinteisiin keinoihin turvautumalla. Olisi et-
sittävä vaihtoehtoisia toimintatapoja (haastattelut 17.–18.2.1997).

⁴⁶ Friedrichsin (1996, 229–230) kirjoituksesta käy ilmi, että leimaavuuden vaikutuksia
koskevat arviot ovat ristiriitaisia. Joidenkin havaintojen mukaan tietyt ammattilaiset, kuten

Moraalinen tuomio pitäisi myös kohdistaa suoraan tilanteisiin, joissa mahdollinen rikoksentekijä tekee ratkaisunsa rikoksesta. Esimerkiksi "Näpistys on varastamista" -viesti pitäisi Clarken ja Homelin mielestä sijoittaa kauppaan eikä koulun ilmoitustaululle. Yritysjohtajien tapauksessa häpeän ja syyllisyyden tunteen lisääminen tarkoittaa Clarken ajattelussa esimerkiksi menettelytapasääntöjä (codes of practice), jotka *yksiselitteisesti* kieltävät epäeettiset toimintatavat.⁴⁷

Talousrikosten torjunnassa nimenomaan "clarkelaisittain" sovellettu syyllisyyden ja häpeän elementti voisi ehkä toimia poliisin omaksuman kaksijakoisen strategian osana.⁴⁸ Ammattilaisten ja rikoksenuusijoiden pieneen ryhmään keino tuskin tepsisi, mutta saattaisi ehkäistä suurta enemmistöä siirtymästä ammatilaisen karriääriin.

Toinen tapa voisi liittyä rikoksia kilpailukeinonaan käyttävien yritysten imagon eli yrityskuvan tietoiseen turmelemiseen julkisen häpeän avulla. Varsinkin suuret, hyvämaineiset yritykset ovat hyvin tarkkoja julkisesta kuvastaan. Clarke kertoo erään kuljetusalan yrityksen toteuttaneen äskettäin kalliita rikostentorjuntatoimia, joiden avulla se onnistui tehokkaasti vaientamaan New York Times -lehden pitkään jatkuneen arvostelun yhtiötä kohtaan.

Norjalainen kriminologi Nils Christie suhtautuu epäillen häpeän tuottamisen kykyyn torjua talousrikoksia. Hän perustelee epäilyään mm. tilastoilla, jotka osoittavat kunnianloukkausjuttujen kadonneen tuomioistuintuomista. Häpeän tuottaminen ei voi onnistua, koska ihmiset eivät yhteiskunnallisen kehityksen myötä enää pidä kunniansa puolustamista niin tärkeänä kuin ennen.⁴⁹

Oslon yliopiston kriminologian laitoksen tutkija Paul Larsson yhtyy Christien epäilyyn, jos puhutaan ns. tavallisista ihmisistä. Talousrikosten

esimerkiksi lakimiehet, saattaisivat kärsiä leimaamisesta. Yritysjohtajat puolestaan suurimmaksi osaksi välttäisivät leimaamisen kielteiset seuraukset. John Braithwaite (1989) on talousrikostenkin yhteydessä korostanut, että häpeän tuottamisen tulisi olla luonteeltaan yhteiskuntaan uudelleen integroivaa (reintegration). Anteeksiannon olisi siis seurattava häpeän tuottamista. Braithwaiten mukaan ihmiselle jatkuvasti tärkeiden henkilöiden tuottama häpeä on toimivampi pelote kuin hylkäävä häpeän tuottaminen. Hylätyksi tultuaan ihminen ei enää välitä häpeästä.

⁴⁷ Clarken kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997. Keskustelua aiheesta Clarke pitää vaikeana, koska on epäselvää, halutaanko vaikuttaa *yrityksen* vai sen johdossa olevien *yksilöiden* käyttäytymiseen.

⁴⁸ Poliisin tulossuunnitelma 1997–2000 korostaa strategian kaksijakoisuutta ja rikostorjunnan painottamista tekijäkeskeiseksi ja rikoshyödyn jäljittämiseen. Ammattimaisesti talousrikoksia tekeviä on rikosylitarkastaja Keijo Suuripään mukaan ehkä vain pari sataa, mutta heidän osuutensa tehdyistä rikoksista ja aiheutetuista vahingoista on merkittävä.

⁴⁹ Keskustelu 17.2.1997. Christie on pohtinut ilmiötä mm. teoksessaan *Hvor tett et samfunn?*, 1995.

sääntely häpeän tunnetta julkisuuden avulla tuottaen sitä vastoin voisi toimia paremmin. Julkisuus on yrityksille tärkeää rahan takia, mutta Larsson arvelee vaikutuksen toimivan myös sitä kautta, että monet ihmiset ovat ylpeitä yrityksestä, jossa työskentelevät: "Yritys voi olla heille enemmän kuin vain rahaa."⁵⁰ Christophersenin mukaan yritysten kuvan turmelemista kielteisen julkisuuden avulla on käytetty Yhdysvalloissa melko paljon esimerkiksi ympäristöasioissa. Vaikutukset ovat olleet ilmeiset. Julkisen häpeän tuottaminen voi kuitenkin olla niin kova keino, että se saattaa johtaa jopa yritysten toiminnan loppumiseen; siksi se on erittäin vaikea asia.⁵¹

4.3 Torjuntatoimet rikostyypeittäin

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan talousrikosten torjuntaa rikostyypeittäin tilanneprevention näkökulmasta. Näkökulman valinta perustuu siihen, että viranomaistoimetkin suuntautuvat yleensä rikostyyppin mukaan: verorikoksiin, konkurssirikoksiin, pankkirikoksiin jne. Rikostorjunnan kannalta saattaisi olla antoisaa tarkastella viranomaisten toimintaa muistakin näkökulmista, esimerkiksi toimialakohtaisesti. Sitä ei kuitenkaan tämän tutkimuksen aikataulu tehnyt mahdolliseksi.

Tarkastelujaksoksi on valittu vuodet 1983–1996. Jakso alkaa vuodesta, jolloin taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä laati ensimmäisen kattavan virallisen arvion taloudellisesta rikollisuudesta ja sen torjuntamahdollisuuksista. Työryhmä teki yli 130 ehdotusta lainsäädännön ja valvonta- ja tutkintaorganisaation kehittämiseksi. Kiireellisimpinä toimenpiteinä työryhmä piti poliisin toimintaedellytysten lisäämistä, konkurssien valvontaan liittyvien ongelmien ratkaisemista sekä viranomaisten valvontavaltuuksien lisäämistä ja yhteistoiminnan kehittämistä.

Useimmat työryhmän esitykset hautautuivat vuosiksi. Monet niistä ovat alkaneet toteutua vasta 1990-luvulla, jolloin kiinnostus talousrikosten torjuntaan on uudelleen virinnyt. Kiinnostuksen uutta viriämistä henkivä Lipposen hallituksen ohjelma taloudellisen rikollisuuden torjumiseksi hyväksyttiin helmikuun alussa 1996.

Käymme läpi lainsäädännön muutoksia, viranomaisten toimia ja talousrikostorjuntaa koskevia esityksiä suhteellisen yksityiskohtaisesti. Ajatuksena on, että torjuntatoimien taustan, valmisteluprosessin ja ongelmien yksityiskohtainen erittely loisi edellytykset arvioida tilanneprevention mahdollisuuksia ja konkreettisia torjuntatoimia. Tarkastelu perustuu eduskunnan asiakirjoihin, viranomaisten esityksiin ja lausuntoihin, aihepiiriä käsittelevään kirjallisuuteen ja haastatteluihin.

⁵⁰ Haastattelu 18.2.1997.

⁵¹ Haastattelu 18.2.1997.

4.3.1 Verorikokset

Valvonta on selvästi ominaisin tilaisuuspainotteinen torjuntakeino verorikosten estämiseksi. Kiinnijäämisriskin lisäämisellä pyritään sekä paljastamaan että ehkäisemään verorikoksia ja samalla ylläpitämään verojärjestelmän uskottavuutta. Verovalvonnalla on koko talousrikstorjuntaa ajatellen keskeinen merkitys, sillä verotarkastuksessa ja -valvonnassa toimii laajin yritysten kirjanpitoja ja koko taloudellista toimintaa systemaattisesti tutkiva ja seuraava viranomaisorganisaatio.

Tehokas verovalvonta muodostaa myös rikoksentekoa vaikeuttavan tekijän. Esimerkiksi ennakko-perintärekisterissä valvonnan ja vaikeuttamisen ominaisuudet yhdistyvät: toiminnan harjoittaminen on mahdollista vain kirjoittautumalla rekisteriin, joka sitten toimii myös valvonnan välineenä Rikoshyödyn poistamiseen tähtää esimerkiksi väliyhtiölainsäädäntö. Sen tarkoituksena on estää veronmaksun välttäminen verokeidasvaltioiden avulla.

Verorikosten tekomahdollisuuksien arvioidaan lisääntyneen monesta syystä. Verojärjestelmä on monimutkaistunut, elinkeinorakenne muuttunut ja yritysten toimintaympäristö kansainvälistynyt. Verohallituksen verovalvontastrategiaa pohtinut työryhmä arvioi syksyllä 1994, että tämä kehitys lisää verovalvonnan tarvetta.⁵² Myös verotuksen korkea taso ja koettu epäoikeudenmukaisuus lisäävät valvontatarvetta, samoin mm. taloudellinen rikollisuus, verojäämien kasvu, palkkatyövoiman korvautuminen pienyritystoiminnalla, yritysten elinkaaren lyheneminen, konkurssien lisääntyminen sekä yritysketjujen ja konsernien yleistyminen. Kansainvälistymiseen liittyvät tekijät, kuten ihmisten, pääomien ja tavaroiden liikkuvuuden lisääntyminen, luovat verovalvonnalle lisäpaineita.

Veronmaksajien asennekaan ei ole muuttunut ainakaan valvontatarvetta vähentävästi. Viime vuosien taloudellisen murroksen on arvioitu entisestään heikentäneen veronmaksumoraalia. Verohallituksessa on arveltu, että ylikuumentunut nousukausi ja sitä seurannut syvä laskukausi, rahamarkkinoiden vapautuminen ja taloudellisten resurssien uusjako ovat muuttaneet yhteiskunnassa vallitsevia arvoja ja asenteita veronmaksulle kielteiseen suuntaan.

On pohdittu myös verotuksen tason vaikutusta verorikollisuuteen ja verotuksen ulkopuolelle jäävän harmaan talouden määrään. Yhteyttä ei ole kiistattomasti voitu osoittaa. Kansainvälisesti katsoen harmaa talous on selvästi suurempaa Etelä- ja Itä-Euroopan maissa, joissa veroaste kuitenkin on alhaisempi kuin esimerkiksi Pohjoismaissa. Harmaan talouden selvitystyöryhmän mielestä verotuksen vaikutusten vaikeaselitteisyyttä osoittaa se, että Suomessa merkittävä osa harmaasta taloudesta kanavoituu yritystoimintaan huolimatta Euroopan alhaisimmasta yhtiöverokannasta. Osasyynä tähän

⁵² Verovalvontastrategia – rutiineista valvontaan. Työryhmämuistio 14.10.1994. Verohallitus.

pidettiin sitä, ettei harmaata taloutta harjoittavilla yleensä olekaan tarkoitus kerätä voittoa yhtiöihin vaan tyhjentää ne omistajilleen.⁵³

Verohallituksen keväällä 1994 julkaisemassa verohallinnon strategiaa koskevassa selvityksessä todettiin, että verovalvonnan kattavuudella pyritään saamaan aikaan riittävä ilmituloriski kaikissa verovelvollisryhmissä ja verolajeissa. Valvonta painotetaan kuitenkin tilanteisiin, joissa merkittävien virheiden todennäköisyys on suurin. Erityistä huomiota kiinnitetään vero-, konkurssi- ja muun talousrikollisuuden torjuntaan sekä kansainvälisen veropaon ehkäisemiseen yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.⁵⁴

Verorikosten tekomahdollisuudet ovat lisääntyneet monesta syystä. Verovalvontastrategiaa pohtinut työryhmä joutui kuitenkin listaamaan pitkän joukon syitä, miksi verovalvonnan on vaikea pysyä rikostilaisuuksia luovien muutosten perässä. Verotus on ensinnäkin eriytynyt verolajeittain, mikä aiheuttaa toiminnallisia epäkohtia. Tietojärjestelmät eivät tue riittävästi verovalvontaa. Ne eivät mahdollista tehokasta tietojen ristiintarkistusta eivätkä valvonta-asiakkaiden valikointia. Rutiinistyön osuutta työryhmä piti kohtuuttoman suurena. Yritysassiakkaiden maksu- ja ilmoituskäyttäytymisen valvontaan ei kohdenneta riittävästi voimavaroja, kun henkilö- ja maatilaverotuksen rutiinistyö vie suuren osan henkilöresursseista. Tietosuojalainsäädäntö on estänyt tehokkaan tiedonsiirron – ongelma, jota sittemmin on pyritty poistamaan lainsäädännön muutoksia.⁵⁵

Verovalvontastrategiatyöryhmän muistio käynnistikin muutoksia verohallinnossa. Toiminnan painopistettä ryhdyttiin vuonna 1994 suuntaamaan yritysasiakkaiden verovalvontaan. Verotoimistoissa lisättiin erityisesti pienten elinkeinonharjoittajien kirjanpitojen tarkastuksia verotarkastusyksiköiden tuella. Laaja, lähinnä rakennusalaan koskeva vertailutietojen keruu käynnistettiin seuraavana vuonna toteutettavien valvontatoimenpiteiden tueksi. Kansainväliseen yritystoimintaan liittyen käynnistettiin ns. itäprojekti kokeiluhankkeena Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan lääninverovirastoissa.⁵⁶

Vuonna 1995 siirryttiin useissa lääninverovirastoissa verovelvolliskohtaiseen tarkastustapaan. Aikaisemmin verovalvonta ja tarkastus oli jakautunut välittömään verotukseen, työnantajasuorituksiin ja arvonlisäveroon, mutta nyt tarkastuksia alettiin tehdä eri verolajien asiantuntijoiden ryhmätyönä. Verovelvolliskohtaisen tarkastuksen katsottiin soveltuvan hyvin itäprojektin ja harmaan talouden kohteisiin. Niissä ongelmat koskivat salattujen tulojen, laiminlyödyn arvonlisäveron ja pimeiden palkkojen

⁵³ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsinki 1995.

⁵⁴ Verosaatavien perintä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/95.

⁵⁵ Verovalvontastrategia – rutiineista valvontaan. Työryhmämuistio 14.10.1994. Verohallitus.

⁵⁶ Verohallinto 1994. Verohallituksen vuosikertomus.

näyttökysymyksiä, ei niinkään verolajikohtaisia tulkintoja. Vuoden 1995 lopulla ryhdyttiin valmistelemaan verovelvolliskohtaisen tarkastustavan ulottamista myös suuryrityksiin.⁵⁷

Verotuksen toimeenpanovaltaa keskitettiin verohallitukselle ja lääninverovirastoille vuoden 1994 alussa. Tällöin siirryttiin virkamiesverotukseen, eli verolautakunnat muuttuivat vain oikaisuvaatimuksia käsitteleviksi toimielimiksi. Tutkijalautakunnista ja lääninverolautakunnista luovuttiin. Muutokset herättivät huolestumista harmaan talouden vähentämisen kannalta, sillä paikallisilla verotoimistoilla katsottiin olevan siinä tärkeä rooli.⁵⁸ Hallitus piti huolta turhana: muutosten vakuutettiin luoneen edellytyksiä tehostaa verovalvontaa ja harmaan talouden torjuntaa. Muutosten ei katsottu vähentäneen paikallisten verotoimistojen panostusta verovalvontaan.⁵⁹

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastuskertomus 15/95) on arvioinut verohallinnon perintästrategiaa ja niitä toimenpiteitä, joilla valvontaa ja perintää aiotaan jatkossa tehostaa. Virasto katsoi viranomaisvalvonnan hajanaisuuden olleen eräs syy verojäämien ja harmaan talouden laajuuteen. Tarkastusviraston mielestä valvonnan tehostaminen edellyttää, että eri viranomaisten valvontatoimia koordinoidaan ja osittain myös yhdistetään. Yhteistyövalmiuksia tulee lisätä ja yhteistyön kehittämisen esteitä poistaa.

Vuoden 1995 huhtikuun alussa oli tullut voimaan laki, joka oikeuttaa verohallinnon luovuttamaan tietoja toiselle viranomaiselle tämän laissa säädetyn valvontavelvollisuuden hoitamiseksi. Tarkastusviraston mielestä verohallinnon ohella myös muita valvontaa suorittavia viranomaisia koskevia salassapitosäännöksiä tulisi muuttaa samaan tapaan. Virasto kiirehti myös tietotekniikan hyödyntämistä: yhteiskunnallisia velvoitteitaan laiminlyövien yritysten taustatietojen selvittäminen edellyttää automaattisen tietojenkäsittelyn ja erityisesti rekisterien tietosisällön jatkuvaa kehittämistä. Tarkastusvirasto muistutti, että yritysmaailma on nykyään monimuotoista, omistussuhteet muuttuvat nopeasti, kotipaikat vaihtuvat, muodostuu yritysketjuja, ja yritykset kansainvälistyvät. Tämän takia rekistereiden tulee olla tietosisällöltään riittävän kattavia. Niihin on myös voitava viedä nopeasti reaaliaikaista tietoa, ja rekistereiden tulee olla kaikkien valvontaviranomaisten hyödynnettävissä.

Tietokantojen ja rekisterien käyttöongelmiin tarkastusvirasto törmäsi myös rakennusalan harmaan talouden tarkastuksessa (muistio 15.5.1995). Se totesi, että ei ole koottu yksityiskohtaista tietoa eri hallinnonalojen rekistereistä tai tietokannoista ja niiden tietosisällöistä eikä siitä, mitä tietoja niistä

⁵⁷ Verohallinto 1995. Verohallituksen vuosikertomus.

⁵⁸ KK 671/1996.

⁵⁹ Ministeri Arja Alhon vastaus 22.10.1996.

vallitsevien säännösten perusteella voi saada muiden viranomaisten käyttöön. Rekisterien teknisistä ominaisuuksista ja yhteensopivuudesta kaivattiin koottua tietoa koneellista tietojenvaihtoa ja ristiintarkistusta silmällä pitäen. Muistiossa arveltiin, että järjestelmiä kyllä kehitetään joillakin hallinnonaloilla omiin tarpeisiin, mutta toisten hallinnonalojen ehkä samansuuntaisia tietotarpeita ei ajatella tai kysyä.

Kysymystä hallinnonalojen välisen tietojenvaihdon ongelmista ei kuitenkaan ole nähty pelkästään teknisenä. Työministeriö torjui jyrkästi harmaan talouden selvitystyöryhmän esitykset siitä, että työsuojeluviranomaiset voisivat oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja verohallinnolle ja muille hallinnonaloille.⁶⁰ Työmarkkinajärjestöjen kanssa käymiinsä neuvotteluihin viitaten ministeriö katsoi, että työsuojeluviranomaisten tulisi keskittää voimansa tehtäviinsä eli turvallisuus- ja terveysasioihin. Sinänsä tarpeellinen muu harmaan talouden valvonta ei sovellu työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Työsuojelutarkastajan pääsy työpaikalle ja oikeus keskustella siellä olevien henkilöiden kanssa liittyy työsuojelua koskevien asioiden selvittämiseen, muut syyt eivät anna siihen oikeutta. Ministeriö viittasi myös Kansainvälisen työjärjestön sopimuksiin, joiden mukaan ammattientarkastajien muut tehtävät eivät saa haitata heidän ensisijaisten velvollisuuksiensa suorittamista eivätkä haitata tarpeellista arvovaltaa ja puolueettomuutta suhteessa työnantajiin ja työntekijöihin.

Verohallinnossa on viime vuosina ollut useita projekteja talousrikosten torjunnan tehostamiseksi. Yksi niistä on JÄMPTI eli jäämäperinnän tietojärjestelmä. Uuteen tietojärjestelmään on syksystä 1995 alkaen yhdistetty verohallinnon eri tiedostoja vanhan jäämärekisterin korvaamiseksi. Järjestelmä on lääninverovirastojen perintähenkilöstön ensisijainen työväline. Perusajatuksena on hyödyntää mahdollisimman laajasti verohallinnossa ja sen ulkopuolella syntyvää tietoa.

Keskeisiä ovat olleet myös lääninverovirastojen harmaan talouden projektit. Tarkoituksena on luoda virastotason toimintamalli harmaan talouden verovalvonnan toteuttamiseksi osana eri yksiköiden päivittäisiä rutiineja. Projektit ovat mm. keränneet ja hyödyntäneet vertailuaineistoa ja koordinoineet eri yksiköiden tehtäviä. Verovalvonnan kohdejoukoksi valittiin rakennus- ja ravintola-alat, joihin valvonta kohdistettiin lähinnä vuosina 1994 ja 1995.⁶¹

Valtioneuvoston periaatepäätepäätös talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi edellytti, että poliisi-, vero- ja ulosottoviranomaiset tehostavat toimintaansa mm. perustamalla yhteisiä tutkintaryhmiä. Tähän perustuen Uudenmaan lääninveroviraston yhteyteen perustettiin marraskuun alusta 1996

⁶⁰ Työministeriön lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista 1995:6. Työministeriö 27.6.1995.

⁶¹ Verosaatavien perintä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/95.

reaaliaikaisiin tarkastuskuihin osallistuva projektiryhmä. Sen toimikausi jatkuu vuoden 1998 loppuun.⁶²

Torjunnan painottuminen "erilaisten epäilyttävien tapausten massa-luonteiseen erottamiseen tai selville saamiseen muusta verovelvollismassasta" on saanut valtiontalouden tarkastusviraston miettimään myös sen mahdollisia seurauksia. Rakennusalan harmaan talouden tarkastusmuistiossa todetaan, että toiminta synnyttää aikaisempaan tarkastustoimintaan verrattuna äkillisen epäilyttävien tapausten tietomassan. Sen kitkattomaan jatkokäsittelyyn on kiinnitetty suunnittelussa suhteellisen vähän huomiota. Jatkotutkimuksia ovat usein yrityksen kirjanpidon ja muun aineiston hankinta ja tutkinta sekä kuulustelut ja haastattelut aineiston puutteiden tai epäkohtien vuoksi. Epäilyttävien tapausten tutkinnan loppuunsaattamisessa voi tarkastusviraston mukaan tulla ongelmia, jotka viivästyttävät tai vähentävät tarkastusten vaikutuksia. Ongelmat liittyisivät lähinnä resursseihin ja yhteistyöhön verohallinnon perintäyksikön tai poliisin kanssa.⁶³

Verorikossyytteistä

Poliisi ei aina ole ollut tyytyväinen verohallinnon toimiin rikosasioissa. Keskusrikospoliisi totesi keväällä 1992, että "valitettavasti nyttemmin on mm. rikosilmoituslukujen ja eräiden lausuntojen perusteella selvästi pääteltävissä, että veroviranomaisten työskentelyn pääpaino on painottumassa entistä selvemmin puhtaasti fiskaalisista näkökohdista lähteväksi."⁶⁴

Valvontaresurssien kohdentamisessa fiskaalisten tavoitteiden – verojen kertymistodennäköisyyden – ja verorikosten esiin tuomisen välillä nähtiin ristiriitaa. Verorikosilmoitusten määrä oli vähentynyt tuntuvasti 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Vuonna 1980 verohallinto teki noin 5 200 rikosilmoitusta, mutta sittemmin vain 1 000–2 000 ilmoitusta vuodessa. Vähennemisen syynä olivat mm. lainsäädännön muutokset sekä syyte- ja tuomitsemiskynnyksen nousu.

Vuoden 1991 alusta tuli voimaan uusi vero- ja velallisen rikoksia koskeva lainsäädäntö. Olennainen muutos oli, että työnantajasuoritusten maksamatta jättäminen säädettiin verorikkomukseksi. Sen tunnusmerkistö täyttyy vain, jos työnantajasuoritukset on jätetty maksamatta hyötymistarkoituksessa ja muusta syystä kuin maksukyvyttömyydestä. Sama koskee arvonlisäveroa.

⁶² Valtiovarainministeriön päätös talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatoimien tehostamisesta 11.10.1996.

⁶³ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio: Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Toiminnantarkastus 15.5.1995.

⁶⁴ Esitys rikostorjunnan ja ennalta estävän toiminnan kehittämiseksi. Keskusrikospoliisin talousrikostoimisto 6.4.1992.

Verorikoksen toteutumisen kynnys on niin korkea, että rikosilmoitusten määrä väheni vuonna 1991 vajaaseen puoleentoista sataan, noustakseen sen jälkeen tosin vähitellen lähelle aikaisempia lukemia. Koska työnantajasuoritusten laiminlyönneistä tehdyt rikosilmoitukset olivat aikaisemmin valtaosa kaikista ilmoituksista, näkyi lainmuutoksen vaikutus verohallinnon tekemien rikosilmoitusten kokonaismäärän olennaisena alenemisena joksikin aikaa.⁶⁵

Työnantajasuoritusten laiminlyöntiä on vaikea osoittaa verorikkomukseksi. Valvontastrategiaa pohtineen työryhmän mukaan tästä seuraa, että osakeyhtiöiden vastuuhenkilöitä vastaan voidaan entistä harvemmin nostaa vahingonkorvauskanteita. Tämä on vähentänyt lainsäädännön ennaltaehkäisevää vaikutusta. Samalla on lisääntynyt mahdollisuus käyttää osakeyhtiömuotoa ammattimaisesti vero- ja muun talousrikollisuuden välineenä.

Verohallitus asetti 1993 loppupuolella työryhmän kehittämään toimintatapoja verorikoksiin, velallisen rikoksiin ja kirjanpitorikoksiin liittyvissä asioissa. Rivakka-työryhmässä oli mukana myös keskusrikospoliisin edustaja. Työryhmä ehdotti (muistio 31.1.1994), että verohallinnon määrällistä ja laadullista panostusta rikosasioissa lisätään eri keinoin. Verohallinnon omassa toiminnassa ei työryhmän mielestä ollut varsinaisesti otettu huomioon rikostorjunnan näkökulmaa. Verotarkastuksella ja perinnällä ei myöskään ollut riittävästi yhteisiä tulostavoitteita ja toimintaperiaatteita verohallintoa loukkaavien rikosten selvittämisessä ja rangaistus- ja korvausvastuun toteuttamisessa.

Rivakka-työryhmän ehdotukset ovat verohallinnossa osin toteutuneet. Vuoden 1996 aikana verohallituksen verotarkastusyksikköön palkattiin seitsemän uutta ylitarkastajaa verorikosten torjuntatehtäviin. Lisäksi perustettiin Uudenmaan lääninverovirastoon jo aiemmin mainittu harmaan talouden projektiryhmä, jonka tehtävänä on soveltaa ja kehittää reaaliaikaisiin tarkastusiskuihin perustuvaa verotarkastustoimintaa. Ryhmä kokeilee ja kehittää viranomaistoimintaan nykyistä tiiviimmän yhteistyön malleja. Lisäksi se toimii verohallinnon ja yhteistyöviranomaisten koulutuspaikkana. Rikostorjunnan näkökulman korostumista osoittavat myös verohallituksen tarkastusyksikön tiedot verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määristä. Vuonna 1994 verohallinto teki poliisille ilmoituksen 520 rikoksesta, mutta vuonna 1996 jo 1 145 rikoksesta.

Arvonlisävero

Verohallituksen verostrategiatyöryhmä piti ajankohtaisimpana kysymyksenä harmaan talouden estämisessä arvonlisäveron kertymän turvaamista ja järjestelmän uskottavuuden ylläpitämistä.

⁶⁵ Verovalvontastrategia – rutiineista valvontaan. Työryhmämuistio 14.10.1994. Verohallitus.

Liikevaihtoverolaki korvattiin arvonlisäverolailla vuoden 1994 kesäkuun alusta. Muutos merkitsi yleisen kulutusverotuksen laajenemista kattamaan periaatteessa kaiken tavaroiden ja palvelujen kulutuksen. Järjestelmä perustuu EU:n arvonlisäverodirektiiviin. EU edellyttää direktiivin mukaista järjestelmää kaikilta jäsenmailtaan, koska jäsenmaksu määräytyy arvonlisäveropohjan perusteella.

Veropohjan laajentaminen nosti verovelvollisten lukumäärän 110 000:sta noin 420 000:een. Arvonlisäveron vähennys- ja palautusjärjestelmä on osoittautunut otolliseksi väärinkäytösten kohteeksi.

Arvonlisäverotuksella kerätään suunnilleen sama määrä veroa kuin aikaisemmin liikevaihtoverolla. Verovalvonnan kannalta tilanne on kuitenkin vaikeutunut, koska vero kertyy nyt aikaisempaa huomattavasti useammista ja vaikeammin valvottavista lähteistä.⁶⁶ Muiden EU-maiden kokemuksista oli jo ennalta pääteltävissä, millaisia verovilpin muotoja arvonlisäverojärjestelmään saattaa liittyä. Tällaisia ovat mm. arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymisen laiminlyönti, myynnin ilmoittamatta jättäminen ja väärin verokantojen käyttö. Väärinkäytökset liittyvät paljolti veron vähennys- ja palautusjärjestelmään.

Arvonlisäverojärjestelmä laajensi yritystoiminnan tuotantopanoksiin sisältyvän veron vähennysoikeutta. Kaikkiin tuotantopanoksiin sisältyvät arvonlisäverot ovat eräitä poikkeuksia lukuunottamatta vähennyskelpoisia. Hallitus ennakoii veropohjan ja vähennysjärjestelmän laajentamisen keventävän yritystoiminnan kustannuksia liikevaihtoverojärjestelmään verrattuna noin 8,2 miljardilla markalla vuodessa.

EU-maissa arvonlisävero kannetaan ja maksetaan määränpäämaassa eli siellä, missä tavara kulutetaan. Tämän mukaisesti tavaroiden myynti kotimaassa on paikallisen arvonlisäveron alaista, mutta vienti on vapautettu verosta. Vastaavasti maahantuonti on verollista. Arvonlisävero ei kertaannu. Kertaantuminen on poistettu tuotantopanoshankintoihin sisältyvän veron vähennysmenettelyn avulla. Tuotantopanokset ostetaan verollisina, mutta ostaja saa vähentää ostohintoihin sisältyvän veron. Näin tuotantopanoksesta maksettu vero poistuu kokonaan, eikä välitöntä piilevää veroa muodostu. Ulkomaille myynnin verottomuus yhdessä maahantuonnin verollisuuden kanssa toteuttaa sen, että tavaroiden myynti verotetaan kulutusmaassa.

EU:n jäsenmaiden välisessä kaupassa myyjä voi myydä toisen maan arvonlisäverovelvolliselle tavaraa ilman veroa, jos ostajalla on voimassa oleva arvonlisäverotunnus (ALV- tai VAT-tunnus). Ostaja maksaa hankinnastaan oman maan arvonlisäveron, ja jos tavara tulee käytettäväksi liiketoiminnassa, voidaan arvonlisäverovähennys tehdä samanaikaisesti. Myyntilaskuihin on merkittävä sekä ostajan että myyjän ALV-tunnus, jotta lasku olisi yhteisökaupassa pätevä. Muuten myynti katsotaan verolliseksi ja verotetaan myyjän maassa sovellettavalla verokannalla.

⁶⁶ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. 1995.

ALV-tunnuksia käytetään yhteisökaupoissa myös väärin. Räikein esimerkki tästä on ns. karusellikauppa, jossa tavara kulkee jäsenmaiden välillä ilman arvonlisäveroa. Kuvioon kuuluvat tekaistut kaupat. Niiden jälkeen haetaan ennakonpalautusta jäsenmaassa, jossa on korkea verokanta. Perusteena käytetään myyntiä toiseen jäsenmaahan, jolloin normaalissa tapauksessa onkin enakkopalautuksen mahdollisuus. Suomessa karuselli-kaupan kohteina ovat olleet esimerkiksi kulta ja matkapuhelimet (Lahtinen 1997).

Arvonlisäverotukseen on rakennettu yritysten välisen liiketoiminnan ristikontrolliin perustuva valvontajärjestelmä. Verollisen tavarat tai palvelun ostaja, joka on itse arvonlisäverovelvollinen, saa omasta arvonlisäverostaan vähentää ostamiinsa tavaroihin tai palveluihin sisältyvän arvonlisäveron. Edellytyksenä on tavarat tai palvelun luovuttajan tosite, jossa verovelvollisuus ja vähennettävän veron määrä on yksilöity.

Järjestelmän väärinkäyttö pelkkien tekaistujen tositteiden avulla on luonut verorikollisuuden, jonka laajuudeksi on arvioitu satoja miljoonia markkoja vuosittain. Pahimmassa tapauksessa huijari tekee kuukausittain arvonlisäveroilmoituksen, merkitsee siinä verollisen myynnin nollaksi ja verolliseksi luokitellun tavarat ostot huomattavan suuriksi. "Ostamistaan" tavaroista hän sitten tekee vähennyksen. Vähennys on 18 prosenttia väitetystä ostoista, ja palautus maksetaan suoraan rahana kuukausi-ilmoituksen perusteella. Petos paljastuu yleensä vasta paljon myöhemmin.⁶⁷

Niissäkään tapauksissa, joissa myyjäosapuoli on olemassa, ristikontrolli ei käytännössä ole aukoton. Harmaan talouden selvitystyöryhmän mukaan arvonlisäverouudistus kasvatti sellaisten tilanteiden riskiä, joissa tavarat tai palvelun ostaja vähentää veroa, jota myyjä ei ole suorittanut eikä suorita. Näitä tilanteita voi syntyä silloin, kun

- myyjä jättää osan tuloistaan kirjanpidon ulkopuolelle
- myyjä on alv-rekisterissä, mutta ilmoittautuu lepääväksi
- myyjä ilmoittautuu totuudenvastaisesti alv-velvolliseksi ostajalle tai
- myyjä toimii kertakäyttöperiaatteella aikomattakaan suorittaa veroja.

Ostajan vähennysoikeuden katsotaan yleensä olevan riippumaton siitä, onko myyjä itse maksanut veronsa, kunhan tämä vain on ollut merkittynä liikevaihtovero- tai arvonlisäverovelvolliseksi. Harmaan talouden selvitystyöryhmä arvioi tämän sinänsä lakiin perustuvan käytännön tarjoavan veronsaajien ja elinkeinoelämän kilpailutilanteen kannalta kohtuuttoman suuria väärinkäytösmahdollisuuksia. Työryhmän mielestä arvonlisäverolakiin tulisikin lisätä säännökset, joiden nojalla olennaisiin veronmaksu- tai muihin laiminlyönteihin syyllistynyt verovelvollinen voitaisiin poistaa arvonlisäverovelvollisten rekisteristä siten, että hänen verovelvollisuutensa suoraan kuluttajille tapahtuvassa myynissä säilyisi. Järjestelmä, jossa velvollisuuten-

⁶⁷ Olli Herrala, Arvonlisäverohuijauksiin uppoaa satoja miljoonia. Kauppalehti 27.2.1995.

sa olennaisesti laiminlyönyt verovelvollinen voidaan poistaa rekisteristä, on käytössä ennakoperintärekisterissä.

Verohallituksen työryhmä jakoi tammikuun 1997 lopussa valmistuneessa mietinnössään arvonlisäveron vähennyksiin ja palautuksiin liittyvät väärinkäytöslajit tavanomaisiin petoksiin, suunniteltuihin konkursseihin ja tekaistuihin maastavienteihin.⁶⁸ Ongelmallisiksi on työryhmän mukaan verovalvonnan yhteydessä koettu arvonlisäverorekisteristä puuttuvat yrittäjät sekä yrittäjät, jotka ovat rekisterissä, mutta laiminlyövät veron maksun ja muutkin velvoitteensa ja hakeutuvat konkurssiin perustaakseen uuden yrityksen samoin tarkoituksin. Ennakkopalautushakemuksia tehtiin työryhmän tietojen mukaan vuonna 1995 yli 33 000, ja niiden perusteella maksettiin arvonlisäveroa takaisin yhteensä lähes 22 miljardia markkaa. Palautusten määrä on siis varsin suuri. Periaatteessa kaikki ennakkopalautushakemukset käsitellään lisäksi kiireellisinä.

Valvonnan tehostamiseksi työryhmä esitti, että verovelvollinen, jolla ei ole toimintaa, poistetaan rekisteristä kunnes toiminta jatkuu. Jos verovelvollinen "ei-toimintaa"-ilmoituksesta huolimatta harjoittaa verollista toimintaa, häntä ei poisteta rekisteristä, vaan tehostetaan valvonta- ja perintätoimia. Koska arvonlisäveron palautushakemukset ovat verohallinnon kannalta ilmeinen riskialue, kaikkien hakemusten tulisi työryhmän mielestä läpäistä tietty yhdenmukainen perustarkastus. Työryhmä esitti myös toimenpidelistaa, jonka avulla palautusten valvonta muodostettaisiin rutiiniksi. Verovelvollisuutta osoittava merkintä "ALV rek." sekä liike- ja yhteisötunnus tulisi työryhmän mielestä vaatia verovelvollisten välisiä liiketoimia koskeviin asiakirjoihin. Lakiin esitettiin muutosta myös siitä, että lääninverovirasto voi vaatia asetettavaksi vakuuden ennakkopalautuksen maksamiselle.

Mm. Hollannissa käytössä olevaa käännettyä verovelvollisuutta tulisi työryhmän mukaan selvittää erikseen. Menetelmässä veron maksaminen siirretään tietyissä tilanteissa työn teettäjälle. Silloin esimerkiksi pääurakoitsija maksaa arvonlisäveron aliurakoitsijan myynnistä. Aliurakoitsija ilmoittaa veroilmoituksessaan siirrettyjen myyntien määrän. Aliurakoitsijan laskuun ei sisälly veroa, vaan maininta ko. verojärjestelystä. Pääurakoitsija ilmoittaa omassa veroilmoituksessaan siirrettyjen myyntien määrät sekä niihin sisältyvät maksettavat arvonlisäverot. Nämä maksettavat verot ovat pääurakoitsijalle vähennyskelpoisia yleisten vähennyssääntöjen mukaisesti. Näin pääurakoitsija välttyy arvonlisävero-osuuden rahoitukselta, ja verohallinto puolestaan varmistaa verojen kertymisen.

EU:n nykyistä arvonlisäverojärjestelmää pidetään väliaikaisena. Sen keskeinen periaate yhteisökaupassa on määränpäämaaperiaate. Lopullinen järjestelmä taas toimisi lähtömaaperiaatteen pohjalta, eli verot suoritettaisiin siellä, missä myynti tapahtuu. Vähennys tehtäisiin vastaanottavassa maassa.

⁶⁸ Arvonlisäveron palautuksiin ja vähennyksiin liittyvien väärinkäytösten ehkäiseminen. Työryhmän muistio. Verohallitus 31.1.1997.

Muutos poistaisi väärinkäytösten mahdollisuuksia etenkin yhteisökaupassa, mutta vaikuttaisi sitä kautta myös kotimaan menettelyihin (Lahtinen 1997).

Ennakkoperintärekisteri

Ennakkoperintä muuttui ratkaisevasti vuoden 1995 maaliskuun alussa. Aikaisemmin voimassa olleen ennakkoperintälain mukaan toimeksiantajan ennakkonpidätysvelvollisuus oli varsin laaja. Toimeksiantajan oli ennakkonpidätyksen toimittamisesta välttyäkseen itse selvitettävä, täyttikö työn suorittaja itsenäisen yrittäjän tunnusmerkit. Tarkistamistarvetta lisäsi se, että toimeksiantaja oli itse vastuussa työn suorittajalta toimittamatta jääneistä ennakkonpidätyksistä.

Muutos selkeytti palkan käsitettä verotuksessa ja ennakkonpidätyksen toimittamisvelvollisuutta. Lisäksi otettiin käyttöön ennakkoperintärekisteri. Harmaan talouden selvitystyöryhmän mielestä ennakkoperintälain uudistus muutti valvontaa eräissä asioissa huonompaan, eräissä parempaan suuntaan. Valvontaa vaikeuttaa palkan käsitteen ja siihen liittyvän pakollisen ennakkonpidätysvelvollisuuden kaventuminen. Muusta kuin palkkana pidettävästä työstä maksetusta korvauksesta on toimitettava ennakkonpidätys vain siinä tapauksessa, ettei saajaa ole merkitty ennakkoperintärekisteriin. Nyt työn teettäjä ja suorittaja voivat aikaisempaa vapaammin sopia keskenään siitä, tehdäänkö työ palkkasuhteessa, ja tuleeko siitä maksettu korvaus ennakkonpidätyksen ja siihen liittyvän ristikontrollin piiriin. Jos työn suorittajat haluavat hakeutua ennakkoperintärekisteriin, suurin osa nykyisistä palkan-saajille sivutoimesta maksetuista palkkioista ja osa päätoimen palkoista jää ennakkonpidätyksen ulkopuolelle ja saajan oman ilmoittamisaktiivisuuden varaan. Tällainen siirtymä saattaa olla kahden miljardin markan suuruinen.⁶⁹

Ennakkoperintärekisteriin merkitään se, joka harjoittaa tai todennäköisesti ryhtyy harjoittamaan elinkeinotoimintaa, josta saatu vastike ei ole palkkaa. Rekisteriin pääsy ei edellytä toiminnan harjoittamista vielä rekisteröintihetkellä, vaan pelkkä aikomus riittää. Toiminnalta ei myöskään edellytetä tiettyä laajuutta tai jatkuvuutta. Yrittäjätoiminnan aloittamisvaiheen helpottamiseksi asetettiin kynnys ennakkoperintärekisteriin pääsulle hyvin matalaksi.

Rekisteriin merkitylle annetaan rekisteriote, joka on voimassa otteeseen merkityn määräajan, enintään vuoden. Määräajan päättymisen yhteydessä verotoimisto tarkistaa, onko asiakas syytä poistaa rekisteristä. Poistamisperusteita ovat mm. olennaiset ilmoittamisvelvollisuuden, kirjanpidon, veronmaksun tai muiden verotukseen liittyvien velvoitteiden laiminlyönnit. Yritys voidaan poistaa rekisteristä myös, jos sen vastuuhenkilö on syyllistynyt laiminlyönteihin.

⁶⁹ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. 1995.

Ennakkoperintärekisteri palvelee harmaan talouden valvontaa pääasiassa kahdella tavalla. Ennakonpidätyksestä vapautumisen kytkeminen rekisteröintiin pakottaa toisille yrityksille palveluja myyvät rekisteröitymään. Tällöin heidän toimintansa tulee veroviranomaisten tietoon. Poistamismahdollisuus antaa verohallinnolle paremmat mahdollisuudet puuttua jatkuviin laiminlyönteihin syyllistyvien toimintaan. Rekisterillä on kuitenkin myös rajoituksensa. Se ei tuo rekisteriin merkityn tuloja veroviranomaisten tietoon, vaan niiden kontrolli edellyttää edelleen tarkastusta tai toimivaa tarkkailutietojärjestelmää. Rekisteristä poistaminen ei myöskään vaikuta niihin, jotka myyvät tavaroita tai palveluksia suoraan kuluttajille.

Rekisteröitymisen helppouden takia on pelätty, että harmaiden markkinoiden toimintamahdollisuudet lisääntyvät. Laiminlyönnit rekisteröityvät hitaasti, eivätkä viranomaiset voi ainakaan alkuvaiheessa riittävästi kontrolloida mahdollisten laiminlyöntien olemassaoloa. Harmaan talouden selvitystyöryhmä epäilikin muutoksen merkitsevän vakavaa riskiä erityisesti erilaisista sivutuloista ja tilapäistehtävistä saatujen palkkioiden siirtymisestä harmaan talouden piiriin. Ennakonpidätyksen piiriin tulevien suoritusten määrä voi olennaisesti supistua, mikäli suorituksen saajat hakeutuvat ennakkoperintärekisteriin.

Verohallinnossa ennakkoperintärekisterin aikaansaamista on kuitenkin pidetty merkittävänä uudistuksena. Verohallituksen mukaan rekisteri-otteesta oli syksyyn 1995 mennessä tullut yritysmaailman arvopaperi. Ennakoperintälain 6 §:n mukaisista suorituksista ei haluta toimittaa ennakonpidätyksiä. Siksi ei myöskään haluta käyttää sellaisen yrityksen palveluja, joka ei ole ennakkoperintärekisterissä. Tästä on verohallituksen mukaan ainakin joissakin tapauksissa ollut seurauksena, että yritys on maksanut verojäämiään päästäkseen rekisteriin. Rekisteriin pääsemistä voidaan tosin kiertää perustamalla uusi yritys, jolla ei ole laiminlyöntejä. Vuoden 1995 lopulla rakenteilla ollut suhdetietojärjestelmä (SUTI) kuitenkin helpotti henkilöiden ja yritysten välisten kontaktien seurantaa.⁷⁰

Lipposen hallitus lupasi talousrikosten torjuntaohjelmassa, että velvollisuutta tarkkailuilmoituksen antamiseen laajennetaan niin, että se koskee useampia ennakonpidätyksen ulkopuolelle jääviä tuloryhmiä. Velvollisuutta laajennettiin jonkin verran verohallituksen syksyllä 1996 antamalla päätöksellä.⁷¹

Tasekaupat

Lainvalmisteluun on kaivattu vaikutuksia ja väärinkäyttömahdollisuuksia kartoittavia riskianalyysseja ennen lakien lopullista hyväksymistä. Verolaeilla

⁷⁰ Verosaatavien perintä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/95.

⁷¹ Markku Hirvonen, haastattelu 7.2.1997.

joudutaan usein reagoimaan nopeastikin muuttuviin taloudellisiin ilmiöihin, joiden kaikki piirteet eivät ole tiedossa silloin, kun laki annetaan. Samaan aikaan verovelvollisten keskuudessa alkaa verosuunnittelu, joka voi tuoda mukanaan sellaisia veronvälttämistapoja, joita oli lähes mahdoton kuvitellaakaan lainvalmistelun yhteydessä. Tällaisesta tilanteesta oli valtiovarainministeriön mielestä kyse ns. tasekauppojen yhteydessä.⁷²

Lailla yhtiöveron hyvityksestä oli tarkoitus poistaa osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan kahdenkertainen verotus ja toteuttaa yhdenkertainen verotus. Osinkona jaettuun voittoon kohdistuva yhtiön vero hyvitetään osingonsaajalle. Näin alettiin menetellä osinkoa jakavan kotimaisen osakeyhtiön ja suomalaisen osingonsaajan valtion ja kunnallisverotuksessa.⁷³ Osingonsaaja sai hyvityksen yhtiön maksamasta verosta, jotta kahdenkertainen verotus vältetään. Osingonsaajan veron määrän ylittävä yhtiöveron hyvitys palautettiin osingonsaajalle, jos hänelle tulon perusteella määrättävä vero oli pienempi kuin osinkoon liittyvä yhtiöveron hyvitys.⁷⁴

Järjestelmä johti nopeasti väärinkäytöksiin, joissa osingot kanavoitiin samaan intressipiiriin kuuluvalla tappiolliselle yhtiölle. Tappiollinen yhtiö sai hyvityksen veronpalautuksena, vaikka osinkoa jakava yhtiö ei aikonutkaan suorittaa verojaan. Sekä osinkoa jakanut että sitä saanut yhtiö haettiin konkurssiin. Osingonsaaja ei joutunut verovastuuseen, koska veronpalautus ehdittiin maksaa ennen kuin osinkoa jakava yhtiö oli haettu konkurssiin.

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä oli jäänyt puuttumaan sääntely, joka aina turvaisi sen, että osinkoa maksava yhtiö myös suorittaa sille maksuunpannut verot. Lain 12 §:n nojalla voitiin puuttua selviin väärinkäytöksiin. Osingonsaaja voi pykälän nojalla joutua vastuuseen yhtiön verosta, jos on ilmeistä, että osingonjaosta on päätetty olosuhteissa, "joissa on ollut syytä olettaa, että yhtiö ei maksa verojaan". Pykälän sanamuoto kuitenkin edellytti, että osinkoa jakava yhtiö on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin. Käytännössä tämä edellytys esti selviin väärinkäytöstilanteisiin puuttumisen ajoissa, koska yhtiötä ei ollut vielä silloin asetettu selvitystilaan tai konkurssiin, kun osingonsaaja sai hyvityksen.⁷⁵

Väärinkäytösmahdollisuus oli tiedossa lakia säädettäessä. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmätyöryhmä totesi vaaroista näin: "Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä avaa ... mahdollisuuksia järjestelyihin, joilla osingonsaajille myönnettäviä hyvityksiä voidaan tahallisesti ja suunnitelmallisesti käyttää hyväksi yhtiön veronmaksun laiminlyönnin yhteydessä."⁷⁶

⁷² Talousrikostorjunta viranomaistoiminnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 17/95.

⁷³ HE 112/1988 vp. Laki 1232/88.

⁷⁴ VaVM 41/1993.

⁷⁵ VaVM 78/1992.

Työryhmä viittasi yritysverotuksen uudistamistoimikunnan muistioon, jossa myös oli mietitty keinoja estää sellaiset tilanteet, joissa osakeyhtiö maksaisi suuren osingon tappiolliseksi muokatulle ja samaan etupiiriin kuuluvalla toisella osakeyhtiöllä ja jättäisi omat veronsa maksamatta. Toimikunta oli ehdottanut, että verohyvitys voitaisiin maksaa rahassa eli veronpalautuksena vain luonnollisille henkilöille. Yhtiö voisi kuitenkin lukea hyvittämättä jääneen osinkotulon tappiontasauslain mukaan vahvistettavaan tappioon, jolloin osingon saanut yhtiö ei kärsisi menetystä verovuoden tappiollisuuden vuoksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluyksikkö taas oli muistiossaan esittänyt kaksi ratkaisumallia. Hyvitys voitaisiin periä osingonsaajalta takaisin, jos osoittautuu, ettei yhtiö maksa verojaan. Toisena vaihtoehtona olisi asettaa osingonsaaja vastuuseen yhtiön verosta hänen saamansa hyvityksen määrään asti. Kaikissa esitetyissä malleissa todettiin olevan ongelmia, eikä lopputulos sitten pystynytkään estämään laajamittaisia väärinkäytöksiä.

Vuoden 1991 verotuksen valmistuminen syksyllä 1992 osoitti ongelman laajuuden: satojen miljoonien markkojen veronpalautusten todettiin menneen tasekaupoilla epäilyttäviin kohteisiin. Maksatukset keskeytettiin hallinnollisella päätöksellä, ja eduskunta muutti lakia.⁷⁷ Uuden lain mukaan yhtiöveron hyvitystä ei enää palauteta rahassa, jos osingonsaajana on yhteisö, vaan sen voi vähentää viitenä seuraavana vuonna yhtiön verotuksessa. Myös yhtiöön kertyneiden veroylijäämien käyttö kiellettiin tapauksissa, joissa yli 50 prosenttia yhtiön osakekannasta vaihtaa omistajaa. Käytännössä omistajanvaihdokseen liittyviä rajoituksia oli kierretty runsaasti järjestämällä omistus välilliseksi, jolloin yhtiön tosiasiallinen omistajanvaihdos oli voitu hoitaa väliin sijoitetun omistajayhtiön myynnillä.

Rakennusala

Rakennusala pidetään yleisesti toimialana, jossa harmaan talouden osuus on merkittävä. Alan piilotalouden takia yhteiskunnalta jää vuosittain saamatta arviolta parin miljardin markan vero- ja maksutulot. Piilotalouden suhteellisen osuuden arvioidaan kasvaneen kaksinkertaiseksi rakentamisen määrän jyrkän pudotuksen jälkeen. Alan laajan piilotalouden syinä on pidetty mm. ylikireän kilpailutilanteen aiheuttamaa alhaista urakkahintatasoa, korkeita välillisiä työvoimakustannuksia ja vähäistä kiinnijoutumisriskiä. Piilotalouden seurauksena kilpailu vääristyy, ja terveillä periaatteilla toimivien yritysten mahdollisuudet kannattavaan liiketoimintaan ja toiminnan kehittämiseen pysyvät heikkoina tai romuttuvat kokonaan.⁷⁸

⁷⁶ Yhtiöveron hyvitysjärjestelmätyöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1988:VM 15.

⁷⁷ HE 64/95.

⁷⁸ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. 1995.

Harmaan talouden selvitystyöryhmä piti tärkeänä jyrkkien suhdannevaihteluiden lieventämistä. Suhdannehuiput vetävät alalle uusia yrittäjiä, joiden vastuunkantokyky ja -halu on heikko. Matalasuhdanteessa taas ylikireä kilpailutilanne lisää harmaan talouden ongelmia. Työryhmä vaati myös rakennushankkeiden osapuolten valintamenettelyn kehittämistä. Oli luotava ja otettava käyttöön systemaattinen menettely urakoitsijoiden ja alihankkijoiden pätevyyden toteamiseksi.

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä esitti vuonna 1983 työnantajavastuun laajentamista siten, että työvoimanvuokraustilanteissa pääurakoitsija vastaisi yhteisvastuullisesti aliurakoitsijan kanssa veroennakoista ja työnantajasuorituksista. Myöhemmin työntekijäliitto on työehtosopimusneuvotteluissa vaatinut, että pääurakoitsija yleensäkin vastaisi työnantajamaksujen suorittamisesta. Tämän on arveltu pakottavan pääurakoitsijoita valvomaan tehokkaasti aliurakoitsijoiden maksumenettelyä. Työnantajapuoli on kuitenkin katsonut vaatimuksen hyväksyttävien oikeusperiaatteiden vastaiseksi.⁷⁹

Rakennusala on kuitenkin ominkin toimenpitein pyrkinyt torjumaan harmaita markkinoita ja tervehdyttämään kilpailua. Rakennusteollisuuden Keskusliitto on 1980-luvulta alkaen kehottanut jäsenliikkeitään suosimaan järjestäytyneitä aliurakoitsijoita. Vuoden 1993 alussa se esitti suurimmille rakennuttajille, että rakennuttajat ja tilaajina toimivat pääurakoitsijat lisäisivät verojäämätodistus- ja LEL-todistusvaatimuksen tarjouspyyntökirjeisiinsä.

Lokakuussa 1993 Suomen Rakennuttajaliitto, Rakennusteollisuuden Keskusliitto ja Suomen Sähköurakoitsijaliitto jäsenliittoineen sopivat, että uusien urakoiden yhteydessä urakkaohjelmassa vaaditaan selvitys verojen, ennakonpidätystilitysten, sosiaaliturvamaksujen ja eläkemaksujen täyttämisestä. Samalla todettiin, että näiden työnantajavelvoitteiden laiminlyönti on yleisten sopimusehtojen mukainen pätevä syy olla hyväksymättä urakoitsijaa tai alihankkijaa.

Määräys yhteiskunnallisten velvoitteiden tarkistamisesta on sisällytetty myös arava-asetukseen ja valtioneuvoston päätökseen kunnallisesta infrastruktuuriavustuksesta. Aravalainoitettujen hankkeiden osalta rakennusalan järjestöjen sopimusta on noudatettu toukokuusta 1994 alkaen. Maaliskuusta 1995 lähtien ovat olleet voimassa ympäristöministeriön antamat määräykset ja ohjeet, jotka koskevat valtion tukemaa asuntorakentamista. Määräyksissä ja ohjeissa korostetaan, että niin lainansaajan kuin hankkeen muidenkin osapuolien tulee täyttää asianmukaisesti yhteiskunnalliset velvoitteensa.⁸⁰

Valtion rakennuttajat ovat 1980-luvulta lähtien antaneet ohjeita pyytää luottotiedot ja verojäämätodistus halvimman tarjouksen tehneestä

⁷⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio: Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Toiminnantarkastus 15.5.1995.

⁸⁰ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. 1995.

urakoitsijasta ennen urakoitsijan valintaa. Rakennushallitus ja tielaitos ovat tiukentaneet käytäntöjään rakennusalan liittojen lokakuussa 1993 tekemän sopimuksen jälkeen.

Sopimuksella on arvioitu olleen ehkäisevää vaikutusta epäterveillä periaatteilla toimivien yritysten töiden saantiin. Useissa tapauksissa maksut laiminlyönyt yritys on eläke- ja verovaatimuksen takia maksanut laiminlyönnit tai tehnyt niitä koskevan maksusopimuksen. Urakkakilpailuissa on myös pystytty torjumaan sellaisia tarjouksia, jotka ovat perustuneet yhteiskunnallisten velvoitteiden laiminlyöntiin.

Menettelyssä on todettu myös puutteita ja epäkohtia, jotka ovat vähentäneet verojäämätodistusten merkitystä harmaan talouden torjunnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan todistukset ovat olleet sisällöltään epäyhtenäisiä ja vaikeaselkoisia. Harmaan talouden harjoittaja on voinut pyytää verojäämätodistuksen vain yhtä sellaista lääniä koskevaksi, jossa hänellä ei ole ollut verojäämiä, vaikka muissa lääneissä on ollut. Todistuksissa ei myöskään ole näkynyt yrittäjän tai vastuuhenkilön aikaisempi yritys- ja verohistoria, joten uuden yrityksen nimissä urakoitsija on voinut saada verojäämistä puhtaan todistuksen. Todistus on myös koskenut vain yhtä ajankohtaa, ja se on pyydetty vain yhden kerran työn alussa, joten puhtaan todistuksen saannin jälkeen on ollut mahdollista jättää verot maksamatta seuraavan työn alkuun saakka. Yhtiön toiminta voi olla suunniteltu niin, että sillä on palveluksessaan vain yksi henkilö ja toiminta perustuu töiden siirtämiseen saman yrittäjän muille yhtiöille, jolloin yhden henkilön yhtiön verot on maksettu ja saatu tästä puhdas verojäämätodistus.⁸¹

Tarkastusviraston mukaan verohallinto on panostanut ennaltaehkäisyyn eli tiedotukseen ja neuvontaan aika vähän. Ainakin osa rakennusosalalla toimivista harmaan talouden työn teettäjistä ja pienyrittäjistä on valinnut kielletyn menettelyn osittain siksi, että verojen ja muiden yhteiskunnallisten maksujen maksaminen on kovin monimutkaista ja erityistä perehtymistä vaativaa.

Syksyllä 1996 rakennusalan harmaasta taloudesta keskusteltiin eduskunnassa. Keskustelussa epäiltiin, että verojen ja sosiaaliturvamaksujen varmistaminen ei aina riitä, koska verottaja ei voi tietää, paljonko henkilökuntaa jollakin aliurakoitsijalla todellisuudessa on. Tehokkaampana keinona pidettiin ns. työmaapassia: jokaiselta työmaalla työskentelevältä, olipa hän kenen palveluksessa tahansa, vaaditaan työmaapassi, josta käy ilmi hänen nimensä ja työnantajansa. Järjestelmään kuuluu myös kulunvalvonta, jonka avulla pidetään kirjaa siitä, minä päivinä kukin työntekijä työmaalla on. Verottaja voi saada kopion listoista tarkistaakseen, minä päivinä työntekijä on työskennellyt työmaalla. Eduskuntakeskustelussa kokemuksia pidettiin hyvinä, mutta niin kauan kuin työmaapassijärjestelmä on vapaaehtoinen,

⁸¹ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio: Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Toiminnantarkastus 15.5.1995.

maksujaan laiminlyövä yritys voi edelleen saada markkinoilla kilpailuetua. Siksi haluttiin työmaapassi pakolliseksi ainakin rakennusalalla ja mahdollisesti joillakin muilla aloilla, esimerkiksi ravintoloissa.⁸²

Ministeri Alho viittasi vastauksessaan Rakennusteollisuuden Keskusliiton hallituksen päätökseen 9.5.1996, jonka mukaan liiton jäsenet ottavat käyttöönsä rakennustyömaan työntekijäkohtaiset kulkuluvat. Tarkoitus on, että se edellytetään myös aliurakoitsijoiden palveluksessa olevilta. Kulkuluvasta selviää sekä henkilöllisyys että työnantaja. Luvan tiedot ja lupakortin numero merkitään työmaan työntekijäluetteloon. Kun lupaa ei enää tarvita, se tulee ohjeen mukaan ottaa pois ja tehdä tätä koskeva merkintä työntekijäluetteloon. Liiton päätös ei velvoita muita kuin jäseniä, joten kulkuluvasta ei tule koko rakennusalaan kattava. Alho korosti, ettei luvasta vielä ole käytännön kokemuksia, eikä verohallinto vielä tiedä, kuinka merkittävää apua siitä saadaan verotarkastuksiin. Hallitus haluaa ensin saada tietoa esimerkiksi rakennusalan vapaaehtoisen kulkulupakäytännön toimivuudesta. Vasta sen jälkeen tulee harkittavaksi, olisiko järjestelmä säädettävä pakolliseksi rakennus- tai jollakin muulla alalla.⁸³

Rakennusala on joka tapauksessa etsinyt sisäisiä keinoja harmaan talouden toimintamahdollisuuksien vähentämiseksi. Harmaan talouden selvitystyöryhmä suositti samantyyppisiä keinoja myös muille aloille yritysten hankkiessa palveluja tai tavaroita muilta yrityksiltä. Työryhmän mielestä sopimuskumppanin julkisen luotettavuuden tarkistamisen pitäisi muodostua rutiininomaiseksi toimenpiteeksi yritysten välisessä kanssakäymisessä. Erityisesti julkisen sektorin tulisi huolehtia siitä, että sen käyttämät aliurakoitsijat sekä tavaroiden ja palvelusten toimittajat ovat täyttäneet yhteiskunnalliset velvoitteensa.

Tarkistusmenettelyn tulisi toimiakseen kuitenkin olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Rakennusalalla verojäämä- ja eläkemaksutodistusten vaatiminen on järjestäytyneiden yritysten piirissä käynnistynyt melko hyvin ehkä siksi, että alan tarjous-, kilpailu- ja sopimusmenettelyt ovat suhteellisen vakiintuneita. Useimmilla muilla aloilla vastaavan menettelytavan löytäminen on vaikeampaa. Työryhmä totesi, että todistukset eläkemaksujen maksamisesta eivät sovellu käytettäväksi LEL-alojen ulkopuolella, minkä vuoksi yrityksen yhteiskuntakelpoisuuden toteaminen jää veroviranomaisten todistuksen varaan. Verojäämätodistus taas on käytännössä melko raskas menettely. Työryhmän mielestä merkintä ennakkoperintärekisteriin voisi korvata verojäämätodistukset elinkeinoelämän sisään rakennetun kontrollin välineinä. Tämä edellyttää kuitenkin, että rekisterin valvonta saadaan reaaliaikaiseksi ja että se kattaa myös yritysten vastuuhenkilöiden laiminlyönnit.

⁸² KK 653/1996.

⁸³ Ministeri Arja Alhon vastaus, 18.10.96.

Yhteiskunnallisten velvoitteiden tarkistamiselle näyttäisi olevan tarvetta monillakin aloilla. Valtiovarainministeriön mukaan merkittävästi harmaata taloutta sisältäviä toimialoja ovat rakennusalan lisäksi mm. ravintola-ala, metalliteollisuuden aliurakointi, autokorjaamotoiminta, maantiekuljetukset, kampaamotoiminta ja eräät kaupan alat. "Täysin puhtaita aloja tuskin löytyy", ministeriö totesi lausunnossaan asiaa koskeneesta eduskuntakyselystä.⁸⁴ Ylivoimaisesti suurin ja haittavaikutuksiltaan vaarallisin osa harmaasta taloudesta on yritystoimintaa tai liittyy siihen. Erityisesti tämäntyyppinen toiminta haittaa rehellistä yritystoimintaa ja omaa ammattimaisen talousrikollisuuden piirteitä, ministeriön vero-osasto arvioi.

Lausunnossa todettiin, että harmaan talouden torjuntahankkeissa on voitu hyödyntää uusia tiedonsaantisäännöksiä. Valvontatietoa oli kerätty mm. rakennusten korjausavustusurakoista, tuotevalvontakeskuksen anniskeluluvista ja alkoholin myyntitiedoista, palvelupuhelimien laskutuksesta ja lehti-ilmoituksista. Oli myös valmistunut atk-sovellus, joka on tarkoitettu valvontatiedoissa esiintyvien yritysten tunnistamiseen, tiedon seulontaan ja potentiaalisten harmaan talouden harjoittajien etsimiseen. Ministeriön vero-osasto kertoi vuonna 1995 harmaan talouden torjuntaprojektissa tarkastetun 969 yritystä. Niistä ilman jälkitoimenpiteitä selvisi 55. Varsinaisia tarkastuskuja tehtiin 84 yritykseen, näistä osa yhteistyössä poliisin ja joitakin myös tullin kanssa. Tarkastettujen yritysten kirjanpidoista lähes puolet oli laiminlyöty, hävitetty tai epäluotettavia. Tarkastuksilla löytyi salattua yritystuloa 310 miljoonaa markkaa, pimeästi maksettuja palkkoja 170 miljoonaa markkaa ja yritysten omistajille jaettua peiteltyä osinkoa 160 miljoonaa markkaa. Maksuunpantuina veroina, korotuksina ja viivästysseuraamuksina tämä vastaa noin 420 miljoonaa markkaa. Lisäksi tehtiin yli 500 rikosilmoitusta kirjanpito- ja verorikoksista sekä 265 ilmoitusta työttömyysturvan väärinkäytöksistä. "Vuoden aikana verotarkastuksilla paljastetun harmaan talouden määrä (640 mmk) on noin 3 prosenttia harmaan talouden 20 miljardiksi markaksi arvioidusta vuotuisesta kokonaismäärästä", lausunnossa todettiin.

Verokeidasvaltioiden hyväksikäyttö

Yritysverojärjestelmien erilaisuus vääristää kansainvälistä kilpailua ja vähentää verojärjestelmien neutraaliutta. Järjestelmien erilaisuus aiheuttaa ongelmia maailmassa, jossa yritykset ovat monikansallisia ja jossa pyritään vapaaseen pääoman, palveluiden ja teknologian siirtymiseen valtiosta toiseen. Seuraus on se, että verovelvolliset pyrkivät siirtämään tuloa ankaran verotuksen piiristä lievemmän verokohtelun piiriin, esimerkiksi toiseen valtioon. Tulon varastoiminen ns. verokeidasvaltiossa sijaitsevaan

⁸⁴ VM:n vero-osaston lausunto 13.6.96 Sulo Aittoniemen kirjallisesta kysymyksestä 450/1996.

väliyhtiöön asuinvaltion veronsaajan ulottumattomiin on eräs kansainvälisen veropaon muoto (Äimä 1994).

Kansainväliset järjestelyt verovelvollisten tulojen saamiseksi verotuksen ulkopuolelle ovat lisääntyneet voimakkaasti. Erityisesti omaisuuden siirtäminen verokeidasvaltioissa rekisteröityjen yhtiöiden nimiin on yleistynyt. Verokeitaat ovat valtioita, joissa on matala tai nolla-verokanta, jotka tarjoavat riittävän pankki- ja liikesalaisuuden, ja joiden kanssa – esimerkiksi meikäläisestä näkökulmasta – Suomella ei ole verosopimusta, joka mahdollistaisi tietojen saannin näistä valtioista.

Verokeitaiden arvioidaan hyötynneen yleismaailmallisesta laskusuhdanteesta, koska kansainvälinen liikkuva pääoma on hakeutunut verokeitaisiin uutta nousukautta odottamaan. Verohallituksen tietojen mukaan verokeidasvaltioissa rekisteröidyille yhtiöille on siirretty parin viime vuoden aikana useiden satojen miljoonien markkojen arvosta kiinteistöjä, asunto-osakkeita ja arvopapereita. Harmaantalouden selvitystyöryhmän mukaan taustalla arvellaan olevan paitsi pyrkimys saada vuokratulot ja myyntivoitot Suomessa verotuksen ulkopuolelle, myös halu siirtää omaisuutta velkojien ulottumattomiin.

Väliyhtiöt ovat matalan verotuksen valtioon perustettuja holding-yhtiö-tyyppisiä yhtiöitä, joilla ei ole omaa tuotannollista toimintaa. Tuloa voidaan varastoida yhtiöön asuinvaltion verottajan ulottumattomiin. Väliyhtiöön varastoidut tulot ovat suojattuja verovelvollisen asuinvaltion verotukselta, koska väliyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö sen rekisteröintivaltion lainsäädännön mukaan. Väliyhtiöitä voidaan pitää tytäryhtiöinä, joita perustetaan emoyhtiön tai muun sijoittajan asuinvaltion verotuksen välttämiseksi ja joita käytetään tulon varastointiin matalan verotuksen maihin. Kyse on veropaosta, koska tuloa ei kotiuteta verokeitaasta verovelvollisen asuin- ja lähdevaltioon. Väliyhtiöiden hyväksikäytön tarkoituksena on minimoida konsernin verorasitusta ja maksimoida verotuksen toimittamisen jälkeistä voittoa. Verotuksellisten etujen lisäksi väliyhtiöitä perustetaan verokeidasvaltioihin Äimän (1994) mukaan monista muista syistä, mm. joustavan työ- ja yhtiölainsäädännön vuoksi.

Harmaan talouden selvitystyöryhmä arvioi verokeidasvaltioihin perustettujen yhtiöiden käytön Suomesta saatujen liike-, palkka- ja pääomatulojen kanavoimiseen verotuksen ulkopuolelle lisääntyneen viime vuosina räjähdysmäisesti. Työryhmä uskoi kehityksen entisestään nopeutuvan, mikäli Suomen yhtiö- ja konkurssilainsäädäntöä sekä konkurssien valvontaa onnistutaan kehittämään väärinkäytöksiä ehkäisevään suuntaan.

Verokeidasvaltioiden hyväksikäyttöä on pyritty rajoittamaan vuoden 1995 alussa voimaan tulleen väliyhtiölainsäädännön avulla.⁸⁵ Laki mahdollistaa ulkomaisen yhtiön suomalaisen osakkaan verottamisen yhtiön tulosta siinäkin tapauksessa, että tuloa ei nosteta yhtiöstä. Väliyhtiölainsäädäntöä ei sovelleta niihin maihin, joiden kanssa Suomella on sopimus kaksinkertaisen

⁸⁵ HE 155/1994 vp. Laki 1217/94.

verotuksen estämisestä ja joiden yhteisöverokannan katsotaan olevan Suomen verotusta vastaava.

Väliyhtiölainsäädäntöä voidaan soveltaa vain silloin, kun ulkomaisen yhtiön suomalainen omistuspohja on selvitetty. Käytännössä todellinen omistuspohja voidaan hävittää pitkien omistusketjujen, bulvaaniyhtiöiden tai erimuotoisten säätiöiden taakse, harmaan talouden selvitystyöryhmä huomautti. Työryhmä esitti väliyhtiölakiin säännöstä, joka siirtäisi väliyhtiölain tarkoittamissa valtioissa sijaitsevien yhtiöiden kanssa liikesuhteessa olleelle näyttövelvollisuuden siitä, että liiketoimiin liittyvät verotukselliset järjestelyt vastaavat todellisuutta. Samaa esitettiin Lipposen hallituksen talousrikollisuuden torjuntaohjelmassa.⁸⁶

Ongelma tunnetaan muuallakin. OECD:ssä on meneillään hanke, jolla pyritään vähentämään verokeidasvaltioiden aiheuttamia haitallisuuksia. Järjestön selvitysten mukaan verokeitaiden hyväksikäyttö on lisääntynyt kaikkien verovelvollisten keskuudessa kaikissa teollisuusmaissa. Ongelman suuruutta on kuitenkin erittäin vaikeaa arvioida, koska tilastotietoja ei juuri ole saatavilla, eikä edes kiinteää verokeidasvaltion määritelmää ole olemassa.

4.3.2 Konkurssirikokset

Velkojiin kohdistuvien rikosten tarkastelussa on usein käsitelty tilaisuuspainotteisen rikostorjunnan keinoja, vaikka niitä ei välttämättä olekaan mielletty erityiseen rikosentorjuntateoriaan kuuluviksi toimenpiteiksi. Esimerkiksi yhtiöiden avulla tapahtuvaa keinottelua pohdittaessa ovat esillä olleet rikoksenteon vaikeuttamiseen liittyvät kysymykset. Ilmituloriskin lisäämistä on vaadittu puhuttaessa varsinkin varojen puutteessa rauenneiden konkurssien vähäisestä tutkinnasta. Rikoshyödyn minimoimiseen liittyvät seikat taas ovat olleet esillä vaadittaessa mm. takaisinsaantisäännösten tiukentamista.

Konkurssieihin uskotaan liittyvän runsaasti rikoksia, joista huomattava osaa jää paljastumatta. Tehottoman ja hajanaisen valvontajärjestelmän on katsottu muodostaneen rikoksia suosivan tekoympäristön (Aromaa 1994a).

Konkurssit jaetaan usein kolmeen ryhmään. Konkurssi voi olla maksukyvyttömyyden luonnollinen seuraus ilman, että siihen liittyy mitään velkojia loukkaavaa vilpillistä menettelyä. Joissakin tapauksissa taas velallinen konkurssin lähestyessä ryhtyy omaa varallisuusasemaansa turvatakseen erilaisiin laittomiin toimenpiteisiin. Kolmas ryhmä ovat sitten sellaisten yritysten konkurssit, joiden tarkoituksena on ollut alun alkaenkin vain keinottelu. Kuinka suuri osa konkurseista sijoittuu mihinkin edellä mainituista ryhmistä, on paljolti arvailujen varassa.⁸⁷

⁸⁶ Uutta väliyhtiölainsäädäntöä tarkastelleen Storträskin (1995) mukaan keinottelun torjunnassa on sekä Suomessa että Yhdysvalloissa päädytty erityisesti tiedonsaannin ongelmiin.

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä arvioi, että noin puoleen konkurssista liittyy vilpillistä menettelyä kirjanpidon osoittautuessa virheelliseksi. Pahimpina työryhmä piti varojen vähyysden takia rauenneita konkurssseja, joissa useimmiten jää kokonaan selvittämättä se, onko niissä ryhdytty toimenpiteisiin, jotka täyttävät vero- ja konkurssipetoksen tunnusmerkit.

Ongelmat olivat usein esillä 1980-luvulla vilkastuneessa talousrikoskeskustelussa. Keskusrikospoliisi painotti toistuvasti lainsäädännön ja valvonnan ongelmia. Se arvioi, että konkurssi- ja prosessioikeudellisen säännösten vanhentuneisuus ja puutteet johtavat yhä pahempaan konkurssirikosten ketjuuntumiseen. Konkurssirikoksiin liittyviä forumsäännöksiäkin KRP piti ongelmallisina.⁸⁸

Yhteiskunnan kannalta vakavimmat konkurssirikokset liittyivät keskusrikospoliisin mukaan tarkoitukselliseen konkurssilla keinotteluun. Tehokkain ennaltaehkäisevä vaikutus tätä vastaan olisi rauenneisiin konkursseihin liittyvän tutkinnan järjestämisellä. Tältä osin keskusrikospoliisi kiirehti konkurssilainsäädännön uusimista, samoin vuoden 1986 alusta voimassa olleen liiketoimintakiellon soveltamista vaadittiin tehostettavaksi.⁸⁹

Konkurssilainsäädännöstä

Myös eduskunnassa konkurssirikollisuuteen puututtiin lukuisissa aloitteissa ja kysymyksissä. Konkurssilainsäädännön kokonaisuudistusta kiirehdyttiin viitaten tietoihin, joiden mukaan yrityksiä on perustettu varattomien henkilöiden nimiin, konkurssit toteutettu niin täydellisinä, että ne ovat yleensä rauenneet, konkurssilainsäädäntö ei ole pystynyt enää vuosiin vastaamaan tehtävästään. Erilaisten hämäreäyrittäjien ja heidän neuvonantajiensä todettiin pystyvän räikeällä tavalla hyödyntämään konkurssilainsäädännön jälkeensä jääneisyyttä.

Erällä teollisuuden aloilla todettiin esiintyvän yrittäjiä, jotka päätyvät liiketoimissaan kerta toisensa jälkeen konkurssiin. Lakia pidettiin vanhentuneena, minkä takia konkurssien ja todennäköisesti myös konkurssirikosten määrän ennustettiin kasvavan. Pahimpana näissä eduskuntapuheen-vuoroissakin pidettiin sitä, ettei kukaan ole enää kiinnostunut varattomaksi

⁸⁷ Hakmanin (1993) tutkimat sata konkurssia jakaantuivat kuuteen luokkaan seuraavasti: "Ei väärinkäytöksiä" 10, "välipitämätön/epäonnistuja" 30, "pelastaja" 26, "pelastaja/laskelmoija" 13, "laskelmoija" 11, "laskelmoija/epäonnistunut" 10. Alun perin Hakmanin tarkoituksena oli jakaa konkurssit kolmeen ryhmään eli luonnollisiin konkurssseihin, niihin, joissa konkurssin alla on ryhdytty siirtämään varallisuutta itselle ja läheisille, sekä suunnitelmallisiin konkurssseihin. Jaon tekeminen osoittautui kuitenkin tällä perusteella mahdottomaksi.

⁸⁸ Keskusrikospoliisi. Vuosikertomus 1987.

⁸⁹ Keskusrikospoliisi. Vuosikertomus 1988.

todetun konkurssipesän valvonnasta.⁹⁰ Näkemyksissä heijastui vahvasti käsitys, että tekijät toimivat suunnitelmallisesti hyödyntääkseen tilaisuutta, jonka tarjoaa vanhentunut lainsäädäntö.

Vanhentunutta konkurssilainsäädäntöä olikin yritetty uudistaa jo pitemmän aikaa. Vuonna 1974 asetettiin konkurssioikeuden kehittämiskomitea. Sen laajassa mietinnössä käsiteltiin erityisesti konkurssimenettelyn uudistamisen periaatteita. Vuonna 1982 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan kokonaisuudistusta. Tarkoitus oli uudistaa konkurssilainsäädäntö useassa vaiheessa. Vuoden 1986 alusta tuli tähän liittyen voimaan liiketoimintakielto. Kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän jäsenille annettiin kuitenkin muita kiireellisiä valmistelutöitä, joten se ei voinut toimia alun perin suunnitellulla teholla. Oikeusministeriö joutuikin vuoden 1987 lopulla tarkistamaan työryhmän kokoonpanoa ja lisäämään työryhmän käytössä olleita valmisteluvoimavaroja. Samalla valmisteltiin toisessa ministeriön työryhmässä erillistä lakia takaisinsaannista konkurssipesään.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä laadittiin ehdotus uusiksi rangaistussäännöksiksi. Tutkintaa helpotettiin kirjanpitolain 38 §:n muutoksella, jolla korotettiin kirjanpitorikoksen rangaistusasteikko kahdeksi vuodeksi vankeutta sekä säädettiin rangaistavaksi mm. kirjanpidon laiminlyönti, hävittäminen ja kätkeminen.

Mm. eduskunnassa konkurssimenettelyn varsinaisena ongelmana pidettiin varojen puutteeseen rauenneiden konkurssien riittämätöntä tutkintaa. Keskusteluissa viitattiin Ruotsiin, jossa ulosottoviranomaiset eli kruununvoudit olivat vuodesta 1980 lähtien tutkineet kaikki varattomuuteen rauenneet konkurssit. Jos väärinkäytöksiä havaittiin, tapaukset annettiin poliisin tutkittavaksi. Myös Saksassa ja Englannissa viranomaiset tutkivat kaikki konkurssit. Oikeusministeri Matti Louekoski (8.9.1987 ja 29.1.1988) joutui toteamaan, ettei varojen puutteeseen rauenneita konkurssseja voitu voimavarojen vähäisyyden vuoksi tutkia riittävästi, vaikka niihin oli usein epäilty liittyvän konkurssirikoksia.

Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuoden 1991 alusta. Se sisälsi paitsi perinteisiä vaihdanta- ja omaisuusrikkoksia koskevat säännökset, myös julkista taloutta vastaan tehtyjä rikoksia, elinkeinorikoksia, velallisen rikoksia ja säännöstelyrikoksia koskevat rangaistussäännökset.

Konkurssirikosten nimi muuttui siis velallisen rikoksiksi. Uusien säännösten mukaan velallisen epärehellisyyden ja velkojansuosinnan rangaistavuus ei ole enää sidottu velallisen konkurssiin joutumiseen. Konkurssin yhteydessä todetut kirjanpidon laiminlyönnit rangaistiin aiemmin konkurssirikoksina, nyt niistä rangaistiin kirjanpitorikoksina. Aiemmin rangaistavista konkurssirikoksista vain osa tulee rangaistavaksi velallisen rikoksina. Esimerkiksi konkurssin viivyttämisellä, josta aiemmin tehtiin usein

⁹⁰ Ks. esim. TA 756/1989, KK 473/1987 ja KK 212/1987.

syytteitä, ei ole uudessa laissa suoranaista vastinetta, joskin se voi joissakin tapauksissa tulla rangaistavaksi velallisen epärehellisyytenä.⁹¹

Konkurssien määrästä

Konkurssien määrä oli Suomessa pysynyt suhteellisen vakaana 1950-luvulta aina 1980-luvun puoliväliin asti. Tuolloin määrä nousi yli kahden tuhannen ja lisääntyi sen jälkeen nopeasti. 1990-luvun alun lamavuosina konkurssreja oli jopa yli 7 000 vuodessa. Kari Takalan mukaan (1992) konkurssien määrän kasvuun vaikutti myös yritysten määrän nopea kasvu. Esimerkiksi osakeyhtiöiden määrä kaksinkertaistui vuosina 1986–1991.

Poliisin tietoon tulleiden konkurssirikosten määrä on kasvanut konkurssien lisääntymisen myötä. Konkurssien määrä ja konkurssirikosilmoitukset seurasivat pitkään toisiaan, mutta vuonna 1986 rikosilmoitusten määrä alkoi jäädä jälkeen konkurssien määrästä. Syynä tähän saattaa olla konkurssien nopeasta lisääntymisestä aiheutunut valvontakapasiteetin jälkeenjääminen. Toisaalta uusien yritysten määrä on voimakkaasti lisääntynyt, ja lamavuosina haettiin Hakmanin (1993) mukaan kaikenlaisia yrityksiä konkurssiin ilman, että taustalla olisi rikollista toimintaa.

Hakmanin tutkimuksen sadasta vuoden 1992 alkupuolella vireille pannusta konkurssista 21:sta oli huhtikuuhun 1993 mennessä tehty rikosilmoitus. Niistä 13 koski velallisen rikoksia, 11 verorikkomuksia, kaksi veropetoksia ja kahdeksan kirjanpitorikoksia.⁹² Aromaa (1994a) on laskenut otoksen perusteella, että kaikkiin konkurssisiin suhteutettuna tutkimuksen menetelmällä olisi löytynyt perusteltuja epäilyjä lähes tuhannesta velallisen rikoksesta, noin 150 veropetoksesta, noin 800 verorikkomuksesta ja noin 600 kirjanpitorikoksesta.

⁹¹ HE 66/1988.

⁹² Tutkimuksen sadasta konkurssista 80 oli Helsingistä. Helmikuuhun 1997 mennessä niistä oli 34 johtanut rikosilmoitukseen (Kauko Aromaan haastattelu 26.2.1997).

Rikoksen vaikeuttaminen

Konkurssirikoksen tekemisen vaikeus tai helppous on pitkälti sidoksissa osakeyhtiölainsäädäntöön sekä kirjanpito- ja tilintarkastusmenettelyyn, joista erikseen tuonnempana.

Yhtiö-, kirjanpito- ja tilintarkastussäännöksillä on yhteys sekä konkurssirikoksen vaikeuttamiseen että kiinnijäämisriskiin. Tekoympäristön muuttaminen sellaiseksi, että ilmeisimmät laiminlyönnit havaittaisiin jo liiketoiminnan vielä jatkuessa, estäisi monet konkurssirikokset jo ennalta.

Aromaa (1994a) on tässä yhteydessä viitannut rikostorjunnan perusfilosofian mukaisesti ns. luonnolliseen valvontaan. Näköalapaikoilla olevat tahot ovat monessa suhteessa ratkaisevassa asemassa mahdollisten konkurssirikosten tekoympäristön kannalta. Tällaisia ovat velkojat, verottaja, osakkaat, kirjanpitäjät ja tilintarkastajat, pesänhoitajat ja lopuksi myös poliisi. Esimerkiksi rahalaitokset ovat tässä suhteessa vahvassa asemassa, sillä ne voivat rahoituspäätösten ehtona halutessaan vaatia monenlaisia selvityksiä yrityksen toiminnasta ja tilasta. Samoin yrityksen osakkaat ja liikekumppanit voisivat vaatia nykyistä enemmän tietoa siitä, mitä on tekeillä. Mahdollista voisi olla sekin, että liikekumppaneille siirrettäisiin oikeus varmistua siitä, että toinen osapuoli hoitaa esimerkiksi verovelvollisuutensa. Yrityksiä voitaisiin myös kieltää asioimasta osapuolen kanssa, joka laiminlyö velvoitteensa.

Aromaa pohti myös mahdollisuutta asettaa yrityksen edustajille tiedonantovelvollisuus, joka on nykyistä kattavampi rikosepäilyjen tapauksessa esimerkiksi siten, että erikseen kriminalisoidaan vero- tai ainakin rikostutkinnan vaikeuttaminen. Ruotsin menettelyyn viitaten Aromaa perusteli vaatimusta sillä, että nimenomaan yrityksen edustajat ja sen puolesta toimivat henkilöt kykenevät parhaiten ja helpoimmin esittämään sellaista tietoa, joka myös vapauttaisi heidät rikosepäilyistä. Samalla tavoin juuri he kykenevät tehokkaimmin haittaamaan rikostutkintaa hävittämällä todistusaineistoa.

Liiketoimintakielto

Konkreettisimmin konkurssirikoksen vaikeuttamiseen on tähdätty liiketoimintakiellolla, jolla nimensä mukaisesti pyritään estämään tietyltä henkilöltä liiketoiminnan harjoittaminen. Ennen kaikkea liiketoimintakiellolla on pyritty laajempaan ennaltaehkäisevään vaikutukseen: mahdollisuuden tulla määrättyksi kieltoon uskotaan jo sellaisenaan vähentävän houkutuksia väärinkäyttää konkurssia.

Liiketoimintakielto eli konkurssikaranteeni oli esillä jo 1970-luvun lopulla, kun eduskunta uutta osakeyhtiölakia hyväksyessään vaati hallitusta selvittämään, voitaisiinko konkurssikeinottelijoilta kieltää liiketoiminta. Liiketoimintakieltoa esitti myös konkurssioikeuden kehittämiskomitea

vuonna 1978 valmistuneessa mietinnössään. Uudelleen ajatus nousi esille kesällä 1982, jolloin oikeusministeriön työryhmä sai tehtäväkseen valmistella lakiesityksen. Monissa Länsi-Euroopan maissa kieltoa silloin jo käytettiin.⁹³

Hallituksen esittämä kielto (HE 29/1985) ei rajoita pelkästään konkurssin väärinkäyttömahdollisuuksia, vaan sillä estetään henkilöä harjoittamasta liiketoimintaa yleensä. Vuoden 1986 alussa voimaan tulleella lailla voidaan konkurssivelallista tai konkurssiin asetetussa yrityksessä määrävässä asemassa ollutta estää harjoittamasta sellaista liiketoimintaa, josta kirjanpitolaissa on säädetty kirjanpitovelvollisuus. Hän ei myöskään saa olla henkilökohtaisena vastuunalaisena yhtiömiehenä eikä osakeyhtiön tai muun yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa eikä tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön toimintaa tai hoitaa sen hallintoa.

Liiketoimintakieltoon voi tuomioistuin määrätä henkilön, joka on konkurssiin johtaneessa liiketoiminnassa törkeästi laiminlyönyt liiketoiminnan harjoittamiseen liittyviä velvollisuuksia. Kielto on voimassa tuomioistuimen määrämän ajan, joka voi olla kahdesta viiteen vuotta. Liiketoimintakielto ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen lisäseuraamus. Se voidaan määrätä sellaisestakin sopimattomasta menettelystä, jossa ei konkurssiin johtaneessa liiketoiminnassa ole syyllistytty rikokseen. Toisaalta tietämättömyys ja taitamattomuus tai pelkkä liikemiesvaiston puute ei voi johtaa liiketoimintakieltoon.

Kielto on periaatteellisesti voimakas, puututaanhan sillä kansalaisen elinkeinovapauteen. Säädettyssä muodossaan liiketoimintakielto osoittautui kuitenkin tehottomaksi tavaksi vaikeuttaa konkurssirikoksen tekemistä ja vähentää rikoksia.

Talan, Jaakkolan ja Tuokilan (1995) tutkimuksessa haastatellut pitivät liiketoimintakiellon merkitystä vähäisenä. Kontrollin puute ja välikäsien helppo käyttäminen mahdollistavat liiketoiminnan jatkamisen kiellosta huolimatta. Liiketoimintakiellon erityisestävää vaikutusta epäiltiin tästä syystä. Kiellon yleisestäväänkään vaikutukseen ei nähty syytä suhtautua kovin luottavaisesti. Kieltoja on määrätty vähän, joten mahdollisuus joutua kieltoprosessin kohteeksi oli vähäinen. Tuomioistuimet määräsivät seuraamuksen ankaruuden takia kiellon vain harvoin. Ja vaikka kielto määrättäisiinkin, se ei näytä välttämättä estävän liiketoiminnan harjoittamista – bulvaanien käyttö tai toiminnan toiseen maahan siirtäminen mahdollistavat sen jatkumisen. Kiellon yleisestävää vaikutusta heikensi myös se, että tieto koko liiketoimintakiellon uhasta oli hyvin heikko.

Konkurssien ja ilmi tulleiden konkurssirikosten määrät ovat selvästi yhteydessä toisiinsa. Talan ym. tutkimuksen mukaan liiketoimintakieltojen määrällä sitä vastoin on konkursseihin ja konkurssirikoksiin vain satunnainen yhteys. Konkurssien määrä lisääntyi 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin 2–3 kertaiseksi ja konkurssirikosten määrä 5–7 kertaiseksi.

⁹³ Ehdotus laiksi liiketoimintakiellosta. Työryhmän mietintö. OLJ 4/1983.

Liiketoimintakieltojen määrä taas pysyi vuosittain runsaassa kymmenessä. Vuoden 1995 loppuun mennessä kielto oli määrätty 121 henkilölle.

Tutkimuksen yhteydessä ilmeni, että kaikki liiketoimintakieltoon määrättyt yrittäjät eivät noudata saamaansa kieltoa. Lain erityisestävistä vaikutuksesta ei kuitenkaan saatu tarkkaa tietoa. Asiantuntijoiden mukaan liiketoimintakiellon valvonta on hataraa ja kiertäminen helppoa. Jos kiinnijoutuminen on epätodennäköistä ja rangaistus mahdollista kiertää, voi liiketoimintakiellon yleisestävää vaikutusta pitää vähäisenä. Toisaalta empiiristä näyttöä liiketoimintakiellon kiertämisestä oli hyvin vähän.

Lakia liiketoimintakiellosta on arvosteltu muutenkin. Esimerkiksi työministeriö on suhtautunut epäillen liiketoimintakiellon mahdollisuuksiin taloudellisten väärinkäytösten todellisena estokeinona. Säännöstö ei ministeriön mielestä ole vastannut alkuunkaan sille asetettuja tavoitteita. Liiketoimintakiellon uhkaa voidaan pitää yhtenä syynä bulvaanien käytölle ja todellisten tekijöiden jäämiseen taka-alalle. Ministeriön mielestä pitäisikin harkita, olisiko liiketoimintakieltojen sijasta pyrittävä avoimuuteen, jonka johdosta esim. valtionavustuksia myöntävä viranomainen voisi virallisista rekisteritiedoista todeta, kuka tai ketkä ovat haetun avustuksen takana.⁹⁴

Lokakuussa 1996 hallitus antoi esityksen (HE 198/1996 vp) liiketoimintakieltoa koskevan lain muuttamiseksi. Lain tiukentamista perusteltiin yhteiskunnan suojaamisella sopimattomalta ja vahingolliselta liiketoiminnalta. Esitys liittyi saman vuoden helmikuussa hyväksyttyyn talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastaiseen toimintaohjelmaan.

Esityksen mukaan liiketoimintakiellon määrääminen ei enää edellyttäisi yrityksen konkurssia. Liiketoimintakieltoon voitaisiin määrätä elinkeinonharjoittaja tai yrityksen johdossa toiminut henkilö, joka on olennaisesti laiminlyönyt liiketoimintaan liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksiaan, kuten esimerkiksi kirjanpitovelvollisuutta. Kiellon perusteena voi myös olla liiketoiminnassa tapahtunut rikollinen menettely, jota ei voida pitää vähäisenä. Lisäksi kiellon määrääminen edellyttäisi sitä, että toimintaa voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää velkojille, sopimuskumppaneille, julkiselle taloudelle tai terveelle ja toimivalle kilpailulle vahingollisena. Kielto olisi voimassa vähintään kolme vuotta nykyisen kahden vuoden sijasta. Enintään kielto voitaisiin edelleen määrätä viideksi vuodeksi.

Liiketoimintakielto ulottuisi esityksen mukaan myös valtion ja kunnan liiketoimintaa harjoittavien laitosten johtotehtäviin. Kieltoon määrätty ei saisi jatkossa ryhtyä myöskään yrityksen perustamistoimiin tai hankkia omistukseen perustuvaa määräysvaltaa yrityksessä. Liiketoimintaa ei edelleenkaan saisi harjoittaa välikäsien kautta.

Uutta esityksessä oli myös se, että poliisin olisi aina tutkittava liiketoimintakieltoon määräämisen edellytykset, jos kyseinen henkilö on epäiltynä

⁹⁴ Työministeriö 22.12.1994, Lausunto talousrikollisuuden torjuntaohjelmaluonnoksen johdosta.

liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä. Vaatimuksen liiketoimintakiellon määräämisestä esittäisi edelleen syyttäjä, joka nyt esitutkinnan perusteella saisi aikaisempaa paremmin tietoa kieltovaatimuksen edellytyksistä. Kiellon noudattamista valvoisi poliisi, kun tähän asti kiellot on vain rekisteröity oikeusministeriön rekisteriin ilman erityistä valvontaa. Liiketoimintakieltoa rikkonut voitaisiin esityksen mukaan tuomita sakkoon tai enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen, kuten aikaisemminkin. Rangastukseen voitaisiin tuomita myös välikätenä kiellon kiertämiseksi toiminut.

Riskin lisääminen

Konkursseihin arvellaan liittyvän runsaasti piilorikollisuutta. Varsinkin raukeaviin konkurssseihin epäillään usein kätkeytyvän suunnitelmallisia taloudellisia rikoksia. Koska raukeavia konkurssseja ei yleensä kukaan tutki, rikokset eivät paljastu. Poliisi on useassa yhteydessä vaatinut rauenneisiin konkurssseihin liittyvän tutkinnan järjestämisestä. Peltonen (1994) on selvityksessään vuosina 1993 ja 1994 päättyneistä konkurssseista todennut, että konkurssin rautessa on erityisen suuri vaara, että väärinkäytökset eivät tule ilmi. Tietoisuus siitä, että velallisen toimia tai kirjanpitoa ei konkurssin yhteydessä tarkemmin tutkita, on omiaan lisäämään houkutusta erilaisiin väärinkäytöksiin. Rikoksia voisi ehkäistä järjestelmällä, jonka avulla raukeavissa konkurssseissa velallisen toimintaa voidaan riittävän tehokkaasti tutkia.

Mitään tällaista järjestelmää ei ollut vielä 1980-luvulla, mutta tarvetta sellaiseen näyttää olleen. Verohallinnon palkkaamat tilapäiset asianvalvojat tutkivat 1980-luvun puolivälissä koeluontoisesti lähes kaikki Uudenmaan läänin velallisaloitteiset, raukeamassa olleet konkurssit. Tutkituista yrityksistä kirjanpito oli hyvin hoidettu vain 14,5 %:ssa, kokonaan se oli laiminlyöty 18 %:ssa, ja lopuissa tapauksista kirjanpidossa oli pienempiä tai suurempia puutteita.⁹⁵ Oikeusministeriössä suunniteltiin käytäntöä, ettei konkurssimenettely voisi lainkaan raueta. Ainakin vähävaraisempien pesien selvittämiseen harkittiin erityistä yksinkertaisempaa ja suppeampaa konkurssimenettelyä. Samalla pohdittiin, mille viranomaiselle tällainen selvitystehtävä annetaan.⁹⁶

Konkurssipesien selvittämistä valtion kannalta tehokkaimmin pyrittiin 1980-luvun puolivälissä turvaamaan vahvistamalla verohallinnon asemaa pesänhoidossa. Veronkantolain muutoksella (Laki 681/85, HE 80/1985 vp) selvennettiin väliaikaisiksi pesänhoitajiksi, uskotuiksi miehiksi ja toimitsijamiehiksi konkurssipesien hoitotehtäviin määrättyjen verohallinnon virkamiesten asemaa säätämällä pesänhoitotehtävä verojen erikoisperintään kuuluvaksi tehtäväksi. Muutoksella pyrittiin varmistamaan konkurssipesän

⁹⁵ Loppuraportti rauenneiden konkurssien tutkinnasta. Verohallitus 17.12.1984.

⁹⁶ Oikeusministeri Christoffer Taxellin vastaus kirjalliseen kysymykseen 363/1984 vp.

valtion kannalta riittävän tehokas ja perusteellinen selvittäminen siten, että verohallintoa perinnässä edustava viranomainen voi tarvittaessa esittää myös virkamiestä pesänhoitajaksi silloin, kun valtion etu sitä vaatii. Veronkantolakiin lisättiin pykälä, jonka mukaan erikoisperintätehtäviin kuuluu myös osallistuminen pesänhoitotehtäviin konkurssissa. Valiokuntakäsittelyssä järjestelyä myös vastustettiin.⁹⁷ Vastustajien mielestä olisi pyrittävä välttämään tilanteita, joissa verohallinnon virkamiehet toimivat konkurssipesissä pesänhoitajina, sillä valtion intressit konkurssipesissä tulevat useimmiten parhaiten valvotuiksi kiinteällä yhteydenpidolla lääninveroviraston ja pesänhoitajan kesken. Eduskunta kuitenkin hyväksyi lakimuutoksen.

Vahvimmat epäilyt konkurssisiin kätkeytyvistä rikoksista ovat liittyneet varojen puutteessa raukeaviin konkurssisiin. Aiemmin mainittu tutkimus sadasta konkurssista ja niihin liittyvistä rikoksista toisaalta osoitti, että epäselvyydet ja rikosepäilyt eivät suuresti poikenneet raukeavien ja jatkuvien konkurssien välillä, ei myöskään sen suhteen, oliko kyseessä velallisen vai velkojan aloittama konkurssi. Aromaan (1994a) mukaan tämä tulos ei vastannut ennakko-odotuksia, joihin kuului voimakas epäluuloisuus raukeavia konkurssia kohtaan. Havainnosta voikin hänen mielestään päätellä, että kun rikosten tekoympäristö on siinä määrin rikoksia suosiva kuin konkurssirikosten suhteen on asian laita, ei enää ole juuri merkitystä sillä, että raukeavat konkurssit periaatteessa ovat vieläkin heikommin tutkittavissa kuin muut tapaukset. Tämä asiantila luo yleistä piittaamattomuutta ja huolimattomuutta ja samalla erinomaisen tekoympäristön, johon myös törkeämmät rikokset voidaan hukuttaa.

Tutkimus paljasti kuitenkin verotarkastuksiin liittyvän seikan, jolla saattaisi olla merkitystä konkurssirikosten selvittämisessä ja ennalta ehkäisyssä. Tavallisesti verotarkastukset nimittäin keskittyvät isoihin ja fiskaalisesti kannattaviksi arvioituihin yrityksiin. Konkurssitutkimuksen otokseen tuli kuitenkin useita sellaisia yrityksiä, jotka normaalioloissa välttävät tarkastuksen, ja joissa tarkastusmahdollisuutta pidetäänkin luultavasti olemattomana. Tutkimus osoitti näissä yrityksissä runsaasti väärinkäytöksiä. Aromaan mielestä voisi ajatella, että valvonnan kohdentamisella tutkimuksessa käytetyllä satunnaisella tavalla olisi yleisesti ryhdistävää vaikutusta.

Aromaa on toisessakin yhteydessä (1994b) pohtinut valvonnan uudelleen suuntaamisen ja tehostamisen mahdollisuuksia. Malli löytyy esimerkiksi rattijuoppouden torjunnassa käytetystä satunnaisvalvonnasta. Kun pelkkä ajotapavalvonta ja ilmiantoihin perustuva valvonta eivät riitä pitämään kiinnijäämisriskiä kohtuullisena, niiden rinnalle on kehitetty satunnaisvalvonta. Ratsioilla ylläpidetään tehokkaasti riskin kaikenkattavuutta koskevia mielikuvia.

⁹⁷ VaVM 35/1985.

Konkurssivalvontaan sovellettuna ajatus toimisi siten, että satunnaisvalvontaan, lähinnä erityistilintarkastuksen kaltaisiin toimenpiteisiin, sijoitettaisiin tietty osuus paljastuvien jälkiverojen määrästä. Edellä mainitussa tutkimuksessa satunnaisesti tarkastetusta sadasta konkurssiyhtiöstä olisi verottajan laskelmien mukaan voitu saada perityksi käytännössä noin 3,5 miljoonaa markkaa jälkiveroja. Kyseiset konkurssit edustivat 1,4 prosenttia vuoden 1992 kaikista konkurseista. Otantasuhteella korotettuna voisi siis arvioida, että 300–400 miljoonaa markkaa jälkiveroja olisi tullut määrättäväksi, jos kaikki vuoden 1992 konkurssit olisi voitu tarkastaa tutkimuksessa käytetyllä menetelmällä. Verottajan näkökulmasta "kannattamattomiin" kohteisiin olisi edelleen jäänyt monin verroin suurempia summia. Jos sitten kymmenen prosenttia tästä jälkiverosummasta, siis 30–40 miljoonaa markkaa, sijoitettaisiin konkurssien satunnaisvalvontaan, sillä pystyttäisiin kustantamaan noin tuhannen konkurssipesän satunnainen tarkastus. Joka seitsemäs konkurssi tulisi tutkituksi, mitä voidaan jo pitää varsin korkeana riskinä, Aromaa toteaa.

Verohallinnon yleinen kiinnostus konkurseja kohtaan on 1980-luvulta pienentynyt. Peltosen selvityksen mukaan kertymät ovat jääneet vähäisiksi ja painopiste siirtynyt tehokkaampien perintäkeinojen kehittämiseen. Verojen etuoikeus poistui vuoden 1992 jälkeen alkaneissa konkurseissa, joten verottajan intressi konkurssia kohtaan on entistä vähäisempi. Kun palkkaosaverojen etuoikeus lakkasi vuoden 1994 jälkeen alkavissa konkurseissa, myös työvoimahallinnon uskottiin vähentävän konkurssipesien seurantaa, kun kertymä konkurseista pienenee.

Nyttemmin verohallinnossa on taas alettu pohtia konkurssivalvonnan tehostamista. Vuoden 1996 alussa verohallitus käynnisti hankkeen, jonka tehtävänä on selvittää verohallintoon soveltuvaa toimintamallia konkurseihin kohdistettavan valvonnan tehostamiseksi. Hanke on vielä kesken, mutta toimintamallia on käytännössä jo kokeiltu Uudenmaan, Turun ja Porin sekä Hämeen lääneissä.

Konkurssiasiamies

1990-luvun puolivälissä luotiin konkurssiasiamiesjärjestelmä, jonka oli määrä täydentää velkojen harjoittamaa valvontaa (HE 249/1994). Konkursiasiamiehen virka perustettiin maaliskuussa 1995 oikeusministeriön yhteyteen. Hänen tehtävänä on valvoa, että pesiä hoidetaan lain ja hyvän pesänhoitotavan mukaisesti ja että pesänhoitajat hoitavat asianmukaisesti tehtävänsä. Merkittävää on, että konkurssiasiamiehen tulee huolehtia myös mm. siitä, että konkurssia edeltävän toiminnan lainmukaisuus selvitetään riittävästi. Asiamiehellä on laaja tiedonsaantioikeus: pääsy pesän hallinnassa oleviin tiloihin sekä oikeus tarkastaa pesän kassavarat ja pesän hallinnassa oleva omaisuus. Hän voi määrätä erityistarkastuksen suorittamisen valtion varoilla konkurssivelallisen tai konkurssipesän toiminnasta ja tileistä, vaikka

konkurssi olisi rauennut varojen puuttumisen vuoksi. Valtiolla aiheutuneet kulut voidaan määrätyn edellytyksin periä konkurssipesältä.

Raukeavien konkurssien tutkimiseen tarkoitetut resurssit on katsottu järkeväksi keskittää konkurssiasiamiehen käyttöön, jotta tarkastustoiminta saataisiin kattavaksi ja johdonmukaiseksi. Oikeusministeriö on muistuttanut siitä, että konkurssiasiamiehen valtuudet tutkia raukeavia konkurseja ovat yleiset eivätkä rajoitu vain määrätyn velkojaryhmän etuihin. Siksi ministeriö piti järkevänä sitä, että määrärahoja raukeavien konkurssien tutkintaan ei osoiteta useille viranomaisille.⁹⁸

Konkurssiasiamies saa antaa salassapidettäviä tietoja tuomioistuimelle, esitutkintaviranomaiselle, syyttäjälle, verohallinnolle ja muulle lain mukaan tiedon saantiin oikeutetulle. Samoin myös sille, joka tarvitsee tietoa etujensa tai oikeuksiensa suojelemiseksi tai velvollisuuksiensa hoitamiseksi. Konkurssiasiamies voi tarvittaessa kääntyä tuomioistuimen puoleen ja vaatia pesänhoitajan vapauttamista tehtävästään tai velkojien pesänhoitajalle määräämän palkkion alentamista, jos pesänhoitaja on olennaisesti laiminlyönyt tehtäviään.

Ruotsissa konkurseja on vuodesta 1980 lähtien valvonut vastaavainen viranomainen, tillsynsmyndighet. Peltosen mukaan järjestelmän perustamiseen vaikutti se, että sikäläisen lain mukaan pesänhoitajat päättävät konkurssihallintoa koskevista asioista, ja velkojilla on vain oikeus lausua käsityksensä tärkeimmistä pesänhoidon asioista. Valvontaviranomaisena toimii 21 kruununvoudinvirastoa, joissa valvontaa johtaa asiaan erikoistunut kruununvouti. Tehtävänä on myös seurata sitä, että pesänhoitajat ryhtyvät tarpeellisiin tutkimuksiin rikosten, takaisinsaantiperusteiden tai liiketoimintakiellon määräämiseen johtavien seikkojen selvittämiseksi. Norjassa ja Tanskassa valvonnasta huolehtivat tuomioistuimet, ja valvonta on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa. Englannissa kauppa- ja teollisuusministeriö ja sen yhteydessä toimiva yksikkö (Insolvency Service) valvoo konkurseja. Yhdysvalloissa oikeusministeriö on nimennyt tehtävää hoitamaan virkamiehet (U.S. Trustees), joilla on laajat valtuudet. Saksassa valvonta on uskottu tuomioistuimille.

Konkurssiasiamiehen toimiston perustaminen Suomeen oli mm. valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tarkoituksenmukainen uudistus – ainakin rauenneisiin konkursseihin mahdollisesti liittyvien rikosten ja väärinkäytösten selvittämisen kannalta.⁹⁹ Tarkastusvirasto huomautti kuitenkin, että konkurssiasiamiehellä ja hänen pienellä toimistollaan ei ole käytännössä paljon mahdollisuuksia yksinään suorittaa yksittäisten konkurssipesien tarkastuksia. Näin ollen toiminta tulee ilmeisesti painottumaan pääasiassa yleiseen konkurssipesien hallinnon seurantaan ja valvontaan.

⁹⁸ Lausunto hallituksen toimintaohjelmasta talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Oikeusministeriö 18.9.1995.

⁹⁹ Verosaatavien perintä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/95.

Tulevaisuus näyttää, missä määrin konkurssiasiamies pystyy omalla toiminnallaan tervehdyttämään talouselämää. "Konkurssiasiamiehen viran ja toimiston perustamiselle on ainakin löytynyt riittävästi perusteita", valtiontalouden tarkastusvirasto totesi.¹⁰⁰

Samalla kun Suomeen perustettiin konkurssiasiamiesjärjestelmä, täsmennettiin pesänhoitajalle asetettuja vaatimuksia. Ongelmana oli erityisesti se, että kun velallinen hakee konkurssia, väliaikaiseksi pesänhoitajaksi voi hänen esityksestään tulla määrätyn henkilö, joka on ollut velallisen neuvonantaja tai jolla on muuten läheinen yhteys velalliseen. Tällainen yhteys vaarantaa luottamusta pesänhoitajaan ja hänen riippumattomuuteensa; vaarana on, ettei pesänhoitaja riittävän tarmokkaasti selvitä velallisen toimia, kirjanpitoa ja mahdollisia takaisinsaantiperusteita. Nyt määrättiin lailla väliaikaisen pesänhoitajan esteellisyydestä. Hän ei saa olla velalliseen sellaisessa suhteessa, joka voi olla omiaan vaarantamaan hänen riippumattomuuttaan velalliseen nähden tai kykyään hoitaa asianmukaisesti tehtäväänsä.¹⁰¹

Vuoden 1996 lopulla pesänhoitajan kelpoisuusehtoja haluttiin jälleen tiukentaa. Konkurssilainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä ehdotti, että velkoja tai hänen palveluksessaan oleva ei enää voisi toimia pesänhoitajana.¹⁰² Pesänhoitajalla ei näin saisi olla sen enempää velalliseen kuin velkojaankaan sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat hänen riippumattomuuttaan. Pesänhoitajaksi suostuneen olisi omasta aloitteestaan ilmoitettava tuomioistuimelle ne seikat, jotka voisivat vaarantaa hänen puolueettomuuttaan ja riippumattomuuttaan. Säännökset koskisivat myös väliaikaista pesänhoitajaa.

Muutosesityksen taustalla olivat konkurssiasiamiehen toiminnasta saadut kokemukset. Pesänhoitajan kelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevat säännökset kaipasivat työryhmän mielestä pikaista uudistamista luottamuksen lisäämiseksi pesänhoitojärjestelmää kohtaan. Pesänhoitajan riippumattomuuden turvaamiseksi tuomioistuimen harkintavaltaa pesänhoitajan valinnassa lisättäisiin esityksen mukaan niin, ettei se enää olisi sidottu velkojen esityksiin, vaikka useimmiten pesänhoitajiksi määrättäneen edelleenkin velkojen esittämät henkilöt.

¹⁰⁰ Vuonna 1996 konkurssiasiamiehen toimisto teetti 45 velallisen ja 25 konkurssipesän tarkastusta. Vuonna 1997 tarkastusten määrää on tarkoitus tuntuvasti lisätä. Toimiston palveluksessa on ollut yksi henkilö, jonka tehtävänä lähinnä on tarkastusten tilaaminen ja koordinointi, itse tarkastukset teetetään ulkopuolisilla. Useimmin tarkastuksen teettämiseen johtava vihje tulee pesänhoitajalta, mutta myös poliisilta on tullut useita tarkastuksiin johtaneita vihjeitä (Konkurssiasiamiehen toimiston toimistopäällikkö Eeva Arko-Koski, haastattelu 25.2.1997).

¹⁰¹ HE 249/1994.

¹⁰² Oikeusministeriö 25.10.1996.

Pesähoitajan velvollisuuksiin haluttiin nyt myös velallisen konkurssia edeltävän toiminnan selvittäminen. Kirjallinen selvitys olisi laadittava, vaikka konkurssi raukeaisikin varojen puutteessa. Mm. kirjanpidon hoito ilmenisi selvityksestä, samoin sellaiset seikat, jotka voisivat vaikuttaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Työryhmä arveli selvityselvöllisyyden vähentävän kirjanpitoon liittyviä laiminlyöntejä ja väärinkäytöksiä, koska ainakin törkeimmät tapaukset tulisivat konkurssin yhteydessä aina syyttäjän tietoon.

Yleistä velvollisuutta velallisen kirjanpidon kuntoonsaattamiseen on eri yhteyksissä vaadittu, mutta sitä on myös epäilty. Harmaan talouden selvitystyöryhmä esitti väliaikaiselle pesähoitajalle tätä velvollisuutta. Pesäluettelon tulisi sitten perustua kirjanpitoon. Kirjanpito saatettaisiin kuntoon periaatteessa velallisen laskuun, mutta valtio vastaisi kustannuksista, jos velalliselta ei tarvittavia varoja saada. Oikeusministeriö kritisoi vaatimusta epäillen sen johtavan lisääntyviin konkurssin raukeamistapauksiin.¹⁰³ Ministeriön mukaan ei ole myöskään realistista se, että valtio ottaisi yleisesti vastatakseen kirjanpidon loppuunsaattamisesta aiheutuneet kulut. Ministeriö pitikin järkevämpänä, että lisätään konkurssiasiamiehen määräyksestä tehtäviä tarkastuksia, koska näin ne voitaisiin kohdistaa kohteisiin, joissa väärinkäytön mahdollisuus on ollut ilmeinen.

Konkurssirikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyviä ongelmia on pohdittu lukuisissa yhteyksissä 1980-luvun alun jälkeen. Mm. Aromaa (1994a) on päätenyt johtopäätökseen, että tämän rikollisuuden suhteen torjuntaa ja tekoympäristön muuttamista on pidettävä aivan keskeisenä korjauskohteena, tähdellisempänä lähestymistapana kuin rikostutkintaa ja rangaistuksia. Myös rikostutkinnan ja rangaistusriskin uudelleenarviointiin kannattaa kuitenkin kiinnittää huomiota. Koska rikostunnusmerkkistöt ovat näissä asioissa usein tiukkoja, ja näytölle asetetaan jopa suurempia vaatimuksia kuin perinteisten rikosten suhteen, Aromaa pohti käännetyn todistustaakan mahdollisuuksia. Konkurssirikoksesta epäillyn olisi siis voitava tietyissä tapauksissa osoittaa syyttömyytensä. Käännetyn todistustaakan ratkaisuja on meillä ollut tapana vieroksua, mutta tämäntyyppisissä vaikeasti tutkittavissa tapauksissa sellainen ajattelu olisi Aromaan mielestä aika luontevaa: kenellä muulla kuin epäillyllä on parhaat mahdollisuudet tällaisissa hankalissa asioissa osoittaa epäilyt aiheettomiksi, jos ne sitä ovat. Oikeusturvan vaarantumista todistustaakan kääntämisen seurauksena ei Aromaan mielestä tarvinne vakavasti pelätä, jos tutkinnan lähtökohdaksi kuitenkin edellytetään tietty perusteltu epäily, ja jos epäillyn esittämälle vastanäytölle ei aseteta yhtä ankaria vaatimuksia kuin langettavalle näytölle.

¹⁰³ Lausunto hallituksen toimintaohjelmasta talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Oikeusministeriö 18.9.1995.

Rikoshyödyn minimointi

Konkurssirikoksia on usein arveltu tuottoisiksi siinäkin tapauksessa, että tekijä jää kiinni. Hän on ehkä ehtinyt siirtää varoja valekaupoin, lahjoituksin tai muilla järjestelyillä pois velkojen ulottuvilta. Ongelmana on ollut takaisinsaantisäännösten puutteellisuus, joka on mahdollistanut menettelyn.

Takaisinsaantisäännöstöä uudistettiin 1990-luvun alussa. Hallituksen lakiesityksen (102/1990) perusteluissa takaisinsaantiaikojen eli ns. kriittisten aikojen katsottiin olleen liian lyhyet. Säännösten uudistaminen nähtiin osana niitä kiireellisiksi katsottuja toimenpiteitä, joilla voidaan ehkäistä taloudellista rikollisuutta. Mahdollisuuden takaisinsaantiin katsottiin perustuvan siihen, että "velallisella on maksuvaikeuksiin jouduttuaan taipumus siirtää omaisuuttaan velkojen ulottumattomiin tai painostuksen alaisena suosia yhtä tai useampaa velkojaa muiden kustannuksella".

Ruotsissa takaisinsaantisäännökset otettiin 1980-luvulla tarkasteltaviksi talousrikosten ehkäisyyn tähtäävän uudistustyön yhteydessä. Mietinnössä vuodelta 1983 ehdotettiin takaisinsaantimahdollisuuksien laajentamista. Tiukentamista pidettiin tarpeellisena erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikeustoimen osapuolena on velallisen läheinen. Vuoden 1988 alusta tuli voimaan uudistuksia, joilla takaisinsaantiaikoja pidennettiin läheisten osalta kahdesta kolmeen vuoteen. Samalla eräitä todistustaakkaa koskevia säännöksiä muutettiin vastaajan kannalta ankarammiksi.

Suomessa uudistaminen nähtiin tarpeelliseksi konkurssivelkojen suojaamiseksi entistä tehokkaammin. Velallinen saattoi maksukyvyttömyyttä ennakoiden ryhtyä velkoja loukkaaviin järjestelyihin jo niin aikaisessa vaiheessa, ettei takaisinsaantia enää voinut vaatia. Hallituksen esitystä takaisinsaantimahdollisuuksien laajentamisesta perusteltiin myös säännösten ennalta estävällä vaikutuksella. Takaisinsaannin uhkan uskottiin hillitsevän velallista velkoja loukkaavilta toimenpiteiltä, mutta myös yksittäisten velkojen velalliseen kohdistamaa painostusta. Siksi kriittisiä aikoja tuli pidentää.

Hallituksen lakiesityksessä todettiin mahdollisuuden takaisinsaantiin luovan talouselämän kannalta epävarmuutta, varsinkin silloin, kun takaisinsaanti perustuu objektiivisiin seikastoihin¹⁰⁴. Osapuolelle, joka ei oikeustointa tehtäessä ole tiennyt sopimuskumppaninsa taloudellisesta tilasta, takaisinsaantivaatimus voi tulla yllättäen. Liike-elämän varmuus ja tarve luottaa oikeustointen pysyvyyteen puoltavat lyhyitä takaisinsaantiaikoja. Toisaalta velkojen etujen turvaaminen edellyttää pidempiä takaisinsaantiaikoja.

Lakiesitys totesi yritystoiminnassa tapahtuvan velkoja vahingoittavia omaisuuden siirtoja toisiinsa läheisissä siteissä olevien yritysten kesken, esimerkiksi niin, että yrityksen omaisuus siirretään riittävän ajoissa velkojilta

¹⁰⁴ Takaisinsaannin peruste rakentuu *objektiiviselle* tunnusmerkistölle niissä tapauksissa, joissa oikeustoimi peräytyy riippumatta siitä, tiesikö velallinen tai hänen sopimuskumppaninsa oikeustoimen merkityksestä velallisen taloudellisille oloille, ja *subjektiiviselle* tunnusmerkistölle milloin peräytymisen edellytyksenä on, että velallinen tai sopimuskumppani on ollut vilpillisessä mielessä.

turvaan samojen henkilöiden omistamaan toiseen yritykseen. Jotta tällaisiin, usein keinotteluluonteisiin varallisuusjärjestelyihin päästään tehokkaasti puuttumaan, pitää takaisinsaantiaikojen läheisten välisten oikeustointen osalta olla riittävän pitkät. Suomessa päädyttiin yhtä pitkään aikaan kuin Ruotsin uudessa laissa eli kolmeen vuoteen. Vastapuolen vilpillistä mieltä edellyttävässä takaisinsaantisäännöksessä aika haluttiin oleellisesti pitemmäksi kuin muissa säännöksissä eli viideksi vuodeksi. Läheisten osalta ei näissä tapauksissa olisi erityistä takaisinsaantiaikaa ollenkaan. Tämäkin vastaa Ruotsin voimassa olevaa oikeutta.

Vuoden 1992 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (758/1991) pyrittiin siis parantamaan mahdollisuutta päästä kiinni vilpillisiin varallisuudensiirtoihin eli rikoksen hyötyyn. Tarkoitus oli antaa konkurssipesälle ja velkojille entistä paremmat mahdollisuudet puuttua esimerkiksi lähisukulaisia ja bulvaaneja hyväksi käyttäen tehtyihin, velkojien etuja loukkaaviin järjestelyihin. Takaisinsaantia konkurssipesään koskevan lain mukaan oikeustoimi peräytyy, jos sillä yksin tai yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa on sopimattomasti suosittu velkojaa toisten velkojien kustannuksella, siirretty omaisuutta pois velkojien ulottuvilta tai lisätty velkoja velkojien vahingoksi.

Immonen (1991) korostaa, että lain yleistavoitteena on velkojien välisen tasa-arvon lisääminen. Tähän pyritään laajentamalla takaisinsaanti-mahdollisuuksia. Laajennus toteutuu lähinnä neljää kautta:

- Takaisinsaannin määräajat pitenevät.
- Velallisen lähipiirissään tekemiin järjestelyihin puututaan ankarammin.
- Tekotapa ei ole (kuten vanhan lain aikana) sidottu subjektiivisiin tekijöihin eli vastaajan vilpilliseen mieleen, vaan objektiivisiin olosuhteisiin.
- Takaisinsaantioikeudenkäynnin kanneajat pitenevät.

Kun oikeustoimi peräytyy, on velalliselta saatu omaisuus palautettava konkurssipesään. Ellei palautettava omaisuus ole tallella tai muuten palautettavissa, sen arvo on korvattava. Jos omaisuuden palauttaminen tuottaisi siihen velvolliselle haittaa, tuomioistuin voi oikeuttaa hänet maksamaan omaisuuden palauttamisen sijasta omaisuuden arvon mukaisen korvauksen. Samoin hän on velvollinen korvaamaan omaisuuden arvon alenemisen.

Maaliskuun 1997 puolivälissä toteutunut ulosottolain muutos (laki 171/97) tehostaa rikoshyödyn takaisinsaantia tilanteissa, joissa velalliselle kuuluvaa irtainta omaisuutta on näennäisin oikeustoimin siirretty sivulliselle. Ulosottomies voi nyt ulosmitata myös sellaisen irtaimen omaisuuden, joka on sivullisen hallinnassa, mutta joka olosuhteista päätellen todennäköisesti kuuluu velalliselle. Sivullisen oikeusturvan varmistamiseksi lakiin kuitenkin lisättiin säännös, jonka mukaan sivullinen voi saattaa omistusoikeutensa tuomioistuimen ratkaistavaksi ns. täytäntöönpanoriitana.

Konkurssikeinottelun tuomaa hyötyä on pyritty leikkaamaan myös helmikuussa 1993 annetulla lailla (253/93). Siinä otettiin työsopimuslakiin säännökset siitä, että "jos konkurssiyrityksen ja sen toimintaa jatkavan yrityk-

sen välillä on läheisiä henkilösuhteisiin tai omistukseen perustuvia sidonnaisuuksia, uusi yritys on vastuussa ennen omaisuuden luovutusta erääntyneistä palkkasaatavista."

4.3.3 Pankkirikokset

Pankkitoimintaan kohdistunut sääntely on lisännyt pankkien velvoitteita antaa tietoja viranomaisille. Tämän voi arvioida kasvattaneen rikosten ilmitulon riskiä. Potentiaaliset talousrikosten tekijät tuskin kuitenkaan ovat tästä laajasti tietoisia, joten sääntelyn vaikutukset heidän käsityksiinsä riskeistä lienevät vähäisiä. Toinen merkittävä uudistus koskee rahanpesun torjuntaa, joka on vaikeuttanut laittoman rahan muuttamista lailliseksi, hyödyntämiskelpoiseksi rahaksi. Nämä toimet voi tulkita yritykseksi vaikuttaa talousrikosten hyötyihin.

Pankkeihin vuosittain kohdistuneiden rikosvahinkojen määrä on vuosina 1990–95 vähentynyt noin viidesosaan. Pankkiyhdistyksen ennakkotiedot vuodelta 1996 viittaavat määrän alenneen edelleen niin, että vahingot jäisivät vain kymmenesosaan 1990-luvun alun rikosvahingoista.¹⁰⁵ Muutoksen syitä lienee monia, mutta tärkeimpiä ovat ehkä pankkien omat toimenpiteet. Ne ovat täsmentäneet ohjeitaan, lisänneet asiakaskohtaisia riskikartoituksia, luoneet väärinkäytöksiin syyllistyneistä asiakashäiriörekisterin, tarkistaneet luoton myöntäjien valtuuksia, omaksuneet kollegiaalisempia, moniportaisia luottopäätösten tekotapoja, kouluttaneet luoton myöntäjiä havaitsemaan väärinkäytösten riskejä ja uusineet riskienhallinnan organisaatioitaan.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Timo Lappi, Suomen Pankkiyhdistys, kirje tutkimuksen tekijöille, 6.3.1997. Lapin mukaan nyt toimivien pankkien rikosvahingot olivat vuosikymmenen alussa vuosittain muutama sata miljoonaa markkaa.

¹⁰⁶ Turvallisuusjohtaja Jouko Varjonen, Merita, haastattelu 23.1.1997 ja Timo Lappi, Suomen Pankkiyhdistys, haastattelu 23.1.1997. Yksityiskohtaisia tietoja pankkien toimista on asian luonteen vuoksi vaikea saada. Varjosen mukaan Merita on viime vuosina useaan otteeseen tarkentanut luotto-ohjeitaan. Luottoriskien hallinnassa painotetaan nyt vahvasti, että on tunnettava tarkasti sekä asiakas että hänen liiketoimintansa. Tästä syystä pankki vaatii asiakkaalta nyt entistä enemmän tietoja, joita tarkistetaan mm. pankin oman luotto-toiminnon tiedostoista. Pankki tekee jatkuvasti asiakaskohtaisia riskiarvioita. Luottoprosessissa mukana olevia on koulutettu. Pankki pyrkii aktiivisesti tiedottamaan väärinkäytös- ja rikostapauksista sekä niiden tekotavoista kouluttaakseen henkilöstön havaitsemaan riskejä. Luoton myöntäjien henkilökohtaiset valtuudet on määritelty tarkkaan. Yksittäisen johtajan valtuudet ovat nyt oleellisesti pienemmät kuin vuosikymmenen vaihteessa. Luottopäätösten teossa on käytössä kollegiaalinen menettely, johon vaikuttavat mm. luoton määrä, käyttötarkoitus ja vakuudet. Koko riskienhallintaorganisaatio on uusittu. Meritassa riskienhallinnan merkitystä on haluttu korostaa niin, että riskienhallintajohtajaksi on nimetty linjaorganisaatioiden ulko- ja yläpuolella oleva johtokunnan jäsen. Pankkiyhdistys on Lapin mukaan valmistanut pankkien koulutuskäyttöön aineistoa mm. luottopetosten estämisestä ja rahanpesusta. Lisäksi se on laatinut pankeille joukon ohjeita.

Pankin sisäpiirin rooli

Ari Huhtamäki (1994) arvioi, että pankkirikokset olivat aiheuttaneet 5–10 % pankkituen tarpeesta. Joka toiseen rikokseen oli myötävaikuttanut pankinjohtaja tai muu sisäpiiriläinen, mutta vahinkointressistä lähes 90 % liittyi tällaisiin tapauksiin. Eron selittää se, että kaikki suuret pankkirikokset olivat tekoja, joita ei olisi voitu tehdä ilman pankinjohtajan myötävaikutusta. Huhtamäki tulkitsi havaintojensa osoittavan, että pankkien turvajärjestelmät eivät edes 1980-luvun lopulla olleet niin huonoja kuin yleisesti ajateltiin.¹⁰⁷

Pankkien käsityksen mukaan Huhtamäen esittämät pankkirikosten vahinkotiedot ovat "vahvasti liioiteltuja". Pankkirikosten vahingoiksi voi lukea vain ne, jotka on aiheutettu oikeuden rikoksiksi toteamalla teoilla. Rikostilastoon pankit eivät hyväksy tekoja, joista syyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta tai tuomioistuin hylännyt syytteen.¹⁰⁸

Huhtamäen aineistossa merkittävin sisäpiirin rikostyyppi oli luottamusaseman väärinkäyttö. Se tarkoitti luottovaltuuksien ylityksiä, vakuusmääräysten laiminlyöntejä ja luotonottajaa koskevien riskikeskittymäsäännösten rikkomuksia. Pankkirikoksille altistavista tekijöistä Huhtamäki käsitteli tutkimuksessaan mm. pankin johdon asemaa, tärkeäksi koettua palvelun joustavuutta ja nopeutta, kasvutavoitteita, kilpailua etäisillä markkinoilla sekä riskialttiita toimialoja.¹⁰⁹

Luottamusaseman väärinkäyttö

Luottovaltuuksien ylitykset oli Huhtamäen tutkimissa tapauksissa toteutettu usein pilkkomalla luotot sopivan kokosiin osiin. Toinen käytetty tapa oli merkitä luotonottajaksi vastaperustettu yhtiö, joka oli asiakkaaseen etuhyteydessä. Toimivaltuuksien ylittäminen oli Huhtamäen mukaan helpointa

¹⁰⁷ Tutkimuksen käynnistämiseen vaikutti Huhtamäen mukaan poliisin tietoon vuosina 1992–1993 tulleiden pankkirikosten suuri määrä. Tapausten määrä on ainakin osaksi saatanut olla seurausta siitä, että pankit ja arvopaperikauppaa harjoittavat yhteisöt olivat verottajan tarkastusten pääkohteita vuosina 1992 ja 1993. Poliisiasian neuvottelukunnalle keväällä 1993 raportoidut havainnot osoittavat, että tarkastuksissa oli löydetty paljon huomautettavaa.

¹⁰⁸ Timo Lappi, kirje tutkimuksen tekijöille, 6.3.1997.

¹⁰⁹ KRP:n rikosylitarkastaja Markku Salminen arvioi 17.3.1993 poliisiasian neuvottelukunnassa (pöytäkirja 1/1993, liiteosa "Rahoitustoiminta ja rikollisuus"), että rahoitustoimintaan kohdistuvat sisäiset rikollisuuden riskit syntyvät helpoimmin taloudellisesti epävakaisissa tilanteissa. Niissä luotonannon kriteerit löystyvät, tai rahoittajan sisäinen saneraus aiheuttaa sopivan tekemotiivin työnantajaa kohtaan. Toinen Salmisen huomio oli, että suuret vahingot syntyvät usein pienissä pankeissa, joiden päätöksentekomalli ja sisäinen tarkastus eroavat suurista liikepankeista.

antamalla omin luvun pankkitakauksia eli "pöytälaatikkotakauksia". Pankkeilla oli yksityiskohtaiset määräykset menettelytavoista ja takaussitoumusten antajista, mutta ulkopuoliset eivät tienneet määräysten sisällöstä.

Vakuusmääräyksiä rikottiin myöntämällä luotot riittämättömin vakuuksin tai ilman vakuuksia.¹¹⁰ Huhtamäki kiinnitti huomiota tilanteisiin, joissa yrityksen omistaja tarjosi velan vakuudeksi kiinteistöyhtiön osakekantaa, vaikka oli jo hakenut kiinteistöön kiinnityksiä ja antanut ne toiseen rahalaitokseen yrityksen velkojen pantiksi. Tämän tekemuodon estämiseksi Huhtamäki kehotti pankkeja tilaamaan rasisitustodistuksen aina, jos kiinteistö on ainoa tai merkittävä osa asiakasyrityksen taseeseen merkitystä omaisuudesta.

Pankkirikosten torjumiseksi Huhtamäki piti tärkeänä rikoslakiin vuoden 1991 alusta otettua säännöstä luottamusaseman väärinkäytöstä. Ruotsin tapaan lakiin olisi kuitenkin pitänyt hänen mielestään ottaa myös luottamusaseman väärinkäytön törkeä tekotapa.¹¹¹

Teonkuvauksista puuttui myös luottopetos, vaikka se oli esillä lain valmisteluvaiheessa. Useissa maissa luottopetos oli rikoslaissa määriteltä rangaistavaksi teoksi. Esimerkiksi Saksassa luotonhakija saattoi Huhtamäen mukaan saada jopa kolmen vuoden vankeustuomion, jos antoi luotonantajalle itsestään tai taloudestaan vääriä tai epätäydellisiä tietoja.

Yhdysvalloissa säännöksiä muutettiin 1980-luvun lopulla niin, että pankille annettu väärä tieto oli jo sellaisenaan rikos. Kun rangaistuksen tuomitseminen ei enää edellyttänyt pankin erehtymistä tai vahinkoa, uusi normi auttoi viranomaisia saamaan petolliset velalliset kiinni. Huhtamäen mielestä vastaava säännös olisi meilläkin ainakin eräissä tapauksissa lisännyt rikoksen tekoon liittyvää rangaistuksen riskiä.

Pankin johdon asemasta Huhtamäki pani tutkimuksessaan merkille, että monet pankinjohtajat harjoittivat oman työnsä ohessa henkilökohtaista liiketoimintaa. Harvinaista ei myöskään ollut velkarahalla tapahtuva sijoitustoiminta. Tämä mahdollisuus altisti väärinkäytöksille. Joitakin liikepankkien "arkoja" osastoja lukuunottamatta pankit eivät kuitenkaan olleet kieltäneet johdoltaan henkilökohtaista liiketoimintaa. Huhtamäen mielestä

¹¹⁰ Poliisin mukaan tutkintaan tuli jo 1980-luvun puolivälissä tapauksia, joissa lainojen vakuudet oli arvostettu jopa kymmenkertaiseen määrään (KRP, 7.1.1993, Parkkipankkilaiki).

¹¹¹ Uusi rikoslain säännös korvasi ns. epärehellisyysrikoksen. Uudenkin lain mukaan kyse oli asianomistajarikoksesta, mutta erittäin tärkeän yleisen edun nimissä virallinen syyttäjä saattoi nostaa syytteen. Keskusrikospoliisin 11.10.1993 päiväämään ehdotukseen talousrikostorjunnan toimenpideohjelmaksi sisältyi esitys, että luottamusaseman väärinkäyttö siirrettäisiin pääsääntöisesti virallisen syytteen alaisuuteen. Vaatimus koski lähinnä tekoja, jotka kohdistuvat valtion tuella tapahtuvaan yritystoimintaan. Kesäkuun 1994 alussa tuli voimaan rikoslain muutos (317/94), jonka myötä pankinjohtajien luottamusaseman väärinkäyttötapaukset tulivat virallisen syytteen alaisiksi.

tutkimuksen esimerkkien runsaus antoi aiheen pohtia, pitäisikö tällaiset liiketoimet kokonaan kieltää pankinjohtajilta.

Pankkisalaisuus

Tiukka pankkisalaisuus on pitkään ollut ongelma talousrikosten tutkijoille. Lokakuusta 1995 eli poliisilain voimaantulosta lähtien säännökset eivät juurikaan rajoita poliisin, syyttäjien ja tulliviranomaisten tiedonsaantia. Luottolaitoksilla on yksiselitteinen velvollisuus antaa näille viranomaisille pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja (Pankkisalaisuusohjeet 1995). Myös konkurssiasiamiehellä on laajat oikeudet. Hän saa velallisen tai pesän tileistä, maksuliikenteestä sekä rahoitussopimuksista ja -sitoumuksista tietoja samalla tavalla kuin velallinen tai pesä itse.

Käytännön pulmia pankkien ja talousrikostutkijoiden suhteissa on. Ongelmat koskevat lähinnä pankkitiedustelujen suurta määrää, tiedustelujen aiheuttamia kustannuksia ja pitkiksi venähtäviä vastausaikoja. Pankkiyhdistys on arvioinut viranomaisten tiedustelujen aiheuttavan vuosittain noin 26 miljoonan markan kustannukset pankeille. Eniten töitä aiheuttavat poliisin tekemät tiedustelut, joita on vuosittain noin 4 000.¹¹²

Verottajan kannalta pankkisalaisuussäännökset ovat yhä tietty ongelma. Veroviranomaiset ovat 1970-luvulta lähtien olleet sitä mieltä, että rikosten ilmitulon riskejä voisi lisätä, jos pankeista saisi kerätä ns. vertailutietoja. Tätä koskevat pyrkimykset ovat kuitenkin jääneet toteutumatta.

Rikoshyötyjen vähentämiseen perustuvaa torjuntaakin pankkisalaisuus on rajoittanut, sillä ulosottomiehellä ei ole ollut oikeutta saada pankeista velallista koskevia tietoja. Maaliskuun 1997 puoliväliin voimassa olleen vanhan ulosottolain mukaan velallisella itsellään oli velvollisuus antaa ulosotoselvitys ja sen yhteydessä tiedot pankkitileillä tai tallelokeroissa olevista varoistaan. Ellei velallinen näitä tietoja ilmoittanut, hän syyllistyi rikokseen. Rikosten aiheuttamien kustannusten perintää koskeva tutkimus (Virta & Laitinen 1996) arvioi kiinnijäämisen riskin jääneen kuitenkin pieneksi, koska "ulosottomies ei kuitenkaan pankkisalaisuuden vuoksi ole voinut tarkistaa velallisen antamien tietojen oikeellisuutta".

Uuden ulosottolain myötä pankit soveltavat 15.3.1997 lähtien tarkistettuja pankkisalaisuusohjeita. Niiden mukaan ulosottomiehellä on laaja oikeus saada tietoja pankkisalaisuuden estämättä. Oikeus saada pankista asiakasta koskevia tietoja on olemassa silloin, kun velallisen itsensä antamia tietoja ei voida pitää luotettavina. Pankkiyhdistyksen 27.2.1997 muistion mukaan tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun velallista epäillään ulosoton välttelystä tai velallista ei tavata.

¹¹² Johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys, haastattelu 7.3.1997. Pankkiyhdistys on käynnistänyt viranomaisten kanssa neuvottelut pankkitiedusteluja koskevien kustannusten korvaamisesta. Korvausjärjestelmä vaikuttaisi Kontkasen mukaan niin, että tiedustelut olisivat nykyistä harkitumpia.

Tilannetorjunnan kannalta pankkisalaisuus on yhä sillä tavalla pulmallinen, että oikeuskäytännössä monet pankkirikos- ja vahingonkorvausoikeudenkäynnit on pankkisalaisuuteen vedoten julistettu suljetuiksi.¹¹³ Tämä on omiaan heikentämään mahdollisuuksia käyttää häpeän elementtiä luottolaitosten toimintaan liittyvien talousrikosten torjunnassa.¹¹⁴

Asiakashäiriörekisteri ja tietosuoja

Pankkien omiin torjuntatoimiin kuuluu ns. asiakashäiriörekisteri. Siihen rekisteröidään tiedot pankkirikoksiin ja -väärinkäytöksiin syylistyneistä henkilöistä. Rekisteröityjä on nyt 1 000–2 000. Rekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtii Suomen Asiakastieto Oy. Se puolestaan voi tarkistaa, missä kaikissa yhtiöissä asiakashäiriörekisteriin merkityt ovat toimitusjohtajina tai hallituksen jäseninä. Tietojen käyttöön oikeutettuja ovat vain ne pankit ja rahoitusyhtiöt, jotka ovat saaneet siihen luvan tietosuojalautakunnalta. Pankkiyhdistyksen arvion mukaan rekisteri on osoittautunut hyödylliseksi, ja pankit ovat sen avulla voineet ehkäistä rikoksia.¹¹⁵

Asiakashäiriörekisterin perustaminen oli useita vuosia kestänyt hankala prosessi, joka kuvaa tietosuojan ongelmaa talousrikosten torjunnassa. Suomen Pankkiyhdistys haki pankkien puolesta tietosuojalautakunnan lupaa rekisteriä varten vuonna 1988. Lautakunnan päätökseen (23/20.11.1989) sisältyvästä aineistosta ilmenee, että rekisteriin oli määrä kerätä ja tallettaa tietoja "sellaisista pankin omiin pankkipalveluihin kohdistuneista väärinkäytöksistä, joista pankilla olisi perusteita tehdä rikosilmoitus". Tietoja oli tarkoitus käyttää asiakkaan luotettavuuden ja luottokelpoisuuden

¹¹³ Pankkisalaisuutta sekä pankkirikos- ja vahingonkorvausoikeudenkäyntien julistamista laajassa mitassa suljetuiksi on pitänyt merkittävänä ongelmana mm. apulaisprofessori Pekka Viljanen. Lakimies-lehdessä 1/1995, 139 hän asetti kyseenalaiseksi, onko asiakkaidenkaan intressien kannalta syytä ylläpitää nykyistä asiointilaa: "Minulle ainakin olisi täysin yhdentekevää, vaikka esim. vero- ja poliisiviranomaisilla olisi rajoittamaton oikeus saada tietoja pankkiasioistani. Pankkisalaisuutta tarvitsevat lähinnä rikolliset." Arviossaan Viljanen ei kuitenkaan millään tavoin viittaa tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohdana olevaan häpeän ja syyllisyyden elementtiin. Timo Lapin mukaan salassapidettävistä oikeudenkäynneistä on huomattava, että niissä voidaan joutua käsittelemään myös epäillyn vastapuolena olleen yrityksen tai yksityishenkilön asioita.

¹¹⁴ Pankkisalaisuuskeskustelun yhteydessä on tehty myös ehdotuksia (esim. TaVM 50/1993 vp, edustaja Martti Korhosen vastalause 10.12.1993 ja edustaja Esko Seppäsen lakialoite 21/1993 vp) julkisen luottotappiörekisterin perustamiseksi. Rekisteriin merkittäisiin kaikki yli miljoonan markan luottotappiot niissä tapauksissa, joissa velallisen maksukyvyttömyys on laillisesti todettu. Rekisteriä ylläpitäisi rahoitustarkastus. Tämän tutkimuksen näkökulmasta rekisteri voisi olla osa häpeän elementin käyttöä, mutta rekisteröitävät luottotappiot tulisi rajata tapauksiin, joissa luottotappioiden syntyyn liittyy talousrikos tai talousrikoksia.

¹¹⁵ Timo Lappi, Suomen Pankkiyhdistys, haastattelu 23.1.1997.

arvioimisen lisäksi "pankkeja kohtaan suunnattujen rikosten ja rikossarjojen ehkäisemiseen ja katkaisemiseen sekä tekijöiden kiinnisaamiseen".

Tietosuojalautakunta hylkäsi pankkien hakemuksen osittain. Hylkäysperuste kuului kokonaisuudessaan näin: "Siltä osin kuin väärinkäytöstietoja on tarkoitus käyttää väärinkäytösten estämiseksi eli pankkeja kohtaan suunnattujen rikosten ja rikossarjojen ehkäisemiseksi ja katkaisemiseksi sekä tekijöiden kiinnisaamiseksi, tietosuojalautakunta toteaa, että mainittujen tavoitteiden toteuttaminen ei kuulu pankkien, vaan poliisin toimialaan, eikä luvan myöntämiseen tällä perusteella ole painavaa syytä." Tietosuojalautakunta myös kielsi tietojen luovuttamisen pankista toiseen.

Lupa heltisi vasta keväällä 1991, kun korkein hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan hylkäyspäätöksen. Lupaprosessi siis viivästytti pankkien omien torjuntatoimien tehostamista kolmella vuodella tilanteessa, jossa rahoitustoimintaan liittyvien väärinkäytösten riskit olivat mm. luotonannon vapautumisen myötä oleellisesti kasvaneet.

Luvan ehdot eivät myöskään kaikin osin tyydyttäneet rahalaitoksia. Vuoden 1991 luvan mukaan pankin piti antaa rekisteröidylle tieto ensirekisteröinnistä. Tämä koettiin rikostutinnan kannalta pulmalliseksi. Vuoden 1994 lupa ei tällaista ilmoitusta enää edellyttä. Luvan ehdot muuttuivat muutenkin pankeille paremmiksi. Aiemmin rekisterimerkinnän ehtona oli pankin rikosilmoitus, mutta nyt siitä vaatimuksesta luovuttiin: asianomistajan asema ja se, että joku on tehnyt asiasta rikosilmoituksen, riittää rekisteröinnin edellytykseksi. Käytännössä pidennettiin myös tietojen rekisterissäpidon aikaa. Aiemman luvan mukaan tiedot sai pitää rekisterissä viisi vuotta teosta tai kolme vuotta tuomion lainvoimaiseksi tulosta. Uuden luvan mukaan tiedot pidetään asiakashäiriörekisterissä viisi vuotta rekisteriin merkitsemisen ajankohdasta.

Pankkien rikosilmoitukset

Keskusrikospoliisi arvosteli pankkeja 1980-luvulla haluttomuudesta tehdä ilmoituksia talousrikoksista. KRP:n tietojen mukaan (kirje 19.10.1987 sisäasiainministeriön poliisiosastolle) väärinkäytöksiä tapahtui, mutta pankit eivät pitäneet niitä rikoksina tai pidättyivät rikosilmoituksista yrityskuvansa takia. Epäilyt ilmoitushaluttomuudesta eivät olleet hälventyneet ainakaan vielä vuoden 1992 alkuun mennessä. Tuolloin KRP arveli pankkien pidättyvän asianomistajan puhevallan käyttämisestä esimerkiksi todetuissa luottamusaseman väärinkäyttörikoksissa. Tästä syystä keskusrikospoliisi ajoi uudistusta, jonka mukaan asianomistajan syyteilmoitusta ei lainkaan tarvittaisi tapauksissa, jotka paljastuvat valtion tukea saavissa pankeissa.¹¹⁶

¹¹⁶ KRP:n apulaispäällikkö Kari Rantama, 8.1.1992, HE EK:lle laiksi valtion vakuusrahosta annetun lain muuttamisesta.

Pankkien tilintarkastajien rooli väärinkäytösten torjunnassa näyttää olleen vaatimaton. Huhtamäen mukaan ongelmapankkien tilintarkastajat olivat yleensä KHT-tutkinnon suorittaneita, mutta he olivat passiivisia ja tarkastivat kohteensa vain pintapuolisesti. "Kaikesta päätellen vaikuttaa siltä, etteivät tilintarkastajat ole havainneet läheskään kaikkia pankkien johtohenkilöiden väärinkäytöksiä tarkastuksia suorittaessaan. Toisaalta, eräiden rikkeiden karkeudesta johtuu, että ne olisi pintapuolista syvemmissä tarkastuksissa pitänyt havaita." Huhtamäen mielestä tilintarkastajat olivat myös olleet haluttomia toimittamaan pankkitarkastukselle sen pyytämiä tietoja.¹¹⁷

Poliisihallinnossa ei luotettu myöskään pankkitarkastusviraston aktiivisuuteen laillisuuden valvojana. Poliisiasiain neuvottelukunta korosti talvella 1993, että pankkitarkastuksessa pitäisi kannattavuuden lisäksi kiinnittää huomiota myös laillisuusvalvontaan. Sitä varten tarkastushenkilöstö tarvitsi riittävät valtuudet. Neuvottelukunnan mielestä tarkastustoiminnan tuli olla kiinteässä yhteydessä rahalaitosten päivittäiseen toimintaan.¹¹⁸

Sisäasiainministeriön poliisiosaston 2.12.1994 luonnokseen talousrikosten torjuntaohjelmaksi sisältyi esitys rahoitustarkastuksen roolin muuttamisesta vakavaraisuusvalvonnasta myös laillisuusvalvontaan. Valtiovarainministeriö vierasti hämäräksi luonnehtimaansa esitystä: "Jos sillä tarkoitetaan poliisiviranomaiselle kuuluvien tehtävien antamista rahoitustarkastukselle, ajatus on torjuttava. Poliisiviranomaisen ja rahoitusmarkkinoita valvovan viranomaisen roolit on edelleenkin perusteltua pitää erillään niihin liittyvien aivan erilaisten tavoitteiden takia."¹¹⁹ Lipposen hallitus ei sisällyttänyt talousrikosohjelmaansa mitään rahoitustarkastusta koskevaa toimenpidettä. Hallitusohjelmassa sitä vastoin on lupaus tehostaa pankkitarkastusta.

¹¹⁷ Joulukuun puolivälissä 1996 tuli voimaan laki rahoitustarkastuslain muuttamisesta (952/96). Lain 11a §:n mukaan tilintarkastaja on velvollinen ilmoittamaan rahoitustarkastukselle seikoista ja päätöksistä, jotka johtaisivat tilintarkastuskertomuksessa muistutukseen tai tilinpäätöksen vahvistamista koskevan kielteisen lausunnon esittämiseen.

¹¹⁸ Poliisiasiain neuvottelukunta, 26.2.1993: "Toimenpide-ehdotukset talousrikollisuuden torjumiseksi", aloite sisäasiainministeriölle. Pankkitarkastuksen roolista on esitetty myös aivan toisensuuntaisia näkemyksiä. Esimerkiksi Antti Kuusterän mukaan (Aate ja raha, säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994, 1995, 744) valvonnassa keskityttiin liian pitkään juridiseen muodollisuuteen, minkä seurauksena taloudellisten riskien kasautuminen jäi pimentoon. Kuusterä piti tarkastuksen suurena ongelmana järjestelmän hajanaisuutta: "Lainmukaisuusvalvonta kuului Ptv:lle, kun taas lähinnä Suomen Pankin riskienhallintaosasto seurasi taloudellisia riskejä." Lokakuun 1993 alussa Suomen Pankin yhteydessä toimintansa aloittaneen rahoitustarkastuksen tehtävänä on laillisuuden lisäksi valvoa, että pankeilla on "riittävät taloudelliset ja muut edellytykset harjoittaa toimintaansa ja että niiden hoitamisessa ja päätöksenteossa noudatettavat menettelytavat ovat asianmukaiset" (HE 319/1992 vp).

¹¹⁹ VM, 3.1.1995, lausunto luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi talousrikollisuuden torjuntaohjelmaksi.

Rahanpesu

Rahanpesun estäminen on alun pitäen liittynyt lähinnä huumekaupan vaikeuttamiseen. Viime aikoina kuitenkin mm. teollisuusmaiden ns. FATF-työryhmä (Financial Action Task Force on Money Laundering) on saanut näyttöä siitä, että pestävät rahat ovat kasvavassa määrin peräisin muusta vakavasta rikollisuudesta.¹²⁰

Rahanpesu tapahtuu usein näennäisillä omaisuuden siirroilla toisen nimiin tai tekaistuilla kaupp- ja velkakirjoilla. Tarkoituksena on saada näyttämään siltä, että rikoksella hankittu varallisuuden lisäys johtuu näistä "laillisista" toimista. Tilannetorjunnan näkökulmasta rahanpesun estäminen ja vaikeuttaminen on torjuntaa, joka lisää rikoksen ilmitulon riskejä ja vaikuttaa rikosentekijän käsityksiin saavutettavissa olevista hyödyistä. Laittomasta rahasta voi usein hyötyä vasta sitten, kun raha on pesty.

Laittoman omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän ja sijainnin peittäminen tai häivyttäminen eli rahanpesu kriminalisoitiin (laki 1304/93) vuoden 1994 alusta. Käytännössä kriminalisointi toteutettiin täydentämällä rikoslain kätkemisrikoksia koskevan 32 luvun 1 §:ä uudella 2 momentilla. Sen mukaan esimerkiksi pankin tai vakuutusyhtiön toimihenkilö syyllistyy rikokseen, jos hän tietoisena varojen laittomasta alkuperästä ottaa vastaan talletuksen tai kertamaksun huomattavasta vakuutuksesta.

Kriminalisoinnin taustana oli kaksi kansainvälistä sopimusta. Ns. Wienin yleissopimus velvoitti kriminalisoimaan huumorikosten rahanpesun ja Euroopan neuvoston konfiskaatiosopimus muuhunkin rikollisuuteen liittyvän rahanpesun. Hallitus korosti (HE 180/1992 vp), että EU:n direktiivi asetti luotto- ja rahoituslaitoksille velvollisuuden ilmoittaa rahanpesuepäilyistä oma-aloitteisesti viranomaisille.

Direktiivin vaatimusten täyttämiseksi luotto- ja rahoituslaitoksia koskevaan lakiin (1607/93) otettiin säännökset ilmoitus- ja huolellisuusvelvoitteesta. Rahanpesu on otettu huomioon myös Pankkisalaisuusohjeissa 1995. Niiden mukaan pankin on aina viipymättä ilmoitettava "epäilyttävästä liiketoimesta" rahoitustarkastukselle.

Syyskuun 1995 alusta lähtien (laki 743/95) rahanpesu on kuulunut oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin. Uudistuksen taustana oli FATF-työryhmän suositus. Yhteisösakon avulla pyritään varmistamaan, että luotto- ja rahoituslaitokset toimivat ilmoitus- ja huolellisuusvelvoitteen mukaisesti.¹²¹

¹²⁰ The OECD Letter, October 1996, Vol. 5/8, Internetissä julkaistu uutinen Financial Action Task Force on Money Laundering -järjestön 1995–96 vuosikertomuksesta. Suomi liittyi FATF:n jäseneksi 1991. KRP:n arvion mukaan rahanpesuilmoituksista 65–70 prosenttia liittyy talousrikoksiin (HS 15.1.1997: "Rahanpesuilmoitukset aiotaan keskittää keskusrikospoliisille").

¹²¹ Elokuun 1996 alussa luottolaitoksia koskevaan lakiin (570/96) lisättiin rangaistus-

Viime aikojen suuntauksena on ollut laajentaa rahanpesua ehkäisevä valvonta koskemaan useita luotto- ja vakuutuslaitosten ulkopuolisia tahoja. Lipposen hallitus lupasi torjuntaohjelmassaan EU:n direktiiviin viitaten ulottaa valvonnan mm. rahanvaihtoyrityksiin sekä kiinteistö- ja asunnonvälittäjiin. Valuutanvaihtokonttorit ovat olleet elokuun 1996 alusta lähtien rahanpesusäännösten piirissä, muut valvonnan laajennushankkeet ovat vielä vireillä.¹²²

Rahanpesun torjuntaan liittyen on vireillä useita lainsäädäntöhankkeita. Yksi uudistuksista koskee ilmoitusjärjestelmää. Tarkoituksena on, että rahanpesuepäilyjä koskevat ilmoitukset keskitetään jatkossa suoraan keskusrikospoliisiin, johon perustetaan erillinen selvittelykeskus. Tällä hetkellä järjestelmä on kaksiportainen: luottolaitokset tekevät ilmoitukset rahoitustarkastukselle ja se puolestaan poliisille, käytännössä KRP:n rikostietopalvelulle. Vakuutusyhtiöt tekevät ilmoituksensa sosiaali- ja terveysministeriölle, joka ilmoittaa asiasta edelleen poliisille. Moniportaisuuden on arveltu vaikuttaneen niin, että vain joka kymmenes rahanpesuksi epäilty tapaus on ilmoitettu esitutkintaviranomaiselle.¹²³

4.3.4 Arvopaperikaupan rikokset

Vakavimpia arvopaperimarkkinarikoksia ovat sisäpiiritiedon väärinkäyttö, kurssien vääristäminen ja tiedonantovelvoitteiden laiminlyönti. Ne horjuttavat luottamusta siihen, että markkinoiden kaikilla toimijoilla on samat oikeudet ja mahdollisuudet. Rikosten tekoa on vaikeutettu mm. velvoittamalla

säännökset niitä tilanteita varten, joissa luottolaitoksen toimihenkilöt eivät noudata säännöksiä asiakkaiden tunnistamisesta ja huolellisuusvelvoitteesta.

¹²² Oikeusministeriön mukaan EU:n piirissä selvitetään direktiivin ulottamista mm. asianajajiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on halunnut valvontajärjestelmään myös rahapelitoiminnan ja autokaupan. FATF-työryhmä on arvioinut, että rahoituslaitosten ulkopuolisista laitoksista ovat rahanpesun arimpia kohteita valuutanvaihtotoimistot, vakuutusyhtiöt ja arvopaperinvälittäjät. On keskusteltu myös panttikonttoreista ja huutokaupoista mahdollisina kontrollin kohteina.

¹²³ Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 17/95. Viraston arvio perustui KRP:n tietoihin, joiden mukaan ilmoitukset karsiutuvat lähinnä pankkisalaisuuden ja liike-toiminnan etujen takia kahdessa vaiheessa: ensin rahoituslaitosten keskushallinnossa ja sitten rahoitustarkastuksessa. KRP on saanut vuosittain noin 200 rahanpesuilmoitusta, joista noin kaksikolmasosaa on jollain tavalla kytkeytynyt talousrikoksiin. Talousrikostorjunnan koordinaatioryhmän mukaan Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Islannissa on tehty samantyyppisiä havaintoja. Norjassa rahanpesuepäilyjä koskevat ilmoitukset menevät suoraan Økokrimille eli talousrikostorjuntaa johtavalle viranomaiselle. Økokrimiin perustettiin syksyllä 1992 erityisryhmä rahanpesutapausten tutkintaa varten (Regjeringens handlingsplan mot Økonomisk kriminalitet, 1992). Vuonna 1994 Økokrim otti vastaan 160 ilmoitusta (Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 1995).

sisäpiiriläiset ilmoittamaan omistuksensa julkiseen rekisteriin. Tämä velvoite lienee myös lisännyt rikosten ilmitulon riskejä.

Käsityksiin riskeistä on vaikutettu koventamalla rangaistusasteikkoja. Tiedotuspykälän on tavoiteltu tilannetta, jossa kaikki toimijat saavat nopeasti ja samaan aikaan olennaiset tiedot, jolloin esimerkiksi sisäpiiritiedon väärinkäytölle ei jäisi aikaa.

Pörssi torjuu rikoksia myös itsesääntelyn keinoin. Kurssimanipulaa-tion ilmituloriskin lisäämiseksi on kehitelty menetelmiä, joilla havaitaan poikkeukselliset kurssimuutokset. Pörssin omat ohjeet ovat yksityiskohtaisia ja täsmällisiä: se helpottaa säännösten noudattamista. Arvopaperipörssin kurinpitolautakunta vaikuttaa hyötyihin määräämällä säännösten laiminlyönneistä kurinpitomaksuja. Julkiseksi tullessaan kurinpitopäätökset tuovat torjuntaan myös tietyn syyllisyyden ja häpeän ulottuvuuden.¹²⁴

Sisäpiirikaupat

Sisäpiiritieto tarkoittaa luottamuksellista yritystietoa, joka vaikuttaa olennaisesti pörssikaupan kohteena olevan arvopaperin arvoon. Tällaisen tiedon hyödyntämistä on useissa maissa pidetty ilmiönä, joka ehkä eniten heikentää luottamusta markkinoihin.

Arvopaperimarkkinalaki (495/89) tuli voimaan elokuussa 1989. Laki sisälsi säännökset sisäpiiririkoksista. Sisäpiiriläisiä olivat ne henkilöt, jotka asemansa, toimensa tai tehtävänsä nojalla saivat haltuunsa arvopaperin liikkeellelaskijaa koskevan luottamuksellisen tiedon. Sisäpiiriin kuuluviksi laskettiin myös ne henkilöt, joiden oli syytä epäillä, että arvopaperin arvoon vaikuttava tieto oli kerrottu heille luvatta.

Luottamuksellisen yritystiedon yleisen väärinkäyttökiellon lisäksi laki kielsi tekemästä lyhytaikaisia sijoituksia yhtiön liikkeeseenlaskemiin arvopapereihin. Näiden arvopaperien johdannaisilla sisäpiiriläinen ei ylipäätään saanut käydä kauppaa.

Sisäpiiriin kuuluvan oli tehtävä yhtiölle ilmoitus niistä yhtiön osakkeista, jotka hän omisti. Samoin hänen piti ilmoittaa itseensä etuhyteydessä olevat tahot. Sisäpiiriläisistä ja heidän omistuksistaan alettiin uuden lain myötä pitää julkista rekisteriä, jonka laajuutta monet elinkeinoelämän etupiirit arvostelivat.¹²⁵

¹²⁴ Helsingin Arvopaperipörssin kurinpitolautakunta perustettiin vuoden 1994 alussa voimaan tulleen sääntöuudistuksen yhteydessä. Puolueettomista jäsenistä koostuva lautakunta voi määrätä pörssin sääntöjen rikkomuksista enintään 500 000 markan kurinpitomaksun. Syyskuussa 1996 lautakunta antoi Amerille huomautuksen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä ja määräsi yhtiön maksamaan pörssille kurinpitomaksuna 100 000 markkaa. Syynä oli se, että Amer julkisti tappiollisen tulosennusteen vuodelle 1996 vasta kesäkuussa, vaikka tuloskehityksen olennainen muutos tuli lautakunnan mukaan yhtiön hallituksen tietoon jo huhtikuun lopulla.

Lakia valmistellut komitea (1987:44) ei yksityiskohtaisesti eritellyt ilmoitus- ja rekisteröintivelvoitteen vaikutusmekanismeja. Mietinnöstä voi kuitenkin nähdä, että näillä velvoitteilla pyrittiin vaikeuttamaan rikoksia: "Jotta nämä henkilöt eivät voisi käyttää etuoikeusasemaansa arvopaperimarkkinoilla hyväksi ja siten horjuttaa markkinoita kohtaan tunnettua luottamusta, heidän oikeuttaan käydä arvopaperikauppaa rajoitetaan ja heidän arvopaperiomistuksensa saatetaan julkisiksi."

Mitään erityiskeinoja rikoshyötyyn vaikuttamiseksi komitea ei esittänyt, vaikka viittasi esimerkiksi Ranskaan, jossa hyöty voitiin periä rikoksentehtäjältä pois moninkertaisena. Hallituksen esityksen (157/1988 vp) mukaisesti sisäpiiririkoksen enimmäisrangaistukseksi tuli kahden vuoden vankeustuomio. Rikoksen tuoma hyöty julistettaisiin menetetyksi valtiolle, mikäli sitä vastaavaa vahingonkorvausta ei voitu tuomita.

Sääntelyn tarkentaminen tuli EY:n sisäpiiridirektiivin takia pian uudelleen ajankohtaiseksi.¹²⁶ Uusi laki (740/93) määritteli sisäpiiritiedon käsitteen uudella tavalla niin, että se koski paitsi arvopaperin liikkeeseenlaskijaa myös itse arvopaperia. Lakia valmistellut toimikunta (KM 1991:48) mainitsi tällaisesta tiedosta esimerkkinä mm. tiedot keskuspankin peruskorkopäätöksestä tai tulossa olevasta valuuttakurssin muutoksesta.

Vuonna 1994 hallitus toi eduskuntaan esityksen (HE 293/1994 vp) rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä. Esitys pohjautui rikoslakiprojektin kaavailuihin. Niissä oli uutta mm. se, että sisäpiiritiedon väärinkäyttäjä voisi olla kuka tahansa, joka hyödyntää arvopaperiin liittyvää julkistamatonta tietoa. Ajatuksena oli myös korostaa tekojen moitittavuutta ottamalla lakiin rikoksen törkeää tekemuotoa koskeva säännös. Sen mukaan enimmäisrangaistus olisi neljä vuotta vankeutta.¹²⁷

Keskusrikospoliisi puolsi vakavimpien arvopaperimarkkinarikosten siirtämistä rikoslakiin, koska rikoslain ulkopuoliset säännökset koettiin helposti "bagatellirikoksiksi myös syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten piirissä". Lausunnossaan rikoslakiprojektin ehdotuksesta KRP korosti myös näytön ongelmia. Tutkinnassa olleet harvat sisäpiiritapaukset olivat jääneet vaille lopullista näyttöä. "Tämä johtuu pitkälti siitä, että tällaisissa tapauksissa liike-elämässä näyttää olevan käytäntönä tehdä suullisia sopimuksia suuristakin liiketoimista."¹²⁸ Kesään 1994 mennessä syyttäjät eivät olleetkaan, tehdyistä tutkintapyynnöistä huolimatta, nostaneet syytteitä sisäpiiririkoksista, eikä tuomioistuinten ratkaisujakaan ollut. Valtiovarainministeri vakuutti

¹²⁵ OLV 2/1988, Lausunnot arvopaperikauppakomitean I osamietinnöstä.

¹²⁶ Oikeusministeri Tarja Halonen 19.4.1990, vastaus kirjalliseen kysymykseen 128/90.

¹²⁷ OLV 3/1993, Arvopaperimarkkinarikokset, Rikoslakiprojektin ehdotus, 28–30.

¹²⁸ KRP 8.9.1993.

eduskunnalle, ettei ainakaan hallitus tiennyt tämän johtuvan lainsäädännön puutteista.¹²⁹

Hallitus ehdotti, että arvopaperimarkkinarikoksiin sovellettaisiin myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta, koska nämä rikokset olivat usein tyypillistä yhteisöjen toimintaan liittyvää rikollisuutta. "Monessa tapauksessa tavoitteena ei ole ainakaan välittömästi henkilökohtainen etu vaan yhteisön, joko välittäjäyhteisön tai arvopaperin liikkeeseen laskeneen tai arvopaperikauppaa käyvän yhteisön etu." Väärinkäytöksiin saattoi hallituksen mukaan liittyä erittäin huomattavia taloudellisia etuja, joten "tarvitaan myös riittäviä taloudellisia seuraamuksia väärinkäytösten torjumiseen".

Tilannetorjunnan näkökulmasta siis hyötyihin vaikuttaminen näyttää olleen esillä uutta säännöstöä kaavailtaessa. Hallitus itse tosin korosti (HE 293/1994 vp), että säännösten siirtämisellä rikoslakiin haluttiin painottaa väärinkäytösten moitittavuutta: "Muutoksen voi odottaa vähitellen vaikuttavan asenteisiin siten, että kynnys väärinkäytöksiin ryhtymiseen nousee." ¹³⁰

Kurssimanipulaatio

Rikoslakiprojektin mukaan (OLJ 3/1993, 17–18) kurssien keinotekoisien vääristämisen eli kurssimanipulaation voi toteuttaa periaatteessa kahdella tavalla: "ryhtymällä markkinoilla harhaanjohtaviin toimiin esimerkiksi tekemällä suunnitelmallisia osto- tai myyntitarjouksia tai antamalla toimeksiantoja niiden tekemiseksi ja toiseksi antamalla arvopaperiin liittyviä harhaanjohtavia tietoja". Sijoittajansuojaa pohtinut arvopaperimarkkinakomitea (KM 1989:36) arvioi, että kurssimanipulaation onnistumisen edellytykset olisivat erityisen suotuisia Suomen tapaisilla pienillä ja epälikvideillä arvopaperimarkkinoilla. Myös valvonnan tehokkuuden ja kurssien sallitun vaihteluvälin sääntelyn arvioidaan muovaavan kurssimanipulaation edellytyksiä.¹³¹

Muualla oli komitean mukaan usein törmätty lähes ylivoimaisiin todisteluvaikeuksiin. Erityisen vaikeaa oli näyttää toteen, että operaatioiden

¹²⁹ Valtiovarainministeri Iiro Viinanen 23.6.1994, vastaus kirjalliseen kysymykseen 401/1994 vp.

¹³⁰ Esitys raukesi vuoden 1995 eduskuntavaaleihin. Uutta esitystä on sittemmin valmisteltu virkamiestyönä. Duderstadt (1996) on esittänyt tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavan näkemyksen hyödyn ja riskin suhteesta sisäpiirikauppojen yleisyyteen. Hänen mielestään sisäpiirikauppoja tehdään niin kauan kuin vallitsee yleinen käsitys, että taloudellinen rikollisuus on erittäin tuottavaa ja että siihen liittyy hyvin vähän riskejä. Varsinkin tilannetorjunnan teorian uuden, rikoksentekijän käsityksiä korostavan painotuksen valossa voi kysyä, millaisia vaikutuksia on ollut sillä laajalla julkisuudella, joka on melko johdonmukaisesti korostanut talousrikosten torjuntamahdollisuuksien vähäisyyttä.

¹³¹ Arvopaperikauppakomitean II osamietinnössä on (s. 268–275) yksityiskohtainen kuvaus kurssimanipulaation menetelmistä.

tarkoituksena oli ollut vääristää kursseja. Komitea kuvasi arvopaperikaupan toimeksiantojen käytäntöjä. Kuvauksen mukaan toimeksiannot voivat olla sekä kirjallisia että puhelimitse annettuja. Puhelintoimeksiannot kirjataan ja "yhä useammin ne sekä puhelun kellonaika myös nauhoitetaan jälkikontrollin mahdollistamiseksi". Puhelintoimeksiantoa koskevasta menettelystä ei tuolloin ollut pörssin suositusta.

Komitea esitti lakiin pykälää, jonka mukaan välittäjän ja salkunhoitajan tuli kirjata asiakkaan toimeksiannot sekä niihin liittyvät ohjeet ja toimenpiteet. Kirjaukset olisi säilytettävä vähintään vuoden ajan toimeksianton päättymisestä jälkikontrollin mahdollistamiseksi. KRP:n mielestä kirjausvelvollisuus saattaisi helpottaa manipulaation todistelua ja siten edesauttaa lain ennalta ehkäisevää vaikutusta. Kirjausten pitäisi kuitenkin olla määrämuotoisia, ja ne olisi tehtävä määräaikaan mennessä niin, etteivät merkinnät enää jälkikäteen olisi muutettavissa.¹³²

Välitysliikkeiden johdolle KRP halusi säätää velvoitteen valvoa, että firman toiminnassa noudatetaan lain säännöksiä. "Huomioitava myöskin on, että mahdollinen kurssimanipulaatio tapahtuu pääsääntöisesti yhteisön hyväksi eikä yksittäisten toimihenkilöiden hyväksi. Edellä esitetty koskee myöskin laajemmin vastuunkohdentamista arvopaperimarkkina-alueissa olevien rangaistussäännösten osalta."¹³³

Arvopaperikaupakomitean mielestä pörssin ja valvontaviranomaisen olisi seurattava tarkoin kurssien kehitystä ja selvítettävä syyt poikkeuksellisiin kurssimuutoksiin. Keskeisenä torjuntavälineenä toimisi myös "luotettavan

¹³² KRP 14.3.1990, lausunto arvopaperikomitean II osamietinnöstä.

¹³³ Välitysliikkeiden tapaiset organisaatiot, kuten investointipankit, ovat 1980-luvulta lähtien kehittäneet joustavia organisaatorakenteita vastatakseen mm. uuden tietotekniikan synnyttämiin, nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Sisäpiirikauppoja tutkinut Denverin yliopiston sosiologian apulaisprofessori Nancy Reichman (1993) pitää valvontaa tällaisissa organisaatioissa pysyvänä ongelmana. Muuttuva markkinaympäristö on luonut uusia houkuttimia ja uusia väärinkäytösten väyliä. Kilpailun paineet ovat kasvaneet. Varsinkin arvokkaasta ei-julkisesta informaatiosta on tullut tärkeä hyödyke. Jos kilpailu viestittää tulovirtojen tai asemien menetyksistä, paineet marginaalissa toimimiseen eli sääntelyyn liittyvien riskien ottamiseen kasvavat. Reichmanin mukaan jälkeen jäämisen pelko osakekaupan nopeasti kiitävällä vuoristoradalla lieenee vahva motiivi väärinkäytöksiin. Juridisten riskien ottamiseen rohkaisevat myös alituisesti muuttuvat arvopaperimarkkinalakien tulkinnat sekä bisneksen alakulttuuri. Se saa mukana olevat kokemaan markkinat ja sääntelyn kilpailuna tai haasteena, jossa yksilöä palkitaan taitojen käytöstä järjestelmää vastaan. Tässä pelissä sisäpiiritieto on arvokas väline. Näitä paineita tasapainottamaan ei 1980-luvulla ollut vahvaa valvontajärjestelmää. Sellaista ei Reichmanin mukaan ollut helppo saada aikaan organisaatioissa, joissa oli sisäsyntyisiä intressiristiriitoja ja joissa suunnataan paljon aktiivisuutta organisaation ulkopuolelle tai organisatoristen raja-aitojen yli. Käytännössä ongelmia on Reichmanin mukaan yritetty torjua mm. rakentamalla ns. Kiinan muureja arvopaperikauppaa käyviin yhtiöihin: erillisiä kirjanpitoja funktionaalisesti vastakkaisille yksiköille, fyysistä erottamista toisistaan, rajoituksia naapuriyksikön tiedostojen tutkimiseen, henkilösiirtojen rajoituksia sekä kuuntelujärjestelmiä tarkkailemaan puheluja yli Kiinan muurin.

informaation saattaminen markkinoille ripeästi". Tätä varmistamaan tähtäsivät mm. ehdotukset osakeyhtiön tiedonantovelvollisuudesta, omistuksen liputusvelvollisuudesta ja sisäpiirin omistuksen ilmoittamisesta. Hyötymistarkoituksessa tehdyt tiedonantovelvoitteiden rikkomukset pitäisi rangaista ankarammin: sopiva arvopaperimarkkinarikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai korkeintaan vuosi vankeutta.¹³⁴

Rikoslakiprojekti (OLJ 3/1993, 21–22) ei halunnut rajoittaa rangaistavuutta vain tiettyihin toimiin markkinoilla. Rangaistavuuden keskeisin elementti olisi "tarkoituksellinen kurssien vääristäminen hyödyn hankkimiseksi vääristettyä kurssia hyväksikäyttäen". Tekotapoina mainittaisiin toisaalta harhaanjohtaviin toimiin ryhtyminen markkinoilla ja toisaalta totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antaminen kurssien vääristämiseksi. Tekijäpiiriä ei enää rajattaisi erityisasemassa oleviin henkilöihin, vaan tekijänä voisi olla periaatteessa kuka tahansa. "Käytännössä tällaisten toimien tekeminen kuitenkin yleensä vaatii yhteistyötä markkinoilla toimivien arvopaperinvälittäjien kanssa."

Tekijäpiirin laajennus merkitsisi käytännössä eniten tapauksissa, joissa kurssimanipulaatio tehdään vääriä tai harhaanjohtavia tietoja antamalla. Tältä osin rangaistavuus projektin mielestä myös käytännössä laajenisi merkittävästi. Riskiä se halusi lisätä nostamalla rikoksen perusmuodon rangaistusmaksimin kahteen vuoteen ja törkeissä tapauksissa neljään vuoteen. Uutta esityksissä oli myös se, että kurssimanipulaation yrityskin olisi rangaistavaa.¹³⁵

Tiedottamisrikos

Sijoittajan suojan kannalta on tärkeää, ettei arvopapereita markkinoida niiden liikkeeseenlaskun yhteydessä virheellisin tai harhaanjohtavin tiedoin. Myös jälkimarkkinoita ajatellen sijoittaja tarvitsee tietoja niistä arvopaperin liikkeeseenlaskijan päätöksistä ja toimintaan vaikuttavista asioista, jotka olennaisesti vaikuttavat arvopaperin arvoon. Näistä syistä arvopaperikauppakomitea (KM 1987:44) esitti lakiin yleistä kieltoa markkinoida tai hankkia elinkeinotoiminnassa arvopapereita "käyttäen totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja taikka hyvän arvopaperikauppatavan vastaista menettelyä".

¹³⁴ KM 1989:36, 282–283. Komitea pohti sijoittajien suojaksi myös ryhmäkannetta, mutta hylkäsi sen vaihtoehdon, koska ryhmäkanne "merkitsisi siinä määrin radikaalia poikkeamista maamme oikeudenkäyntijärjestyksen vakiintuneista periaatteista". Käyttökelpoisena komitea sitä vastoin piti erityisen lautakuntatyypin oikeussuojaelimen perustamista pörssin yhteyteen (s. 315–318).

¹³⁵ Hallituksen sittemmin rauenneessa esityksessä 293/1994 vp omaksuttiin rikoslakiprojektin ajatus, ettei kurssimanipulaation kriminalisointia enää pitänyt rajata vain tiettyihin tekotapoihin. Hallitus ehdotti myös pykälää manipulaation törkeästä tekemuodosta.

Merkitsijöille tuli komitean mielestä antaa riittävät tiedot seikoista, jotka vaikuttavat "olennaisesti" arvopaperin arvoon. Jos yhtiö tarjosi yleisölle merkittäväksi osakkeita, tai jos niitä noteerattiin julkisesti, ja yhtiö markkinoi antia yleisölle, sen piti laatia tarjousesite "pankkitarkastusviraston antamien yleisten ohjeiden mukaisesti". Jälkimarkkinoita ajatellen yhtiön oli julkistettava kaikki sellaiset päätöksensä ja toimintaansa koskevat asiat, jotka olivat omiaan olennaisesti vaikuttamaan osakkeen arvoon.

Keskusrikospoliisi arveli markkinointia koskevien säännösten johtavan rikostutkinnan kannalta vaikeuksiin. Harhaanjohtava tieto rangaistiin arvopaperimarkkinarikoksena, mutta riittämätön tieto rikkomuksena. KRP:n mukaan ensimmäinen tapaus mahdollisti pakkokeinot ja oli virallisen syytteen alainen teko, toinen ei antanut mahdollisuutta pakkokeinoihin, ja syytteesenpano-oikeus oli pankkitarkastuksella. Keskusrikospoliisi arvioi, että asetelma johtaisi sekä vaikeuksiin tekojen selvittämisessä että ristiriitoihin poliisin ja syyttäjän sekä toisaalta pankkitarkastusviraston välillä.¹³⁶

Hallituksen esitys arvopaperimarkkinalaiksi (157/1988 vp) noudatteli kuitenkin komitean kaavailuja. Perusteluista kävi ilmi, että joissakin maissa yhtiöiden piti hyväksyttää tarjousesitteensä arvopaperimarkkinoita valvovalla viranomaisella tai pörssin hallintoelimillä ennen antia. Tätä menettelyä hallitus ei halunnut suomalaisiin oloihin, koska "tämänkaltainen hyväksyttämisvelvollisuus saattaisi merkittävästi kangistaa osakeantien toteuttamista tuomatta kuitenkaan olennaista parannusta sijoittajan suojalle". Hallitus päätyikin esittämään, että tarjousesite tuli vain toimittaa pankkitarkastusvirastolle sekä asianomaiselle pörssille ennen merkinnän aloittamista.

Vuoden 1991 arvopaperimarkkinatoimikunta (KM 1991:48) esitti tarjousesitteen julkistamisvelvollisuuden laajentamista velkasitoumuksiin. Nyt mietintöön sisältyi myös ehdotus siitä, että esitteet tulisi antaa ennen julkistamista pankkitarkastusviraston tarkastettavaksi. ETA-sopimuksen muutostarpeiden seurauksena tällainen esitys olikin hallituksen ehdotuksessa arvopaperimarkkinalain muutokseksi (HE 318/1992 vp). Eduskunnan talousvaliokunta (16/1993) halusi määritellä tahalliseksi tai törkeästä huolimattomuudesta tehdyksi arvopaperimarkkinarikokseksi myös sen, että yritys julkistaisi esitteen tai tarjousasiakirjan ennen kuin pankkitarkastusvirasto on hyväksynyt sen. Eduskuntavaaleihin 1995 rauenneessa lakiesityksessä oli säännös arvopaperimarkkinoita koskevasta tiedottamisrikoksesta. Säännös koski sekä totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen antamista että tärkeimpien tiedonantovelvollisuuksien rikkomista. Tähänkin rikokseen kaavailtiin sovellettavaksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

4.3.5 Kilpailurikokset

¹³⁶ KRP 29.1.1988.

Yritysten välisen terveen kilpailun turvaaminen on jatkuvasti ollut talousrikstorjunnan ensisijaisia tavoitteita. Toimenpiteet ovat koko ajan tarkoittaneet muuta kuin kilpailunrajoituslaissa mainittujen kiellettyjen kilpailunrajoitusten, kuten kartellien tai määräävän aseman väärinkäytön torjuntaa. Esimerkiksi hallituksen torjuntaohjelma helmikuulta 1996 korosti talousrikosten vääristävän yritysten välistä kilpailua, mutta kiellettyjen kilpailunrajoitusten torjumisesta ohjelmassa ei ole mainintaa.¹³⁷

Kilpailua koskevista viime vuosien viranomaistoimista lienee tärkein ns. seuraamusmaksun käyttöönotto. Se kuuluu rikoshyötyihin vaikuttavien toimenpiteiden joukkoon. Uudet säännökset julkisten hankintojen avoimuudesta puolestaan ovat ehkäisseet kiellettyjä kilpailunrajoituksia.¹³⁸

Rikosprosessista seuraamusmaksuun

Vuoden 1992 uuteen kilpailunrajoituslakiin asti kilpailunrajoitusten haitallisten vaikutusten torjuminen perustui pääosin ns. väärinkäyttöperiaatteeseen. Se tarkoitti, että rajoitus kiellettiin vasta, jos se todettiin vahingolliseksi. Jos yritys neuvottelujen tuloksena luopui moitittavista kilpailunrajoituksista, tapaus ei johtanut syytteeseen.

Tietyt kilpailunrajoitukset olivat kuitenkin kokonaan laissa kiellettyjä, ja niitä koskevat rikkomukset rangaistiin rikosoikeuden keinoin. Näitä lain kieltämiä kilpailunrajoituksia olivat tarjouskartellit ja määrähintajärjestelmät. Käytännössä rikoslain keinoin tapahtunut sääntely tarkoitti, että tuomioistuimet muutaman kerran määräisivät lain rikkojille pienehköt sakot (Kuoppamäki 1995, 78).¹³⁹

Uusi laki (480/92) siirsi painopisteen kieltoperiaatteen suuntaan. Määrähintakiellon ja tarjouskartellin lisäksi se kielsi ns. horisontaaliset hinta- ja markkinoidenjakokartellit. Kielletyksi tuli myös määräävän markkina-aseman väärinkäyttö.¹⁴⁰

¹³⁷ Hallituksen linjaan lienee vaikuttanut se, että kiellettyjä kilpailunrajoituksia on vuodesta 1992 torjuttu rikosoikeuden keinojen sijasta hallinto-oikeudellisin menettelyin. Rikoslain säännökset kilpailumenettelyrikoksista koskevat lähinnä tapauksia, joissa yritys esimerkiksi antaa vääriä tietoja viranomaiselle tai kieltäytyy tarkastuksista. Kiellettyjen kilpailunrajoitusten torjunnassa rikoslain säännöksillä on toissijainen merkitys. Toinen selitys voi olla, että harmaan talouden ja pankkituen tapaiset asiat tosiasiaassakin vääristävät kilpailua paljon enemmän kuin kielletyt kilpailunrajoitukset.

¹³⁸ Julkisten hankintojen läpinäkyvämmät menettelytavat ovat merkityksellisiä myös korruption torjumiseksi.

¹³⁹ USA:ssa on kilpailunrajoituslakien rikkomuksista tuomittu sakkojen ohella myös ehdottomiin vankeusrangaistuksiin. Kuoppamäen arvion mukaan USA:ssa on yksityisten nostamilla kanteilla kolminkertaisine vahingonkorvauksineen suuri merkitys kilpailusääntöjen soveltamisessa viranomaistoiminnan täydentäjänä.

Lakiesityksen valmistellut hallitus arvioi (162/1991 vp), että rikosoikeuden keinot lievine sakkoineen olivat osoittautuneet tehottomiksi. Niiden tilalle tulivat nyt hallinto-oikeudellisessa menettelyssä määrättävät seuraamusmaksut. Ne voivat vaihdella viidestätuhannesta markasta neljään miljoonaa markkaan. Jos rajoitus on laaja-alainen, toistuu jatkuvasti tai on erityisen vahingollinen muulle elinkeinoelämälle, maksu voi olla suurempikin.

Seuraamusmaksun enimmäismäärä on kymmenen prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen yrityksen tai niiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Rikoshyötyihin vaikuttamisen kannalta on merkillä pantavaa, että seuraamusmaksun pitäisi olla kilpailunrajoituksella saatua hyötyä suurempi. Päätöksen maksusta tekee kilpailuviraston esityksestä kilpailuneuvosto. Neuvostolla on myös oikeus määrätä yritykset luopumaan vahingollisista kilpailunrajoituksista.¹⁴¹

Tämän tutkimuksen viitekehystä seuraamusmaksun voi tulkita torjuntakeinoksi, joka vaikuttaa yritysten käsityksiin kilpailunrajoituslain vastaisilla teoilla saavutettavista hyödyistä. Kilpailuvirasto tulkitsi uuden lain terävöittäneen kieltojen rikkomuksista aiheutuvia seuraamuksia. Sitten virasto on korostanut, että seuraamusmaksun määrän pitäisi olla kilpailunrajoituksella mahdollisesti saavutettua hyötyä suurempi.¹⁴²

Kilpailuviraston viime vuosien ratkaisuksista voi kuitenkin nähdä, että viranomaisen törmää usein ylivoimaisiin todisteluvaikeuksiin. Toisaalta

¹⁴⁰ Tammikuussa 1997 kilpailulainsäädännön uudistamistyöryhmä (KTM:n työryhmä ja toimikuntaraportteja 3/1997) ehdotti, että lakiin lisättäisiin yrityskauppojen valvontaa koskevat säännökset. Valvonta koskisi suuria yrityskauppoja. Kilpailuvirasto voisi kieltää kaupan, jos sen seurauksena syntyisi tai vahvistuisi sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomessa. Toimikunnan mukaan kansainväliset kokeemukset ovat osoittaneet, ettei jälkikäteen tapahtuva määräävän aseman väärinkäytön valvonta yksinään pysty estämään haitallisia kilpailuvaikutuksia.

¹⁴¹ Laki edellyttää, että viranomaisen selvittää kilpailunrajoitukset ja niiden vaikutukset. Eduskunnassa nostettiin esiin kysymys, pitäisikö todistustaakka kääntää niin, että rajoitusten toimeenpanijat velvoitetaan osoittamaan rajoitusten haitattomuus (ks. esim. KK 158/1992 ja KK 403/1992).

¹⁴² Suurin tähän asti määrätty seuraamusmaksu on ollut kaksi miljoonaa markkaa. Sen Kilpailuneuvosto määräsi Nestein maksettavaksi tapauksessa, jossa oli kyse määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Neuvoston päätöksen mukaan Neste sovelsi lyhyen ajan vuoden 1993 alussa toimituksissaan SEO:lle syrjivää, sopimatonta hinnoittelua. Kilpailuvirasto oli vaatinut 100 miljoonan markan maksua eli 0,2 prosenttia konsernin vuoden 1994 liikevaihdosta. Viraston mukaan Euroopan yhteisön komissio oli määrännyt maksuja, jotka vaihtelivat kahdesta neljään prosenttiin liikevaihdosta. Neste puolestaan korosti, että komission määräämät sakot koskivat tapauksia, joissa oli kyse raskaista, pitkäaikaisista ja vaikutuksiltaan erittäin suurista oikeudenloukkauksista. Yritykset olivat myös yrittäneet salata tietoja ja harhauttaa viranomaisia. Kilpailuneuvoston mielestä Nestein tapausta ei voinut verratta komission tapauksiin (Kilpailupoliittisia tiedonantoja 2/1992 ja Kilpailuneuvoston 24.10.1996 päätös).

ratkaisut osoittavat, että seuraamusmaksun uhka vaikuttaa yrityksiin. Varsin usein ne korjaavat laittomat menettelytapansa niin, ettei kilpailuviraston tarvitse ehdottaa kilpailuneuvostolle maksun määräämistä.¹⁴³

¹⁴³ Ks. esim. Kilpailuviraston päätökset 23.7.1993 Dno 115/61/91 ja 28.1.1994 Dno 494/61/92.

Rajoitusten julkiset rekisterit

Syksyyn 1992 asti yritysten piti ilmoittaa kilpailuvirastolle kilpailunrajoitukset. Se kirjasi ne julkiseen rekisteriin. Tähän menettelyyn näyttää liittyneen ajatus torjua haitallisia kilpailunrajoituksia tietynlaisen häpeän elementin avulla. Näin voinee päätellä kilpailu- ja hintakomitean (KM 1987:4, 48) pohdintojen perusteella. Komitea perusteli julkisen rekisterin pitoa näin: "Kilpailunrajoitusten julkistamisen herättämän negatiivisen yleisen mielipiteen uskotaan saavan elinkeinonharjoittajat pidättäytymään haitallisista kilpailunrajoituksista." Syyskuun 1992 alussa voimaan tullut uusi kilpailunrajoituslaki ei enää velvoittanut yrityksiä ilmoittamaan rajoituksia rekisteröitäviksi.

Määräävässä markkina-asemassa olevista yrityksistä kilpailuvirasto pitää edelleenkin julkista rekisteriä. Vuoden 1997 alussa rekisteriin oli merkitty viitisenkymmentä yritystä. Mm. omistajatietojen epämääräisyyden takia rekisteri ei kuitenkaan ole ajan tasalla. Se on päivitetty lähes kaksi vuotta sitten, eikä kilpailuvirasto pyrikään aktiivisesti julkistamaan rekisterin tietoja.¹⁴⁴

Julkisten hankintojen avoimuus

ETA-velvoitteiden täyttämiseksi hallitus esitti vuonna 1992 lakia (HE 154/1992 vp), jonka päätarkoitus oli lisätä kilpailua julkisen sektorin noin 60 miljardin markan vuotuisissa hankinnoissa. Ajatuksena oli vaatia, että "riippumatta hankintojen suuruudesta, hankinnoissa on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatetta".

Kunnat ja muut julkisyhteisöt olivat käytännön rakennuttamisessa noudattaneet rakennusalan urakkakilpailun periaatteita koskevaa suositusta RT 16-10182. Se sisälsi määräykset hyvästä rakennuttamis- ja urakointitavasta. Kuntien keskusjärjestöt sekä kunnat ja kuntainliitot olivat antaneet omia ohjeitaan ja suosituksiaan. Menettelytavat eivät kuitenkaan kaikin osin vastanneet ETA-direktiivien vaatimuksia.

ETA-sopimus edellytti avointa tarjousmenettelyä. Tarjouspyynnöt piti julkistaa, jotta estettäisiin syrjintä julkisissa hankinnoissa. Direktiivien mukaan tiettyjä kynnysarvoja suuremmat tarjouspyynnöt oli julkistettava Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ja sen atk-pohjaisessa tietopankissa. Julkistamiskynnys vaihteli tavaroiden ja palvelujen hankintojen runsaasta miljoonasta markasta rakennusurakoiden reiluun 25 miljoonaan markkaan. Direktiivit kielsivät hankinnan pilkkomisen julkistamisvelvoitteen kiertämiseksi.

¹⁴⁴ Marketta Salin, Kilpailuvirasto, haastattelu 14.1.1997. Häpeän elementin näkökulmasta rekisterillä ei voi olla käytännön merkitystä senkään vuoksi, että määräävää markkina-asemaa sinänsä ei pidetä kiellettyinä. Häpeää ja syyllisyyttä voisi ehkä tuottaa julkinen rekisteri määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön syyllystyneistä.

ETA-direktiivit edellyttivät muutosta myös valitusmahdollisuuksiin. Suomessa ei hankintojen yhteydessä yleensä tehty valituskelpoista hallinto-päätöstä, vaikka käytäntö oli hallituksen mukaan se, että kunnallisvalitus voitiin tehdä. Tämä oikeus ei kuitenkaan koskenut kunnallisten yhtiöiden ja muiden vastaavien yhteisöjen päätöksiä. Nyt valvontadirektiivit vaativat, että myös näiden toimenpiteet tuli voida saattaa asianomaisten toimielinten tutkittaviksi.

Ilman tarjouskilpailua hankinnan saa tehdä vain erityisestä syystä. Sellainen voi olla hankinnan vähäinen arvo, tarjouskilpailun aiheuttama kohtuuton hallintokustannus tai eräissä tapauksissa myös kiire. Hankinta-menettelyjä on kolmenlaisia: avoimia, rajoitettuja ja neuvottelumenettelyjä. Avoimessa menettelyssä jokainen halukas voi tehdä tarjouksen. Rajoitettu menettely tarkoittaa, että tarjouspyyntö lähetetään vain niille, jotka hankintayksikkö valitsee halukkaiksi ilmoittautuneiden joukosta. Pyyntö pitää joka tapauksessa lähettää riittävän monelle tarjoajalle. Neuvottelumenettely on sallittu vain erityisin edellytyksin. Vuoden 1994 alussa voimaan tulleen lain (1505/92) mukaan tarjouksista on hyväksyttävä "se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin".¹⁴⁵

¹⁴⁵ Kilpailuneuvoston puheenjohtaja, oikeusneuvos Mikko Tulokas, on arvioinut uuden hankintalainsäädännön "ilmeisesti osaltaan" ehkäisseen väärinkäytöksiä (Kilpailuneuvoston ratkaisut 8/92–6/96, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996, s. vi). Kauppa- ja teollisuusministeriössä on valmisteltu julkisia hankintoja koskevan lain 6 §:ään muutosta, jonka nojalla tarjouskilpailusta *voidaan* sulkea pois tarjoaja, joka on laiminlyönyt verojen tai lakisääteisten sosiaalimaksujen suorittamisen. Menettely on nykyistenkin säännösten mukaan ollut mahdollinen: peruste on mainittu asetuksessa, joka koskee tiettyjä kynnsarvoja suurempia julkisia tavara- ja palveluhankintoja. Lain 6 §:n uusi kohta koskisi kaikkia julkisia hankintoja. Perusteen lisäämisellä julkisten hankintojen puitelakiin halutaan selkeyttää menettelyn mahdollisuutta ja korostaa sen merkitystä. Hankintayksikön ei kuitenkaan olisi esitysluonnoksen mukaan pakko sulkea tarjouskilpailusta pois tarjoajaa, joka on laiminlyönyt veronsa tai maksunsa. Uudistusta valmistelleessa työryhmässä pohdittiin myös menettelyn pakollisuutta, mutta sitä pidettiin liian kaavamaisena. Lakiesityksen on määrä tulla eduskunnan käsiteltäväksi myöhemmin keväällä 1997 (tutkija Erkkö Ruohoniemi, KTM, haastattelu 4.3.1997).

4.3.6 Kuluttajarikokset

Kuluttaja on yritykseen nähden heikompi toimija. Tästä lähtökohdasta kuluttajan suojaksi on kehitelty oma, rikkeiden ehkäisyyn pyrkivä lainsäädäntönsä ja säännösten noudattamista valvova koneisto. Kuluttajan ja yrityksen suhteen sääntely ei ole olemassa ensisijaisesti talousrikosten torjumiseksi, mutta suojaa myös niiltä.

Kuluttajiin kohdistuvien lainrikkomusten torjunnassa on käytetty kaikkia tilannetorjunnan keinoja: tekojen vaikeuttamista, hyötyjen vähentämistä, ilmituloriskin lisäämistä ja häpeän tuottamista. Huomionarvoista on rikosoikeudellisten seuraamusten vähäinen merkitys kuluttajiin kohdistuvien laittomien tekojen torjunnassa. Käytettyjä keinoja ovat olleet ohjeet, neuvottelut, kiellot, uhkasakot ja niskuroijien mustat listat.¹⁴⁶

Lipposen hallituksen periaatepäätöksessä talousrikosten torjumiseksi ei ole mainintoja kuluttajiin kohdistuvista rikkomuksista. Ne eivät myöskään näytä olleen esillä torjuntaohjelman valmisteluvaiheissa. Havaintoa voinee pitää yllättävänä tilanteessa, jossa kuluttajaviranomainen mm. häikäilemättömään markkinointiin viitaten ilmaisee huolensa kuluttajan oikeusturvasta.¹⁴⁷

Markkinointisäännösten rikkomukset

Suurin osa kuluttaja-asiamiehelle tulevista asioista liittyy markkinointiin. Esimerkiksi vuonna 1995 niiden osuus oli asiamiehen toimintakertomuksen mukaan yli 90 prosenttia. Muut uudet asiat koskivat kuluttajille ongelmallisia sopimusehtoja. Varsinkin osamaksuluottojen markkinointi on ollut kesto-ongelma jo 1980-luvun puolivälistä, koska yritykset eivät ole halunneet ilmoittaa näiden luottojen todellista vuosikorkoa.

Kesästä 1987 lähtien hyödykkeeseen kytkeytyvän kulutusluoton vuosikoron ilmoittaminen on ollut pakollista, ja nykyisin velvoite koskee myös pankkien luottotarjontaa. Vuosikorkosäännöstä kuitenkin rikotaan varsin usein. Torjuntatoimien luonnetta kuvaavat tiedot esimerkiksi vuodelta 1995.

¹⁴⁶ Rikosoikeuden keinojen toissijaisuus käy ilmi mm. kuluttaja-asiamiehen toimintakertomuksista: esimerkiksi vuonna 1995 kuluttaja-asiamies antoi kuluttajansuojalain nojalla päättämistään markkinointi- ja sopimusehtojutuista (778) viralliselle syyttäjälle vain kaksi tapausta. Kuluttaja-asiamies on 1980-luvulta lähtien toivonut rikkomusten ehkäisemiseksi uudenlaista oikeudenkäyntimenettelyä, ns. ryhmäkannetta. Myös tämä, vielä toteutumaton hanke, heijastaa rikosoikeuden keinojen toissijaisuutta kuluttajiin kohdistuvien rikkomusten torjunnassa. Lähemmin ryhmäkannetta käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa.

¹⁴⁷ Kuluttaja-asiamiehen toiminta 1994. Kertomuksessaan vuodelta 1991 kuluttaja-asiamies kiinnitti huomiota siihen, miten lama oli vaikuttanut kuluttajan asemaan: "Kirsittynyt talous on näkynyt välinpitämättömyytenä kuluttajaa kohtaan sopimuskumppanina sekä rahoitus- että hyödykemarkkinoilla." Tällä toteamuksellaan kuluttaja-asiamies viittasi tilanteeseen, jossa yritykset halusivat muuttaa yksipuolisesti tai irtisanoa kannattamattomina kuluttajien kanssa solmittuja tili- ja luottosopimuksia.

Asiamies laati ohjeen kulutusluoton tarjoamisesta tavaroiden ja palvelujen markkinoinnissa ja tiedotti ohjeista elinkeinoelämän järjestöille. Erillisen tiedotteen hän postitti niille yrityksille, jotka usein markkinoivat kulutusluottoja. Viisikymmentä yritystä sai huomautuksen pelisääntöjen rikkomisesta, markkinointikieltoja rapsahti kaksi, ja yhden jutun asiamies vei markkinatuomioistuimen arvioitavaksi.¹⁴⁸

Kuluttajaviranomainen siis käyttää rikkeiden torjuntaan pääosin pehmeitä menetelmiä, joiden vaikutukset voivat kuitenkin olla kovia rikosoikeuden keinoja tuntuvampia. Toimialajärjestöjen kanssa yhteistyössä laaditut ohjeet lisäävät säännösten selkeyttä. Siitä syystä ne kuuluvat niihin tilanneprevention keinoihin, joilla pyritään helpottamaan säännösten noudattamista.

Yritysten sitoutuminen noudattamaan lakia helpottuu myös sen vuoksi, että oma järjestö on jo ohjeisiin sitoutunut. Yksi alakohtaisten ohjeiden tausta-ajatus liittyykin eräänlaiseen lähikontrolliin kuluttajansuojan vastaisten tekojen vaikeuttamiseksi. Kun toimialajärjestöt ovat sitoutuneet ohjeisiin, niiden odotetaan ottavan samalla valvontavastuuta siitä, että jäsenyritykset noudattavat ohjeita. Kuluttaja-asiamies Gerhard af Schultén viittasi tällaiseen "jaetun valvontavastuun" ajatukseen vuonna 1987 pohtiessaan markkinoinnin sääntelyn ja valvonnan tehokkuutta: valtio loisi vain yleisen sääntelykehikon, ja toimialat valvoisivat koodejaan ja ohjeitaan.¹⁴⁹

Suostuttelu ja ohjeet eivät kuitenkaan tehoa kaikkiin yrityksiin. Tällöin kuluttajaviranomaiset voivat kieltää säännösten vastaisen markkinoinnin ja tehostaa kieltoaan uhkasakolla. Jos tämäkään ei saa yritystä korjaamaan laitonta menettelyään, kuluttajaviranomainen voi määrätä uhkasakon maksettavaksi. Kiellot ja uhkasakot voi tulkita yrityksiksi vaikeuttaa

¹⁴⁸ Kuluttaja-asiamiehen toiminta 1995. Luottomarkkinoinnin sääntelyn tarve oli tullut esiin myös KTM:n teettämässä tutkimuksessa. Kuusela (1993) pyrki selvittämään, miten rahoituspalvelujen kuluttaja käyttäytyy luottopäätöstilanteessa. Useimmat tutkimukseen osallistuneista kuluttajista käyttäytyivät kuin noviisit: päätösprosessit olivat pinnallisia, informaation prosessointitavat yksinkertaisia, ja valinnat tehtiin joko yksinkertaisen tai aivan sattumanvaraisen tai tunneperäisen päätöksen jälkeen. Tällainen päätöksenteko ei ollut harvinaista myöskään tuotetietoeksperteillä: osa eksperteistäkin päätyi joko yksinkertaiseen tai sattumanvaraiseen/tunneperäiseen valintaan. Kuuselan mukaan tämä saattoi johtua siitä, että osa eksperteistä koki tietonsa ja taitonsa niin hyväksi, että kursoorinen, ylimalkainen vaihtoehtoihin tutustuminen ja peukalosääntöjen käyttö saattoi olla päätöksenteon perusteena. Johtopäätöksenä Kuusela korosti kirjallisen, loogisesti ja yhtenäisesti esitetyn, vertailevan luottotarjouksen merkitystä.

¹⁴⁹ Gerhard af Schultén: "Markkinoinnin sääntelyn ja valvonnan tehokkuus", Kuluttajansuoja 1/87, 3–5. Ruotsissa valtiovalta on korostanut elinkeinoelämän järjestöjen ensisijaista velvollisuutta huolehtia siitä, että niiden jäsenyritykset markkinoivat lain ja hyvän tavan mukaisesti (näringslivet egenåtgärder). Kuluttajavirasto puolestaan valvoo järjestäytymättömiä yrityksiä. Kuluttajansuoja-lehden (2/1989) mukaan Ruotsissa on tietoisesti siirretty valvontaa aloille (puhelinmyyjät, tupakkateollisuus), joilla esiintyy usein moraalisia ongelmia.

rikkomusten tekoa ja vähentää niiden avulla saatavia hyötyjä. Julkisina päätöksinä kiellot uhkasakkoineen ovat aika ajoin uutisaiheita, joten tietty häpeän ulottuvuuskin sisältyy kuluttajaviranomaisen torjunta-arsenaaliin.¹⁵⁰

Nykyinen markkinointirikkomusten jälkikäteisvalvonta toimii melko hitaasti, joten yritys saattaa ehtiä kerätä rikkomuksillaan huomattavan hyödyn. Uhkasakon maksu vähentää hyötyä, mutta voi silti jäädä vain vähäiseksi lisäksi kielletyn markkinoinnin kustannuksiin. Rikkomusten tekoa vaikeuttaisi se, jos niihin voisi puuttua jo tekojen suunnitteluvaiheessa. EY:n direktiivi (84/450/ETY) antaa tällaisen mahdollisuuden viranomaiselle: se voi kieltää jo suunnitteilla olevan harhaanjohtavan mainonnan. Ahon hallitus esitti (218/1992 vp) vastaavaa oikeutta suomalaisille viranomaisille, mutta eduskunta hylkäsi ehdotuksen katsoen sen poikkeavan suomalaisesta sananvapauskäsityksestä.¹⁵¹

Vakavimpina pidettyjä markkinointirikoksia torjutaan rikosoikeuden keinoin. Tällaisia tekoja koskevat säännökset tulivat rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa vuoden 1991 alusta lukien rikoslakiin (769/90, 811/90). Rangaistuksena teoista voi seurata sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Uudistus merkitsi myös markkinointirikoksia koskevan syyteoikeuden muutosta. Aiemmin syyttäjä saattoi nostaa syytteen vain kuluttaja-asiamiehen ilmoituksen perusteella, nyt ilmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Markkinointirikokset sisältyvät myös oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin.

¹⁵⁰ Esimerkiksi vuoden 1994 lopussa markkinatuomioistuimien kielsi (päätös 1994:17) luontaistuotteiden maahantuojaa ja alan julkaisujen kustantajaa ilmoittamasta luontaistuotteille terapeuttista käyttötarkoitusta. Lääkelain vastaisesti markkinointi väitti tuotteiden parantavan ja ehkäisevän sairauksia. Kieltoa tehostettiin 350 000 markan uhkasakolla. Vuonna 1995 korkein oikeus hylkäsi yhtiöiden hakemuksen kieltopäätöksen purkamisesta. Syksyllä 1995 markkinointi jatkui kuluttaja-asiamiehen mielestä entisin keinoin, ja hän vaati uhkasakon maksettavaksi ja entistä tehokkaamman uhkasakon asettamista. Markkinatuomioistuin määräsi kesällä 1996 (päätös 1996:011) yhtiön maksamaan uhkasakon, ja koska markkinointi oli jatkunut kiellosta huolimatta, tuomioistuin asetti uuden, miljoonan markan uhkasakon. Valituksen takia juttu on vielä vailla lopullista ratkaisua. Kuluttaja-asiamiehen toimiston ylitarkastaja Leena Leikas arvioi muihin tapauksiin viitaten (Kuluttajansuoja 2/1995, 8–9), että vastuuta markkinoinnista yritetään välttää vaihtamalla toimiminiä: "Kielto ja sen tehosteeksi asetettu uhkasakko menettää merkitystään sanktiona, jos yrityksen lopettaminen ja toisen perustaminen tai vaihtaminen sen toimintaa jatkamaan on liian helppoa. Ongelma vielä vaikeutuu, kun kauppa käydään yli rajojen."

¹⁵¹ Lakiesitys oli valmisteltu oikeusministeriössä. Esityksestä käy ilmi, että laintarkastuskunnan (lausunto 5/1991) mukaan "ehdotukset vastaavat EY:n asianomaisissa direktiiveissä asetettuja vaatimuksia". Eduskunnan hylättyä lakiesityksen oikeusministeriö tutki asian uudelleen ja päätyi nyt siihen, että jo nykyisen kuluttajansuojalain säännökset vastasivat EY:n direktiiviä harhaanjohtavasta mainonnasta (Kuluttajansuoja 4/92, 4–6 ja Kuluttajansuoja 1/93).

Asunnonostajan suoja

Joillakin aloilla on arvioitu tarvittavan kuluttajan suojaksi erityislainsäädäntöä. Asuntokauppa on yksi tällaisista aloista. Asuntojen markkinointia ja kiinteistönvälitystä koskevat säännökset ovat asettaneet yrityksille lisää tiedonanto- ja selonottovelvoitteita. Niiden voi arvioida vaikeuttaneen asunnonostajan huiputtamista. Vuoden 1995 alussa voimaan tullut asuntokauppalaki (843/94) puolestaan edellyttää järjestelyjä, jotka sekä vaikeuttavat uuden asunnon ostajaan kohdistuvien rikosten tekoa että vähentävät hyötyjä tilanteissa, joissa myyjäyritys rikkoo tehdyt sopimukset.

Lain vaatimat turvajärjestelyt ovat pakollisia aina, kun asunto-osakkeita tarjotaan ostettavaksi jo rakentamisvaiheen aikana. Laki edellyttää, että pankki kerää kaikki hankkeen keskeiset asiakirjat eli ns. turva-asiakirjat. Näin estetään perustajaosakasta käyttämästä asiakirjoja vieraisiin tarkoituksiin. Tärkein turva-asiakirja on taloussuunnitelma. Asuntoyhtiö saa rakentamisvaiheen aikana tehdä sitoumuksia vain suunnitelman mukaisesti. Suunnitelmaa puolestaan voi muuttaa vain niiden osakkaiden suostumuksella, joiden asemaan muutos vaikuttaisi.

Ostajaan kohdistuvien sopimusrikkeiden avulla saatavissa olevia hyötyjä vähentää vakuusvelvoite. Perustajaosakkaan on heti alkaessaan kaupata osakkeita kuluttajille asetettava likvidi rakentamisvaiheen vakuus: pankkitalletus, pankkitakaus tai vakuutus. Ostajaa suojaavien säännösten rikkomisesta rangaistaan sakoilla tai enintään vuoden vankeustuomiolla.

Asunnon virheiltä ostajaa suojaa menettely, joka pääosin noudattaa kauppalain periaatteita. Ostaja voi vaatia virheen korjaamista tai vastaavaa oikaisemista niin, ettei se aiheuta hänelle kustannuksia. Virhe voi johtaa hinnan alentamiseen. Se määritellään tapauskohtaisesti niin, että otetaan huomioon virheen vaikutus asunnon käyttöarvoon, ulkonäköön ja vaihtoarvoon. Uuden lain myötä ostaja voi virheen perusteella pidättäytyä maksamasta jäljellä olevaa osaa asunnon hinnasta. Tämä tapahtuu niin, että estetään pankkiin talletetun kauppahintaerän (vähintään 2 %) luovuttaminen myyjälle siihen asti, kunnes tämä oikaisee virheen. Asuntokauppatuomikunta (1989:47) oli esittänyt virheiden varalle pakollista rakennusvirhevakuutusta ja rakennusvirherahastoa. Ideana oli periä suoritettujen korvaukset aina takaisin asunnon myyjältä tai muulta virheen aiheuttajalta. Tuomikunta piti tätä tehokkaana tapana estää huolimatonta rakentamista.

Tuoteturvallisuus ja tuotevastuu

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän kiirehtimä tuoteturvallisuuslaki (914/86) tuli voimaan vuonna 1987. Kuluttajansuojan näkökulmasta laki oli odotettu, sillä tuotteen ominaisuuksiin liittyvien vaaratekijöiden tiedettiin olevan syynä huomattavaan osaan tapaturmia.¹⁵² Lain perusajatus oli, että

¹⁵² VTT tiedotteita 293: Maijala & Nordlund & Hämäläinen, Tuotevahinkotutkimus.

viranomainen (kuluttajavirasto tai tulli) voisi kieltää terveyttä tai omaisuutta vaarantavan kulutustavaran valmistuksen, myynnin ja maahantuonnin. Jos tällaista tavaraa oli jo ehditty myydä kuluttajille, yritys voitiin velvoittaa tiedottamaan kieltopäätöksestä, tavarahan ja sen käyttöön liittyvästä vaarasta sekä kuluttajan oikeuksista.¹⁵³

Tuotevastuulaki (694/90) laajensi korvausvelvollisen vastuuta. Aiemman lain mukaan vahinkoa kärsineen oli osoitettava vahinko seuraukseksi valmistajan huolimattomuudesta. Uuden lain lähtökohta on toinen: yrittäjällä on huolimattomuudesta riippumaton vastuu vahingosta, joka aiheutuu hänen valmistamastaan tai maahantuomastaan tavarasta.

Musta lista

Useampi kuin kaksi kolmesta säännöksiä rikkoneesta yrityksestä noudattaa kuluttajavalituslautakunnan suositusta kuluttajan hyvittämisestä. Kesään 1995 asti lautakunta tapasi julkaista lehdistötiedotteissaan neljästi vuodessa listan niskuroivista yrityksistä. Listalla mainittiin vain yrityksen tai elinkeinonharjoittajan nimi ja hänen markkinoimansa tuote. Lautakunta nojautui säännökseen, joka velvoitti julkaisemaan ratkaisut, joilla oli lain soveltamisen kannalta merkitystä kuluttajille ja yrityksille.

Kuluttajaneuvosto suositteli 1980-luvun puolivälissä käytännön jatkamista tutkittuaan suositusten noudattamista. Häpeän tuottamisen tarkoitus käy epäsuorasti ilmi neuvoston johtopäätöksiä koskevasta Kuluttajansuoja-lehden (2/86, 8) jutusta: "Kuluttajan on hyvä tietää, miten eri yritykset suhtautuvat lautakunnan ratkaisuihin. Koska suuri osa noudattamatta jättämisistä johtuu elinkeinonharjoittajan välinpitämättömyydestä, on tärkeää, että kyseinen yritys nimetään eikä koko alaa leimata yksittäisten tapausten perusteella."

Elinkeinoelämän piirissä musta lista ilmeisesti koettiin leimaavana. Käytäntö nimittäin nostatti aika ajoin arvostelua ja lopulta pyhäselkäläistä yrittäjää koskevan oikeusjutun, jonka korkein oikeus ratkaisi kesällä 1995 lautakunnan tappioksi. Ratkaisun perustelujen mukaan kuluttajavalituslautakunnalla ei ollut toimivaltaa elinkeinonharjoittajien nimien julkistamiseen *lautakunnan omaksuman käytännön mukaisella tavalla*. Kun lista sisälsi tiedon vain yrityksen nimestä ja tuotteesta, siitä ei esimerkiksi käynyt ilmi

Tapaturma- ja tuotevahinkojen tilastointi, 1984. Noin puolet tapaturmista oli tuotevahinkoja, niistä suurin osa tuotteen normaalin käytön yhteydessä sattuneita. Tuotteen puutteellisen turvallisuuden aiheuttamien vahinkojen osuus oli 30–40 % koko tutkimusaineistosta.

¹⁵³ Itävallassa tuoteturvan rikkomusten ilmitulon riskiä lisättiin vuonna 1983 velvoittamalla kaikki liittovaltion viranomaiset ja sairaaloiden johtajat ilmoittamaan vaarallisia tuotteita koskevista havainnoistaan. Norjassa vuonna 1990 tehdyn lainmuutoksen myötä elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava valvontaviranomaisille, jos he saavat tietää markkinoilla jo olevan tuotteen osoittautuneen vaaralliseksi (Kuluttajansuoja 4/91, 9–11, toimistopäällikkö Kristian Tammivuoren haastattelu).

kuluttajien saaneen virheellisen tuotteen tilalle uuden tuotteen.¹⁵⁴ Korkein oikeus totesi lautakunnan pyrkineen nimilistan julkistamisen avulla painostamaan yrityksiä noudattamaan hyvityksiä koskevia ratkaisuja. Asetuksen säännös sitä vastoin velvoitti julkistamaan periaatteellisesti merkittävät ratkaisut. Lain esitöistä tosin kävi ilmi lainsäätäjän näkemys, että ratkaisujen julkaiseminen voisi lisätä päätösten noudattamista, mutta asetuksen säännös ei antanut lautakunnalle toimivaltaa nimilistan julkaisemiseen.¹⁵⁵

4.3.7 Yritystukipetokset

Yrityksille myönnettävän yhteiskunnan tuen käyttöön liittyviin väärinkäytöksiin on vasta viime vuosina pyritty tehokkaammin puuttumaan. Keinoina ovat lähinnä vaikeuttaminen ja valvonta. Tuen hakijasta ja kohteesta on alettu vaatia entistä tarkempia selvityksiä. Rikoshyötyjä pyritään vähentämään siirtämällä tuen painopistettä suorista avustuksista korkotukiin ja takauksiin.

Yritystukia on pidetty otollisena kohteena taloudellisille väärinkäytöksille. Valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastuskertomus 17/95) on jopa arvellut, että kun väärinkäytösmahdollisuudet muilla sektoreilla ovat vähentyneet, talousrikolliset olisivat siirtymässä erilaisten tukien rahastukseen. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta (VaVM 19/1994) on pitänyt valtionapuihin kohdistuvaa petollista toimintaa yhtenä esimerkkinä uudemasta talousrikollisuudesta, joka on jo tullut esille uutena rikostorjunnan alueena poliisin toiminnassa. Valtionavut ovat valiokunnan mielestä otollinen kohde avustusten suuren määrän ja kontrollin puuttumisen takia. Valiokunta piti ratkaisuna tukien päällekkäisyyksien poistamista ja niiden mahdollisimman pitkälle vietyä läpinäkyvyyttä.

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä totesi jo vuonna 1983 julkisen tuen väärinkäytön korostuneen selvitystyön yhteydessä. Työryhmä mainitsi tukijärjestelmien olevan suhteellisen uusia, eikä niitä kehitettäessä ollut aina riittävästi kiinnitetty huomiota väärinkäytösten estämiseen. Elinkeinöelämän tuen käytön valvonta perustui liian yksipuolisesti ministeriöille

¹⁵⁴ KKO 2344, S 93/797, 19.6.1995. Yleisradion Kuningaskuluttaja-ohjelma oli julkaissut mustalla listalla olleen yrityksen nimen. Yrittäjä kertoi liikevaihtonsa laskeneen kielteisen julkisuuden takia 50 000 markkaa. Korkein oikeus katsoi, että nimen julkistaminen vaikutti kielteisesti yrityksen liikevaihtoon ja voittoon, mutta oikeus arvioi vahingon määräksi vain 5 000 markkaa.

¹⁵⁵ Nimilistan julkaisee nykyään Suomen Kuluttajaliitto sekä Kuluttajauutiset-lehdessä Internet-kotisivullaan. Ruotsissa jotkut toimialajärjestöt ovat sitoutuneet maksamaan kuluttajalle hyvityksen, jos jäsenyritys sitä ei tee. Kuluttajavalituslautakunnan uusi puheenjohtaja, oikeust. tri Pauli Ståhlberg (Kuluttajansuoja 4/95, 15–17) pitää menettelyä kaksiteräisenä miekkana: "Jos yrityksessä tiedetään, että joku toinen maksaa heidän puolestaan, kuluttajansuojaan ei välttämättä kiinnitetä huomiota. Toisaalta voi olla, että järjestön sisäinen kuri karsii tällaiset." Ståhlbergin mukaan nykyisinkin melkoinen osa hyvityksistä lankeaa vastuuvakuutusten kautta muiden kuin säännösten rikkojien maksettaviksi.

toimitettuun asiakirjaselvitykseen, mikä oli työryhmän mielestä osoittautunut riittämättömäksi.

Avustusrikoksia koskeva lakiesitys oli tuolloin jo valmistunut rikoslain uudistustyön yhteydessä. Työryhmä piti sen voimaansaantia tarpeellisena ja korosti valtionavustuksia koskevien säännösten kehittämistä silmällä pitäen myös valvontatarvetta. Uusia tukimuotoja koskeviin säännöksiin työryhmä vaati aina sisällytettäväksi riittävät valvontasäännökset.

Työryhmän kiirehtimä avustusrikoksia koskeva laki tuli voimaan vasta vuoden 1991 alusta. Avustusrikosten erillisellä sääntelyllä rikoslaissa (HE 66/1988 vp) haluttiin korostaa rehellisyysvaatimusta avustuksia haetaessa ja myönnettyjä varoja käytettäessä. Ensisijaisena väärinkäytösten ehkäisykeinona pidettiin kuitenkin itse avustusten hakemis- ja myöntämismenettelyn sekä avustusten käytön valvonnan kehittämistä. Menettelyn tulisi olla kirjallista ja perustua lomakkeisiin, joissa kaikki avustuksen saantiin ja käyttämiseen liittyvät seikat olisi yksilöity.

Yrityksille myönnetään tukea useiden miljardien markkojen edestä vuosittain. Suurimman osan yritystuista myöntää kauppa- ja teollisuusministeriö, tosin valtaosa ns. riskiyrityksille myönnettyistä ja maksetuista tuista on kuulunut työministeriön hallinnonalalle.¹⁵⁶ Kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämien valtionapujen kokonaismäärä on valtion talousarviossa ollut keskimäärin noin kolme miljardia markkaa vuosittain. Ministeriö ja sen piiritoimistot käsittelevät vuosittain noin 14 000 tukihakemusta.¹⁵⁷ Ministeriö, sen yrityspalvelun piiritoimistot ja piiritoimistojen alaisuudessa toimivat paikallistoimistot myöntävät erilaista yritystoiminnan tukea usean eri tukijärjestelmän puitteissa.

Tukien väärinkäytösmahdollisuuksista

Tukien suuri määrä, säännösten hajanaisuus, tuen myöntäjien vähäinen yhteistoiminta ja valvonnan ongelmat ovat olleet omiaan lisäämään väärinkäytösriskiä. Alvesalo, Laitinen ja Virta (1995) jakavat tuen hakijat kuuteen ryhmään laillisuuden tai laittomuuden suhteen:

1. Täysin laillisesti haetut ja käytetyt avustukset, joiden saajat ovat kuitenkin pian ajautuneet konkurssiin. Kyseessä on ennakkovalvonnan ongelma, jonka taustalla voi olla riskianalyysin puuttuminen.
2. Tukia haettaessa on salattu tukien myöntämisen kannalta yrityksen taloutta ja tilannetta koskevia tietoja. Avustuspetoksen tunnusmerkistö saattaa täyttyä. Tämäkin on ennakkovalvonnan ongelma.
3. Tukia on käytetty tarkoituksen vastaisesti. Sopimusehtoja on rikottu ja mahdollisesti syyllistytty rikoksiin. Tämä voi paljastua jälkikäteisvalvonnassa.
4. Tukia on haalittu tiedot salaten useasta lähteestä. Ei ole välttämättä rikollista.

¹⁵⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 17/95.

¹⁵⁷ KTM:n lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän mietinnöstä.

- 5.Yritys on tarkoituksellisesti laiminlyönyt veroja ym. Toiminta on lainvastaista. Tukien saaminen on saattanut tehdä toiminnan mahdolliseksi.
- 6.Laittomaan toimintaan haetut avustukset.

Yritystukiin liittyvissä väärinkäytöksissä on selkeästi kysymys siitä, kuinka helpoksi tai vaikeaksi laajan tukijärjestelmän hyväksikäyttö on tehty. Vastakkain on kaksi keskenään ristiriitaista tavoitetta: kun koko elinkeinotukiajatuksen keskeinen tavoite on yritysten toimintaedellytysten parantaminen, koetaan mahdollisten väärinkäytösten jahtaaminen tavoitteelle vieraana toimintana.¹⁵⁸

Tukijärjestelmän kriittiset kohdat liittyvät väärinkäytösten ja avustusrikkosten näkökulmasta tuen myöntöpäätökseen ja itse maksatukseen. Myöntöpäätöksen yhteydessä saatetaan yrityksen toimintaedellytyksistä tai tuettavaksi haetun hankkeen toteutumismahdollisuuksista antaa väärä kuva. Tukea maksettaessakin voidaan yrityksen toiminnasta ja hankkeen toteutumisesta antaa väärä kuva. Voi käydä myös niin, ettei hankkeelta edellytettyä omarahoitusosuutta ole täytetty tukea maksettaessa. Olemattomia kustannuksia voidaan maksatushakemuksessa ilmoittaa toteutuneiksi, tai syntyneet kustannukset voidaan ilmoittaa todellista suuremmiksi. Ilmi tulleisiin väärinkäytöstopauksiin ja avustusrikkoksiin liittyvät usein käteiskuitit ja yrityksen omassa valtapiirissä olevien intressiyhtiöiden laskutus. Keskusrikospoliisin rikostutkija Tapio Kalliokoski on ennustanut, että tulevaisuudessa myös ulkomaisten yritysten laskut ja tositteet lisääntyvät.¹⁵⁹

Avustusrikkoksen tavallisimmat tekotavat ovat siis pelkistäen: olemattomien kustannusten ilmoittaminen todellisiksi ja syntyneiden kustannusten ilmoittaminen todellista suuremmiksi.

Käytännön toimet väärinkäytösmahdollisuuksien karsimisessa ovat lähinnä liittyneet hallinnon sisäisiin ohjeisiin tukien myöntämis- ja maksatusmenettelyssä. Ohjeistusta on tarkennettu muutaman vuoden välein. KTM uudisti yritystukia koskevat ohjeet vuonna 1994 uutta yritystukilainsäädäntöä vastaaviksi. Kalliokosken mukaan huomiota pyrittiin erityisesti kiinnittämään väärinkäytösten ja avustusrikkosten ennalta estämiseen.

Tukimuodoista

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan yritystukia ovat mm. investointituki, käynnistystuki, kehittämistuki, kuljetustuki ja kansainvälistymistuki. Tukea myönnetään mm. yritystoiminnan aloittamisen tai laajentamisen

¹⁵⁸ Myös yritystukien tarve- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta saatetaan kokea ristiriitaisena: toisaalta tuen myöntämistä konkurssikypsille yrityksille arvostellaan voimakkaasti, toisaalta kritisoidaan tuen myöntämistä kannattaville ja liian menestyville yrityksille.

¹⁵⁹ Kalliokoski on perehtynyt yritystukipetosten torjuntaan oltuaan keskusrikospoliisin ja muiden viranomaisten välisen ns. virkamiesvaihdon puitteissa kauppa- ja teollisuusministeriön palveluksessa.

edellyttämiin käyttöomaisuushankintoihin, kehittämishankkeiden rahoittamiseen tai vientitoiminnan aloittamiseen. Avustuksilla voidaan rahoittaa esimerkiksi rakennusten, koneiden ja laitteiden hankintaa tai palkkakustannuksia yrityksen käynnistysvaiheessa. Työministeriön hallinnonalan tukia ovat mm. työllistämistuet työnantajalle, työharjoitteluun ja yrittäjäksi ryhtyvälle, työllisyysperusteinen valtionapu investointeihin sekä työllisyyspoliittinen rakennetuki.

Haku- ja myöntämismenettely on pääosin samanlainen kaikissa tukimuodoissa. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämiä tukia haetaan määrämuotoisella lomakkeella. Hakemuksen perusteella tehdään hankkeen ja yrityksen laajuuden edellyttämä yritystutkimus, jonka jälkeen piiritoimisto tai ministeriö myönteisessä tapauksessa myöntää avustuksen. Myöntämispäätöksellä otetaan kantaa siihen, onko yritys ja sen hanke tuettavissa. Tuki maksetaan jälkikäteen hankkeen toteuduttua.

Maksatusvaiheessa tuen myöntäjän tulee tarkistaa, että tuen maksamisen edellytykset ovat edelleen voimassa. Tukea myöntävän piiritoimiston tulee tarvittaessa varmistaa yrityksen hankkeen toteutuminen tarpeellisin lisätoimenpitein. Tukea ei makseta, mikäli yritys näyttää väistämättä lähiaikoina ajautuvan konkurssiin, on asetettu selvitystilaan, tai jos yritys on hakenut saneerausmenettelyn aloittamista. Jos jälkikäteen ilmenee aiheutta epäillä jonkun syyllistyneen tukea tai maksatusta haettaessa väärin tietojen antamiseen, tietojen ilmoittamatta jättämiseen tai muuhun lainvastaiseen menettelyyn, piiritoimistojen tulee ilmoittaa tästä ministeriölle mahdollisia rikosoikeudellisia seuraamuksia silmällä pitäen.

Esimerkiksi KTM:n yritystuesta annetun lain (1136/93) mukaisissa määräyksissä ja ohjeissa korostetaan, että jokainen yritystukipäätös edellyttää yritystutkimuksen tekemistä hankkeen ja yrityksen koko sekä muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen tarpeelliseksi katsotussa laajuudessa. Tutkimuksen yhteydessä saatu tieto pitää esittää "tarpeellisessa määrin" piiritoimiston lausunnossa ministeriölle. Lausunnossa on selvitettävä mm. yrityksen menneisyyttä, nykytilannetta, käsittelyssä olevaa hanketta, tulevaisuudennäkymiä sekä päätösesityksen perustelut.¹⁶⁰ Ohjeissa on myös määräykset usean valtionavustuksen tai siihen verrattavissa olevan tuen myöntämisestä samaan hankkeeseen.

Elinkeinoelämälle myönnettävien valtionapujen valvonnan ja tarkastuksen keskeisinä ongelmina on pidetty myöntäjäviranomaisten runsaslukuisuutta, viranomaisten yhteistyön puutetta ja valvontavoimavarojen niukkuutta. Myös valvonnan edellyttämään tietojenvaihtoon liittyvät lainsäädännölliset, tekniset ja asenteelliset esteet eri viranomaisten välillä on koettu ongelmana.¹⁶¹

¹⁶⁰ Yritystuesta annetussa laissa tarkoitettujen tukien myöntämistä koskevat määräykset KTM yrityspalvelun piiritoimistoille, 7.4.1994.

¹⁶¹ KTM:n kannanotto ehdotukseen talousrikostorjunnan toimenpideohjelmaksi,

Ongelmia voi käytännössä aiheuttaa yksinkertaisesti hakemusten runsaus ja käsittelyajan vähäisyys. KTM:n korkoavustustyöryhmä arvioi vuonna 1992, että pienten ja keskisuurten teollisuusyritysten korkoavustushakemusten käsittelystä selvittiin hakemusta kohti yhdessä työpäivässä. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä oli ehdittävä selvittämään mm. kannattavuusedellytykset korkoavustuksen myöntämisen jälkeen, syy korkovaikeuksiin, korkokustannusten osuus liikevaihdosta/käyttökatteesta, luottolaitosten osallistuminen tukipakettiin ja yrityksen esittämän kehittämisohjelman laatu ja riittävyys. Tiukasti mitoitettun ajankäyttöarvion mukaan yhden korkoavustushakemuksen käsittely neuvotteluineen ja lisäselvityksineen vaatii työryhmän mukaan varsinaisen käsittelijän työaikaa viisi tuntia ja muun henkilöstön aikaa kaksi tuntia.

Yritystukien valvonnasta

Kun yritystukia myönnetään monesta lähteestä tuhansien hakemusten perusteella vuosittain, jää tuen käytön valvonta usein puutteelliseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastuskertomus 17/95) on todennut, että "mitä pitemmälle avustusprosessi etenee, sitä vähemmän resursseja suunnataan rahojen käytön tai yrityksen seurantaan, vaikka myöntö- ja maksuspäätöksen välinen aika saattaa venyä kahteenkin vuoteen, jona aikana on voinut tapahtua suuriakin muutoksia". Kauppa- ja teollisuusministeriö on toisaalta puolustautunut muistuttamalla, että ministeriön yritystuet maksetaan lähes poikkeuksetta jälkikäteen eli hankkeen toteututtua ja kustannus selvityksen perusteella.¹⁶²

Aiemmin mainitussa Alvesalon, Laitisen ja Virran tutkimuksessa selvitettiin kyselyn avulla tuen myöntäjän toimenpiteitä hakijan tilanteen selvittämiseksi myöntöpäätöstä tehtäessä, maksupäätöstä tehtäessä ja maksatuksen jälkeen. Selvitys osoitti, että kaikilla tuen myöntäjillä kontrolli keskittyi myöntämispäätöksen tekovaiheeseen, ja se oli selvästi vähäisempää tukea maksettaessa. Eniten valvonta- ja selvittelytoimenpiteitä oli KTM:n hallinnonalalla, seuraavaksi työvoimapiirien toimistoissa ja vähiten työvoimatoimistoissa.

Yritystuen valvonnan onnistumista on arvioitu myös selvittämällä, millaisia yrityksiä on tuen saajien joukossa. Tukea on ohjautunut mm. yrityksille, jotka ovat laiminlyöneet verojensa maksun tai jopa koko verovelvollisuutensa. Maksamattomat verot eli verojäämät saattavat olla tuen kannalta riski-indikaattori, tukipäätökseen olennaisesti vaikuttava tieto. Verojäämätiedot ovat keskeisiä, mutta käytännössä niiden saanti on ollut työlästä, ja seuranta on tältä osin ollut puutteellista. Jokaiseen päätökseen

7.12.1993.

¹⁶² Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta 17/95. "Talousrikostorjunta viranomaistoiminnassa", KTM 26.9.1995.

erikseen pyydyttävät verojäämätiedot ylityöllistävät sekä tuen myöntäjän että veroviranomaisen.¹⁶³

Tuettujen yritysten verojäämistä

Tukea saavien yritysten suhdetta verottajaan on selvitetty useaan otteeseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto puuttui jo vuonna 1987 julkista tukea saaneiden yritysten verovelkaan (kertomus 440/51/87). Taustalla oli kehitysalueavustuksia saaneiden yritysten veronmaksua koskeva tarkastus. Tarkastuksessa käytiin läpi Oulun ja Pohjois-Karjalan lääneistä sellaiset yritykset, jotka olivat saaneet käynnistysavustusta yli 50 000 markkaa vuosina 1980–82. Lääninverovirastoista selvitettiin, kuinka moni näistä yrityksistä oli tai oli ollut lääninveroviraston erikoisperinnässä eli joutunut tehostetun veroperinnän kohteeksi.

Lähes joka kolmas niistä yrityksistä, joille oli myönnetty käynnistysavustusta, oli otettu erikoisperintään. Tarkastus paljasti useita tapauksia, joissa käynnistysavustuksia oli haettu ja saatu, mutta käytetty aivan muihin tarkoituksiin kuin olisi pitänyt. Käynnistysavustus myönnetään palkkakustannusten perusteella; työntekijöille maksettavaan nettoon lisätään ennakonpidätyksen ja lakisääteisten sosiaalimenojen osuus. Lukuisissa tapauksissa ennakonpidätykset ja sosiaalimenot oli kuitenkin jätetty tilittämättä valtiolle. Avustusten houkuttelemana kehitysalueeläineihin tuli paljon sellaisia yrityksiä, joiden toiminta oli koko ajan tappiollista, jotka toimivat pelkästään tukien varassa, ja joista useilla ei ollut tarkoitustakaan menestyä, tarkastusvirasto arveli.

Tuen myöntäjä oli vain poikkeustapauksissa tiedustellut lääninverovirastoista esim. tuettavien yritysten jäämiä. Käynnistysavustuksia oli maksettu vielä konkurssitilanteessa, jolloin konkurssipesän uskotut miehet olivat siirtäneet pankkiin saapuneen käynnistysavustuksen konkurssipesän tilille. Tässä tapauksessa alunperin yrityksen tuotantotoiminnan aloittamiseen tai laajentamiseen tarkoitettu käynnistysavustus olikin mennyt lähinnä yhtiön konkurssipesänhoitajien palkkioihin.

Yrityksen taloudellisen tilanteen ja kannattavuuden selvittäminen ennen avustusten myöntämistä ja erityisesti ennen niiden maksatusta oli siis ollut puutteellista. Yhteistyö valtionavustusta myöntävien viranomaisten ja veroviranomaisten välillä arvioitiin lähes olemattomaksi. Tarkastusvirasto katsoi, että salassapitosäännösten lisäksi myös asenteelliset tekijät olivat olleet esteenä sille, etteivät teollisuuspiirit (nykyisin KTM yrityspalvelun piiritoimistot) voineet tai katsoneet tarpeelliseksi olla yhteydessä veroviranomaisiin. Se olisi kuitenkin ollut tärkeää erityisesti avustusten maksatusvaiheessa. Tarkastusviraston mielestä tulikin pikaisesti ryhtyä toimenpiteisiin yhteistyömahdollisuuksien lisäämiseksi.

¹⁶³ Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunto harmaan talouden selvittelytyöryhmän mietinnöstä. KTM 1995.

Alvesalo, Laitinen ja Virta vertailivat julkista tukea saaneiden yritysten tietoja veroviranomaisten tietoihin. Otanta koski noin 26 600 vuonna 1993 tukea saanutta yritystä. Vertailu paljasti, että yrityksillä oli runsaasti verojäämiä. Tuen saajien joukossa oli useita veroviranomaisten tietojen mukaan "lepääviä yrityksiä" ja yrityksiä, joita veroviranomaisten tiedostot eivät lainkaan tunteneet. Tutkimuksen kohdeyrityksistä yli 1 400 oli mennyt tai menossa konkurssiin tai oli yrityssaneerauksessa vuoden 1995 maaliskuun alkuun mennessä. Näille yrityksille oli maksettu tukea 105 miljoonaa markkaa. Näiden 1 400 yrityksen verojäämät kasvoivat kahdessa vuodessa 37 miljoonasta 664 miljoonaan markkaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (kertomus 15/95) on korostanut, että verojäämät eivät voineet muodostua yritysten omista veroista, koska ne edellyttäisivät yritysten tuottaneen voittoa. Konkurssiyritysten verojäämien kasvu viittaakin siihen, että ne ovat maksattaneet liikevaihtoverojaan ja palkansaajien ennakonpidätyksiä yhteiskunnan varoilla. Tarkastusvirasto huomautti, että kontrolli keskittyi kaikilla tukien myöntäjillä lähinnä myöntämispäätöksen tekovaiheeseen, ja se oli selvästi vähäisempää tukea maksettaessa. Jälkikontrolli maksatuksen jälkeen oli ollut vähäistä. Valvonnan ongelmiksi koettiin toisaalta resurssien puute, toisaalta viranomaisten valvontayhteistyön puuttuminen sekä erityisesti salassapitosäännökset.

Viranomaisten yhteistyöstä

Elinkeinotukien tietopohjan kehittämistä pohtinut työryhmä (muistio 18/1993) kartoitti mahdollisuuksia parantaa ja yhtenäistää tukitietojen kokoamista eri lähteistä analyysin ja päätöksenteon pohjaksi. Työryhmä suositteli, että käytössä olevien viranomaistietokantojen pohjalta koottaisiin kaikkia valtion elinkeinotukia koskeva tietokanta. Eri viranomaiset yhtenäistäisivät tietokantojen tukea ja tuen saajia koskevat luokitukset vertailukelpoisiksi sekä vastaamaan standardeja ja tietotarpeita. Kaikkien viranomaisten pitäisi työryhmän mielestä ottaa tietokannoissaan heti käyttöön lytunnus tukien saajien tunnistamiseksi.

Pari vuotta myöhemmin valmistunut uusi ohjeistus yritystukilain mukaiseen myöntämis- ja maksatusmenettelyyn sisälsi ohjeita myös verojäämien tarkistusmahdollisuudesta yhtenä valvontakeinona ennen yritystuki- en myöntämistä ja maksatusta. Ensisijaisena tarkistuskeinona ovat kuitenkin ohjeiden mukaan luottotietoyhtiön rekisteristä löytyvät tiedot yrityksestä. Aina kun yrityksen taloudellinen tilanne antaa aiheen epäilyyn näiden tietojen perusteella, on lisäksi pyydettävä hakijayritystä koskevat tiedot mm. mahdollisista verojäämistä.¹⁶⁴

Juuri yritysten luottotietojen selvittämiseen on katsottu aiheelliseksi panostaa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan alan tietopalvelut

¹⁶⁴ Käsikirja 1995. KTM:n ohjeistus yritystukien myöntämis- ja maksatusmenettelyssä.

tuottavat nykyisin monipuolista ja ajantasaista tietoa yrityksistä. Luottotietoyhtiöiden kanssa on mahdollista sopia myös hakijayrityksen asettamisesta myöntövaiheessa ns. valvontapalveluun, jolloin yrityksessä tämän jälkeen tapahtuneista muutoksista saadaan ilman eri kyselyä reaaliaikainen tieto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (kertomus 17/95) on pitänyt yhtenä keinona verottajalta saatavan tiedon lisäämiseksi salassapitosäännösten uudistamista siten, että verottajalla olisi oikeus luovuttaa verojäämätietoja luottotietorekistereihin. Tarkastusviraston mielestä avustusviranomaisella tulisi myös olla oikeus saada käyttöönsä tukemansa yrityksen lopulliset verotarkastuskertomukset.

Elinkeinotukitietojen saamista puolestaan verottajan käyttöön helpotettiin vuonna 1995 toteutetulla lainmuutoksella (HE 131/1995). Tukia myöntävillä viranomaisilla on velvollisuus toimittaa verottajalle myös verovelvollista koskeva yksilöintitieto, henkilö-, liike- ja yhteisötunnus, kun tiedot luovutetaan massaluovutuksena. Muutoksella haluttiin nimenomaan parantaa harmaan talouden valvontaa ja edesauttaa myös tukia myöntävien viranomaisten toimintaa, koska verohallinnolla on voimassa olevien säännösten nojalla oikeus luovuttaa tiedot havaitsemistaan elinkeinotukien väärinkäytöksistä asianomaisille viranomaisille.

Tuetuista konkurssiyrityksistä

Julkisuudessa on usein epäilty, että mm. kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämiä tukia ohjautuu konkurssiin ajautuville yrityksille. Ministeriön omien selvitysten mukaan tämä ei kuitenkaan ole kovin yleistä. Vuoden 1990 alun ja elokuun puolivälin 1994 välisenä aikana tukea saaneista, tutkittaviksi valituista 6 000 yrityksestä 164 oli lokakuun 1994 loppuun mennessä asetettu konkurssiin. Näistä 116 oli sellaisia yrityksiä, joille tuen maksamispäätös ja/tai maksaminen oli tapahtunut myöhemmin kuin kuusi kuukautta ennen konkurssin alkamista tai konkurssin alkamisen jälkeen. Kun tästä poistetaan lakimääräistä kuljetustukea saaneet yritykset sekä eräät loppuun saatetut projekti- ja koetoimintahankkeet, varsinaisia tuettuja konkurssiyrityksiä oli 51. Myöhemmin kuin kolme kuukautta ennen konkurssin alkamista tukea oli maksettu 36 yritykselle.

KTM:n tukijärjestelmän väärinkäytösmahdollisuuksia tutkinut Tapio Kalliokoski totesi, että seuranta ei aina ole riittävää. "KTM:n osastoilla ja piiritoimistoissa konkurssiasioita seurataan mm. sanoma- ja virallisesta lehdestä ja konkurssilehdestä. Arvioitaessa konkurssiyrityksille tapahtuneita maksatuksia juuri ennen konkurssin alkamista tai sen jälkeen, voidaan todeta, etteivät toimenpiteet aina ole olleet riittäviä."

Syksyllä 1995 ministeriön johtoryhmä päätti tehostaa yritystukien valvontaa ja väärinkäytösten ehkäisemistä.¹⁶⁵ Päätöksen mukaan ministe-

¹⁶⁵ Toimenpiteet yritystukien valvonnan tehostamiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi. KTM 29.9.1995.

toimintastrategiaa selkeytetään, kontrollijärjestelmän riittävyys varmistetaan ja tukien koko vaikutusaikaiselle seurannalle ja valvonnalle asetetaan entistä suurempi painoarvo. Tukiehtoja ja maksatusohjeita päätettiin tarkistaa tilanteissa, joissa yritys on ennen maksatuspäätöstä ajautunut taloudellisiin vaikeuksiin ja sitä uhkaa konkurssi. Oikeusministeriölle johtoryhmä päätti tehdä aloitteen siitä, että konkurssipesän hoitaja velvoitettaisiin tiedottamaan avustuksen myöntäjälle tapauksista, joissa on aihetta epäillä avustusrikosta.

Kumulaatioseuranta

Yritystuen valvontaa on pyritty tehostamaan kumulaatioseurannalla eli julkisen tuen koordinoimisella yhteen rekisteriin. Yritystukien kumulaatioseurannan tavoitteena olisi tukitoimien yleisvastuun kohdentaminen, tukitoimien kontrolloiminen, tukien vaikuttavuuden parantaminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja väärinkäytön eliminointi.

Valtioneuvoston vuonna 1993 tekemän päätöksen mukaan ETA-sopimuksessa tarkoitetut valtion tuet on ilmoitettava määräajassa kauppa- ja teollisuusministeriölle, joka on seurannan koordinaatioviranomainen. Valtion tuen kokonaismäärän valvomiseksi on tuen myöntäjän ilmoitettava kaikista tukipäätöksistään sille kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistolle, jonka toiminta-alueella tuen kohteena oleva hanke toteutetaan. KTM:ssä on kehitelty atk-pohjaista tukien yhtenäisrekisteriä eli ns. asiakasrekisteriä. Tarkoitus on, että se käsittää lisäksi työvoimahallinnon tuet. Muita tukia rekisteriin ei ole tarkoitus viedä, joten tavoitteet tukien kumulaatioseurannasta eivät nykyisten suunnitelmien mukaan täysin toteutuisi. Rekisteri ei ole vielä täysipainoisesti käytössä, vaan on yhä kehitteillä ja sisältää vain osan asiakastiedoista ja rahoitustapahtumista. Tekesin tukia ei saatu rekisteriin lainkaan. Valtakunnallinen tietokanta on tällä hetkellä KTM:n käytettävissä, mutta sen saaminen kaikkien piiritoimistojen käyttöön vaatii lisäinvestointeja.¹⁶⁶

Kalliokosken mielestä pelkkä kumulaatioseuranta jää toteutuessaankin yksipuoliseksi ja vain rekisterinpitäjän tasolla tapahtuvaksi, ellei järjestelmää kehitetä laajempia tarpeita vastaavaksi. Hänen mielestään tulisi mm. määrätä koordinaatioviranomainen ja vastuuhenkilöt yritystukien seurantaan varten ja siirtyä viranomaistasolla ilmoittamisvelvollisuudesta tietojen tallentamisvelvollisuuteen. Järjestelmään tallennetut tiedot olisi luovutettava kaikkien elinkeinotukiviranomaisten käytettäväksi ja kumulaatioseurannan menettelytavoista laadittava selkeät ja yksinkertaiset toimintaohjeet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (kertomus 17/95) on todennut, että monella viranomaisella on hallussaan talousrikostorjunnassa hyödynnettävää tietoa. Tiedolle on kuitenkin ollut ominaista paitsi sen hajanaisuus, myös heikosti organisoitu yhteiskäyttö. Yhteiskäytön esteenä ovat puolestaan olleet

¹⁶⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 17/95.

salassapitosäännökset, viranomaisten yhteistyön puute sekä atk-tekniikan kehittymättömyys. Kuitenkin talousrikosten torjunnassa näiden rikosten ammattimaisen luonteen ja kansainvälistymisen lisääntyminen asettaa viranomaistiedolle yhä enemmän luotettavuus- ja ajankohtaisuusvaatimuksia.

Viranomaiset ovat hyödyntäneet toiminnassaan pitkälti yksityisiä luottotietorekistereitä. Viime aikoina on myös tukiviranomaisten, poliisin ja verottajan, yhteistyötä ryhdytty kehittämään. Valtiovarainministeriö haluaisi asettaa sekä valtion että kuntien jakaman tuen ehdoksi sen, että yrityksen kaikki eri viranomaisten rekistereissä olevat tiedot ovat tuen myöntäjän käytössä. Tuen myöntäjän pitäisi edellyttää, että yritys antaa luvan kaikkien rekisteritietojensa käyttöön. Tällä olisi valtiovarainministeriön mukaan ennalta ehkäisevä merkitys.¹⁶⁷

Puitelaki yritystuen ehdoista

Tukien käytön valvontamahdollisuudet paranevat, jos esitys yritystukia koskevaksi puitelaksi hyväksytään. Asiaa pohtinut toimikunta on esittänyt lakia, jolla luotaisiin yritystuen yleisiä ehtoja koskevat periaatteet.¹⁶⁸ Esitetyn lain olisi määrä parantaa yritystukien käyttöä koskevan valvonnan edellytyksiä ja tehostaa valvonnan toteutumista asettamalla tukiviranomaisille yhtenäiset valvontavelvoitteet. Puitelaissa luotaisiin yhtenäiset yritystuen antamisen edellytykset. Tukea voitaisiin antaa vain yrityksille, joilla katsotaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuenantajan olisi valvottava tuen käyttöä, kustannuksia ja vaikuttavuutta. Toimivaltaiselle viranomaiselle tai tämän määräämälle tarkastajalle annettaisiin oikeus saada käyttöönsä kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset asiakirjat ja tiedot. Tehokkaat valvontasäännökset ovat tarpeen muun muassa yritystukien väärinkäytön ehkäisemiseksi.

Nykytilaa toimikunta arvioi näin: "Tukea suuntautuu yrityksille, joilla ei ole edellytyksiä kannattavaan toimintaan tai hankkeisiin, jotka lisäävät toimialakohtaista ylikapasiteettia ja vääristävät sitä kautta kilpailua. Vastaavasti tukien käytön seurantaa ja valvontaa ei ole yhtenäisten periaatteiden puuttuessa järjestetty aina riittävän tehokkaalla tavalla, mikä olisi tarpeen muun muassa yritystukia koskevien väärinkäytösten ehkäisemiseksi."

Esitetty laki antaisi viranomaiselle oikeuden saada tuensaajalta tarkastettavakseen ja käyttöönsä valvonnan kannalta tarpeelliset asiakirjat ja muut tallenteet. Viranomaisella olisi oikeus päästä tarkastusta varten

¹⁶⁷ Tarkastuskertomus 17/95.

¹⁶⁸ Yritystukilakitoimikunnan mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 14/1996. Puitelain tarve on ollut tiedossa jo 1980-luvun alkupuolelta. Mm. valtionaputyöryhmä (VM 1983:39) arvioi, että valtionavustuksia koskeva vuoden 1965 yleismääräys oli puutteellinen ja osin vanhentunut.

tuensaajan toimitiloihin. Tuensaajan olisi myös toimitettava viipymättä siltä pyydetty, valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Salassapitosäännökset estäisivät seurannan ja valvonnan yhteydessä saatujen, muun muassa liikesalaisuuksia koskevien tietojen luovuttamisen eteenpäin. Kuitenkin tietoja voitaisiin antaa valtion ja kunnan viranomaisille ehdotetun lain mukaisten tehtävien suorittamista varten, syyttäjä- ja poliisiviranomaisille rikoksen selvittämistä varten sekä tuomioistuimelle samoin kuin muutoksenhakua tutkivalle viranomaiselle. Jos viranomainen ei saisi valvonnan kannalta tarpeellisia asiakirjoja ja tallenteita käyttöönsä, tai tarkastusta estettäisiin, laki antaisi mahdollisuuden määrätä sakkorangaistuksen.

Tukien valvonnan tehostamistarve tulee osin EU:n määräyksistä. Niihin yritystukiin, jotka rahoitetaan sekä valtion että EU:n rakennerahastojen varoista, on sovellettava Euroopan yhteisöjen asetusten säännöksiä. Ne asettavat vaatimuksia muun muassa tukien valvonnan ja seurannan järjestämiseksi riittävän tehokkaalla tavalla väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Käytännön tasolla tukien valvonnassa sovelletaan kansallisen lainsäädännön puitteissa annettuja säännöksiä.

Hyötyyn vaikuttaminen

Yritystuen väärinkäyttöriskiä on pyritty pienentämään myös väärinkäytöksen houkuttavuutta vähentämällä. Avustusrikoksesta saatavaa hyötyä on pyritty vähentämään ja siten tekemään tuen hankkiminen väärin perustein vähemmän houkuttelevaksi. Käytännössä tämän on katsottu olevan mahdollista suosimalla palautuvia eli vastikkeellisia tukimuotoja, lainoja ja takauksia. Jos tuki on palautuva, sen hyödyntäminen vilpillisin keinoin vaikeutuu. Palautuvat tukimuodot on nähty edullisiksi myös koko yritystukijärjestelmän kannalta; niiden ajatellaan kannustavan sekä tuen myöntäjiä että saajayrityksiä tehokkaampaan varainkäyttöön. Palautuvuuden kautta tuen antajan asema lähenee aidon rahoittajan asemaa.

Suorien avustusten ongelmia on jouduttu pohtimaan yritystukijärjestelmää uudistettaessa.¹⁶⁹ Avustusjärjestelmää on sinänsä pidetty helppona: se on selkeä kertameno (tai -tulo tuen saajalle), se parantaa heti koko määrällään saajayrityksen tasetta ja tuloslaskelmaa, se ei edellytä hallinnollista työtä ja kustannuksia aiheuttavaa jälkikäteistä seurantaa. Hankkeen epäonnistuessa jo maksetun avustuksen asema on selkeä, se on mennyttä. Yksinkertaisuuden ja helppouden kääntöpuoli on vastikkeettomuus ja palautumattomuus. Seuranta ei ole tarpeen, eikä tuen saajalla ole kannustetta toimia tuen tavoitteiden mukaisesti, kunhan vain muodolliset ehdot täytetään.

¹⁶⁹ Yritystukien uudistaminen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Selvitysmiesraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/1995.

Kauppa- ja teollisuusministeriön johtoryhmä asettikin syyskuussa 1995 tavoitteeksi lisätä tukien vastikkeellisuutta juuri sillä perusteella, että palautuviin tuki-instrumentteihin liittyy avustuksia suurempi seurantavastuu koko vaikutusajalta. Myös Lipposen hallituksen taloudellisen rikollisuuden vastaisessa toimintaohjelmassa painotettiin tukien vastikkeellisuuden lisäämistä.

Hyötyyn vaikuttamista ovat luonnollisesti myös ne säännökset, jotka koskevat avustuksen takaisin maksamista vilppitapauksissa. Jos avustuksen saaja on avustusta tai sen maksamista hakiessaan antanut olennaisessa kohdassa väärän tiedon tai salannut avustuksen myöntämiseen tai maksamiseen olennaisesti vaikuttavia seikkoja tai kieltäytynyt antamasta maksamista tai valvontaa varten tarvittavia tietoja, avustus on määrättävä joko osaksi tai kokonaan maksettavaksi takaisin. Myös yritys, joka tietyn seuranta-ajan kuluessa lopettaa toimintansa, voi joutua maksamaan tuen takaisin.

Pelkän viranomaisvalvonnan varaan väärinkäytösten kontrollointia ei voi rakentaa. Onkin todettu, että monilla elämänalueilla tarpeelliset valvontajärjestelmät rakentuvat parhaiten ns. lähikontrollin varaan. Elinkeinoelämässä lähikontrolli merkitsee, että yritykset seuraavat toistensa toimintaa. Tämä on yleensä niiden oman edun mukaista. Kauppa- ja teollisuusministeriö on pitänyt tärkeänä, ettei salassapitosäännöksiä lievennetä yksinomaan viranomaisten suuntaan. Myös yritysten tiedonsaantia tulee parantaa. Olisi esimerkiksi harkittava, tulisiko yritysten saada tietoja toisten elinkeinonharjoittajien verojäämistä. KTM:n mielestä tätä voisi perustella sillä, että muutkin maksujen laiminlyönnit tulevat esiin yksityisessä luottotietorekisterissä. Viranomaisten olisi pyrittävä entistä tiiviimpään yhteistyöhön elinkeinoelämän järjestöjen kanssa ottamalla nämä mukaan yhteistyöelimiin.¹⁷⁰

4.3.8 EU-tukipetokset

EU:ta vastaan tehtyjen talousrikosten torjunnassa pääpaino näyttäisi selvästi olevan valvonnassa, ilmituloriskin lisäämisessä. Rikosten vaikeuttamisen merkitys näyttää korostuneen vasta viime vuosien toimissa. Esimerkiksi yksi vaikeuttamisen väline, petoksiin syyllistyneistä koottu musta lista, on sekin lähinnä valvonnan tulosta ja vaikutusta, vaikka sillä voidaankin vaikeuttaa petoksen uusimista. Myös rikoshyödyn takaisinperintään ja siten rikoshyötyyn vaikuttamiseen on alettu enemmän kiinnittää huomiota vasta viime vuosina.

EU:n talous sisältää mittavat varojen väärinkäytösmahdollisuudet. Vuonna 1995 EU:n jäsenvaltiot ja komissio paljastivat yli 4 750 sääntöjen-vastaista menettelyä. Niiden yhteissumma oli yli 1,1 miljardia ecua. Yhteisön ja kolmansien maiden välisen kauppavaihdon yhteydessä kierrettyjä tulleja ja veroja paljastui noin 735 miljoonaa ecua, mikä oli 3,6 % vuonna 1995 peri-

¹⁷⁰ Lausunto tarkastusmuistiosta "Talousrikostorjunta viranomaistoiminnassa". KTM 26.9.1995.

tyistä varoista. Jäsenvaltioiden hallinnoimista maatalouden ja rakennepolitiikan menoista paljastui noin 383 miljoonan ecun petokset, eli 0,6% myönnettystä varoista.¹⁷¹

Yleinen käsitys, jonka mukaan maataloustuet olisivat pahin väärinkäytösten alue, ei siis pidä paikkaansa. Itse asiassa EU:n omiin varoihin, lähinnä tuontitulleihin EU:n ulkopuolisista maista kohdistuvat väärinkäytökset ovat kolminkertaiset ilmitulleisiin maataloustukipetoksiin verrattuna. Rakennerahaston varoihin kohdistuvat petokset ovat viime vuosina olleet kasvussa.¹⁷²

Perusteettomien tukien maksatuksen ja muun petollisen toiminnan kokonaismääräksi on arvioitu jopa 40 miljardia markkaa. Tosin EU:n rahavarojen väärinkäytöksistä puhuttaessa tarkoitetaan usein muutakin sääntöjen vastaista menettelyä varojen käytössä, ei vain rikollista toimintaa. Petoksen määritelmää onkin pyritty täsmentämään. Vuoden 1995 lopulla annetun asetuksen ensimmäisessä artiklassa määritellään väärinkäytös näin: "Väärinkäytösten tuntomerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia."¹⁷³

Väärinkäytösten ja petostentorjunnan suuren merkityksen EU:ssa ymmärtää, kun ajattelee väärinkäytöksille alttiiden avustusten ja tulliluonteisten maksujen suurta osuutta EU:n taloudessa. Vain 3–5 % EU:n budjetista menee hallinnollisiin kuluihin, loput käytetään tukiin ja avustuksiin, joiden osuus on moninkertainen kansallisiin budjetteihin verrattuna.¹⁷⁴

Huikkeisiin summiin nousseiden väärinkäytösten torjuminen on otettu yhdeksi keskeiseksi kohteeksi EU:n taloudenpidon kaikissa vaiheissa. "Terveen ja tehokkaan taloudenhoidon hyväksytyjen suuntaviivojen mukaisesti komissio valvoo, että sääntely on valmistelusta lopulliseen vahvistamiseen saakka selkeää, valvottavissa olevaa eikä houkuttele petokseen", todetaan vuoden 1996 petostentorjunnan työohjelmassa.

Painopiste on pyritty asettamaan ennalta ehkäiseviin toimiin. Tätä painottaa mm. EU:n tilintarkastustuomioistuin: "... tilintarkastustuomioistuin

¹⁷¹ Petostentorjunta. Vuosikertomus 1995. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Euroopan Yhteisöjen komissio 1996.

¹⁷² Anti-Fraud Coordination in the EU. European Journal on Criminal Policy and Research. Volume 3 no 2 1995. "Corruption and Corporate Crime".

¹⁷³ EY, Euratom N:o 2988/95.

¹⁷⁴ Anti-Fraud Coordination in the EU. European Journal on Criminal Policy and Research. Volume 3 no 2 1995. "Corruption and Corporate Crime".

haluaa jälleen kerran korostaa, että petosten ja tuhlauksen estäminen on paljon tehokkaampaa ja halvempaa kuin niiden havaitseminen jälkikäteen. Seuraamusten määrääminen ja perusteettomasti maksettujen summien takaisinperintä on usein ongelmallista. Lakeja laadittaessa ja erityisohjelmia ja toimia suunniteltaessa olisi aina mietittävä hallinnon ja valvonnan järjestelyjä ja kustannuksia."¹⁷⁵

EU:n petostentorjunnan vuosikirja 1995 totesi havaittujen petosta-pausten lukumäärän yhä kasvavan, mutta petoksiin liittyvien rahamäärien uskottiin jo vakaantuneen. Edistymisen katsottiin olleen lähinnä edellis-vuonna hyväksytyn petostentorjuntastrategian ansiota. Strategiassa painote-taan neljää teemaa: kenttätöön tehostamista, tiedustelutoiminnan hyödyntä-mistä, yhteisön lainsäädännöllisen kehyksen parantamista ja kansallisten lainsäädäntöjen yhteensopivuuden lisäämistä. Jäsenmaiden lainsäädäntöjen yhteensopivuus on tarpeen ajan tasalla olevan tiukemman kriminalisointipo-litiikan käynnistämiseksi. Huolta on komissiossa aiheuttanut se, että useim-mat jäsenmaat suosivat erillistä lähestymistapaa tulojen ja menojen suojaa-misessa. Järjestäytyneen talousrikollisuuden menetelmät ovat kuitenkin samankaltaisia yhteisön talousarvion tulo- ja menopuolella.¹⁷⁶

Marraskuussa 1994 käyttöön otettua vihjepuhelinta pidettiin tärkeänä täydentävänä tietolähteenä.¹⁷⁷ Ensimmäisten 12 toimintakuukauden aikana komission vihjepuhelin sai yli 4 000 soittoa, joista 200 johti lisätutkimuksiin. EU:n petostentorjunta ei kuitenkaan ole pelkän vihjepuhelimen varassa. Vuodelle 1996 EU varasi petostentorjuntaan lähes 87 miljoonaa ecua. Valtaosa summasta käytetään EMOTR:n, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston sekä maanviljelyn valvontaan.

Väärinkäytösten ennalta ehkäiseminen sekä tapahtuneiden väärinkäy-tösten paljastaminen ja tutkinta kuuluvat EU:ssa ao. varoja hallinnoiville komission pääosastoille ja jäsenvaltioiden viranomaisille. Jäsenvaltiot ovat velvollisia ilmoittamaan tietyn kynnyksen ylittävät tapaukset komissiolle. Se tallentaa tiedot väärinkäytöksistä tietokantoihin seurantaa ja torjuntatoimien suunnittelussa tarvittavien analyysien laatimista varten.

EU:n tilintarkastustuomioistuimen tehtäviin ei kuulu yksittäisten väärinkäytöstapausten paljastaminen ja tutkiminen. Tilintarkastustuomiois-tuimen tehtävä on sen sijaan arvioida sitä, kuinka altis EU:n hallintojärjes-telmä on väärinkäytöksille. Tuomioistuin arvioi myös EU:n lakiesityksiä taloudellisen tehokkuuden ja väärinkäytösmahdollisuuksien näkökulmasta.

¹⁷⁵ EU:n tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1995.

¹⁷⁶ Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Yhteenveto jäsenvaltioiden kansallisis-ta toimenpiteistä yhteisön varojen tuhlausta ja väärinkäytöksiä vastaan koskevien selvitys-ten perusteella tehdystä vertailusta. Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel 8.12.1995.

¹⁷⁷ Petostentorjunta. Vuosikertomus 1995. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Euroopan Yhteisöjen komissio 1996.

Väärinkäytösten vastustamista koordinoi pääsihteeristön alainen erityisryhmä UCLAF (Unité de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude), jossa työskentelee yli 130 henkilöä. UCLAF perustettiin vuonna 1988. Taustalla oli komission edellisvuonna teettämä selvitys, jossa päädyttiin suosittamaan petosten vastaisten toimien tehostamista.¹⁷⁸ Komission keskeinen toimielin jäsenvaltioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on petollisten menettelyjen torjunnan neuvoa-antava komitea COCOLAF (Committee for Coordination of Fraud Prevention).

Eurooppa-neuvosto kehotti Madridin kokouksessaan jäsenvaltioita ja toimielimiä ryhtymään toimiin taloudellisten etujen yhtäläisen suojan saavuttamiseksi kaikkialla yhteisössä. Komission yleisessä työohjelmassa todetaan petostorjunnasta: "Yhteisön taloudellisten etujen oikeussuojaa vahvistetaan. Uusia hallinnollisia seuraamuksia otetaan käyttöön. Yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vahvistetaan. Yhteisön lainsäädäntöä ja toiminta-ohjelmia tarkistetaan tehokkuuden lisäämiseksi, petosriskien pienentämiseksi ja joustavamman toiminnan aikaansaamiseksi."¹⁷⁹

Konkreettinen ajankohtainen hanke on ollut jäsenvaltioiden kansallisia, takaisinperintää koskevien säännösten selvittäminen. Perinnän seuranta on pidetty riittämättömänä. Komissio ei saa riittävän nopeasti tietoa siitä, kuinka perintävelvoitteiden täyttämisessä on onnistuttu. Rakennerahastojen varoja kohtaan tehtyjä rikkomuksia koskevaa tiedonkulkua jäsenvaltioista komissiolle on pyritty kehittämään.¹⁸⁰

Kauttakulumenettely

Suuri osa väärinkäytöksistä liittyy tullien ja verojen kiertoon maiden välisissä tavarakuljetuksissa. Tuonti EU:n ulkopuolelta on arvonlisäverollista. Tavarantoimiselvitys tapahtuu määränpäämaassa. Ensimmäisestä rajanylitysmaasta tavara voidaan kuljettaa ns. passitusmenettelyllä usean jäsenmaan läpi ennen määränpäättä.¹⁸¹

Passitus on järjestelmä, jonka tarkoituksena on helpottaa EU:n ja kolmansien maiden välistä kauppaa. Tullien ja maksujen perimistä lykätään kuljetuksen ajaksi. Jos esimerkiksi Japanista tuotu tavara tulee EU:n alueelle vaikkapa Hampurissa, mutta viedään sieltä Weniin myytäväksi, tavarat

¹⁷⁸ Kronik fra UCLAF – Kommissionens afdelning for bedrageribekæmpelse. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1996, Nr.4.

¹⁷⁹ Euroopan yhteisöjen komissio 31.1.96. "Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen". Petostentorjunnan työohjelma 1996.

¹⁸⁰ EU:n tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1994.

¹⁸¹ Arvonlisäveron väärinkäytösten ongelma-alueet ja torjuntamahdollisuudet. Lauri Lahtinen, Verohallitus, luento 20.1.1997.

"passitetaan" Wieniin. Siellä niistä peritään maksut ja verot. Hampurin ja Wienin välillä tavarat ovat verottomia, eikä niitä saa markkinoida vapaasti.

Passitusjärjestelmä on todettu virheille ja petoksille alttiiksi. Tavarat "katoavat" lähtö- ja määrätullitoimipaikan välillä tai passitus hoidetaan loppuun väärennetyin paperein ja leimoin. Kauttakulun passitusmenettelyä käytetään vuosittain noin 18 miljoonaa kertaa. Suurin osa passituksista tapahtuu asianmukaisesti, mutta joukkoon mahtuu ilmeisesti jopa miljoonia epäselviä tapauksia. Määrää ei tarkkaan tiedetä, koska tulliasiakirjojen seuranta on osoittautunut puutteelliseksi.¹⁸²

Passitusjärjestelmän suurin yksittäinen heikkous on siinä, että se perustuu "vanhanaikaiseen" asiakirjojen esittämiseen ja vaihtamiseen. Järjestelmä, joka suunniteltiin 1960-luvun lopulla helpottamaan kuuden jäsenvaltion suhteellisen vähäistä kauppaa, ei selviä 23 valtion välisestä kaupasta sen nykyisessä laajuudessa. Eräässä tutkintavaliokunnalle annetussa lausunnossa järjestelmän huomautetaan perustuvan tullileimojen tapaisiin 1800-luvun menetelmiin, joita nyt sovelletaan 1900-luvun lopun kaupan käyntiin. Kun asiakirjoja on mahdotonta tarkastaa järjestelmällisesti, passitus tulee yhä alttiimmaksi eräälle petosten yksinkertaisimmista ja yleisimmistä muodoista, tullileimojen väärentämiselle.

Alkuvuonna 1997 työtään lopetellut tutkintavaliokunta oli sitä mieltä, että passitusjärjestelmä on kriisissä. Näkökannan kiihkeimpiä kannattajia on Jean Duquesne, jota pidetään koko passitusjärjestelmän suunnittelijana.¹⁸³

Väärinkäytöksiä on pyritty torjumaan mm. edellyttämällä, että jokaiselle kuljetukselle on nimettävä henkilö tai yritys tilaajaksi.¹⁸⁴ Tilaaja on vastuussa velvoitteiden hoitamisesta. Tilaajan tulee tallettaa vakuus, joka tarvittaessa kattaa velvoitteet ja maksut, sekä ilmoittaa tavarat määränpää-tullissa määrääkaaan mennessä. Vakuuden suuruus vaihtelee. Arimmilla tuotteilla, kuten tupakalla, se on 100 prosenttia kuljetuksen arvosta. Täyden vakuuden asettaminen on kuitenkin todettu ongelmalliseksi; petosten tekijöiden on havaittu siirtyneen vakuusvaatimuksen takia passituspetoksista

¹⁸² Arviot passitusmenettelyssä tapahtuvien petosten suuruudestakin vaihtelevat tuntuvasti. Euroopan parlamentin joulukuussa 1995 perustama passitusjärjestelmän tutkintavaliokunta totesikin raporttiluonnoksessaan 7.1.1997, että kaikki arviot petosten määristä perustuvat vain arvailuun.

¹⁸³ Duquesne arvioi passitusjärjestelmän tilaa valiokunnan istunnossa 4.9.1996 näin: "Nykyisen tilanteen taakse kätkeytyy hyvin laajaa ja tasaisesti lisääntyvää petollisuutta, joka johtaa 'harmaan' talouden nopeaan lisääntymiseen koko Euroopassa; ... Tämä tilanne on hyvin vaarallinen kaikille. Se todennäköisesti vaarantaa yhteismarkkinoiden saavutukset yhteisön sisällä. Se estää laillisen talouden kasvun Euroopassa yleensä ja johtaa väistämättä rajoittaviin toimenpiteisiin, jotka voivat vakavasti vahingoittaa kansojen välisiä suhteita."

¹⁸⁴ Protecting the Community's Financial Interests. The Fight Against Fraud Annual Report 1994.

vanhanaikaiseen salakuljetukseen – rikollinen toiminta siirtyy vain toiselle alueelle.

EU:ssa uskotaan, että kauttakulkujärjestelmästä on tullut organisoidun rikollisuuden kohde, jossa yritetään kehittää tuottavia petosoperaatioita. Petoksille erityisen arat tuotteet onkin pantu erityisvalvontaan. Suurin riski liittyy korkeasti verotettuihin tuotteisiin, kuten tupakkaan ja maataloustuotteisiin.

Väärinkäytösten torjuntaa pyritään tehostamaan myös kehittämällä suoria yhteyksiä jäsenvaltioiden tutkimusyksiköihin ja oikeusviranomaisiin. Petostentorjunnan työryhmät, joita on tupakka-, tekstiili-, oliiviöljy- ja naudanliha-aloilla, pyrkivät suorilla yhteyksillään reagoimaan nopeasti hälyttäviin kehityssuuntiin ja uusiin petostapoihin. Tavaraliikenteen passitusmenettelyt siirretään tietokoneille. Näin pyritään menetelmän tehostamiseen, petosten nopeaan paljastamiseen ja estämiseen. Tavoitteena on tietokoneistaa passitusmenettely kaikissa jäsenmaissa vuonna 1998. Lisäksi pidetään välttämättömänä lisätä fyysisiä tarkastuksia lähetyspaikalla, määräänpäässä ja kuljetusten aikana.

Passitusmenettelyjen tietokoneistamisen toistaiseksi puuttuessa on pyritty vahvistamaan riskituotteiden ennakkohälytysjärjestelmää. Se tarkoittaa suoraa yhteyttä lähtötullitoimipisteen ja vastaanottavan tullitoimipisteen välillä. Keskinäisen avun antamiseksi on käytössä SCENT-verkko (System Customs Enforcement Network).

Tiedonkeruu

Komission strategiaohjelma maaliskuulta 1994 korosti erityisesti järjestelmällisen tiedonkeruun ja analysoinnin merkitystä. Toisaalta etsitään ja kerätään tietoa, joka ei tähän asti ole ollut käytettävissä ja toisaalta yhdistellään tietoja, jotka ovat olleet muissa yhteyksissä käytössä. Tiedon pääasiallisia käyttäjiä ovat kenttätöitä tekevät tutkijat. Yhteisössä on kehitelty useita tietokantoja.

IRENE

Tietokannassa oli jo vuonna 1994 noin 15 000 petosta ja epäselvyyttä, joista jäsenvaltiot ovat raportoineet. Kaikki rikkomustapaukset kootaan IRENE 95 -tietokantaan, johon kertyvät tiedot niin jäsenvaltion ilmoituksista kuin UCLAFin tutkimuksista. Petostentorjunnan työohjelma 1996 korostaa: "Perusteellinen tilastoanalyysi Ireneen kerätyistä tiedoista mahdollistaa eräisiin rahoitussiirtoihin liittyvien riskitekijöiden erittelyn sekä petoksen profiilin kuvauksen."

Pre-IRENE

Tämän tietokannan tiedot liittyvät tapauksiin, joista jäsenvaltiot eivät vielä ole muodollisesti ilmoittaneet. Tietokanta toimii, mutta on vielä kokeiluasteella. Informaatiossa ei ole kyse vain juttujen identifioinnista (luokka, tuotteen tai ohjelman tyyppi, maa tai alue, epäselvyyden tyyppi, määrät), vaan myös petostekniikan erityispiirteistä ja menettelytavoista. Painopiste on alun perin ollut suoritettujen toimenpiteiden kuvauksissa. Tietokannan pitäisikin pian muodostua arvokkaaksi välineeksi tutkijoille.

DAF eli Anti-fraud documentation

Järjestelmä koostuu vastauksista kyselyihin, jotka koskevat petosten torjuntaa ja paljastamiseen sekä torjuntaviranomaisiin liittyvää lainsäädäntöä.

CIS eli tullin tietojärjestelmä

Se on SCENT-järjestelmään (System customs enforcement network) kuuluva, yli 300:n päättien tietoverkko. Aina käynnissä oleva järjestelmä valvoo tiettyjä herkkiä kohteita yhteisön ulkorajoilla.

Muita tiedonkeruun kehittämiseen liittyviä hankkeita ovat mm. vihjepuhelinjärjestelmän laajentaminen ja järjestelmä, jossa tiedonantajille ("whistleblowers") maksetaan. Kehitteillä on ollut myös musta lista niistä, jotka ovat aiemmin syyllistyneet petoksiin.¹⁸⁵

Kaiken tiedonkeruun tuloksia pyritään hyödyntämään riskianalyysin avulla. Kustannus-hyöty -periaatteen noudattaminen vaatii keskittymään korkean riskin alueille, olipa kyse toiminnoista, yrityksistä tai henkilöistä. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että suurin osa tavaravirroista voi ylittää maiden rajat suhteellisen helposti. Riskianalyysin tekniikoita on sovellettu mm. uuden lainsäädännön vaikutusten ennakkoarviointiin, tiedon luomiseen ja hyväksikäyttöön sekä itse paikalla tapahtuvien tarkastusten kohdentamiseen. Petosriskien arviointiin sovelletaan periaatteessa kahta erilaista lähestymistapaa, vaikuttavien tekijöiden teoreettista analyysia ja petostapauksiin perustuvaa käytännön arviointia.

EU-tukien valvonta Suomessa

EU:n budjettiin kohdistuvien petosten torjunnassa päävastuu on jäsenvaltioiden kyseisiä varoja hallinnoivilla viranomaisilla. Jäsenvaltioiden yhteistyötä komission kanssa hallitsee subsidiariteetin periaate. Komissio itse keskittyy strategiaohjelmansa mukaisesti kahteen seikkaan. Yhtäältä komissio täsmentää ja yksinkertaistaa yhteisölakeja sekä parantaa valvontaa, toisaalta se pyrkii

¹⁸⁵ "Combating fraud". Work programme for 1995.

säättämään kaikki taloudellisia vaikutuksia omaavat lait petoksia ajatellen mahdollisimman vastustuskykyisiksi.¹⁸⁶

EU:n jäsenvaltioiden velvoite yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi väärinkäytöksiltä liitettiin Euroopan unionin perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksen artiklalla 209a. Artiklan ensimmäinen kohta sisältää ns. yhtäläisen suojan periaatteen. Sen mukaan jäsenvaltioiden on suojattava yhteisön taloudellisia etuja samoin toimenpitein, joilla ne suojaavat omia taloudellisia etujaan. Jäsenvaltioiden on siis annettava yhteisön taloudellisille eduille samantasoinen oikeussuoja kuin omille eduille.

Artiklan toinen kohta sisältää ns. yhteistoimintaperiaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on sovittava yhteen toimintansa yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä. Tätä varten jäsenvaltioiden on komission avulla järjestettävä kiinteä ja säännöllinen yhteistoiminta. Euroopan unionin talous- ja valtiovarainministereistä koostuva ECOFIN-neuvosto käsittelee yhteisön taloudellisten etujen suojelemista ja petollisten menettelyjen torjumista koskevia asioita.

Suomessa yhteisön varojen käytön valvonta ja väärinkäytösten torjunta on ensisijaisesti niiden ministeriöiden tehtävänä, joilla on kansallisen viranomaisen asema suhteessa ko. varoihin. Maa- ja metsätalousministeriö on kansallinen viranomainen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastoon (EMOTR) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineeseen (KOR) nähden. Sisäasiainministeriö on kansallinen viranomainen Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR) ja työministeriö Euroopan sosiaalirahastoon (ESR) nähden.

Esimerkiksi sisäasianministeriössä EU:n aluekehitysrahastosta saatavien avustusvarojen käsittely on osa ministeriön taloushallintoa ja näin ollen samanlaisen oikeudellisen ja taloudellisen suojan alainen kuin muutkin taloudelliset toimet ministeriössä. Petollisen toiminnan torjumiseksi ja varainkäytön valvonnan hallittavuuden parantamiseksi on ministeriön valvontajärjestelmää tehostettu EU:ta varten ottamalla käyttöön sisäinen tarkastus. Sen avulla pyritään varmistamaan, että sisäinen valvonta toimii kaikilla tasoilla EU:n edellyttämällä luotettavuudella. Sisäisellä tarkastajalla on laajat valtuudet tarkastaa sekä ministeriön omaa toimintaa että erityisesti Euroopan unionilta saatavien tukien myöntämistä, käyttöä, käytön valvontaa ja raportointia aluekehitysviranomaisten käsittelyssä ja hankkeita toteuttavissa yrityksissä.

Vastuuviranomaisina sisäministeriön hallinnonalalla toimivat alue- ja maakuntien liitot, jotka tekevät rahoituspäätökset maakunnan kehittämisrahasta ja siihen liittyvästä EU-rahasta. Kun aluekehitysrahastosta tulevaa rahoitusta siirretään valtiolta maakunnan liitolle, rahoitus siirtyy valtion tilinpidon ulkopuolelle ja ministeriön välillisesti valvottavaksi. Osa

¹⁸⁶ Protecting the Community's Financial Interest. The Fight Against Fraud Annual Report 1994.

EU-rahoituksesta kulkee useamman ministeriön kautta. EU-hankkeiden kohtelu on sama kuin kansallisesti rahoitettavien hankkeiden. Hakemukseen ja päätökseen vain liitetään ehdot, joita EU-rahoituksen seuranta ja valvonta edellyttävät.¹⁸⁷

Yhteisön traditionaaliin omiin varoihin kuuluvien tullien ja tuontimaksujen periminen sekä varautuminen niitä koskeviin väärinkäytöksiin kuuluu tullilaitoksen tehtäviin. Muiden jäsenvaltioiden tullilaitosten tapaan Suomen tullilaitos käyttää nykyisin valvonta- ja tarkastustoiminnassaan myös komission ylläpitämiä väärinkäytöstietokantoja, kuten SCENT-tietokantaa. Yhteisön varojen väärinkäytöksiin liittyvistä rikostapauksista pääosa tulee Suomessa tullilaitoksen tutkittavaksi. Rahastoista saatuja varoja koskevien väärinkäytösten rikostutkinta kuuluu poliisille. Komission pääsihteeristön alainen erityisyksikkö UCLAF on järjestänyt suomalaisille viranomaisille koulutusta petoksentorjunnasta.

Maataloustuet

Suomi joutui EU-jäsenyyden takia arvioimaan uudestaan monien tehtävien hoitoa ja organisointia. Maatalousministeriöön perustettiin EU-tukien valvonnan takia sisäisen tarkastuksen yksikkö. Myöhemmin yksikön toiminta eriytettiin kahdelle päätulosalueelle, sisäiseen tarkastukseen ja tuettujen toimenpiteiden valvontaan. Maataloustuotteiden käytännön vientivalvonta ja pääsääntöisesti niiden tuettujen toimenpiteiden käytännön valvontatehtävät, joissa edunsaajana on yritys, hoidetaan tullihallituksen valvonta- ja tarkastusyksikön johdolla.

Maataloustuotteiden vientiä tullilaitos on valvonut joulukuussa 1994 tehdyn sopimuksen perusteella. Myöhemmin valvontaa on laajennettu niin, että laitoksen valvonnan piiriin on tullut muitakin sellaisia EU:n tukemia toimenpiteitä, joissa edunsaajana on yritys. Valvonnan keskittäminen tullille on nähty kokonaisuuden kannalta hyvänä ratkaisuna, varsinkin kun maatalousministeriö ei katsonut itsellään olevan riittäviä resursseja.

Tullin valvontapiirin laajeneminen uusiin yrityksiin on merkinnyt tarvetta luoda entistä kattavampi, kotimaisia yrityksiä koskeva tarkastusten tukitiedosto. Sen avulla tullin tulisi voida esimerkiksi

- varmistaa yrityksen kirjanpidon tietojen oikeellisuus toisen yrityksen kirjanpidosta,
- tarkastaa esimerkiksi raaka-aineiden hinnanalennuskorvaustukien ja vientitukien päällekkäisyyttä ja
- havaita esimerkiksi EU:n varoin tuettujen raaka-aineiden tai tuotteiden käyttöä yrityksissä, joissa sitä ei tulisi olla.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Raportti Suomen toimenpiteistä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi. Helsinki 1995.

¹⁸⁸ Maa- ja metsätalousministeriön EU-valvontatyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1995:17.

Tukijärjestelmien valvonnan kenttätöiden päävastuu on maaseutuelinkeinopiireillä. Piirit valvoivat vuonna 1995 kahtakymmentä erilaista tukimuotoa. Samana vuonna peltoalavalvontaan liittyviä, satunnaisotantaan perustuvia tilakäyntejä tehtiin noin 2 300. Kaukohavainnointia hyväksi käyttäen valvotuista 4 300 tilasta noin 850 käytiin valvomassa itse paikalla. Eläinpalkkioihin liittyviä tilakäyntejä tehtiin yhteensä yli 4 000.¹⁸⁹

MMM:n työjärjestyksen mukaan (17 §) sisäisen tarkastuksen yksikkö suorittaa Euroopan unionin varainkäyttöön liittyvät tilintarkastukset ja muut asiantuntijatehtävät, jollei niiden suorittamisesta ole muuta säädetty, määrätty tai sovittu. Valvonta- ja tarkastusyksikkö koordinoi ministeriön vastuulla olevien Suomen valtion ja Euroopan yhteisön rahoittamien tukien ja Euroopan yhteisölle maksettavien maksujen valvontaa, seuraa valvonnan toteutumista ja laatua sekä Euroopan unionin valvontapolitiikan kehittymistä. Yksikkö valvoo väärinkäytösten käsittelyä, seuraa tukien takaisinperintää ja hoitaa EY:n tunniste- ja tiedonantojärjestelmään liittyviä tehtäviä.

Maa- ja metsätalousministeriön vasta perustettu sisäisen tarkastuksen yksikkö sai alansa valvonnan hoidettavakseen EU-jäsenyyden alkaessa vuoden 1995 alussa. Jo ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kävi selväksi, että EU:n edellyttämään valvontaan liittyvät tehtävät vaativat arvioitua huomattavasti enemmän aikaa. Tehtäviin käytettiin koko vuonna noin 83 % valvonta- ja tarkastusyksikön, sittemmin sisäisen tarkastusyksikön ja valvontayksikön työpanoksesta. Voimavaroja pyrittiin lisäämään, mutta vuoden lopussa oli täyttämättä edelleen neljä virkaa. Alueen valvontaa pyrittiin tehostamaan myös määräajaisella virkavaihdolla valvontayksikön ja keskusrikospoliisin talousrikosyksikön välillä vuonna 1996.¹⁹⁰

EU:n tukemien toimenpiteiden valvonnan tehostamistehtävissä luotiin ns. EU-tukitarkastajien verkosto: jokainen maaseutuelinkeinopiiri asetti yhden virkamiehensä toimimaan yhteistyössä ministeriön valvonta- ja tarkastusyksikön kanssa petollisten menettelyjen ja muiden väärinkäytösten vastaisessa toiminnassa sekä suorittamaan tukien valvonta-, tarkastus- ja takaisinperintätehtäviä. Työajasta suuri osa kului perehtymiseen maatalousvalvontaa koskeviin säädöksiin sekä osallistumiseen väärinkäytösten vastaista toimintaa ja muuta valvontaa käsitteleviin kokouksiin.

Tarkastuskohteet valitaan olennaisuuden ja riskialttiuden perusteella, mutta myös niin, että vähäisetkin teot voivat tulla tarkastuksen kohteeksi. Tarkastajilla on oikeus saada viivytyksettä käyttöönsä kaikki tarpeellinen aineisto.

¹⁸⁹ Maa- ja metsätalousministeriön viljelijätukien valvontatyöryhmän muistio. Työ-ryhmämuistio MMM 1996:16.

¹⁹⁰ Maa- ja metsätalousministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö, Toimintakertomus vuodelta 1995.

EU-jäsenyydestä johtuvat tarkastusyksikön tehtävät perustuvat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen ja rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamista koskevan asetuksen säännöksiin. Niiden mukaan jäsenvaltion pitää varmistaa, että rahoitetut toimenpiteet todella tapahtuvat ja että ne suoritetaan asianmukaisesti. Asetukset velvoittavat estämään epäsäännönmukaisuuksia. Lisäksi ne edellyttävät, että jäsenvaltio ryhtyy toimiin periäkseen takaisin varat, jotka on hukattu epäsäännönmukaisuuksien ja laiminlyöntien takia.¹⁹¹

Myös EU:n virkamiehillä on oikeus suorittaa tarkastuksia jäsenvaltioissa. Tarkastukset tapahtuvat itse paikalla "niiden taloudellisten toimijoiden luona, jotka voisivat liittyä suoraan tai epäsuorasti kyseiseen väärinkäytökseen, tai muiden taloudellisten toimijoiden luona, joita se voisi koskea". Operaatioon voivat osallistua myös jäsenvaltion virkamiehet. Komission tarkastajilla on kansallisten säännösten estämättä oikeus kaikkiin tietoihin ja asiakirjoihin, jotka voivat olla hyödyllisiä tarkastusten suorittamisen kannalta.¹⁹²

4.3.9 Korruptio

Valtiontilintarkastajat kiirehtivät vuoden 1979 kertomuksessaan toimia virkamiesten lahjonnan kitkemiseksi: oli pikaisesti selvitettävä lakiuudistuksia, hallinnonalakohtaisia erityisohjeita ja muita keinoja. Paavo Isaksson (1996) arvioi juuri valmistuneessa tutkimuksessaan korruptiosta, että "mitään radikaaleja muutoksia asiassa ei ole tapahtunut".¹⁹³

¹⁹¹ Maa- ja metsätalousministeriön sisäisen tarkastuksen ohjesääntö 26.1.1995 430/02/95.

¹⁹² Komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista 11.11.1996 annettu neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96.

¹⁹³ Toimenpiteiden vähyys selittynee paljolti sillä, että korruptio on ymmärretty kapeasta, legalistisesta näkökulmasta eikä laajemmin julkisen vallan väärinkäyttönä joidenkin erityisintressien hyväksi. Isakssonin tutkimus osoittaa, että korruption käsite on määritelty eri tahoilla hyvin eri tavoin. Se on voitu yhdistää julkisen viran velvollisuuksiin, julkiseen intressiin, markkinoihin sekä julkisuuteen ja yleiseen mielipiteeseen. Euroopan parlamentti hyväksyi vuoden 1995 lopussa päätöslauselman (A4-0314/95, kohta 1), jonka lähtökohdana oli Isakssonin mukaan kapea, legalistinen määrittely. Päätöslauselma tarkoitti käyttäytymistä, *jolla julkisia tai yksityisiä tehtäviä hoitavat henkilöt laiminlyövät velvollisuutensa, kun heille suoraan tai epäsuorasti tarjotaan taloudellista tai muuta etua vastapalveluksena suoritetuista tai suorittamatta jätetyistä toimista velvollisuuksiensa hoidon yhteydessä*. Isakssonin mielestä korruptio on syytä ymmärtää laajemmin "yhteiskunnallisesti systeemiseksi ilmiöksi", jota ei voi pitää vain rikosoikeudellisesti säänneltynä yksittäisenä tekona eikä samaistaa vain lahjontaan. "Jos korruptio rajataan vain legalistisesti laittomaksi teoksi, niin se tekee mahdottomaksi strategisten rakenteellisten muutosten tarkastelun ja voi johtaa tilanteeseen, jossa oikeuden tunnustamisen sijasta korostuu voimakkaan virkavallan rooli." Isaksson päätyy alustavasti määrittelemään korruption "*sekä lahjonnaksi, it-*

Rangaistusvastuu ulotettiin vuonna 1984 myös työsuhteessa oleviin, joten korruptiorikosten riskit koskevat nyt entistä kattavammin julkisissa tehtävissä toimivia. Virkarikossäännökset uudistettiin 1990-luvun alussa. Uudistus sisälsi monia erisuuntaisia aineksia, joten sitä on vaikea tulkita tilannetorjunnan näkökulmasta. Yksi talousrikostorjunnan harvinaisuus uudistukseen kuitenkin liittyi, sillä vähäiset virkavelvollisuuksien rikkomukset dekriminisoitiin. Pekka Viljanen (1990) onkin kuvannut uudistusta pyrkimykseksi rajata virkavastuu "erityisen moitittaviin tekoihin ja laiminlyönteihin".

Korruptiota vaikeuttaviksi toimiksi voi tulkita viime vuosien pyrkimykset säännellä ministereiden ja johtavien virkamiesten ulkopuolisia sidonnaisuuksia ja kaksoisrooleja. Ministereiden sidonnaisuuksia koskevat säännökset kieltoineen ja ilmoitusvelvollisuuksineen tulivat voimaan huhtikuussa 1995. Johtavia virkamiehiä koskeva lakiesitys on eduskunnan käsiteltävänä. Paljon muuta ei olekaan tehty, ei esimerkiksi mitään kattavia, moniotteisia ja pitkäkestoisia projekteja, joilla eräissä yhteiskunnissa on saatu aikaan myönteisiä tuloksia.¹⁹⁴

sekorruptioksi että muuksi moraalisesti ja yhteiskunnallisesti epäasiallisin perustein tapahtuvaksi vaikuttamispyrkimykseksi poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Se sisältää julkisen viran velvollisuuksista poikkeamisen ja/tai jonkin erityisintressin tavoittelun, esimerkiksi organisaation, puolueen tai yksilön edun, epäasianmukaisin keinoin julkisen intressin kustannuksella". Lahjonnan ja korruption eroa Isakssonin ajattelussa kuvaa hyvin määritelmän termi "itsekorruptio". Sillä Isaksson tarkoittaa esimerkiksi sitä, että "ministerit, kunnalliset luottamushenkilöt tai virkamiehet voivat toimia kokonaan omasta aloitteestaan välittämättä velvollisuuksistaan julkisyhteisöä kohtaan käsiteltäessä asiaa, josta on hyötyä heille tai josta he voivat pyrkiä hyötymään luottamuksellisilla tiedoillaan. Tällöin heitä ei ole lähestynyt ulkopuolinen, joka on pyrkinyt vaikuttamaan heidän toimintaansa." Isaksson siis tarkoittaa vaikkapa tilanteita, joissa virkamies tai poliitikko junailee urakkasopimuksen omalle yhtiölleen. Itsekorruptio on yhteiskunnallisen turmiollisuutensa takia keskeinen osa esimerkiksi Transparency International -järjestön (TI) korruption vastaisessa toiminnassa (ks. esim. National Integrity Systems, The TI Source Book, edited by Jeremy Pope, 1996, 1–6). Myös Hongkongissa toimiva Independent Commission Against Corruption eli ICAC korostaa virkamiesten ja poliitikkojen kaksoisroolien (conflict of interest -ilmiö) kitkemistä itsekorruption torjumiseksi (ks. esim. Thomas C.S. Chan: Preventing Abuse of Office by Officials, teoksessa The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference. Anti-Corruption for Social Stability and Development. Edited by The Academic Office of the Seventh IACC Secretariat. Hong Qi Publishing House, 1996, 1580–1581).

¹⁹⁴ Kansainvälisesti tunnetuin laaja ja pitkäkestoinen projekti on toteutettu Hongkongissa. TI:n aineistossa Hongkong mainitaan yhtenä malliesimerkkinä. Esimerkiksi professori Robert Klitgaard suositteli OECD:n kansainvälisessä kokouksessa keväällä 1995 Hongkongin mallia yhdeksi korruption torjunnan korkean profiilin toimenpiteeksi (Robert Klitgaard: National and International Strategies for Reducing Corruption, luentomoniste, 1995). Australian Uuden Etelä-Walesin osavaltion sanotaan omaksuneen pitkälti Hongkongin mallin mukaisen strategian toiminnassaan korruptiota vastaan. Hongkongissa perustettiin helmikuussa 1974 laajoin toimintavaltuuksin varustettu, riippumaton komissio kitkemään yhteiskuntaan laajalle levinnyttä korruptiota. Se on sittemmin mm. tehnyt yli

Ministereiden sidonnaisuudet

Huhtikuun 1995 alussa hallitusmuotoon lisättiin uusi 36 c §. Se kieltää ministerin tietyt sidonnaisuudet ja velvoittaa hänet ilmoittamaan eduskunnalle määräytyistä sidonnaisuuksistaan. Uudistuksen tavoitteena on (HE 284/1994 vp) ehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä niin, ettei ministerien toimintaa tarvitse jälkikäteen puida oikeudessa. Ministereiden ilmoitukset ovat julkisia, koska julkisuudella arvioidaan olevan tärkeä rooli väärinkäytösten torjunnassa. Uusi pykälä kuuluu näin:

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Hallitus luetteli esityksensä perusteluissa ne tehtävät, joita sidonnaisuuskielto ainakin koskee. Näitä ovat mm. valtion ja muun julkisyhteisön virat, palkatut toimet yksityisissä yrityksissä, hallintotehtävät valtionyhtiöissä, rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä, etujärjestöjen valtakunnalliset tai keskusjärjestötasoiset luottamustehtävät sekä hallinto- ja luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä (esim. yhdistyksissä ja säätiöissä), joilla on kiinteä yhteys ministerin hallinnonalaan. Perustuslakivaliokunta (PeVM 13/1994 vp) halusi lisätä kiellettyjen tehtävien joukkoon myös hallintotehtävät valtion liikelaitoksissa.

Ilmoitusvelvollisuuden tuli hallituksen mielestä koskea ensi vaiheessa ainakin osakeomistuksia ja muita omistuksia yrityksissä, elinkeinon ja ammatin harjoittamista, muita merkittäviä tulolähteitä, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluokkaa ja perustetta, luottamus- ja hallinto-tehtäviä yrityksissä ja yhteisöissä sekä kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtäviä. Perustuslakivaliokunnan mielestä luettelo ei ottanut riittävästi huomioon varallisuutta, mm. kiinteää omaisuutta, johon kohdistuu arvonneuotosta koskevia odotuksia. Valiokunnan toiveen mukaisesti hallituksen esittämään pykälään lisättiinkin sanat "ja muusta merkittävästä varallisuudestaan".

1 800 julkisten järjestelmien ja menettelytapojen tarkastusta ja niiden pohjalta suuren määrän suosituksia järjestelmien ja toimintatapojen korjaamiseksi.

Kansanedustajien sidonnaisuudet

Kansanedustajat ovat omalta osaltaan katsoneet voivansa toteuttaa sidonnaisuuksien ilmoitusmenettelyn vain vapaaehtoisuuteen perustuvana. Vaalikaudella 1995–1998 edustajat ilmoittavat puhemiesneuvoston 7.4.1995 päätöksen mukaan kokeilunluonteisesti ulkopuoliset tehtävänsä ja taloudelliset sidonnaisuutensa. Isaksson pitää menettelyä huomattavasti rajatumpana ja varovaisempana kuin esimerkiksi Norjassa, Englannissa, USA:ssa ja Australiassa.

Esimerkiksi Norjassa rekisteröidään Isakssonin mukaan lisäksi "yhtiöiden, järjestöjen, laitosten tai yksityishenkilöiden edustajalle antama tuki (esimerkiksi aineelliset edut, sihteeriapu), ulkopuolisten rahoittamat ulkomaanmatkat ja -vierailut, ulkomaiselta julkiselta viranomaiselta, järjestöltä tai yksityishenkilöltä saadut yli 1 000 kruunun lahjat, taloudelliset avustukset ja edut sekä kotimaiselta lahjoittajalta saadut edustajan toimeen liittyvät yli 1 000 kruunun lahjat". Isaksson arvioi, että kansanedustajien intressikonflikteja koskeva keskustelu yleistyy Suomessakin, "kun julkiset intressit ja erityisintressit kietoutuvat yhteen lainsäädäntötyössä".

Tomi Hytösen (1996) suorittamasta vertailusta käy ilmi, että Luxemburgia lukuunottamatta kaikissa EU:n jäsenmaissa on ryhdytty toimiin kansanedustajien ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tiukimpia vaatimuksia sovelletaan Italiassa, jossa korruptiolla on pitkät perinteet poliittisen päätöksenteon vitsauksena.

Italiassa parlamentin jäsenen pitää antaa selonteko kiinteästä omaisuudestaan, julkisissa rekistereissä olevasta omaisuudestaan, yhtiöiden osakkeista ja toimista yhtiön johtoelimissä tai tilintarkastajana. Selontekoon hänen on liitettävä kopio tuoreimmasta tulojaan koskevasta veroilmoituksesta. Ilmoituspakko koskee myös kaikkia vaalikampanjaan kohdistuneita lahjoituksia ja palveluja. Selonteon ottaa vastaan alueen vaalivalvojen lautakunta, jona toimii tuomioistuin. Lahjoituksia ja maksettuja kuluja koskevan ilmoituksen lisäksi selontekoon on liitettävä lausunto niistä tileistä, joita kansanedustajalla on pankeissa tai posteissa.

Tiedot merkitään rekisteriin, joka on julkinen. Kuka tahansa vaaliluetteloon merkityistä kansalaisista saa tutkia rekisterin tietoja. Jos parlamentin jäsen laiminlyö selonteon vaalirahoituksesta, antaa vääriä tietoja, tai jos vaalikulut ylittävät säädetyn ylärajan, hän joutuu maksamaan sakkoa ja/tai hän saattaa menettää jäsenyytensä parlamentissa. Vuosittain parlamentin jäsenen pitää edelleen ilmoittaa kaikki omaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset. Samalla edellytetään uutta kopiota tuloja koskevasta veroilmoituksesta.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Parlamentin jäseneksi ei Italiassa voida Hytösen muistion mukaan valita henkilöä, joka on tuomittu rikoksesta. Ilmoitusvelvollisuudet perustuvat vuosina 1982 ja 1993 annettuihin lakeihin.

Virkamiesten intressikonfliktit

Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus on laajenemassa myös virkamiehiin. Eduskunnan käsiteltävänä oleva esitys virkamieslain muutokseksi (HE 236/1996 vp) koskee valtion korkeimpia virkoja. Esitys mainitsee tällaisina oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, puolustusvoimain komentajan, ministeriöiden kansliapäälliköiden, valtiosihteerien, alivaltiosihteerien ja osastopäälliköiden virat. Tämän tasoisia virkoja on noin 130, ja tällaiseen virkaan nimitettäväksi ehdotetun henkilön pitäisi ennen nimityspäätöstä ilmoittaa sidonnaisuuksistaan.

Ilmoitettavat sidonnaisuudet olisivat lähtökohtaisesti samat kuin ministereilläkin, siis sivutoimet, luottamustehtävät, elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä ja muu merkittävä varallisuus. Virkamiesten tapauksessa velvollisuus koskisi kuitenkin vain niitä sidonnaisuuksia, "jotka voivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä". Toinen ero ministereihin verrattuna on se, että virkamiesten taloudellista asemaa koskevat tiedot eivät tulisi julkisiksi, vaan olisivat salassa pidettäviä.

Isakssonin mukaan (s. 102) esitetty menettely eroaa selvästi esimerkiksi Yhdysvaltain järjestelmästä. Siellä vaaditaan paljon yksityiskohtaisemmat tiedot, ja ne myös ovat julkisia. Toisaalta ilmoitusvelvollisuutta ei ole Yhdysvalloissa rajattu vain korkeimpiin virkamiehiin. Keskeisten virkamiesten ohella "erityishallinnon työntekijän, kuten konsultin, neuvonantajan tai muun työntekijän, on annettava oma ilmoituksensa".¹⁹⁶

Hallituksen mielestä julkinen intressi ei vaadi sitä, että johtavien virkamiesten taloudellista asemaa koskevat tiedot tulisivat julkisuuteen. Riittää, että nimittävällä viranomaisella on niistä tieto. Esityksestä ei käy ilmi, miksi julkinen intressi on johtavien virkamiesten tapauksessa erilainen kuin ministerien tapauksessa. Joka tapauksessa raja on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa. Niiden mukaan hallitus sanoo lisäävänsä valtionhallinnon avoimuutta sekä turvaavansa kansalaisten luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Yritysten puoluetuki

¹⁹⁶ Isaksson esittää yksityiskohtaisen kuvauksen intressikonfliktin sääntelystä Yhdysvalloissa. USA:n sääntely saattaa hänen mukaansa tuntua jopa pikkumaiselta, "mutta se osoittaa ainakin sen, että taloudellisen vapauden ja liberalismiin linnakkeena pitämässämme Yhdysvalloissa intressikonfliktisääntelyt ovat paljon tiukemmat kuin Suomessa". Isaksson kuitenkin viittaa myös niihin vaikeuksiin, joita ilmoitusvelvollisuuden rikkomusten toteennäytössä voisi olla. Transparency International ja Hongkongin ICAC eivät omista ohjelmissaan rajoita intressikonfliktin ongelmaa vain johtaviin virkamiehiin, vaan puhuvat yleensä virkamiehistä ja organisaatioiden henkilöstöstä (ks. esim. The TI Source Book, 1996, 18 ja The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference, 1996, 1580–1581).

Transparency International -järjestö arvioi vuonna 1995 tekemänsä kyselyn perusteella, että korruptiolle arkoja julkisen toiminnan aloja ovat mm. hankinnat, verotus ja paikallishallinto. Käytetyistä menetelmistä yksi on yritysten maksama puoluetuki eli kampanjoiden rahoitus.¹⁹⁷

Liike-elämän ja poliittisen vallan rajapinta on Isakssonin mukaan esimerkiksi Yhdysvalloissa ns. systeemisen korruption päälähde: korruptio ilmenee enimmäkseen kampanjoiden rahoituksessa ja sen seurannaisvaikutuksissa. Yritysten puolueraha liittyy USA:ssakin erityisesti kaupunkisuunnitteluun, kaavoitukseen ja rakentamiseen. Puolueet toimivat "hinnanottajina" ja yrittävät maksimoida asemansa esimerkiksi poliittisten virkamiesten avulla.¹⁹⁸

Yhtenä lääkkeenä poliittiseen korruptioon on aika ajoin meilläkin esitetty kampanja- ja vaalirahan lähteiden julkistamista. Yhdysvalloissa lahjoitusrahaa on yritetty säännellä asettamalla ylärajoja ja julkistamisvelvoitteita. Isaksson arvioi säännösten merkityksen jääneen vähäiseksi, koska lakeja on toistuvasti kierretty. Erityisintressien vaikutuspyrkimysten kontrollointi ei siis ole kovin hyvin onnistunut.

Vantaalla viime aikoina paljastuneet lahjusjutut ja kaupungin johdon reagointi niihin kuvaavat niitä vaikeuksia, joihin erityisintressien vaikutuspyrkimysten kontrollointi voi törmätä. Hietasen (1996, 16) mukaan kaikki väärinkäytökset on tulkittu vain yksittäistapauksiksi. Mitään tarvetta poliittisten toimintatapojen muuttamiseen ei ole nähty. Vastauksitta jääneet Hietasen kysymykset kertovat paljon siitä, miksi poliittisten toimintatapojen muutostarvetta ei ole koettu:

"Miten on mahdollista, että poliittiset järjestöt laskuttavat 'konsulttipalkkioita' kaupungin käsittelyssä olevasta kaavasta ja maksajana toimii johtavan poliitikon firma, mutta silti kukaan ei ala kysellä tällaisen toiminnan laillisuutta?

Miten on mahdollista, että kaupungin korkein maankäytöstä vastaava virkamies saa nähtäväkseen laittoman 'konsulttisopimuksen', mutta silti virkamies ei tee asialle mitään, eikä kukaan hänen esimiehistään tai valitsijoistaan ole edes jälkeen päin ihmetellyt asiaa?

¹⁹⁷ The TI Source Book, 1996, 10.

¹⁹⁸ Isaksson viittaa tässä yhteydessä 1980-luvun tunnettuun tapaukseen, jossa asuntohallituksen johtava virkamies käytti asemaansa hyväksi hankkiakseen avustuksia puolueelle. Aika ajoin kunnissa paljastuneet kaavoitusasioiden ja yritysten puoluerahan kytkennät osoittavat, ettei ongelma liity vain valtion johtaviin poliittisiin virkamiehiin. Poliittisia virkanimityksiä tutkineen Jarmo Laineen mukaan (Kyky taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana, 1993, 204) poliittiset nimitykset ovat viime vuosikymmeninä laajenneet yhä alemmille julkisen hallinnon portaille. Tätä taustaa vasten on jossain määrin outoa, että virkamiesten intressikonfliktin sääntely rajataan vain 130:een johtavaan valtion virkamieheen.

Miten on mahdollista, että kaikki Vantaalta kaavoja tarvitsevat suuryhtiöt törmäsivät Salminvuon 'pimeän pullon kaupitteluun', mutta yksikään niiden johtajista ei vaivautunut ilmoittamaan laittomuudesta viranomaisille?"¹⁹⁹

Suomessa yritykset voivat maksaa vaalirahaa ilman julkisen vallan sääntelyä, eikä siitä tarvitse tehdä julkisuudessa tiliä. On kiinnostavaa nähdä, missä määrin EU:n vaikutus tässä asiassa lisää paineita järjestelmän tarkistamiseen. Euroopan parlamentti nimittäin on sisällyttänyt puolueiden rahoituksen vuoden 1995 päätöslauselmaansa korruption vastaisista toimista Euroopassa. Isaksson siteeraa tutkimuksessaan päätöslauselmaa, joka patistaa jäsenmaita uudistuksiin, joilla "mahdollistetaan kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen, ei ainoastaan poliittisten puolueiden avoimen rahoituksen osalta vaan tekemällä myös hallinnosta kansalaisten kannalta läpinäkyvämpää".

Oman tutkimuksensa tuloksena Isaksson suosittelee korruption ehkäisemiseksi ratkaisuja, joiden "pitäisi vähentää korruptiivisen toiminnan kannustimia ja mahdollisuuksia sekä lisätä kannustimia ja mahdollisuuksia rehelliseen, ei-korruptiiviseen toimintaan". Keskeinen keino on vaikeuttaa korruption salaamista lisäämällä poliittisten ja hallinnollisten prosessien avoimuutta ja julkisuutta. Sidonnaisuuksien ja taloudellisten intressien ilmoitusvelvollisuuden pitäisi olla mahdollisimman laaja.

Asioiden toimittamiseen määrättävää käsittelyaikaa tulisi Isakssonin mukaan supistaa. Hän korostaa myös organisaatioiden tavoitteiden täsmentämistä lisääntyvän harkintavallan käytön ohjaamiseksi. Tehtävien kierrätyskin olisi omiaan lisäämään korruption paljastumisen todennäköisyyttä. Selkeitä hallinnollisia ohjeita pitäisi ottaa laajemmin käyttöön, jotta virkamiehet tietävät, miten tulee käyttäytyä julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Eettiset koodit ja standardit voisivat myös ehkäistä intressikonflikteja ja korruptiota.

¹⁹⁹ "Pimeän pullon kaupitteluksi" oli Hietasen mukaan kuvannut valtuuston puheenjohtajan toimia eräs suuryrityksen johtajista. Toimissa oli kyse konsulttifirman kautta tapahtuvasta asemakaavapäätöksillä rahastamisesta. Ns. Salminvuon juttu on edelleen vireillä, joten havaittujen toimintatapojen laillisuudesta tai laittomuudesta ei ole vielä tuomioistuimen lainvoimaista ratkaisua.

Queenslandin korruptiotutkimus

Yksi harvoista tilannetorjunnan talousrikossovelluksista koskee nimenomaan korruptiota. Homelin, Clarken ja Macintyren (1995) analyysin kohteena oli runsaat 200 tapausta, jotka oli poimittu Australian Queenslandin osavaltion rikosoikeuskomission (Criminal Justice Commission) valitustietokannasta. Korruptio määriteltiin tutkimuksessa henkilökohtaista hyötyä tavoittelevaksi julkisen aseman väärinkäytöksi. "Henkilökohtainen hyöty" saattoi olla luonteeltaan paitsi aineellista myös poliittista.²⁰⁰

Tutkimuksen tarkoituksena oli identifioida niitä johtamisjärjestelmien ja organisaatioympäristöjen piirteitä, joita voitaisiin muuttaa rikostilaisuuksien vähentämiseksi. Intressikonfliktien tapauksissa tutkimus suositti lääkkeiksi mm. tärkeiden sidonnaisuuksien rekisteröintiä. Ilman tarjouskilpailua sopimuksen saaneiden yritysten omistajatiedot pitäisi tarkistaa. Näissä tapauksissa tulisi tarkistaa myös ne syyt, joiden perusteella sopimuksesta oli päätetty ilman tarjouskilpailua. Ystäville tai sukulaisille junailut sopimukset liittyivät tapauksiin, joissa tarjousmenettelyt olivat keuhkoja tai joissa ei noudatettu ohjeita. Tutkijoiden mielestä tapaukset korostivat ulkopuolelta tulevien sanktioiden tarvetta sen varmistamiseksi, että tutkitut virastot kohentavat tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelynsä hyväksyttävälle tasolle.

Hallinto- ja johtamisjärjestelmiä tulisi Homelin, Clarken ja Macintyren mielestä parantaa rikostilaisuuksien rajoittamiseksi. Näiden toimien rinnalla olisi kuitenkin tarpeen lujittaa organisaatioiden eettistä ilmastoja. Monet tutkitut tapaukset paljastivat sen, että rikoksentekijöillä oli tarve neutraloida syyllisyyden tunteitaan. Käytettyjä puhetapoja olivat lähinnä vahinkojen ja vastuun kieltäminen. Näiden havaintojen johtopäätös oli, että tilannetorjunnan pitäisi analysoida myös niitä keinoja, joilla voidaan estää rikoksentekijää oikeuttamasta itselleen laittomia tekojaan. Ollakseen tehokkaita tällaisten strategioiden on oltava hyvin spesifejä sekä säännösten selviä ja selvästi julki lausuttuja.

Queenslandin tutkimuksen johtopäätöksillä on yleisempääkin kantavuutta. Esimerkiksi ICAC korostaa voimakkaasti selkeiden ja johdonmukaisten virallisten ohjeiden merkitystä. Epätasälliset ohjeet jättävät nimittäin tilaa ylimääräiselle harkintavallalle, mikä on korruptiolle altista maastoa. Vapaan harkintavallan ja korruption suhteeseen ovat viitanneet monet korruption tutkijat. Esimerkiksi Savona (1995) on Italian kokemuksiin viitaten arvioinut, että korruptiolla on taipumus lisääntyä sen mukaan, mitä enemmän "myyjällä" eli poliitikolla tai virkamiehellä on vapaata harkintavaltaa.

²⁰⁰ Homelin, Clarken ja Macintyren tutkimuksen aineistossa on runsaasti sen tyyppisiä rikkeitä, jotka eivät tämän tutkimuksen kannalta ole kiinnostavia. Niistä mainittakoon mm. taksisetelien ja bensakorttien väärinkäytön tapaiset rikkeet. Kiinnostavampia sitä vastoin ovat ne tapaukset, joissa oli kysymys intressikonfliktista tai sopimusten junailusta ystäville ja sukulaisille.

Isaksson huomauttaa Matti Joutsenen vuodelta 1975 peräisin olevaan tutkimukseen viitaten, että virkamiesten vapaa harkinta suhteessa sidottuun harkintaan on voimakkaasti lisääntynyt ja tulee luultavasti lisääntymään. Esimerkkeinä hän mainitsee vapaakuntakokeilun sekä rakennuslain uudistuksen. Joutsenen mainitsemille muillekin korruption rakenteellisille esteille näyttää käyneen huonosti. Isaksson nimittäin arvioi, että virkamiesten keskinäistä riippuvuutta on vähennetty, ja kollegiaalinen päätöksentekokin on vähentynyt päätöksenteon joustavuuden ja nopeuden nimissä.

Sarja (1996) arvioi, että joustavien normien käytön lisääntyminen johtuu mm. yhteiskunnan monimutkaistumisesta ja teknistymisestä. Se taas on johtanut entistä suurempaan riippuvuuteen erilaisista asiantuntijoista ja erityisosaamisesta: "Jäykät normit sopisivat kovin huonosti tähän tilanteeseen, koska normeilta edellytetään yhä suurempaa mukautumiskykyä olosuhteiden muutoksiin."

*Hongkongin malli*²⁰¹

Koska kansainvälisessä keskustelussa usein viitataan ns. Hongkongin malliin korruption torjunnan menestystarinana, esittelemme tässä tutkimuksessa mallin keskeiset piirteet tietoisina siitä, että Hongkong eroaa suomalaisesta yhteiskunnasta monin tavoin.

Hongkongissa korruption vastaista toimintaa koordinoiva Independent Commission Against Corruption (ICAC) on vuonna 1974 perustettu elin, joka on täysin riippumaton hallituksesta. Komissio keskittyy pelkästään korruption torjuntaan. Aloitteen komission perustamisesta teki Hongkongin kuvernööri. ICAC:n piirissä on pidetty yhtenä menestymisen ehtona riippumatonta asemaa niin, että myös yleisö mieltää komission riippumattomaksi. Tärkeää on ollut myös se, että ylin poliittinen taso on huolehtinut riittävästä voimavaroista ja näin osoittanut väestölle suhtautuvansa korruption vakavasti. Oleellista on edelleen, että ymmärretään toiminnan olevan jatkuvaa eikä vain lyhytaikaista kampanjointia.

ICAC:n päällikön Bertrand E. Spevillen mukaan väestön on oltava vakuuttunut siitä, että korruption vastainen toiminta on ehdottoman luotettavissa käsissä. Tästä syystä komissio pitää tarkasti huolta henkilöstönsä integriteetistä ja maksaa hyvää palkkaa. Tärkeää on edelleen se, että toimitaan tarkoin harkitun pitkän ajan strategian mukaisesti.

Toiminta koostuu kolmesta peruselementistä: korruptiotapausten tutkinnasta, korruption torjunnasta sekä kasvatuksesta. Kutakin taktista toimintalinjaa varten on oma osastonsa, mutta toimintaa leimaa osastojen

²⁰¹ Tiedot ns. Hongkongin mallista ovat peräisin useiden kirjoittajien artikkeleista, jotka on julkaistu teoksessa "The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference". Anti-Corruption for Social Stability and Development. Edited by The Academic Office of the Seventh IACC Secretariat. Hong Qi Publishing House, 1996, 1559–1605.

keskinäinen riippuvuus. Spevillen mukaan näin arvioidaan saatavan toimintaan enemmän tehoa niin, että komissio on enemmän kuin kolmen osastonsa summa.

Operaatio-osasto ottaa vastaan ja tutkii korruptiovalitukset. Yhdyskuntasuhdeosasto harjoittaa eettistä kasvatusta ja hankkii yleisön tukea korruption vastaiseen toimintaan. Kolmas osasto keskittyy uudistamaan hallintokäytäntöjä ja menettelytapoja korruptiotilaisuuksien minimoimiseksi.

Yleisön luottamuksen saavuttamiseksi on omaksuttu se perusperiaate, että jokainen korruptioväite, olipa se kuinka mitätön tahansa, tutkitaan. Korruptiosta raportoineiden henkilöllisyyttä ei missään oloissa paljasteta. Se on toiminnan kulmakiviä, jonka takeena on myös lähteen salassapitoon velvoittava laki.

ICAC:lla on toimintaansa varten laajat valtuudet tarvittavien todisteiden hankkimiseksi. Komission päälliköllä on valtuudet estää epäiltyä hävittämästä omaisuuttaan tai lähtemästä Hongkongista. Hän voi tutkia epäillyn pankkitilit ja tallelokerot sekä vaatia epäiltyä toimittamaan yksityiskohtaiset tiedot taloudellisesta asemastaan. Lisäksi komission päällikkö voi määrätä kotietsinnän.

Bertrand Spevillen mielestä yksi vahvimmistä aseista on lakipykälä, joka kriminalisoi selittämättömän omaisuuden lisäyksen tai virasta saatuun palkkaan nähden kohtuuttoman korkean elintason. Ellei epäilty pysty antamaan oikeudelle uskottavaa selitystä, miten hän on rahat tai omaisuuden hankkinut, hän on syylistynyt rikokseen.

ICAC on ollut myös rajun kritiikin ja vuonna 1994 myös hallituksen asettaman tutkintakomitean tarkastuksen kohteena. Komitea pyrki aktiivisesti hankkimaan yleisön ja erilaisten julkisen vallan elinten arvioita ICAC:n toiminnasta. Arvioista heijastui tyytyväisyys siihen, että komissio oli kyennyt saamaan korruptiota kuriin. Toisaalta haluttiin lisätakeita vallan väärinkäytön varalta.

Yhtenä käytännön esimerkkinä korruption mahdollisuuksia vähentävistä ICAC:n järjestelyistä voi mainita suuret julkiset rakennushankkeet. Kuten muuallakin, hankkeet yleensä etenevät vaiheittain niin, että tutkitaan toteuttamisen mahdollisuuksia, laaditaan yksityiskohtaiset suunnitelmat, järjestetään tarjouskilpailu, rakennetaan kohde ja luovutetaan se valmiina tilaajalle.

Toteutettavuustutkimus

Vakiomenettelyihin kuuluu, että hankkeesta vastaava rakennusyksikkö toimittaa projektin alustavat toteutettavuustutkimukset kaikille hallinnon asiaankuuluville osastoille ja myös niille ulkopuolisille elimille, joita hanke koskee. Näin halutaan minimoida toteutettavuustutkimuksen mahdolliset vinoutumat, jotka synnyttäisivät jatkosuunnitteluun jännitteitä. Toteutettavuustutkimusta koskeva sopimus konsultin kanssa koskee vain tutkimusta. Viittaukset jatkosuunnitteluun ja rakentamiseen eliminoidaan, jotta ei

sitouduta millään tavoin samaan yritykseen projektin seuraavia vaiheita silmällä pitäen. Tämä antaa muillekin yrityksille mahdollisuuden kilpailla projektin seuraavista vaiheista.

Yksityiskohtainen suunnittelu

Yksityiskohtainen suunnitelma jaetaan kohteen käytöstä ja ylläpidosta vastaavien osastojen arvioitavaksi. Tämä takaa sen, että kaikki ne, joita hanke koskee, voivat sen hyväksyä. Se myös varmistaa sen, ettei kukaan yksittäinen virkamies tai osasto voisi asettaa etusijalle jonkun tarjoajan materiaaleja tai rakennusmenetelmiä niin, että ne suosisivat jotain tiettyä rakennusyritystä. Yksityiskohtaisen suunnitelman on noudatettava tiettyjä standardeja ja ohjeita. On olemassa tarkistuslistoja varmistamaan sitä, että suunnitelma on tehty perusteellisesti, huolellisesti ja järjestelmällisellä tavalla. Virkamiehet allekirjoittavat tarkistuslistat eri vaiheissa, ja kaikki arviot kootaan lopulta dokumentiksi helpottamaan myöhempiä tarkistuksia. Tiukan menettelytavan tarkoituksena on varmistaa suunnittelun integriteetti.

Tarjouskilpailu

Tarjouskilpailuja varten hallituksen rakennusyksikkö ylläpitää julkisten töiden rakentajiksi hyväksytyistä yrityksistä luetteloita. Niihin kirjataan arviot yritysten teknisistä ja taloudellisista kyvyistä ja sopivuudesta osallistua julkisia rakennustöitä koskeviin tarjouskilpailuihin. Yritysten sijoitus listalla vaihtelee suoritusten mukaan. Ne voidaan poistaa listalta kehojen suoritusten, virheiden, petosten tai rahaongelmien vuoksi. Tarjoukset arvioi lopulta kaksi eri kollegiota.

Rakentaminen

Korruption riskejä itse rakennuspaikalla torjutaan korostamalla työntekijöiden ja asukkaiden roolia valvonnassa. Tällainen lisätty valvonta koskee mm. rakennustarvikkeiden mittauksia ja maksuja. Itse paikalla suoritetaan usein teknisiä tarkastuksia. Niitä tekevät riippumattomat tarkastajat. Materiaaleja testataan riippumattomissa laboratorioissa, ja testejä tekee riippumaton tiimi.

Luovutus tilaajalle

Kun rakennushanke on valmistumassa, eri osapuolten edustajat yhdessä suorittavat ns. esitarkastuksen sen varmistamiseksi, että kohde on kaikin osin sovitussa luovutuskunnossa.

Julkisista rakennushankkeista vastaava yksikkö tekee ICAC:n kanssa kiinteää yhteistyötä. Vuodesta 1974 lähtien korruptiotilaisuuksien ehkäisyyn keskittyvä komission osasto on tehnyt julkisen rakentamisen yksikölle yli sata toimeksiantotutkimusta. Niiden aiheet ovat vaihdelleet kallonlouhinnan mittauksista rakennusmateriaalien valintaan. Suosituksissaan julkisten

hankkeiden rakennuttajille ICAC on erityisesti korostanut hankkeita koskevan päätöksenteon läpinäkyvyyttä.²⁰²

4.3.10 Ympäristörikkokset

Ympäristörikosten torjunnassa on lupamenettelyllä yhä keskeisempi merkitys. Ympäristöluvilla säännellään ympäristöön vaikuttavaa toimintaa asettamalla sille ennalta rajoituksia ja ehtoja. Ympäristölupa voi vaikuttaa rikossenteon vaikeuttamiseen, koska ilman lupaa ei voi jatkuvasti toimia. Toisaalta lupa lisää kiinnijäämisriskiä, koska lupaehtojen noudattamista valvotaan.

Rikosoikeuden merkitystä ympäristönsuojelussa on pidetty marginaalisena. Yksi peruste näkemykselle on se, että 90 prosenttia ympäristöä vahingoittavasta toiminnasta on täysin laillista (Träskman 1992). Ympäristönsuojelumääräysten vastaisista teoista vain pieni osa tulee viranomaisten tietoon, joten kaikista rikkomuksista ehkä vain 1–2 prosenttia johtaa oikeudenkäyntiin ja tuomioon. Ympäristön pilaantumisen kannalta tekojen rangaistavuus on jossain määrin toissijaista, koska suuri osa haitoista aiheutetaan täysin laillisesti viranomaisten myöntämien pilaamislupien nojalla.²⁰³

Träskman totesi vuosien 1983–1987 oikeustapauksia tutkittuaan, että alioikeuksissa ympäristörikossyytteet hylättiin tavanomaista huomattavasti useammin eli lähes joka neljännessä tapauksessa. Se, että vain aniharva ympäristörikos ylittää päätyy oikeudenkäyntiin, johtuu paljolti tekojen luonteesta. Rikokset – varsinkin sellaiset, jotka toteutuvat pitkän ajan kuluessa aiheuttamatta äkillistä muutosta ympäristössä – paljastuvat usein vain sattumalta. Tapaukset ovat vaikeaselkoisia, ja niiden tutkiminen edellyttää erityistietoja. Viranomaisten lupapäätöksiä ei ole riittävän täsmällisesti muotoiltu, jotta voitaisiin arvioida, onko kyseessä lainvastainen toiminta. Lisäksi tekojen tunnusmerkistöjen muotoilu edellyttää syntyneen seurauksen toteutusta ja syy-seuraus -suhteen todistamista, mikä voi Strengin (1995) mukaan olla käytännössä vaikeaa.

Rikosepäilyistä suuri osa kaatuu jo ennen syytettä (Nissinen 1993). Poliisille asti tulevista ilmoituksista yli puolet – jätehuoltorikkomuksia lukuunottamatta – päättyy tavalla tai toisella poliisin arkistoihin. Syyttäjälle tulleista taas noin puolet viedään oikeuteen, puolet jää syyttämättä. Pennasen (1996) mukaan ympäristön kannalta haitallisia tuotannonaloja koskevissa

²⁰² Avoimuus ja julkisuus on myös Transparency International -järjestön ykkössuositus julkisiin hankintoihin liittyvän korruption torjumiseksi. Tarjoukset tulisi avata kaikille tarjoajille julkisissa tilaisuuksissa niin, että kaikki saavat tietää, ketkä tarjosivat ja millä hinnalla. TI:n mukaan tämä vähentäisi korruption mahdollisuuksia. Tarjousten arviointiperusteet tulisi myös täsmällisesti ilmaista tarjouspyynnöissä (ks. TI:n suosituksista lähemmin The TI Source Book, 1996, 75–84).

²⁰³ Esimerkiksi vesioikeuden myöntämä lupa on nimenomaan pilaamislupa.

tapauksissa syyttämättä jättäminen on yleisempää kuin muissa. Pennasen tutkimuksen 150:stä syyttäjälle tulleet tapauksesta kolmannes jäi syyttämättä, mutta haitallisia tuotannonaloja (esim. selluloosan tai paperin valmistus, kemianteollisuus) koskevista tapauksista puolet.

Perinteisesti yleisimpiä ympäristörikoksia ovat olleet vesiensuojelurikokset. Uusien kriminalisointien myötä myös jätehuoltoon ja ongelmajätteen käsittelyyn liittyvät rikokset ovat lisääntyneet. Useimmat tapaukset koskevatkin nykyisin juuri jäterikoksia ja -rikkomuksia. Strengin mukaan teon lainvastaisuus määräytyy yleensä sen perusteella, onko toimintaan myönnetty lupa.

Ympäristörikoksista tuomittujen määrä on laskenut tasaisesti 1980-luvun puolivälin jälkeen. Vuosien 1986–1991 aikana keskeisistä ympäristörikoksista ei annettu yhtään ehdotonta vankeusrangaistusta, ja ehdollisiakin rangaistuksia vain yksittäisistä jätehuoltorikoksista. Pääasiallinen rangaistus ympäristörikoksista on ollut sakko, sillä valtaosa tuomioista on annettu lievista tekemuodoista, kuten jätehuoltorikkomuksesta tai luonnonsuojelurikkomuksesta. Näitä vakavammista ympäristörikoksista on tuomioita annettu vain harvoin.²⁰⁴

Ympäristöluku rikoslakiin

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinoja on pyritty kehittämään monin tavoin. Alan lainsäädäntöä ja ympäristöhallintoa on lähinnä 1970-luvun lopun jälkeen kehitetty voimakkaastikin. Tutkimukseen ja koulutukseen on niin ikään kiinnitetty lisääntyvää huomiota. Keskeisinä ja ympäristön tilan kannalta vaikuttavimpina ympäristöpolitiikan ohjauskeinoina on pidetty hallinnollisia ja taloudellisia keinoja.

Muiden keinojen täydennykseksi on katsottu kuitenkin tarvittavan myös rikosoikeudellisen sääntelyn tehostamista. Ympäristörikoksia pidetään osana taloudellista rikollisuutta: ne liittyvät teolliseen tai muuhun taloudelliseen toimintaan, jota usein harjoitetaan organisaation muodossa. Ympäristörikosten – ehkä jopa enemmän kuin monien muiden taloudellisten rikosten – ongelmana on vaikeus kohdentaa riittävän tuntuvia seuraamuksia oikeaan vastuutahoon siten, että niillä olisi rikoksia ennalta ehkäisevää merkitystä.

Yhtenä ongelmana pidettiin pitkään puutteellista lainsäädäntöä. Ympäristörikostoimikunta (KM 1973:49) arveli, että rangaistusjärjestelmää ja viranomaiskoneistoa ei ole suunniteltu tämäntapaisten rikosten varalle. Toimikunnan tehtävänä oli uudistaa ympäristörikosten seuraamuksia. Lainsäädäntö oli hajanainen, ympäristöä suojaavia rangaistussäännöksiä oli noin neljässäkymmenessä eri laissa. Toimikunta arveli, että piilorikollisuus ei ole ympäristönsuojelussa ongelma, koska saastuttaminen on monella tavalla sallittua. Niin kauan kuin toiminta on sallittua, piilorikollisuutta ei ole.

²⁰⁴ Rikollisuustilanne 1994. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. 1995.

Toimikunta arvosteli ympäristörikosten oikeuskäytäntöä ja rangaistuksia. Yhdessäkään merkittävässä tapauksessa ei teollisuuslaitosta tai muuta yhteisöä taikka yksityistä henkilöä ollut tuomittu menettämään saamaansa laitonta taloudellista hyötyä. Toimikunta päätteli, että ympäristöön kohdistetuista teoista tuomitut rangaistukset ja muut rikosoikeudelliset seuraamukset olivat olleet merkityksettömiä ainakin silloin, kun kysymys oli taloudellisesta toiminnasta.

Tällaisella hinnalla teollisuuslaitosten oli erittäin edullista rikkoa lakia. Ratkaisuna ongelmaan ympäristörikostoimikunta ehdotti, että rikoslakiin keskitetään ne ympäristörikokset, joiden rangaistus voi olla vankeutta. Lisäksi tuli toimikunnan mielestä tarkentaa rikosten tunnusmerkistöjä ja säätää ankarat rangaistusasteikot. Sittemmin taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä kannatti ympäristörikoksia koskevien säännösten yhtenäistämistä ja sijoittamista rikoslakiin. Työryhmä piti myös tarpeellisena vahingonkorvausta ja ennallistamista koskevien säännösten kehittämistä.

Ympäristörikostoimikunnan esitykset konkretisoituivat vasta 22 vuotta myöhemmin. Ympäristörikokset koottiin syyskuussa 1995 rikoslakiin, sen 48 lukuun. Lähtökohtana oli se, että kokoamalla yhteen hajallaan eri laeissa olevat säännökset, joissa rangaistavuuden edellytykset oli määritelty hyvinkin eri tavoin, voitaisiin erilaisia ympäristön turmelemistapauksia käsitellä saman tunnusmerkistön pohjalta. Lakiesityksessä (HE 94/1993 vp) tätä pidettiin sekä yhdenvertaisuuden että ennustettavuuden kannalta olennaisena parannuksena.

Uudistuksen mahdollisuuksia kuitenkin epäiltiin jo ennen sen toteutumista. Esimerkiksi Träskman (1992) ei uskonut esityksen toteutuessaan ratkaisevan kaikkia ongelmia. Monet esitetyt ympäristörikosoikeudelliset säännökset eivät hänen mielestään ole itsenäisiä, vaan kytköksissä ympäristönsuojelulakeihin. Tämä merkitsee sitä, että huomattava osa rikoksista määräytyy edelleen muiden kuin rikoslain säännösten mukaan.²⁰⁵

Lain muutos merkitsi ympäristörikoksia koskevien rangaistusasteikojen tiukkenemista. Vaikka koko ympäristörikosluvun ankarin maksimi-

²⁰⁵ Träskman (Käskyt ja kiellot ympäristönsuojelua edistämässä. Oikeus 3/1989) oli nähnyt rikoslakiprojektin ehdottamissa ympäristörikossäännöksissä paljon myönteistä. Sitä oli mm. pyrkimys rangaistavuuden edellytysten laskemiseen tai ainakin selkeyttämiseen, yhteisövastuu jne. Tästä huolimatta hän ei uskonut, että vain ehdotetuilla muutoksilla päästäisiin tilanteeseen, jossa rikosoikeudellisella kontrollilla todella tehokkaasti pystytään suojaamaan ympäristöä. Pessimistiseen arvioon Träskman näki useita syitä: 1) Rikosoikeudellinen sääntely ei voi olla ympäristöpolitiikassa muuta kuin toissijainen ohjauskeino. Ensisijaisia ovat taloudelliset ja hallinnolliset keinot, joita rikosoikeudellinen sääntely voi vain täydentää. 2) Rikosoikeudellinen kontrolli on tarkoituksenmukaista vain silloin, kun se koskee toimintaa, jota luonnollisella tavalla voidaan yksilöidä erillisiksi lainvastaisiksi "teoiksi". Ympäristönsuojelussa tämä merkitsee sitä, että rikosoikeudellisten keinojen käyttö soveltuu huonosti sellaiseen ympäristön pilaantumiseen, joka on seurausta monen tekijän yhteisvaikutuksesta. 3) Ympäristönsuojelusta on vaikeaa – ehkä mahdotontakin – saada sellaista rikosoikeudellisen kontrollin aluetta, joka olisi sen varsinaisessa polttopisteessä.

rangaistus, kuusi vuotta vankeutta, onkin sama kuin aiemminkin jätehuolto-laissa, tunnusmerkistöjen yhdentymisen seurauksena myös asteikot yhden-tyivät. Näin ollen törkeään ympäristön turmelemiseen tullut kuuden vuoden enimmäisrangaistus soveltuu myös mm. vesilain tai rakennuslain rikkomiseen, joista ennen ei voinut saada kahta vuotta ankarampia rangaistuksia.

Uudistus toi muutoksia myös rangaistavuuden alaan. Tahallisuusvaati-mus väljentyi eräissä tekotavoissa siten, että jätehuoltorikos on rangaistava myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä, kun rangaistavuus ennen edellytti tahallisuutta. Tuottamuksellinen ympäristön pilaaminen tuli myös tavallisesta huolimattomuudesta rangaistavaksi, kun ennen vaadittiin yleensä tahallisuutta tai vähintään törkeää huolimattomuutta. Rikoksen toteutuminen aikaistui joissakin rikoksissa: ympäristön turmelemisessa riittää jo se, että ryhtyy muuttamaan ympäristöä, varsinaisia muutoksia ympäristössä ei edellytetä. Rakennussuojelurikosta puolestaan ei enää kytketä suojelupäätök-sen muodolliseen tiedoksi antamiseen, vaan tosiasiallinen tieto suojelusta riittää (Pokka 1993).

Vastuun kohdentamisesta otettiin lakiin erityiset säännökset. Kun rikos on tehty esimerkiksi yhteisön toiminnassa, rikosoikeudellisten vas-tuusuhteiden selvittäminen on käytännössä usein osoittautunut vaikeaksi. Lain rikostunnusmerkistöissä ei tekijäpiiriä rajattu määrittelemällä, missä asemassa oleviin henkilöihin vastuu voisi kohdistua. Rikoksiin voisivat periaatteessa syyllistyä yhtä hyvin yksityiset kansalaiset kuin esimerkiksi itsenäiset yrittäjät, näiden palveluksessa olevat esimiehet ja muut työntekijät sekä virkamiehet.

Hallitus arveli ympäristölle aiheutetun vaaran liittyvän kuitenkin usein sellaiseen tuotannolliseen tai muuhun toimintaan, jota harjoitetaan tavalla tai toisella organisoitunein muodoin. Tällaisessa toiminnassa tehdyn ympäristöri-koksen johdosta on selvitettävä, kuka tai ketkä useista mahdollisesti vastuussa olevista henkilöistä on tuomittava rangaistukseen. Rangaistukseen ympäristörikoksesta tuomittaisiin se, jonka velvollisuuksien rikkomiseksi teko tai laiminlyönti on luettava. Periaatteellisesti merkittävin muutos oli kuitenkin oikeushenkilön rangaistusvastuun käyttöönotto. Ympäristörikokset ovat tyypillisesti sellaisia rikoksia, joita on ajateltu suunniteltaessa tämän vastuumuodon käyttöönottoa. Yhteisörangaistusta käsitellään tuonnempana.

Valvonta

Valvonnan asema ympäristönsuojelussa on rikostorjunnan näkökulmasta poikkeuksellinen: valvoja pyrkii toimijoiden kanssa yhteistyössä pitämään huolta siitä, ettei määräyksiä rikota. Jos niitä kuitenkin rikotaan, saman valvojan tehtävänä on ryhtyä syytetoimiin, tosin ensisijaisesti tällöinkin pyritään ratkaisu löytämään neuvotellen. Poikkeuksellista on myös se, että toimijat usein itse valvovat itseään, ja vain vuotuiset tarkkailuraportit tulevat viranomaisten käsittelyyn.

Vaikka valvonta ei koskaan voi kattaa kaikkea ympäristöön vaikuttavaa toimintaa, valvonnan merkitystä pidetään ympäristönsuojelussa keskeisenä. Keskeistä on myös teollisuuden oma toiminta. Se vaikuttaa ratkaisevasti esimerkiksi siihen, rakennetaanko prosessit sellaisiksi, että päästöt eivät ongelmatilanteissakaan ylitä hyväksyttäviä rajoja. Varsinkin suuryrityksille imagokysymykset ovat yhä tärkeämpiä. Yrityskuvan ei haluta tahriintuvan ympäristön saastuttajan maineella. Tämä on johtanut omatoimisiin ratkaisuihin, esimerkiksi ympäristöjohtamisjärjestelmiin, jotka yrityksen sisäisen vastuun lisäämisellä pyrkivät torjumaan yrityksen kannalta kiusalliset ympäristöongelmat. Järjestelmä ei kuitenkaan tavoita pienyrityksiä, joiden elinkaari on usein lyhyt, ja haitat havaitaan usein vasta kun yritys on konkurssissa, jolloin aiheuttamisperiaate ei voi toteutua korvauksen eikä ennallistamisenkaan suhteen.

Ympäristörikosten epäitsenäisen aseman takia ympäristöviranomaiset ovat keskeisessä asemassa määritettäessä sanktiovarmuutta, rangaistusuhan todennäköisyyttä. Träskman (1992) jakaa viranomaisten ohjauskeinot kolmeen ryhmään:

- a) yleisiin määräyksiin, etenkin yleisiin kieltoihin perustuva ohjaus (esimerkiksi määräykset, jotka kokonaan kieltävät tietynlaisen toiminnan tai ympäristölle vahingollisen aineen käytön)
- b) ohjaus, joka perustuu ympäristöön vaikuttavista toiminnoista laadittuihin etukäteissuunnitelmiin
- c) viranomaisten lupiin perustuva ohjaus.

Tavallisesti näitä ohjauskeinoja täydennetään pakottein. Pakotteet voivat olla siviilioikeudellisia (vahingonkorvaus), hallinto-oikeudellisia (hallinnolliset pakotteet) tai rikosoikeudellisia. Hallinnollisia ympäristönsuojelukeinoja ovat mm. erilaiset luvat, joilla viranomainen ohjaa ja valvoo ympäristönsuojelun kannalta merkittäviä toimintoja.

Vuoden 1992 syyskuun alusta voimaan tullut ympäristömenettelylaki (735/1991) on yhtenäistänyt lupakäytäntöä. Uudessa järjestelmässä on useiden toisistaan irrallisten lupien sijasta käytössä periaatteessa yksi ympäristölupa, tai itse asiassa yksi luvaksi kutsuttu päätöksiäkirja. Se voi sisältää neljä eri lupaa: ilmansuojelulain mukaisen ilmansuojeluilmoituksen tai ilmaluvan, jätelain mukaisen jäteluvan, terveydensuojelulain mukaisen sijoitusluvan sekä naapurussuhdelain mukaisen imissioluvan. Jos laitos tarvitsee yhdenkin näistä luvista, se tarvitsee ympäristöluvan. Lupamenettelyä on tällä yhtenäistämällä pyritty tehostamaan ja selkeyttämään. Myös vesiluvat on tarkoitus yhdistää samaan yhtenäiseen lupamenettelyyn. Taustalla on EU:n IPPC-direktiivi (Integrated Pollution Prevention and Control), jolla pyritään yhtenäistämään ja tehostamaan ympäristön pilaantumisen ehkäisyä.²⁰⁶

²⁰⁶ Direktiiviä koskenut komission ehdotus (com (1993) 423 final) annettiin syyskuussa 1993 ja hyväksyttiin ympäristöministerikokouksessa kesällä 1995.

Ympäristörikosten tilannetorjunnan näkökulmasta ympäristöluvat tavallaan sekä vaikeuttavat rikoksentekoa että lisäävät kiinnijäämisriskiä. Ympäristölupaa ei välttämättä myönnetä toiminnalle, joka saattaa pilata ympäristöä. Toiminta ilman ympäristölupaa olisi ajan mittaan vaikeaa. Lupien noudattamista valvomalla taas valvotaan sitä, että lain vastaista menettelyä ei esiintyisi.

Lupavalvonta kuuluu alueellisille ympäristökeskuksille. Valvonnan tehosteina voidaan käyttää lakeihin sisältyviä sanktioita, uhkasakkoa tai keskeyttämis- ja teettämisuuhkaa. Sanktioita tosin käytetään vähän, enimmäkseen poikkeamat lupaehtojen asettamista rajoista pyritään hoitamaan neuvotellen. Myös kuntien terveystoimikunnat valvovat ympäristönsuojelun toteutumista. Merkittävä tietolähde virallisen valvonnan ohella on ei-muodollinen valvonta, esimerkiksi naapurit, jotka saattavat ilmoittaa viranomaisille ympäristöä pilaavasta toiminnasta.

Ympäristölainsäädännössä ei ole määräystä, joka velvoittaisi hallinnollisia viranomaisia erityisesti tutkimaan ympäristörikoksia tai ilmoittamaan rikoksista niitä tutkiville viranomaisille. Keskusrikospoliisin selvityksen mukaan 1990-luvun alussa puolentoista vuoden aikana tehdyistä 623:sta ympäristörikos- ja rikkomusilmoituksesta suurin osa oli yksityisten kansalaisten tekemiä. Streng toteaa, että kun yritystoiminnassa tehty rikokset ovat jääneet tutkimatta, rikostutkimuksen pääpaino on vinoutunut: esille on nostettu enimmäkseen vähäisiä tapauksia.

Kattavia tilastoja viranomaisvalvonnasta ei viime vuosilta ole saatavissa. Viranomaiset eivät yleensä tilastoi tietoonsa tulleita lain rikkomisia tai niiden mahdollista jatkokehitystä. Esimerkiksi vesilain piirissä on viranomaisvalvonnan kohteita noin 20 000. Valvonta perustuu mm. automaattisiin mittausasemiin, toiminnanharjoittajien raportointiin, tarkastuskäynteihin, kontrollinäytteisiin ja erityistutkimuksiin. Vesiasioiden valvontatiedoista vuodelta 1991 ilmeni 1 186 sellaista tapausta, jotka vaativat valvontaviranomaisen jatkotoimia. Rikkomuksiksi luokiteltuja tapauksia oli 379.²⁰⁷

Valvonnan ongelmana pidetään edelleen sen kirjavuutta; vaikka sekä lupamenettelyä että valvontaa on keskitetty, ympäristövalvontaa ohjaava lainsäädäntö on hajanainen. Tähän odotetaan parannusta uudesta ympäristönsuojelulaista, joka koskisi periaatteessa kaikkea pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Laki sisältäisi mm. ympäristönsuojelun periaatteet, pilaamiskiellot, lupanhakuvelvoitteet, lupamääräykset ja valvontasäännökset kaikilta ympäristösektoreilta yhtenäisesti. Ympäristöluvista päättäisivät toiminnan laajuudesta ja laadusta riippuen kunnan lupaviranomaiset, alueelliset ympäristökeskukset tai ympäristöasiainlupalautakunnat, jotka toimisivat hallinnollisesti ympäristökeskusten yhteydessä. Ympäristönsuojelulain säätämisen myötä kumottaisiin nykyinen ilmansuojelulaki, meluntorjuntalaki ja ympäristömenettelylaki. Lisäksi tarkistettaisiin vesilakia, jätelakia,

²⁰⁷ Nissinen, Matti: Ympäristörikoksista, osa I. Suomen Poliisilehti 1/1993.

terveydensuojelulakia, kalastuslakia, naapuruussuhdelakia ja patoturvallisuuslakia.²⁰⁸

Rikoshyöty

Rikoshyödyn pienentäminen on ehkä tärkein tilannetorjunnan muoto ympäristörikosten ehkäisyssä. Valvonta ei kykene kattamaan ympäristöä kuormittavaa ja uhkaavaa toimintaa riittävästi, keinot rikoskohteiden vaikeuttamiseksi ovat rajalliset. Hyötyyn vaikuttavia keinoja sensijaan on käytettävissä sekä toiminnan ohjaamiseksi että jo tapahtuneisiin rikoksiin kohdistettavaksi.

Ympäristönsuojelun taloudellisia ohjauskeinoja ovat ympäristöä kuormittavan toiminnan maksut ja verot sekä taloudelliset tuet ympäristönsuojelutoimien toteuttamiseksi. Avustuksilla ja korkotuilla voidaan kannustaa yhteiskunnan kannalta toivottuja toimintoja. Lähinnä kyseessä on rahoitustuki yhdyskuntien ja yritysten jätehuollon ja ympäristöteknologian kehittämiseen. Jos ympäristönsuojelun hankkeita tuetaan, mahdollisen vaihtoehdon eli ympäristön laittoman pilaamisen tuoma hyöty pienenee. Maksuilla ja veroilla taas voidaan vaikuttaa ei-toivotun toiminnan kannattavuuteen. Niillä pyritään luomaan pysyvä yllyke päästöjen vähentämiseen ja vähentämistekniikan kehittämiseen (Streng 1995).

Konfiskaatiolla eli rikoksen tuottaman hyödyn menettämällä valtiolle arvioidaan olevan ehkäisevä vaikutus taloudelliseen rikollisuuteen, mm. juuri ympäristörikoksiin. Ympäristörikoksiinkin sovelletaan RL 2 luvun 16 §:n yleistä menettämisseuraamusta eli konfiskaatiota koskevia säännöksiä. Eri ympäristölaeissa on lisäksi omia erityissäännöksiä konfiskaatiosta. Menettämisseuraamuksen uhkaa pidetään tärkeänä rikolliseen menettelyyn ryhtymistä ehkäisevänä ja siten myös ympäristöä suojelevana tekijänä. Käytännössä tuomioistuimet ovat kuitenkin soveltaneet konfiskaatiosäännöksiä ainakin viime vuosiin asti varsin pidättyvästi.

Teollisessa toiminnassa yritys voi saada laitonta hyötyä lähinnä kahdella tavalla. Hyöty ilmenee joko luvattoman tuotannon tuomana lisätulona tai toteuttamatta jätetyn toimenpiteen aiheuttamana kustannussäästönä. Laittoman hyödyn määrittäminen on varsinkin laajassa yritystoiminnassa vaikeaa, tilanteet ovat erilaisia, eikä luotettavia lähtötietoja ole saatavilla.

Vesi- ja ympäristöhallituksen työryhmä laati keväällä 1994 ohjeet hyötyjen laskemisesta erityisesti teollisuusprosessissa.²⁰⁹ Laskentaohjeella on ilmeisesti voitu tehostaa hyödyn tuomitsemista, sillä aikaisemmin laittomaksi

²⁰⁸ Ympäristö ja terveys 6/1996.

²⁰⁹ Konfiskaatiotyöryhmän suositus vesilain pilaamiskiellon rikkomisen tuottaman taloudellisen hyödyn laskemisesta ja valtiolle menettämisestä. Vesi- ja ympäristöhallitus 28.4.1994.

hyödyksi on paremman tavan puutteessa käytännössä tuomittu jokin summa syyttäjän vaatiman ja vastaajan myöntämän määrän väliltä. Konfiskoitava lisätulo arvioidaan laskemalla laittoman tuotannon osuus yrityksen liikevaihdosta ja vähentämällä laittomaan tuotantoon liittyvät kustannukset ns. bruttohyödystä. Esimerkiksi vesiensuojelutoimenpiteen viivästyttämisestä saadun kustannussäästön laitton hyöty taas lasketaan laillisen tilanteen saavuttamiseksi tarvittavan pääoman korkotuottona laiminlyöntiajalta. Konfiskaatiota on vesiasioissa käytetty 1970-luvulta lähtien.²¹⁰ Tavallisimpia soveltamiskohteita ovat nykyisin jätehuoltolaiminlyönnit, jätevesipuhdistamojen alimitoitus ja luonnonsuojelurikokset.²¹¹

Hyötyihin vaikuttaa myös se, että rikoksella aiheutettu vahinko voidaan määrätä korvattavaksi. Ympäristövahinkojen korvaamista koskeva lainsäädäntö uudistui kesällä 1995. Uuden lain perusteella vahingosta kärsineellä on oikeus saada korvaus vahingostaan. Korvausvastuu on ns. ankaraa vastuuta eli riippumaton tuottamuksesta. Vastuu on siis sama riippumatta siitä, onko vahinko aiheutettu laillisesti vai laittomasti. Lain mukaisen korvauksen saaminen edellyttää kuitenkin, että vahingon aiheuttaja on saatu selville. Jos aiheuttajaa ei tiedetä, korvaus jää saamatta. Korvaus voi jäädä saamatta myös korvausvelvollisen maksukyvyttömyyden johdosta (Haavisto 1995).

Konfiskaation ja vahingonkorvauksen ohella ennallistaminen voi tulla kysymykseen ympäristörikoksen hyödyn takaisinperintämenetelmänä. Ennallistamista voidaan käyttää lähinnä paikallisen haitan korjaamisessa. Saastuttaja puhdistaa pilaamansa alueen omalla kustannuksellaan ja palauttaa sen mahdollisuuksien mukaan ennalleen. Käytännössä ennallistamiseen ja sen valvontaan liittyy ongelmia: muutos ympäristössä voi olla jopa mahdoton palauttaa ennalleen (Pennanen 1996). Vahingonkorvausta tai ennallistamista ei ole sisällytetty rikoslakiin, kuten ympäristörikostoimikunta aikoinaan esitti. Hallitus perusteli (HE 94/1993) tätä sillä, että seuraamus on jo käytettävissä muiden säännösten nojalla.

4.3.11 Työrikokset

Työrikosten torjunnassa voi katsoa käytetyn tilaisuuspainotteisia keinoja hyvin laajasti. Työ- ja tuotantomenetelmiä on kehitetty ja valvontaa lisätty monella tasolla. Työrikosten, varsinkin työsuojelulainsäädäntöön kohdistuvien rikosten määrän ei silti arvioida ratkaisevasti vähentyneen.

²¹⁰ Luentoaineisto 27.11.1995; Tuomainen, Jouko/Suomen ympäristökeskus.

²¹¹ Luonnonsuojeluasioissa on olemassa virallinen päätös ympäristövahingon aiheuttaman vahingon laskemiseksi eräältä osin: ympäristöministeriö on määritellyt rahallisen arvon eri eläinlajien yksilöille.

Työrikoksia ei aina mielletä taloudelliseen rikollisuuteen kuuluviksi, vaikka ne selvästi täyttävät määritelmän ehdot: ne ovat rangaistavia tekoja, joita hyötymistarkoituksessa tehdään sinänsä laillisessa elinkeinotoiminnassa. Hyöty on vaikkapa kustannussäästö siitä, että työoloja tai -laitteita ei ole saatettu asianmukaiseen kuntoon. Helevä-Vuoti (1987) jaottelee työrikokset neljään ryhmään:

- rikokset työturvallisuutta vastaan
- työaikalainsäädännön rikkomukset
- rikokset, joilla rikotaan palkkauksesta tai sosiaalisista eduista annettuja määräyksiä vastaan, ja
- rikokset työnvälityksestä annettuja määräyksiä vastaan.

Viidenneksi ryhmäksi voi lisätä syrjinnän, jolla tarkoitetaan esimerkiksi työnhakijan sivuuttamista epäasiallisin perustein. Yleisimmin työrikoksilla kuitenkin tarkoitetaan juuri työturvallisuusmääräysten rikkomista.

Ympäristörikosten tapaan rikosoikeuden merkitys on vähäinen myös työrikoksissa. Vain pieni osa lakien vastaisista menettelyistä johtaa syytteen ja tuomioon. Työrikostoimikunta (1973:70) arvioi, että todennäköisyys joutua vastuuseen rikkomuksista, joilla loukataan esimerkiksi työaika tai työsuojelua koskevia määräyksiä, jää 0,1–1 prosenttiin. Toimikunnan mietintöön sisältynyt Tilastokeskuksen kartoitus osoitti, että jokaisella työpaikalla oli esiintynyt ainakin yksi työoloja koskeva laittomuus. Träskman (1981) puolestaan on arvioinut työsuojelurikosten määrää lähtökohtana työ-tapaturmat. Jokaisen työtapaturman takana ei tietystikään ole työnantajan tekemä työrikos, mutta toisaalta jokainen työrikoskaan ei onneksi johda työtapaturmaan. Vuonna 1976 työtapaturmia oli noin 100 000, rangaistus langetettiin noin sadassa tapauksessa. Missään muussa rikoslajissa näin mitätön vastuutodennäköisyys ei liene mahdollinen, Träskman totesi. Tilanne ei ole ratkaisevasti muuttunut parissakymmenessä vuodessa. Työtapaturmien määrä on karkeasti laskien ennallaan, oikeusjuttujen määrä samoin.

Työelämä on viime vuosikymmeninä muuttunut rajusti. Vaarallisten töiden osuus on vähentynyt, toimihenkilöiden määrä kasvanut, automaatio lisääntynyt ja työaika lyhentynyt. Samalla on rakennettu kokonaan uusi työsuojelujärjestelmä, jota on moneen otteeseen vielä paranneltu. Työpaikoilla valvontaa toteuttaa työsuojeluorganisaatio. Sen lisäksi on pyritty kehittämään työantajan ja työntekijöiden yhteistoimintaa. Viranomaisvalvonnasta vastaavat työsuojeluviranomaiset.

Työturvallisuuslaki on ollut voimassa vuodesta 1959 alkaen, tosin vuonna 1986 perusteellisesti uusittuna.²¹² Vuonna 1972 säädetyllä lailla työsuojeluhallinnosta (574/72) organisoitiin työsuojelun viranomaisvalvonta

²¹² Pirkko K. Koskisen mukaan (1987) lakia voi uusimisen jälkeenkin pitää vanhakan-
taisena tehdaslakina: sen säännösten pääosa koskee sellaisia vaaratilanteita, jotka ovat ol-
leet tyypillisiä alkuperäisen lainsäätämiskohdan, 1950-luvun alun teollisille työpai-
koille.

uudelleen, samalla valvontahenkilöstön määrä kasvoi tuntuvasti. Vuonna 1973 säädettiin laki työsuojelun valvonnasta (131/73). Lakiin kirjattiin myös työnantajan ja työntekijän yhteistoimintaa työpaikoilla koskevat säännökset. Työsuojelun keskusvirastoksi perustettiin työsuojeluhallitus, joka aloitti toimintansa lokakuun alussa 1973. Keskeiset työmarkkinajärjestöt olivat jo vuonna 1969 solmineet sopimuksen työsuojelutyöstä työpaikoilla. Sopimuksella luotiin työpaikoille työsuojelun yhteistoimintaorganisaatio. Sopimusta täydennettiin sopimuksella turvallisuustyön työalatoimikunnista ja työsuojelun keskustoimikunnasta, Työturvallisuuskeskusta koskevalla sopimuksella sekä vuonna 1971 tehdyllä sopimuksella työpaikaterveydenhuollon kehittämisestä. 1970-luku oli uudistusten aikaa työturvallisuudessa. Vuoden 1983 työsuojelukomitea (1984:65) joutui kuitenkin toteamaan, että 1970-luvulla toteutetuilla työsuojelutoimenpiteillä ja samaan aikaan tapahtuneella tuotantomenetelmien muuttumisella ei näyttänyt olleen selvästi alentavaa vaikutusta tilastoitujen työtapaturmien kokonaismäärään. Kuolemaan johtaneet työtapaturmat olivat tosin vähentyneet tuntuvasti.

Kriminalisointi on eräs keino valvoa työlainsäädännön noudattamista. Rikosoikeudellisen järjestelmän osuus työrikosten sääntelyssä on kuitenkin käytännössä erittäin pieni. Työrikoksissa rangaistusten yleisestävää vaikutusta on pidetty heikkona. Sanktioankaruus on eräs tekijä, jolla katsotaan olevan yhteyttä rangaistusten yleisestävän vaikutuksen syntymiseen. Työrikoksen seuraamuksena on joko pelkästään sakkorangaistus tai sen ohella vankeusrangaistus. Käytännössä työlainsäädännön rikkomukset ovat johtaneet lähes aina korkeintaan sakkorangaistuksiin.²¹³

Vankeusuhan sisältävät työrikokset koottiin rikoslakiin syyskuun 1995 alussa. Peruste oli sama kuin ympäristörikoksissakin: ajateltiin, että rangaistussäännösten kokoaminen rikoslakiin lisää kriminalisointien tehokkuutta. Työntekijää suojaavien toimenpiteiden ja normien painopisteen haluttiin

²¹³ Esimerkiksi Uudenmaan työsuojelupiirin lakimies Merja Hyvärinen on arvostellut työturvallisuusrikoksista tuomittujen rangaistusten alhaisuutta (Helsingin Sanomat, 10.12.1996): "Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä työrikokset siirrettiin rikoslakiin ja työturvallisuusrikoksen rangaistusmaksimia korotettiin. Lainsäätäjä halusi näillä toimillaan korostaa ko. rikosten tuomittavuutta. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole muuttaneet rangaistuskäytäntöään vastaamaan muuttunutta lakia. Menettelyllään tuomioistuimet astuvat lainsäätäjän kenkiin, sillä tuomitut rangaistukset viestittävät käytännössä sitä, miten eri tekoja arvostetaan. Lisäksi näyttää jäävän vaille huomiota se, että työrikosten kohdalla kyse on usein talousrikosten luonteisista rikoksista. Esimerkiksi rakennusosalalla, jolla tapahtuu huomattava osa putoamisista aiheutuvia kuolemaan johtavia työtapaturmia, kyse on siitä, että työnantajat säästävät riihikuivaa rahaa jättäessään huolehtimatta asianmukaisen putoamissuojausten rakentamisesta." Hyvärinen vertasi kirjoituksessaan kahta Helsingin hovioikeuden tuomiota, joista toisessa lehden päätoimittajaa ja toimittajaa rangaistiin pankinjohtajan herjauksesta 80:llä ja 60:llä päiväsakolla. Toisessa tapauksessa 20 ja 30 päiväsakon rangaistukset kuolemantuottamuksesta ja työturvallisuuslain säännösten rikkomisesta rakennustyömaalla sattuneessa kuolemaan johtaneessa työtapaturmassa olivat hovioikeuden mukaan olleet "oikeudenmukaisessa suhteessa tuomittujen syyllisyyteen nähden."

olevan ennakolta vaikuttavissa keinoissa, samalla jälkikäteen määrättävien seuraamusten sisältö ja merkitys olisi tuntuvampi kuin ennen. Muutosta myös vastustettiin, sillä erikoisalaa koskevien rangaistussäännösten irrottamisen asiallisista yhteyksistään ja niiden keskittämisen rikoslakiin epäiltiin vain vaikeuttavan kokonaiskuvan hahmottamista. Arvostelijoiden mukaan se, että työrikoksissa ei nosteta syytteitä kovin usein, ei johdu niinkään lakisystemaattisista tekijöistä, vaan siitä, että työrikoksissa vastuu- ja syyllisyyskysymysten selvittäminen vaatii usein asiantuntemusta, jota esitutkinta- ja syyttäväviranomaisilla ei ole.

Eniten kiistaa aiheutti kuitenkin kysymys yhteisövastuusta, jonka soveltamisesta työrikoksiin lopulta luovuttiin.²¹⁴ Lain eduskunnalle esitelty oikeusministeri Hannele Pokka sanoi enemmän tai vähemmän implisiittisenä perusteluna tälle ratkaisulle olleen sen, että silloisina vaikeina aikoina yhteisösakon käyttöön ottamisen katsottiin olevan väärä viesti hallitukselta yrityksille.²¹⁵ Oikeusministeriön kanta oli Pokan mukaan päinvastainen: juuri yritysten toimiessa vaikeissa olosuhteissa on erityisen tärkeitä, että ne saavat toimia samoilla ehdoilla. Varsinkaan taloudellisen laman oloissa laki-sääteiset velvollisuutensa laiminlyöneille ja jopa rikoksia toiminnassaan hyväksyville yrityksille ei saisi antaa kilpailuetua rehellisesti toimiviin nähden.

Hallinnollinen sääntely

Pääpaino rikkomusten ehkäisyssä on hallinnollisessa sääntelyssä. Työsuojelumääräysten rikkomuksia ei ole aina tarpeen ilmoittaa viralliselle syyttäjälle, vaan syyteilmoitusvelvollisuus on riippuvainen olosuhdeharkinnasta. Hallinnollisen kontrollijärjestelmän ensisijaisuutta painotetaan siis myös lainsäädäntötasolla. Viranomaisten valvonnan lisäksi on pidetty tärkeänä työpaikkojen sisäisen valvontajärjestelmän ja yleensä ennakoivan työsuojelun kehittämistä.

Virallinen työsuojelun valvonta jaetaan ennakkovalvontaan ja jälkivalvontaan. Ennakkovalvonnalla tarkoitetaan niitä keinoja, joiden avulla pyritään etukäteen estämään työsuojelusäännösten ja määräysten rikkominen.²¹⁶ Jälkivalvontaa taas on seuraamusten määrääminen jo tapahtuneen

²¹⁴ Uudenmaan työsuojelupiiri huomautti oikeusministeriölle 7.4.1993, että ympäristö ja työ asetettiin näin suojeluarvoiltaan perusteettomasti eri asemaan. "Ympäristön suojelussa ja työsuojelussa ratkaistaan usein samasta alkulähteestä aiheutuneita ongelmia. Esimerkiksi erilaisten päästöjen seurauksia hoidetaan sekä työsuojelun että ympäristön suojelun keinoin", piiri huomautti. Sen mukaan yhteisövastuun ulottaminen työrikoksiin olisi heikentänyt työturvallisuusrikosten taloudellista kannattavuutta.

²¹⁵ Pokka, Hannele: Uusi ympäristörikoslainsäädäntö. Ympäristöjuridiikka 3–4/1993.

²¹⁶ Työsuojeluviranomaisten valvonnan kattavuus on melko heikko, sillä vuosittain tarkastetuilla työpaikoilla työskentelee vajaa puolet työvoimasta. Lainsäädäntöneuvos Reino Kanervan mukaan työsuojeluviranomaisten rekisterissä on kaikkiaan noin 225 000 ns. val-

rikkomuksen johdosta. Periaatteessa työsuojeluviranomaiset harjoittavat ennakoivalvontaa ja yleiset tuomioistuimet jälkivalvontaa. Myös työsuojeluviranomaisilla on kuitenkin käytettävissään eräitä hallinnollisia tehosteita silloin, kun rikkomus on jo tapahtunut.

Uhkasakko on selvästi yleisin työsuojelun tehoste, joka useimmiten asetetaan työturvallisuuslain rikkomisen vuoksi (Helevä-Vuoti). Kysymyksessä ovat usein esimerkiksi sosiaalitulojen puutteet tai työpaikkojen ilmoittamista taikka melun torjuntaa koskevat asiat. Uhkasakkoa koskevan päätöksen tekee työsuojeluviranomainen. Menettely on kaksipuolainen: uhkasakko asetetaan ja myöhemmin mahdollisesti tuomitaan maksettavaksi.

Uhkasakkojen pienuutta on pidetty yhtenä niiden suurimmista heikkouksista, tosin uhkasakon pienuus ei ole ominaista pelkästään työsuojelun valvonnassa vaan yleensä hallinnossa. Lain mukaan voidaan kieltää laitteen tai työmenetelmän käyttö, jos siitä aiheutuu hengen tai terveyden menettämisen vaara. Käyttökiellot kohdistuvat pääasiassa työstökoneisiin, nostolaitteisiin ja työmenetelmiin. Työsuojeluviranomaisten käytettävissä olevia pakkokeinoja on käytetty hyvin vähän.

Työsuojeluviranomaisen tarkastuksen yhteydessä antamia kirjallisia ohjeita ei enää entiseen tapaan tilastoida, mutta aikaisempien tietojen mukaan vain noin joka kuudessadas tarkastuspöytäkirjaan merkitty ohje johti työsuojelun valvontalain tarkoittaman tehosteen käyttöön, uhkasakkoon tai käyttökieltoon. Kirjallisia ohjeita annettiin tuolloin 60 000–70 000 vuodessa, pakkokeinoja käytettiin runsaat sata kertaa vuodessa. Sekä kirjallisten ohjeiden että pakkokeinojen määrä lienee pudonnut noin puoleen noista luvuista.²¹⁷

Rikoshyötyyn vaikuttaminen

Voimassa olevassa työlainsäädännössä ei ole konfiskaatiota koskevia erityissäännöksiä. Ainoa tätä koskeva säännös on säteilysuojauslaissa. Työrikosten yhteydessä konfiskaatiotilanteet tulevat siten arvosteltaviksi pääasiassa rikoslain yleisten, menettämisseuraamusta koskevien säännösten ja niiden soveltamisessa omaksuttujen periaatteiden mukaan. Työrikosten yhteydessä tulee kysymykseen lähinnä vain rikoksella hankitun hyödyn konfiskointi, jolla on tarkoitus estää rikoksen kannattavuus.

Hyötykonfiskaation voidaan olettaa vaikuttavan myös preventiivisesti. Konfiskaatio voi vaikuttaa jopa rangaistusta tehokkaammin tapauksissa, joissa menettämisseuraamus on tuntuva, mutta varsinainen rangaistus on lievä.

vontatyöpaikkaa. Työpaikkatarkastuksia tehtiin vuonna 1995 vajaat 30 000.

²¹⁷ Vuonna 1995 velvoittavia päätöksiä annettiin 17, käyttökieltoja 37. Lainsäädäntöneuvos Reino Kanervan haastattelu 8.1.1997.

Konfiskaatiota on työrikosten seuraamuksena kuitenkin käytetty vähän. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että konfiskaation käyttöön liittyy eräitä ongelmia. Ensimmäinen peruskysymys on tietenkin se, mitä tarkoitetaan hyödyllä taloudellisen hyödyn konfiskaation yhteydessä. Ongelmallista on ennen kaikkea rikoksella saadun taloudellisen hyödyn määrän laskeminen ja arvioiminen. Työrikosten yhteydessä laitton taloudellinen hyöty ilmenee lähinnä joko kustannusten säästönä tai niiden siirtymisenä myöhempään ajankohtaan. Mikäli kysymys on lain säännökset alittavista työoloista, hyötynä voidaan työturvallisuusrikoksissa pitää niitä kustannuksia, jotka ovat tarpeen työolosuhteiden saattamiseksi lain määräämälle tasolle.

Työsuojeluviranomaiset ovat arvostelleet konfiskaation vähäistä käyttöä työrikoksissa. Arvostelun mukaan oikeusistuimet liian helposti hyväksyvät työnantajan väitteen siitä, että työsuojelumääräysten vastaisella menettelyllä ei ole saavutettu taloudellista etua.²¹⁸

Posion ja Vähätalon (1987) mukaan taloudellisen hyödyn menettämisseuraamusta sovellettiin työrikokseen tietävästi ensimmäisen kerran Helsingin raastuvanoikeuden päätöksessä maaliskuussa 1987. RO määräsi silloin työnantajayhteisön maksamaan valtiolle 7 000 mk leipomotyöaikalain rikkomisen vuoksi samalla kun yhtiön toimitusjohtaja tuomittiin sakkoihin.

Työsuojeluhallitus laati vuonna 1990 laskentamalleja työsuojelurikoksissa saadun hyödyn laskemiseksi eräissä tapauksissa.²¹⁹ Oikeuskäytäntö oli työsuojeluhallituksen mielestä menettämisseuraamusten määräämisessä niukka ja epäyhtenäinen. Keskusviraston malleissa esitettiin mm. maahan tuodun tai täällä valmistetun hyväksymättömän koneen tai laitteen myynnistä saavutetun taloudellisen edun laskeminen. Hyödyn kokonaismäärä saatiin esimerkin mukaan vähentämällä myyntihinnasta hankintakustannukset ja välilliset verot ja kertomalla saatu myyntikate hyväksymättömänä myytyjen koneiden kappalemäärällä. Lainvastaisesti teetetyllä ylityöllä saadun laitto-man hyödyn määrä taas lasketaan mallin mukaan jakamalla yrityksen kirjanpidollinen myyntikate työtuntien kokonaismäärällä, jolloin saadaan yhden työtunnin osuus katteesta. Tämä kerrotaan lainvastaisesti teetettyjen ylityötuntien määrällä, jolloin saadaan saavutettu taloudellinen hyöty.

Vahingonkorvausseuraamuksella on ainakin kaksi tehtävää. Sillä pyritään hyvittämään rahallisesti vahingonkärsijää, jolle on aiheutunut vahinkoa toisen teon tai laiminlyönnin vuoksi. Toisaalta vahingonkorvaussäännök-

²¹⁸ Uudenmaan työsuojelupiirin ylitarkastaja Hannu Helminen arvosteli poliisiopistolla 11.12.1995 pitämässään luennossa näkemystä, että työsuojelumääräysten rikkomisesta ei saavutettaisi taloudellista etua: "Tällaista ajattelutapaa pidän merkkillisenä, koska yrityksen tehtävähän on toimia siten, että mahdollisimman pienellä panostuksella saavutetaan mahdollisimman suuri hyöty. Näin ollen on luonnollista, että koska työsuojelun tason nostaminen yleensä lisää kustannuksia, pyritään voiton maksimointiin välttämällä näitä lisäkustannuksia. Tämän vuoksi kaikissa työrikoksissa voisi katsoa syntyvän konfiskoitavaa hyötyä."

²¹⁹ Työsuojeluhallitus. Konfiskaatiovaatimukset työsuojelurikoksissa. Muistio 18.4.1990

sillä pyritään rangaistusuhan tavoin ennalta estämään tekoja ja laiminlyöntejä, joista voi aiheutua vahinkoa.

Työsuojeluvalvonnassa on varsinkin viimeisten kymmenen vuoden aikana tapahtunut useita muutoksia. 1980-luvun lopulla kuntien suorittama työsuojeluvalvonta yhdistettiin valtion työsuojeluvalvontaan. Kuntien valvonnassa olivat olleet pienet, yleensä alle kymmenen työntekijän työpaikat. Koko työsuojeluvalvonta siirrettiin vähän myöhemmin työsuojeluhallituksesta työministeriöön (laki 16/1993). Työsuojeluhallituksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 1993 valvontatehtävien painopistettä siirrettiin työsuojelupiireille.

EU-jäsenyyden vaikutus

Nyt työsuojeluvalvontaa ollaan siirtämässä työministeriöltä takaisin sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen (HE 178/1996). Huhtikuun alussa 1997 tapahtuvan muutoksen perusteluina ovat työelämän kehityksen luomat muutospaineet työsuojeluhallinnossa sekä julkisen hallinnon uudistustarpeet. Kansalliset ja kansainväliset muutokset työelämässä edellyttävät työsuojelun uudenlaista määrittelyä ja laaja-alaista toteuttamista. Muutoksen taustalla ovat EU:n lainsäädäntöohjeet, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa työolojen vaatimuksia ja niiden valvontaa.

EU-jäsenyys on muutenkin vaikuttanut Suomen työsuojelusäännöksiin. Työsuojeluviranomaiset uskovat Euroopan yhdentymisen parantaneen työsuojelun toiminnallisia edellytyksiä (Kanerva 1996). Eurooppalainen työsuojelun puitedirektiivi määrittelee työnantajan perusvelvollisuudet ja työpaikan sisäisen yhteistyön. Direktiivin takia on Suomessa mm. jouduttu työturvallisuuslaissa määrittelemään työnantajan edustajan pätevyys. EU-säännösten takia Suomessakin on laadittava kaikilla työpaikoilla työsuojelun toimintaohjelma. Työntekijöiden kuulemista työympäristöä koskevissa asioissa sekä myös työntekijöiden velvollisuuksien täsmentämisestä koskevat säännökset on myös jouduttu lisäämään työsuojelusäädöksiin.

EU:n työympäristödirektiivit ovat nostaneet esiin myös vaatimuksen työturvallisuuslain kokonaisuudistuksesta. Perusteluna on esitetty mm. se, että nykyisestä työturvallisuuslaista puuttuu kokonaan työympäristön parantamistavoite ja useimmat muutkin puitedirektiivin dynaamista sääntelyä vastaavat piirteet.²²⁰ Saloheimo on huomauttanut, että niiden sijasta laissa on kohtuusperiaate, joka koskee lähinnä kannattavuusintressin huomioon ottamista. Kun puitedirektiivin mukaan yksityiskohtaiset (esim. erityisdirektiivien) työturvallisuusvaatimukset ovat vain työympäristön kehittämisen

²²⁰ Saloheimo, Jorma: Uudistuva työympäristö. Työturvallisuuden EY-oikeudelliset perusteet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1996. Saloheimon mukaan kyse ei ole vain siitä, että useille tärkeille EY-sääntelystä johtuville velvoitteille ei ole vastinetta kotimaisessa laissa, vaan myös siitä, että työturvallisuuslaki ei perusrakenteeltaan kovin hyvin sovellu puitedirektiivin implementointivälineeksi.

lähtötaso, josta voidaan poiketa ylöspäin esimerkiksi teknisen kehityksen edellyttämällä tavalla, työturvallisuuslain sääntelymallin mukaan työturvallisuusmääräyksissä asetetaan vaatimusten yläraja. Jos määräyksissä on harkinnan varaa, lain 9.1 §:n mukainen kohtuusharkinta mahdollistaa vaatimustason alentamisen esimerkiksi yritystaloudellisista syistä. Myöskään puitedirektiivin keskeisistä vaarojenehkäisyyn yleisperiaatteista monilla ei ole selkeää vastinetta työturvallisuuslaissa. Saloheimo toteaa tämän koskevan esimerkiksi yleisesti vaikuttavien turvallisuustoimien etusijaa yksilöllisiin toimiin nähden ja vaarallisten tekijöiden korvaamista vähemmän vaarallisilla. Järjestelmällisen riskienarvioinnin vaatimus on puitedirektiivissä viety pidemmälle kuin työturvallisuuslaissa.²²¹

EU-jäsenyys on muuttanut myös työkoneiden- ja laitteiden käyttöönottovalvontaa. Aikaisemmin koneen, välineen tai muun teknillisen laitteen valmistaja, maahantuoja tai asennusliike velvoitettiin tekemään laitteesta ilmoitus työsuojeluviranomaiselle. Laite voitiin määrätä ennen käyttöönottoa tarkastettavaksi. Keskitetyllä valvonnalla haluttiin varmistua mm. siitä, että konetyypissä on tarvittavat suojalaitteet, puhuttiin tyyppihyväksynnästä. EU-jäsenyys poisti tämän valvonnan ja siirryttiin markkinavalvontaan. Jossain EU-maassa EU-hyväksynnän saaneet laitteet voidaan tuoda Suomeen nyt ilman ennakkotarkastusta.

²²¹ Saloheimo toteaa jo ennen ETA-sopimusta tehdyssä vertailussa Suomen työympäristölainsäädännön jääneen jossakin määrin jälkeen pohjoismaisesta kehityksestä. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa säädettiin uudet työympäristölait vuosina 1976–77, kun taas kotimaiset uudistukset 1972–73 koskivat työsuojelun hallintoa ja valvontaa. Työturvallisuuslain erona muiden Pohjoismaiden lakeihin on mm. meikäläisen lain konkreettinen sääntelytapa ja tavoite-keino-ohjauksen vähäinen osuus.

4.4 Muut torjuntatoimet

Viranomaistoimia tarkasteltiin edellä rikostyypeittäin. Seuraavissa luvuissa tarkastelukulma on toinen, toimia arvioidaan mm. viranomaisten yhteistoiminnan ja lainsäädännön yleisten edellytysten näkökulmasta.

Viranomaisten yhteistoiminta on keskeisessä asemassa tehostettaessa valvontaa ja lisättäessä tilannetorjunnan menetelmiin kuuluvaa ilmituloriskiä. Ajatukset yhteisöorangaistuksesta ja ryhmäkanteen käyttöön otosta taas ovat nousseet esiin juuri taloudellisen rikollisuuden yhteydessä – sen perinteisestä rikollisuudesta poikkeavien piirteiden on katsottu tarvitsevan uusien rikoskeudellisten keinojen käyttöä. Yhtiöiden toimintaa säätelevät lait taas ovat keskeisiä pohdittaessa keinoja talousrikosten tekomahdollisuuksien vähentämiseksi.

4.4.1 Viranomaisten yhteistoiminta

Muutaman viime vuoden aikana on useita säädöksiä uudistamalla lisätty viranomaisten välisen tietojenvaihdon mahdollisuuksia. On myös perustettu yhteisiä työryhmiä. Tutkimustietoa uudistusten vaikutuksista ei ole, mutta niiden voi olettaa lisänneen ilmitulon riskiä, vaikeuttaneen rikosten tekoa ja vaikuttaneen myös hyötyihin. Syyllisyyden tai häpeän tuottamiseen tehdyt toimenpiteet sitä vastoin eivät ole vaikuttaneet.

Varsinkin uuden tekniikan avulla viranomaiset voivat harjoittaa tehokasta ja joustavaa yhteistyötä talousrikosten torjumiseksi. Yhteistyön tarvetta korostaa näkemys, jonka mukaan suunnitelmallisen taloudellisen rikollisuuden piirteisiin kuuluu siirtymäefekti eli rikosten korvautuvuus. Aromaa (1995, 88) esimerkiksi on korostanut, että "suunnitelmallinen taloudellista hyötyä tavoitteleva rikollisuus voi varsin joustavasti liukua kohdealueelta toiselle ja tekovasta toiseen".

On helppo nähdä, että tämän efektin torjumiseksi tarvitaan useiden viranomaisten yhteistyötä. Yhteistyön tarvetta voi perustella myös tilannetorjunnan teoreettisista lähtökohdista: käsitys potentiaalisista rikoksentekijöistä edellyttää, että spesifien rikosten torjumiseksi räätälöidään useita samaan aikaan vaikuttavia toimenpiteitä.

Salassapito ja reviiriajattelu

Yhteistyön aikaansaaminen näyttää aivan viime vuosiin asti olleen vaikeaa ja edenneen hitaasti, vaikka taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä sijoitti sen kiireellisimpien hankkeiden joukkoon jo vuonna 1983.²²²

Työryhmä ei tuolloin eritellyt yhteistoiminnan vaikutusmekanismeja, mutta teki useita esityksiä. Oli selvitettävä yhteistoimintaa haittaavat vastuun ja kustannusten jaon pulmat ja oli laadittava säännökset yhteistoimintavelvollisuudesta. Viranomaisten tuli perustaa yhteistoimintaryhmä koordinoimaan yhteistyötä, rikostutkintaa ja taloudellisen rikollisuuden tieteellistä tutkimusta. Yhteistoimintaa estävät salassapitopykälät tuli kiireesti tarkistaa: viranomaisen oli voitava säännösten estämättä luovuttaa toisen pyytämiä taloudellisia tietoja ja myös oma-aloitteisesti ilmoittaa havaitsemistaan tai epäilemistään rikoksista, jotka kuuluivat toisen viranomaisen toimialaan.

Salassapidon pulmat tulivat esiin myös kartoitettaessa 1980-luvun puolivälissä pohjoismaista yhteistyötä talousrikosten torjunnassa. Oikeusministeriöiden edustajista koottu työryhmä kartoitti talousrikosten torjuntaan vaikuttavia salassapitosäännöksiä poliisi-, syyttäjä-, vero-, tulli-, perintä-, valuutta- ja työvoimaviranomaisten toiminnassa sekä yritystoiminnan tukemisessa, pankkitoiminnassa ja osakekaupassa. Suomea koskevassa muistiossa mainittiin uudistushankkeena "viranomaisen oikeus saada toiselta viranomaiselta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta". Oikeusministeriössä oli muistion mukaan valmisteltu ehdotusta, jonka mukaan julkisuuslakiin lisättäisiin asiasta uusi luku. Se tosin sisältäisi vain yleiset säännökset, joten varsinainen aineellinen sääntely perustuisi yhä eri hallinnonalojen erityissäännöksiin. Valmistelu ei ollut kuitenkaan johtanut hallituksen esityksen antamiseen.²²³

Valtiontalouden tarkastusvirasto huomautti vuonna 1995, että yhteistyön tiellä olivat olleet säädösten puutteet, tietojärjestelmien yhteensopimattomuus, resurssien vähäisyys, mutta myös mielenkiinnon puute. Yhteistyön tehostamisen esteinä virasto piti useita yhteiskunnallisia muutos- ja kehittä-

²²² KRP arvioi vuoden 1985 kertomuksessaan yhteistyön esteeksi mm. asenteet. Sektoituneen hallinnon ideologisia ja poliittisia eroja heijastelevien asenteiden lisäksi kyse voi olla ammattiorientaation eroista. Kiehelä (1996, 17–23) on todennut, että esimerkiksi poliisien ja sosiaalityöntekijöiden erilaiset ammattiorientaatiot näyttävät vaikuttavan käsityksiin rikollisuudesta: "Rikollisuus hahmottuu näiden ammattiryhmien näkökulmasta ilmiöksi, jossa ammattikuntien erityisasiantuntemuksen rajat tulevat vastaan."

²²³ OM 1.10.1986, "Nordiska sekretessgruppen'in kysely", Liite: "Salassapito ja tietojen luovutus ulkomaan viranomaiselle", Oikeusministeriö 13.8.1986, Pekka Nurmi ja Ilkka Rautio. Oikeusministeriö korosti vielä 1990-luvun puolivälissä (Tarkastuskertomus 17/95), että viranomaisten välistä tiedonsaantioikeutta ei voida ratkaista yleislaissa, vaan asiasta oli säädettävä erityislainsäädännössä, jonka valmistelu kuului asianomaisille ministeriöille. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi tämän hitaaksi tavaksi lisätä viranomaisten tiedonsaantioikeutta.

mispyrkimyksiä, mm. pyrkimyksiä suurempaan yksilöllisyyteen, vapauteen ja tietosuojaan.²²⁴

Hallinto siis näyttää sirpaloituneen osasiin, joilla on usein jopa vastakkaisiin suuntiin vaikuttavia pyrkimyksiä. Hallinnon sirpaloitumiseen vaikeasti yhteensovitettaviin osiin, reviiriajatteluun, on kiinnitetty huomiota muissakin yhteyksissä.²²⁵

Verottajan oikeus ja velvollisuus ilmoittaa rikoksista

Sirpaloitumisen ja salassapitosäännösten muodostama asetelma on johtanut talousrikosten torjunnan näkökulmasta joskus melko absurdeihin tilanteisiin. Verotarkastuksen yhteydessä saattoi esimerkiksi paljastua, että yritys oli antanut vääriä tietoja kaupparekisteriin. Salassapitosäännökset estivät kuitenkin verottajaa ilmoittamasta rikoksesta asianomaiselle viranomaiselle (HE 336/1994 vp). Eräs maansiirto- ja nostokoneiden tuontikonserni puolestaan tekaisi osamaksusopimuksia olemattomille koneille ja aiheutti rahoitusyhtiöille kymmenien miljoonien tappiot. Verotarkastuksessa rikos paljastui. Verottaja otti huijauksen kyllä huomioon verotuksessa, mutta ei ilmoittanut sitä poliisille tai rahoittajille. Oikeuskanslerin mielestä verottajan ei pitänytkaan ilmoittaa, koska kysymys ei ollut verorikoksista (Huhtamäki 1994, 150–151).

Vuoden 1993 joulukuun alkuun asti verottajalla oli oikeus ilmoittaa syytteeseen pantaviksi vain ne verotarkastuksessa havaitut rikokset, jotka kuuluivat sen toimialaan. Tämä merkitsi mm. sitä, ettei verottaja ilmoittanut syytteeseen pantaviksi verotarkastuksen yhteydessä havaittuja kirjanpitorikoksia. Verohallitus itse piti tilannetta epätydyttävänä. Kirjanpitorikosten ilmoitusoikeus edistäisi verovalvontaa, joten verohallitus teki asiasta esityksen valtiovarainministeriölle lokakuussa 1990. Muutamaa kuukautta myöhemmin annettuun verohallintolain muutosesitykseen ilmoitusoikeutta ei kuitenkaan sisällytetty. Vuoden 1992 lopussa verohallitus uudisti ehdotuksensa, jonka mukaan "verohallituksella ja lääninverovirastolla tulisi olla oikeus ilmoittaa tietoonsa tulleet todennäköiset kirjanpitorikokset syyttäjälle ja käyttää asiassa valtion puhevaltaa".²²⁶

²²⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio: Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Toiminnantarkastus 15.5.1995.

²²⁵ Ks. esim. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä 28.2.1995, "Luottamus, läheisyys, linjakuus. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa". Ryhmä kritisoi sirpaloitumista hallintomenojen keventämisen näkökulmasta ja totesi, että julkisesta hallinnosta puuttui tässä suhteessa taho, jolla olisi yritysten omistajien kaltainen välitön intressi. Talousrikosten torjunnassakin julkisesta hallinnosta on vaikea nimetä tahoja, joilla olisi tällainen intressi.

²²⁶ Verohallitus 16.12.1992: "Valtiovarainministeriön ehdotus uudeksi verohallintolaiksi ja verohallintoasetukseksi".

Joulukuun 1993 alusta lukien verohallintolakia muutettiin (925/93) niin, että veroviranomainen sai oikeuden ilmoittaa syytteeseen pantaviksi myös havaitsemansa kirjanpitorikokset.²²⁷ Huhtikuussa 1995 tuli voimaan lainmuutos (351/95), joka oikeuttaa verohallinnon viranomaiset oma-aloitteisesti ilmoittamaan toiselle viranomaiselle myös elinkeinotukien ja sosiaaliturvan väärinkäytöstä sekä eläke- ja tapaturmaturvan lakisääteisten maksujen laiminlyönnistä. Verohallitus korosti 29.9.1995 tulkintaohjeissaan, että säännös "ei velvoita veroviranomaisia ilmoittamaan havaitsemistaan väärinkäytöksistä".

Harmaan talouden selvitystyöryhmä halusi ulottaa ilmoitusoikeuden muillekin hallinnonaloille: "On monia muita hallinnonaloja, jotka vastaavasti voisivat luovuttaa tietoja verohallinnolle ja toisilleen. Tällaiseen tietojen antaja- ja saajaryhmään voitaisiin lukea ainakin työttömyysturva-, työsuojelu- ja eräitä sosiaali- ja eläketurva- maksavat viranomaiset sekä myös lakisääteisestä sosiaaliturvasta kuten eläketurvasta huolehtivat laitokset." Työryhmä patisti viranomaisia pikaisesti valmistelemaan tarvittavat lakipykälät.²²⁸

Sivullisen tiedonantovelvollisuus

Vuonna 1994 hallitus esitti (HE 336/1994 vp) verotuslain 47 §:ssä säädetyn sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamista. Vanha säännös rajasi velvollisuuden ainakin kahdessa suhteessa liian suppeaksi. Ensinnäkin se edellytti verovelvollisen täsmällistä yksilöintiä: pelkän tilinumeron perusteella verottaja ei saanut rahalaitoksilta tietoja tilin omistajasta, käyttöön oikeutetuista tai tilin tapahtumista. Toinen rajoite liittyi vaatimukseen, jonka mukaan sivullisen hallussa olevien tietojen tuli olla välttämättömiä verotuksen toimittamisessa. Vanha laki ei määritellyt yksiselitteisesti, arvioiko tiedon välttämättömyyden verottaja vai sivullinen. Oikeuskäytäntö oli kuitenkin edellyttänyt verottajan osoittavan, että pyydetty tiedot olivat välttämättömiä nimettyyn verovelvolliseen kohdistuvan verotuksen toimittamiseksi.

Uudessa muodossaan verotuslain 47 § ja arvonlisäverolain 170 § velvoittivat sivullisen antamaan tietoja muunkin yksilöinnin kuin nimen perusteella. Muita yksilöintiperusteita voivat olla pankkitilin numero ja tilitapahtuma, velkakirjan numero tai kirjanpitolaissa tarkoitettu tositemerkki. Hallituksen esityksen mukaan tietojen yksilöinnin oli joka tapauksessa perustuttava verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin: "Esimerkiksi

²²⁷ Harmaan talouden selvitystyöryhmän mielestä vastaavan oikeuden antaminen muillekin kirjanpidon tarkastuksia tekeville viranomaisille ja laitoksille tehostaisi valvontaa edelleen. Työryhmä esitti, että tällainen oikeus annettaisiin lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavalle vakuutus- tai eläkelaitokselle.

²²⁸ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:6.

massaluonteisia tietoja kaikista tietyn rahamäärän ylittävistä tai tietyn tiliehdon täyttävistä talletuksista ei voitaisi kehottaa antamaan." Valtiovarainvaliokunta (VaVM 98/1994) puolsi hallituksen esitystä korostaen kuitenkin, että "verotusta toimitettaessa on kaikissa eri vaiheissa hankittava tarvittavat tiedot ensisijaisesti verovelvolliselta itseltään".²²⁹

Verohallitus mainitsi lain sovellusohjeissaan 29.9.1995, että yksilöintitietona voi käyttää myös esimerkiksi julkista tai salaista puhelinnumeroa. Tietojen välttämättömyyskriteerin väljentämisestä verohallitus korosti, että uuden lain myötä riittää, jos pyydyt tiedot "saattavat olla tarpeen" verotusta varten. Tämä määrittely ei verohallituksen mukaan edellytä sitä, että pyydyttyjen tietojen tarve tulisi konkreettisesti tapauksessa osoittaa. Pelkkä mahdollisuus tietojen tarpeesta riittäisi. Edelleen verohallitus muistutti, että tiedon tarpeen ratkaisee uuden lain myötä veroviranomainen eikä tiedon antaja ja että verottaja voi tehdä tiedusteluja myös verojen perintään liittyen.

Suomen Pankkiyhdistyksen vuoden 1995 pankkisalaisuusohjeissa korostetaan, että tiedustelun kohteena oleva asia on edelleenkin aina yksilöitävä ja että tiedot annetaan vain kysytyistä asioista. Vakuuksista ilmoitetaan laatu (kiinnitys, käteispankki, takaus), "mutta ei yksilöidä tarkemmin, ellei tietoa nimenomaisesti pyydetä".

Vuoden 1996 alusta (lait 1557/95 ja 1558/95) sivullisen tiedonantovelvollisuutta laajennettiin edelleen. Nyt taustana oli tarve yksinkertaistaa verotusta niin, että vain palkka-, eläke- ja etuustuloja saavien veroilmoituksista voitaisiin luopua. Luotonantajat velvoitettiin toimittamaan verohallinnolle tiedot velkojen koroista, käyttötarkoituksista ja pääomista. Tällä sivullisen *yleisellä* tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta, joka koskee yleensä massaluonteisia tietoja ja on säännöllistä, yleensä vuosittaista tietojen luovuttamista. Sivullisen *erityinen* tiedonantovelvollisuus taas tarkoittaa tilanteita, joissa verottaja kehottaa sivullista antamaan tietoja, jotka saattavat vaikuttaa toisen verotukseen tai tilanteita, joissa verottaja itse kerää tietoja toiselta verovelvolliselta.

Verohallinnon tarpeita ajatellen lakiin tuli myös säännös elinkeinotukitietojen luovuttamisesta. Tuen myöntäjät velvoitettiin toimittamaan tukitiedot verottajalle henkilö-, liike- ja yhteisötunnuksin yksilöityinä myös massaluovutustilanteissa. Hallitus arvioi (HE 131/1995 vp) uudistuksen parantavan harmaan talouden valvontaa ja helpottavan myös tukia myöntävien viranomaisten toimintaa, koska verohallinnolla oli oikeus luovuttaa

²²⁹ Maksuliikenteen kontrollin helpottamiseksi eli ilmitulon riskin lisäämiseksi on pohdittu myös ns. *ikinumeron* mahdollisuutta. Salmen (1995, 30–35) mukaan ikinumero voisi olla ly-tunnuksen/henkilötunnuksen kaltainen tieto, joka seuraisi yrityksen/henkilön mukana, vaikka tämä vaihtaisi pankkia, konttoria tai paikkakuntaa. Ikinumeroa käytettäessä tilinumeroiden muuttamisruljanssi jäisi pois. Salmi arveli, että ikinumero auttaisi esimerkiksi tilintarkastajaa valvomaan, ettei maksuja ole ohjattu tarkoituksella väärälle, "yleensä maksajan omalle", pankkitilille. Pankit eivät Salmen mukaan ole innostuneet ikinumerosta, koska muutos aiheuttaisi suuret järjestelmäkustannukset ja edellyttäisi pankkiryhmien välistä sopimusta yhdenmukaisesta käytännöstä.

tiedot havaitsemistaan elinkeinotukien väärinkäytöksistä asianomaisille viranomaisille. Ruotsin esimerkkiin viitaten hallitus ilmoitti harkitsevansa myöhemmin, voitaisiinko sivullisille asettaa sanktioitu velvollisuus antaa oikeita tietoja.

Vertailutietojen kerääminen

Verottaja esitti jo parikymmentä vuotta sitten itselleen oikeutta kerätä yksilöimättömistä verovelvollisista ns. vertailutietoja. Se uskoi, että eri tahoilta saatavia tietoja atk:n avulla yhdistämällä ja ristiintarkistamalla olisi mahdollista lisätä rikosten ilmitulon riskejä ja siten ehkäistä väärinkäytöksiä. Vuoden 1995 huhtikuun alusta lukien verottajalla on ollut oikeus suorittaa verotarkastuksia myös pelkästään vertailutietojen keräämiseksi. Ajatuksena on, että verottaja voi koota esimerkiksi rakennusliikkeen kirjanpidosta tietoja aliurakoitsijoista ja rahavirroista tarkastamatta itse rakennusliikettä.²³⁰

Yksi rajoite uusiin säännöksiin kuitenkin jäi: vertailutietotarkastusta ei voi kohdistaa luottolaitoksiin. Hallitus perusteli tätä viittaamalla pankki-salaisuuteen: "Pankkisalaisuuden suojan vuoksi ei voida pitää perusteltuna sitä, että vertailutietotarkastuksia voitaisiin suunnata rahalaitoksiin. Edellä esitettyjä muutoksia sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin voidaan pitää riittävinä turvaamaan tiedonsaannin yksilöidyissä tilanteissa."²³¹

Muu viranomaisten välinen tietojenvaihto

Tietojenvaihtona tapahtuvaa yhteistyötä hiertävät nykyisin kymmenet viranomaiskohtaiset salassapitopykälät. Hyväksyessään vuoden 1995 lopulla uuden poliisilain eduskunta patisti hallitusta ryhtymään kiireesti uudistamaan julkisuus- ja salassapitosäännöksiä. Eduskunta edellytti, että siinä yhteydessä

²³⁰ HE 336/1994 vp. Rakennusalan valvontaa verohallitus on pyrkinyt tehostamaan myös alan kanssa tehdyin sopimuksin. Vuonna 1995 verohallitus käynnisti vuoden koeajaksi hankkeen, jonka myötä verottaja ja LEL Työeläkekassa saivat tiedot kaikista rakennusalan urakkasopimuksista. Järjestelmä toimi kangerrellen, eivätkä edes kaikki järjestäytyneet rakennusliikkeet tehneet ilmoituksia. Verohallitus ei vielä maaliskuussa 1996 (kirje lääninverovirastoille 18.3.1996) tiennyt, auttoiko ilmoitusmenettely paljastamaan harmaan talouden yrittäjiä.

²³¹ Esitykseen sisältynyt kansainvälinen vertailu osoitti pankkien tiedonantovelvollisuuden vaihtelevan suuresti. Niukimmat velvoitteet löytyivät Irlannista ja Luxemburgista, kun taas esimerkiksi Hollannissa, Ranskassa ja Tanskassa pankkien tuli vuosittain omaloitteisesti antaa veroviranomaisille tiedot vähintäänkin talletusten saldoista. Meillä pankkisalaisuus näyttää estäneen vertailutietojen keräämisen siinä laajuudessa kuin verottaja on toivonut. Yritysten rahaliikenteen selvittämisen edellytykset eivät muutenkaan ole vielä täysin tyydyttävät. Esimerkiksi poliisiasiaain neuvottelukunta (pöytäkirja 1/1993, 17.3.1993) esitti talousrikosten torjuntatoimia kiirehtiessään veroviranomaiselle oikeutta selvittää yritysten ulkomaista rahaliikennettä, erityisesti ulkomaille maksettavia korkoja.

"määritellään kokonaistarkastelun perusteella kriteerit viranomaisten oikeudelle saada tietoja toisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta ottaen samalla huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset sekä keinot tiedon luovuttamiseen ja salassapitoon liittyvien kollisiotilanteiden ratkaisemiseen".

Pitkään valmisteltu esitys julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistukseksi on tulossa eduskunnan käsiteltäväksi myöhemmin keväällä 1997. Virkamiestyönä lakiin on sorvattu pykälää viranomaisen oikeudesta poiketa salassapidosta: lakiesitykseen on tarkoitus ottaa ehdotukset eräiden erityislakien muuttamisesta niin, että viranomaiset voivat luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille. Säännös murtaisi taloustietojen luovuttamisen pahimmat esteet mm. verojen, maksujen ja muiden julkisyhteisön saatavien perinnässä ja takaisinsaantiasioissa.²³²

Sektorikohtaisia muutoksia salassapitopykäliin on viime vuosina tehty useita, ja muutoksia on myös vireillä viranomaisten tietojenvaihdon helpottamiseksi. Verottajan oikeuksia on lisätty eniten. Edellä kuvattujen uudistusten lisäksi verotuslain 49 §:ä, ennakoperintälain 29d §:ä ja arvonlisäverolain 171 §:ä on muutettu niin, ettei viranomainen saa kieltäytyä antamasta taloudellista seikkaa koskevaa tietoa edes salassapitovelvollisuuteensa vedoten.

Tulli

Vuoden 1995 alussa tulivat voimaan uusi tullilaki (1466/94) ja -asetus (1543/94), jotka valtiontalouden tarkastusviraston mukaan selkeyttivät tullin yleistä tiedonsaantia, tietojen saantia eräistä rekistereistä ja tietojen luovuttamista. Tullilain muutoksella (331/96) lakiin säädettiin poliisilakia vastaavat pykälät tiedonhankinnasta tullirikosten ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Laki tuli voimaan heinäkuun 1996 alussa, ja sen myötä tulli sai oikeuden harjoittaa teknistä valvontaa, tarkkailua ja teknistä tarkkailua.

Poliisi

Lokakuun 1995 alussa tuli voimaan uusi poliisilaki (493/95), jonka tarkoituksena oli selkeyttää poliisin tiedonsaantia. Laki antoi poliisille laajat oikeudet saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä "yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä". Muilta viranomaisilta poliisilla on oikeus saada tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, *"jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä*

²³²

Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö, haastattelu 15.1.1997 sekä luonnos koordinaatioryhmän raportiksi "Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta Suomessa vuonna 1996".

todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu". Tämä varaus on synnyttänyt epätietoisuutta ja jo nyt tarpeen uudestaan selventää poliisilakia.²³³

Ulosottomies

Maaliskuun 1997 puolella välissä voimaan astunut ulosottolain muutos (171/97) lisäsi ulosottomiehen mahdollisuuksia saada tietoja kätketystä rikoshyödyistä. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiseksi ulosottomies saa nyt antaa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle tietoja velallista koskevista rikosepäilyistään sekä havaitsemistaan velallisen väärinkäytöksistä myös verottajalle, työvoimaviranomaiselle, konkurssiasiamiehelle tai muulle viranomaiselle. Laki väljensi myös ulosottomiehen alueellista toimivaltaa siten, ettei rikoshyötyä ole enää niin helppo kätkeä vaihtamalla jatkuvasti omaa tai yrityksen kotipaikkaa tai omaisuuden sijaintipaikkaa. Uusi laki tehostaa ulosottoa tilanteissa, joissa velallinen epäasianmukaisin keinoin välttelee ulosottoa.

Ennen uuden lain säätämistä ulosoton mahdollisuuksia tiedonsaantiin pidettiin rikoshyötyjen vähentämiseen pyrkivän talousrikostorjunnan suurimpana ongelmana. Ulosottolain säännökset koskivat vain tiedonsaantia velalliselta itseltään. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että ulosottomiehen oli erityisen vaikea saada tietoja pankeilta ja Eläketurvakeskukselta. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa ei sujunut täysin hallituksen toiveiden mukaan, sillä esitys tuli hyväksytyksi hiukan vesitettynä. Tehtyjen muutosten taustana näyttävät olleen lähinnä tietosuojaviranomaisen ja eläkelaitosten vaatimukset.

Hallituksen esitys (145/1996 vp) lähti siitä, että sivullisen pitää yksittäisessä ulosottoasiassa ilmoittaa, onko hänen hallussaan velalliselle kuuluvaa omaisuutta, onko velallisella häneltä saatava tai onko hän tehnyt velallisen kanssa sopimuksen, jolla saattaa olla merkitystä, kun etsitään ulosmittauskelpoista omaisuutta. Tiedonantovelvollisuuden oli määrä koskea salassapitosäännöksistä riippumatta ulosoton kannalta *tarpeellisia* tietoja. Lakivaliokunnan (LaVM 23/1996 vp) mietinnöstä käy ilmi, että eräät asiantuntijat pitivät hallituksen esitystä "liian tehokkaana ja muutenkin arveluttavana sivullisen oikeusturvan kannalta tarkasteltuna". Valiokunnan enemmistön ehdotuksen mukaisesti eduskunta muuttikin pykälää niin, että se koskee vain ulosoton kannalta *välttämättömiä* tietoja. Valiokunnan vähemmistön mielestä laista tehtiin tahallaan epämääräinen. Se johtaa kiistelyyn siitä, mitkä ovat ulosoton kannalta välttämättömiä tietoja.

Toinen "liian tehokkaana" pidetyn esityksen muutos koski ulosottomiehen asemaa tilanteissa, joissa hänellä on syytä epäillä velallisen syyllistyneen rikokseen. Hallitus esitti ulosottomiehelle *velvollisuutta* ilmoittaa eräistä velallisen vakavista rikoksista viralliselle syyttäjälle tai poliisille, ja

²³³ Wallin, 15.1.1997.

oikeutta antaa tietoja muista väärinkäytöksistä syyttäjän ja poliisin lisäksi muillekin viranomaisille. Eduskunnan mielestä riittää, kun ulosottomiehellä on *oikeus* ilmoittaa rikosepäilyistään ja havaitsemistaan rikoksista.

Tietosuoja

Talousrikosten torjunnassa tietosuoja on alusta asti nähty viranomaisten välisen tietojen vaihdon ja yhteistyön esteenä. Keskusrikospoliisi arveli 1980-luvun puolivälissä, että tulossa oleva henkilörekisterilaki suorastaan suosisi rikollisuutta. KRP:n mukaan oli tärkeää, että "tiettyihin luottotietorekistereihin muiden sivistysmaiden esikuvan mukaisesti saisi edelleen tallettaa myös talousrikoksia koskevia tietoja".²³⁴

Luonnoksessaan talousrikosten torjuntaohjelmaksi hallitus lupasi poistaa tietosuojalainsäädännöstä talousrikosten torjuntaa haittaavat pahimmat esteet ja mahdollistaa määrättyjen tietojen massaluonteisen vaihdon viranomaisten välillä.²³⁵ Oikeusministeriö (lausunto 18.9.1995) halusi poistaa tämän kohdan torjuntaohjelmasta. Se huomautti, että valtaosa talousrikollisuuteen liittyvistä tiedoista ei kuulu henkilörekisterilainsäädännön soveltamisalaan. Tästä syystä "henkilörekisterilain henkilötietojen massaluovutusta koskevat voimassa olevat säännökset eivät vaikuta talousrikollisuuden ilmituloriskiin". Hallitus kuitenkin edellytti helmikuun 1996 torjuntaohjelmassaan säännöksiä uudistamista niin, että tietojen massaluovutukset viranomaisten välillä ovat mahdollisia. Keväällä 1997 tietosuoja koskevat säännökset olivat valmisteilla oikeusministeriön henkilö-tietotoimikunnassa.

Järjestelmien yhteensopivuus

Tietosuojan lisäksi yhteistyön ja tietojen vaihdon tiellä on tiedon puutteeseen ja rekisteriteknikkaan liittyviä esteitä. Tarkastusvirasto pani vuonna 1995 merkille, ettei ole keskitettyä ja yksityiskohtaista tietoa eri hallinnonalojen rekistereistä tai tietokannoista ja niiden sisällöistä. Ei myöskään tiedetä, mitä tietoja rekistereistä voisi olemassa olevien säännösten puitteissa saada muiden viranomaisten käyttöön. Missään ei ole kootusti tietoa eri rekistereiden teknisistä ominaisuuksista ja yhteensopivuudesta ajatellen koneellista tietojenvaihtoa ja ristiintarkistusta.

Järjestelmiä kehitetään eri hallinnonaloilla lähinnä omiin tarkoituksiin "ajattelematta tai kysymättä toisten hallinnonalojen ehkä samansuuntaisia tarpeita". Tarkastusvirasto piti todennäköisenä, että "tietojärjestelmien koneellisessa yhteensopivuudessa ja tietojenvaihdossa on merkittäviä

²³⁴ KRP:n vuosikertomus 1985.

²³⁵ Hallituksen periaatepäätösluonnos 22.8.1995: "Valtioneuvoston periaatepäätös. Hallituksen toimintaohjelma talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi".

ongelmia ja puutteita, mikäli säädökset mahdollistaisivat suuremman tietojenvaihdon ja tietoja ryhdyttäisiin vaihtamaan aiempaa enemmän eri tahojen välillä".²³⁶

Tulosvastuu ja tietojenvaihdon maksullisuus

Talousrikosten torjunnan kannalta tietojen vaihdon vaikeuttajaksi näyttää muodostuneen myös virastojen tulosvastuu, jonka myötä tietojen antamisesta on alettu periä maksuja. Poliisi on moitiskellut esimerkiksi kaupparekisterin tietojen maksullisuutta. Varojen puutteen vuoksi maksuvelvoitetta on kierretty lausuntopyynnöin ja takavarikoin. Sisäasianministeriö on vaatinut kaiken rikostorjuntaan liittyvän tiedonhankinnan maksuttomuutta, mutta kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä ei ole syytä poiketa virastojen tulosvastuun yleisestä linjasta. KTM:n mukaan asia voitaisiin järjestää varaamalla poliisille ja ulosoton viranomaisille riittävät määrärahat tietojen hankintaan.²³⁷

Yritystuet ja tietojenvaihto

Tekomahdollisuuksien vähentämiseksi on pidetty erityisen tärkeänä verottajan ja tukia myöntävien viranomaisten tietojenvaihtoa. Tässä yhteydessä on noussut esiin mm. kysymys yrityksiltä ennen tuen myöntämistä hankittavista "suostumuslausekkeista". Esimerkiksi valtiovarainministeriö on pitänyt rikosten torjumiseksi tärkeänä, että yritys antaa tuen myöntäjälle luvan käyttää myös muiden viranomaisten rekistereissä olevia yritystä koskevia tietoja. Kuntienkin pitäisi valtiovarainministeriön mielestä hankkia tukea hakevilta yrityksiltä tällaiset suostumukset.²³⁸

Yritystukia myöntävät viranomaiset ovat tarkastusviraston mukaan hyödyntäneet myös yksityisiä luottotietorekistereitä. Kauppa- ja teollisuusministeriö on ehdottanut säännöksiä tarkistettavaksi niin, että verottaja saisi luovuttaa verojäämätietoja luottotietorekisteriin, "joka on myös yritystukia

²³⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio: Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Toiminnantarkastus 15.5.1995. Huhtamäki mainitsee pankkirikostutkimuksessaan s. 195–196, että Yhdysvalloissa talousrikostutkijoiden käytettävissä on erityinen julkisiin rekistereihin perustuva keskusrekisteri (FINCEN), josta tutkijat voivat helposti seurata rahan ja henkilöiden liikkeitä. "Kauppa-, maahantulo-, valuutantuonti- ja vienti-, tulli-, kiinteistö-, auto-, luottotieto- ja periaatteessa kaikista muistakin rekistereistä voidaan hakea ja keskenään ristiintaulukoida tiedot reaaliajassa." Meillä vastaavaa keskusrekisteriä ei ole. Sisäasiainministeriön poliisiosasto kehittää parhaillaan talousrikosten torjumiseksi eri rekisteritiedoista koostuvaa ns. riski-indeksirekisteriä. Sen avulla on tarkoitus kohdistaa valvontaa nykyistä paremmin talousrikosten kannalta riskiyrityksiin.

²³⁷ KTM 7.12.1993.

²³⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 17/95.

myönnettäessä muutenkin keskeinen tiedon lähde". KTM:n mukaan verojäämätietojen tarvitsijoita ovat kymmenien viranomaisten lisäksi rahoituslaitokset, tavarantoimittajat ja velkojat, mutta käytännössä "verottaja ei nykyisin rekisteröi veronmaksua koskevia häiriöitä luottotietorekisteriin maksuhäiriöinä". Verojäämätietojen luovuttaminen luottorekisteriin olisi KTM:n mielestä omiaan lisäämään maksuhalukkuutta, koska veroa koskeva maksuhäiriömerkintä yleensä haluttaisiin välttää niin kuin muutkin maksuhäiriömerkinnät.²³⁹ Häpeäelementin käyttämiseksi olisi siis syytä varmistaa, että luottorekisteriin tulisivat myös kaikki veroja ja veronluonteisia maksuja koskevat maksuhäiriömerkinnät.

Yhteistyöryhmät

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän jätettyä mietintönsä vuonna 1983 oikeusministeriö asetti eri viranomaisten edustajista koostuvan toimintaryhmän seuraamaan tehtyjen ehdotusten toteuttamista. Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen johdolla toiminut työryhmä jätti mietintönsä vuoden 1985 alussa. Sen jälkeen perustettiin uusi, pysyvä yhteistyöryhmä seurantaan varten. Tämän työryhmän toiminta hiipui tuloksia tuottamatta 1990-luvun alkuun mennessä. Työryhmän lakkauttamisen perusteena oli näkemys, että vastuu talousrikosten ehkäisyn suunnittelusta kuuluu oikeusministeriön yhteyteen vuonna 1989 perustetulle rikosentorjunnan neuvottelukunnalle. Neuvottelukunnalla ei kuitenkaan tähän toimintaan ollut käytettävissään riittäviä voimavaroja.

Viranomaisten konkreettinen talousrikostorjuntaan liittyvä yhteistyö käynnistyi vasta laman, konkurssiaallon ja pankkikriisin myötä vuonna 1992. Sisäasiainministeriö kutsui silloin koolle harmaan talouden ja talousrikostorjunnan kannalta keskeiset tahot. Viranomaisten väliset neuvottelut johtivat tulokseen vuoden 1995 alkupuolella, jolloin Esko Ahon hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi talousrikosten torjuntaohjelman. Se ei kuitenkaan velvoittanut ministeriöitä toimenpiteisiin. Paavo Lipposen hallituksen 1.2.1996 tekemän periaatepäätöksen mukainen ohjelma sitä vastoin on ministeriöitä velvoittava.²⁴⁰

Hallitus edellytti vuoden 1996 periaatepäätöksessään, että poliisi, verottaja ja syyttäjät tehostavat yhteistyötään mm. perustamalla yhteisiä tutkintaryhmiä. Valtiovarainministeriö on marraskuun 1996 alusta perustanut tällaisen, 25–30 henkilön projektiryhmän Uudenmaan lääninveroviraston yhteyteen. Se tekee tarkastusiskuja sekä kehittää tiiviimmän yhteistoiminnan

²³⁹ KTM 30.5.1995, Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.

²⁴⁰ Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta Suomessa vuonna 1996. Sisäasiainministeriön raportti talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle.

malleja. Verottajan, poliisin ja ulosottoviranomaisten lisäksi tässä yhteistyössä ovat mukana myös tullin edustajat.²⁴¹

Samat viranomaiset ovat kehittäneet yhteistyötä myös rikoshyödyn jäljittämiseksi. Toiminta käynnistyi yksittäisenä projektina vuonna 1995 ja laajeni seuraavana vuonna valtakunnalliseksi. Tällä hetkellä rikoshyödyn jäljittämiseksi ja palauttamiseksi toimii eri paikkakunnilla kaikkiaan 12 yhteistoimintaryhmää. Talousrikostorjuntaa koskevan sisäasiainministeriön raportin mukaan poliisi sai vuonna 1996 takaisin noin 198 miljoonan markan rikoshyödyt. Tutkinnan välittömiin kustannuksiin verrattuna pois otettu rikoshyöty oli yli kaksinkertainen. KRP on arvellut rikoshyödyn jäljittämisen tehostuvan ulosottolain muutosten myötä.²⁴²

Valtiovarainministeriö ja verohallitus ovat myös sopineet siitä, että asetetaan valtionhallinnon ja elinkeinoelämän yhteinen työryhmä talousrikosten torjuntaan.²⁴³ Toukokuusta 1996 lähtien on toiminut sisäasiainministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä on talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvien, eri hallinnonaloilla tapahtuvien toimien yleinen koordinointi.²⁴⁴

4.4.2 Osakeyhtiölaki

Osakeyhtiö on talouden ja taloudellisen rikollisuuden keskeisin yhtiömuoto. Syitä on monia. Yhtiön voi perustaa helposti ja vähäisin riskisijoituksin. Osakkaan vastuu rajoittuu sijoitettuun osakepääomaan, eli hän ei ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvoitteista. Ulkopuolisen on vaikea arvioida luotettavasti osakeyhtiön talouden tilaa ja yhtiöön liittyviä riskejä. Yhtiömuodon otollisuutta rikosvälineenä korostaa se, että osakeomistusta ei tarvitse rekisteröidä, joten taloudessa on mahdollista toimia ilman mainittavaa julkisuutta.

Osakeyhtiön käyttöä rikosvälineenä on pyritty rajoittamaan monin esityksin. Ne ovat koskeneet mm. yhtiön rekisteröintiä ja rekisteritietojen

²⁴¹ Valtiovarainministeriö 11.10.1996, Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatoimien tehostaminen.

²⁴² Keskusrikospoliisi, toimintakertomus 1996. Talousrikoksista tuomittujen saatavien perintä tuottaa toistaiseksi varsin huonoja tuloksia. Turun yliopistossa tehdyn tutkimuksen (Virta ja Laitinen, 1996) mukaan eri viranomaiset saavat perityksi vain noin 6 prosenttia perinnän kohteeksi joutuvista saatavista. Tutkimuksen mukaan perintä on hajautunut niin monille tahoille, että luotettavan kuvan saaminen on äärimmäisen vaikeaa. Tutkijat suosittelivat viranomaisten paneutuvan yhtenäisempään perintäajatteluun ja pohtivan syitä siihen, miksi niin paljon varoja jää saamatta takaisin.

²⁴³ Valtiovarainministeriön vero-osaston lausunto 13.6.1996 Sulo Aittoniemen kirjallisesta kysymyksestä 450/1996.

²⁴⁴ Sisäasiainministeriö 15.5.1996, Työryhmän asettaminen.

luotettavuutta, osakepääomaa, toiminimen käyttöä, pöytälaatikkoyhtiöitä, tilinpäätöstietojen julkistamista sekä johdon ja osakkeenomistajien henkilökohtaista vastuuta.

Tilannetorjunnan näkökulmasta eräiden ehdotusten voi tulkita pyrkineen rikoksentekovälineen poistamiseen eli estämään osakeyhtiömuodon käytön rikoksen tekemiseen. Useissa ehdotuksissa voi yleisemmin nähdä pyrkimyksiä rikosten vaikeuttamiseen, ilmitulon riskin lisäämiseen ja ainakin yhdessä tapauksessa myös rikoksen avulla saatavissa olevan hyödyn vähentämiseen. Tehokasta torjunta ei ole ollut, sillä monet esitykset ovat jääneet toteutumatta tai toteutuneet vain osittain. Yksi uudistusten esteistä on ollut haluttomuus säilyttää talousrikosten torjunnan kustannuksia rehellisten yritysten maksettavaksi.²⁴⁵

Osakepääomavaatimus

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön osakepääoman on oltava vähintään 15 000 markkaa. Yritys voidaan kuitenkin merkitä rekisteriin jo, kun puolet osakepääomasta on maksettu. Maksua ei tarvitse todistaa viranomaisen tai pankin todistuksin. Osoitukseksi siitä, että osakepääoma on todella maksettu ja yhtiön hallussa, riittää yhtiön hallituksen jäsenten kirjallinen vakuutus sekä tilintarkastajien todistus, että maksua koskevia säännöksiä on noudatettu.²⁴⁶

Rekisteriviranomaisen maksut nostavat yhtiön perustamisen kustannuksia, mutta ne jäävät silti vajaaseen kymmeneentuhanteen markkaan. Tällä rahasummalla rekisteriin saa merkityksi osakeyhtiön; siitä tulee oikeushenkilö, ja se voi tehdä sitoumuksia, joista osakkaat eivät henkilökohtaisesti ole vastuussa.²⁴⁷

Talousrikosten torjunnan kannalta osakepääoman vähimmäisvaatimusta on usein pidetty liian pienenä, jotta se vaikeuttaisi yritysten perustamista pelkästään keinottelua varten. Väärinkäytösten vaikeuttamiseksi on myös esitetty menettelyjä varmistamaan sitä, että ilmoitettu osakepääoma on todella maksettu ja yhtiön hallussa. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mielestä esimerkiksi oli syytä pohtia, voisiko rekisteröintivaiheessa vaatia maksettavaksi enemmän kuin puolet osakepääomasta. Työryhmä halusi muuttaa lakia myös niin, että osakepääoman maksaminen pitäisi osoittaa joko viranomaisen tai rahalaitoksen todistuksella.

²⁴⁵ Ks. esim. Keskuskauppakamarin 11.9.1995 lausunto "Talousrikollisuus ja harmaa talous -periaatepäätösluonnos".

²⁴⁶ Osakeyhtiölaki 29.9.1978/734. Vuoden 1984 alusta lähtien (5.8.1983/687) hallituksen jäsenten vakuutus ja tilintarkastajien todistus vaadittiin myös siinä vaiheessa, kun osakepääoman tai sen korotuksen loppuosan maksamisesta tehtiin rekisteri-ilmoitus.

²⁴⁷ Valmiita osakeyhtiöitä on voinut ostaa tuntuvasti halvemmallakin. Harmaan talouden selvitystyöryhmä arvioi loppuraportissaan, että valmiin yhtiön on voinut ostaa käytännössä alle 5 000 markalla.

Työryhmän toiveet eivät 1980-luvulla toteutuneet. Keväällä 1992 KRP:n talousrikostoimisto muistutti yhdeksän vuoden takaisista ehdotuksista, kun sisäasiainministeriö käynnisti talousrikosten torjuntaohjelman valmistelua.²⁴⁸ Osakeyhtiölakitoimikunta ehdotti samana vuonna (KM 1992:32) yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääoman korottamista 50 000 markkaan. Ehdotuksen mukaan osakepääomaa ei saisi käyttää yhtiön tarpeisiin ennen kuin se olisi täysin maksettu. Jo olemassa olevia yhtiöitä vaatimus vähimmäispääoman korottamisesta ei kuitenkaan koskisi.

Kesällä 1995 hallitus lupasi saattaa nopeasti voimaan osakepääoman korottamista koskevan uudistuksen.²⁴⁹ Keskuskauppakamarin mielestä talousrikosten torjuntaohjelmaan liittyneet ehdotukset eivät olleet "riittävästi harkittuja". Kehnosti harkittuna KKK tyrmäsi mm. ajatuksen siitä, että vaatimus vähintään 50 000 markan osakepääomasta koskisi takautuvasti jo toimivia yrityksiä. "Ottaen 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."²⁵⁰

Eduskunta hyväksyi vuoden 1996 lopussa hallituksen esityksen (89/1996 vp) vähimmäispääoman korottamiseksi 50 000 markkaan. Vaatimus koskee seitsemän vuoden siirtymäajalla myös niitä yhtiöitä, jotka on perustettu ennen lain voimaantuloa. Uudessa laissa ei vastoin osakeyhtiölakitoimikunnan kaavailuja ole kieltoa käyttää osakepääomaa yhtiön tarpeisiin ennen kuin osakepääoma on täysin maksettu.²⁵¹

Osakepääoman maksaminen

Hallituksen jäsenten vakuutus ja tilintarkastajan todistus osakepääoman maksamisesta eivät välttämättä takaa, että osakepääoma olisi yhtiötä rekisteröitäessä todella maksettu ja yhtiön hallussa. Ruotsissa tähän menettelyyn ei olekaan enää pitkään aikaan uskottu.²⁵² KRP on usein korostanut, että rekisteröityyn osakepääomaan kohdistuvat manipulaatiot ja virheelliset

²⁴⁸ KRP 6.4.1992, "Talousrikostoimiston esitys rikostorjunnan ja ennalta estävän toiminnan kehittämiseksi", rikostarkastaja Matti Kamppari.

²⁴⁹ Hallituksen periaatepäätösluonnos 22.8.1995.

²⁵⁰ Keskuskauppakamari 11.9.1995, Talousrikollisuus ja harmaa talous -periaatepäätösluonnos.

²⁵¹ Laki osakeyhtiölain muuttamisesta (145/1997) astuu voimaan 1.9.1997. Talousrikosten torjunnan kannalta kysymys osakepääomavaatimuksen ulottamisesta jo toimiviin yhtiöihin kuvaa asetelmia. Elinkeinoelämä ja osakeyhtiölakitoimikunta eivät halunneet vaatimuksen lainkaan koskevan jo toimivia yhtiöitä. Eduskunta hyväksyi takautuvuuden seitsemän vuoden siirtymäajalla. Hallitus oli esittänyt siirtymäajaksi viittä vuotta ja harmaan talouden selvitystyöryhmä kahta vuotta.

ilmoitukset ovat yleisiä. Siksi pitäisi kiinnittää huomiota paitsi osakepääoman määrään myös sen maksamiseen. Ongelmia on aiheuttanut se, että osakepääoman on voinut maksaa yhtiön kassaan. Pankkisiirtoina tapahtuneiden maksujen yhteydessä taas on käytetty ns. minuuttirahaa.

KRP on esittänyt rikosten vaikeuttamista niin, että tilintarkastajan pitäisi tarkastaa todistustaan varten yksittäisen maksutositteen sijasta koko kirjanpito. Ilmitulon riskiä lisäisi se, että patentti- ja rekisterihallitus voisi asianomistajana ilmoittaa havaitsemansa rekisterimerkintärikkokset syytteen pantavaksi. Tällaisen rikoksen hyötyjä vähentäisi KRP:n ehdottama menettely, jonka mukaan patentti- ja rekisterihallitus voisi korjata virheellisen tiedon sen aiheuttajan kustannuksella.²⁵³

Uuden osakeyhtiölain mukaan osakepääoman maksuja ei enää tulevaisuudessa voikaan maksaa yhtiön kassaan, vaan aina yhtiön Suomessa olevalle pankkitilille. Jos osakepääoma maksetaan apportiomaisuutena, siitä on hankittava riippumattoman asiantuntijan eli hyväksytyn tilintarkastajan lausunto. Osakeyhtiölakitoimikunta halusi kelpuuttaa riippumattomaksi asiantuntijaksi vain henkilön, jonka Keskuskauppakamari hakemuksesta nimeäisi.²⁵⁴ Hallitus piti tätä menettelyä kuitenkin raskaana ja kalliina. Niinpä uusi laki salliikin sen, että apportiomaisuuden arvioi yhtiön itsensä valitsema tilintarkastaja.

Osakkaiden henkilökohtaiset vastuut

"Osakeyhtiön osakkaat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvoitteista." Varsinkin yhtiön alkuvaiheen ajat ovat tämän säännöksen (OYL 1:1) vuoksi keinottelulle alttiita. Osakeyhtiölakitoimikunta tarjosi pykälään muutosta, jonka voisi ajatella vähentävän keinottelun avulla saatavissa olevia hyötyjä: yhtiön johdon ja osakkeenomistajien tulisi kahden ensimmäisen vuoden ajan vastata henkilökohtaisesti yhtiön liiketoiminnan sitoumuksista. Vastuu yrityksen veloista kuuluisi ensisijaisesti yhtiölle, mutta toissijaisesti

²⁵² Professori Pauli Koski kirjoitti tästä jo vuonna 1985 Tilintarkastus-lehdessä (5/1985). Kosken mukaan Ruotsissa "vaaditaan nimenomaan pankin todistus siitä, että osakepääomasta rahassa suoritettava määrä on maksettu pankissa olevalle yhtiön tilille".

²⁵³ Rikosylitarkastaja Markku Salminen 17.3.1993, Poliisiasiaain neuvottelukunnan pöytäkirja 1/1993, liiteosa, KRP:n lausunto 27.7.1994 Oma pääoma -työryhmän raportista ja KRP 11.9.1995, Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston talousrikosten torjuntaohjelmaksi.

²⁵⁴ KM 1992:32. EY:n pääomadirektiivin 10 artiklan 1–3 kohdan mukaan apportiomaisuutta tarkastavan ja arvioivan riippumattoman asiantuntijan on oltava tuomioistuimen määräämä tai hallintoviranomaisen hyväksymä. Artiklan taustana olivat toimikunnan mukaan saksalaisen oikeuden säännökset, joiden mukaan tuomioistuimen asettaman tarkastajan on tutkittava apportiomaisuudesta annettujen tietojen oikeellisuus ja kattavuus sekä selvitettävä, vastaako omaisuus niitä vastaan annettavien osakkeiden merkintähintaa.

johdolle ja omistajille. Henkilökohtaisen vastuun oli määrä koskea vain yhtiöitä, joiden osakepääoma on alle 500 000 markkaa.²⁵⁵

Keskusrikospoliisi piti monia toimikunnan esityksiä sellaisina, että ne "selkeästi poistavat tai ainakin vähentävät rikoksentekotilaisuuksia". Yhtenä tällaisena, perustamisvaiheen rikollisuutta estävänä ajatuksena KRP piti juuri osakkeenomistajien, hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan henkilökohtaista vastuuta. KRP halusi kuitenkin samantyyppisen vastuun myös yhtiön tilintarkastajalle, mikäli tämä antaa säännösten vastaisesti todistuksen osakepääoman maksamisesta.²⁵⁶

Keskuskauppakamarin lakivaliokunta arvioi henkilökohtaista vastuuta vuonna 1995 raportissaan "Talouselämä ja harmaa talous". Raportin mukaan ajatus oli kytketty erityisesti raukeavien konkurssien ongelmaan. Ehdotuksia oli perusteltu velkojien etujen turvaamisella, koska osakeyhtiömuotoa käyttäen on helppo siirtää varallisuutta velkojien ulottumattomiin. Lakivaliokunta torjui henkilökohtaisen vastuun mm. sillä perusteella, että "sopijakumppanit ja velkojat ovat tietoisia yhtiön vastuurakenteesta". Raportin tekijät muistuttivat omistajan, johdon ja tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta. Jos vastuuta mekaanisesti lisätään, aiheutetaan lähinnä vain uusia ongelmia: "Vaarana olisi, että yhtiöiden perustaminen vähenisi ja vastuu kohdentuisi väärin." KKK:n mukaan ne, jotka aikovat käyttää yhtiömuotoa väärin, osaisivat siirtää myös henkilökohtaisen varallisuutensa velkojien ulottumattomiin: "Henkilökohtainen vastuu kohdistuisikin lähinnä niihin, jotka ovat epäonnistuneet puhtaasti liiketaloudellisista syistä. Henkilökohtaisen vastuun laajentaminen ei siis poistaisi väärinkäytösten aiheuttamaa ongelmaa."²⁵⁷

²⁵⁵ Yhtiön selvitystilaedellytysten toteamisen yhteydessä on keskusteltu ns. vastuun samastamisesta. Huhtamäki (1994, 71–72) on todennut, että monissa maissa voidaan "puhkaista yhtiön suojakaapu". Esimerkiksi Ruotsissa osakeyhtiölain selvitystilamääräyksiä tietoisesti laiminlyövä toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen on henkilökohtaisesti vastattava niistä yhtiön sitoumuksista, jotka on tehty selvitystilaedellytysten alkamisen jälkeen. Toiviaisen (1995, 278–285) mukaan vastuun läpimurto on oikeuskäytännössä yhdistetty erityisesti yhdenmiehen osakeyhtiöihin ja osakeyhtiöiden välisiin konsernisuhteisiin. "Näissä tapauksissa osakeyhtiömuodon ja siitä johtuvan omistajan henkilökohtaisen velkavastuun puuttumisen väärinkäyttämiseen on suuri houkutus ja se on helppo toteuttaa." Toiviaisen mielestä meilläkin tulisi ajatella osakeyhtiötä nykyaikaisesti ja realistisesti eikä pelkästään juridisesti konstruoituna välineenä tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Osakeyhtiö pitäisi sosiologisesta näkökulmasta tarkastellen nähdä yhtenä tärkeimmistä vallan lähteistä, "jonka väärinkäyttö on estettävä".

²⁵⁶ KRP 1.3.1993, Lausunto osakeyhtiölakitoimikunta 1990:n mietinnöstä oikeusministeriölle.

²⁵⁷ KKK huomautti 12.3.1993 lausunnossaan Osakeyhtiölakitoimikunnan mietinnöstä, että yhtiölainsäädännön keskeisin tehtävä on luoda puitteet yritystoiminnan harjoittamiselle, "ei kaikkien mahdollisten väärinkäytösten ehkäiseminen".

Osakkeenomistajien ja johdon henkilökohtainen vastuu vasta perustetun yhtiön veloista herätti lain valmistelun aikana paljon huomiota. Ehdotusta puolsivat lähinnä viranomaiset, muut vastustivat. Arvostelijoiden mukaan ehdotettu sääntely olisi osakeyhtiön perusperiaatteiden vastaista, kohtuuttoman ehdotonta ja kuitenkin helposti kierrettävissä. Henkilökohtainen vastuu vähentäisi ammattijohtajien ja -konsulttien halua ryhtyä perustettavien yhtiöiden johtotehtäviin, ja vastuun kohdentaminen yhtiön eri johtohenkilöihin voisi myös olla vaikeaa.²⁵⁸

Hallitus ei ottanutkaan tätä yhtiön alkuajan henkilökohtaista vastuuta hyväksytyksi tulleeseen esitykseensä: "Vaikka vastuun asettamiselle esitetyt velkojiensuojaan liittyvät tavoitteet ovat hyviä, voidaan epäillä alkuajan vastuun tosiasiallista merkitystä väärinkäytön estäjänä. Alkuajan vastuu saattaisi vähentää halukkuutta ryhtyä yksityisen osakeyhtiön osakkeenomistajaksi tai johdon jäseneksi, mikä vaikeuttaisi uusien yritysten rahoituksen saantia ja pätevien henkilöiden saamista niiden hallitukseen. Lisäksi kategorisen kahden vuoden vastuun kiertäminen olisi verrattain helppoa hankkimalla ennen lain voimaantuloa perustettuja yhtiöitä."²⁵⁹

Rekisteritietojen luotettavuus

Kaupparekisterin merkitys talousrikosten torjunnassa perustuu paljolti siihen, että rekisteritiedot ovat oikeita ja ajan tasalla. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä ei uskonut rekisteriviranomaisen kykenevän huolehtimaan tietojen luotettavuudesta. Siksi työryhmä esitti kaupparekisterille lisää voimavaroja, jotta se voisi vähentää rekisteritietojen vanhentuneisuutta sekä valvoa tehokkaasti osakepääoman maksamista ja tilinpäätöstietojen toimittamista rekisteriin.

KRP:n vuonna 1993 kaavailemaan talousrikosten torjuntaohjelmaan sisältyi ajatus kaupparekisterilain muuttamisesta niin, että rekisteristä todella näkyisi, kuka vastaa yrityksen liiketoiminnasta, mistä lähtien, ja millaiset ovat hänen vastuunsa koko yritysympäristössä.²⁶⁰ Rekisteriin oli KRP:n tietojen mukaan ilmoitettu hallituksen jäseniksi olemattomia henkilöitä sekä demen-tiapotilaita, perustajiksi vainajia, mikkeli-läisen yhtiön kotipaikaksi Nuorgam

²⁵⁸ Ks. esimerkiksi KKK:n lakimies Pasi Horsmanheimo, Tilisanomat 2/1996, 38. Lausunnossaan Osakeyhtiölakitoimikunnan mietinnöstä KKK arvioi, että säännöstä henkilökohtaisesta vastuusta kierrettäisiin mm. perustamalla ennen sen voimaantuloa runsaasti yhtiöitä. Voimaantulon jälkeen vastuu pyrittäisiin välttämään esimerkiksi niin, että perustetaan yritys, mutta aloitetaan varsinainen liiketoiminta vasta kahden vuoden jälkeen, jolloin uhka henkilökohtaisesta vastuusta ei enää voisi realisoitua.

²⁵⁹ HE 89/1996 vp. Tässä yhteydessä voi kysyä, suosivatko vero- ym. käytännöt tarpeettomasti osakeyhtiömuotoa muiden yhtiömuotojen kustannuksella silloinkin, kun sitä ei tarvittaisi päätehtäväänsä eli riskipääoman kokoamiseen.

²⁶⁰ KRP 11.10.1993, Ehdotus talousrikostorjunnan toimenpideohjelmaksi.

ja yhtiön osoitteeksi kunnan kaatopaikka tai verotarkastajan kotiosoite. KRP halusi kaupparekisterilakiin maininnan rekisteriviranomaisen valvontaoikeuksista ja tarkastusvaltuuksista. Idänkaupan kehityksen lisäksi "luotettavuuden parantamista edellyttävät myös rahanpesun valvonta, liiketoimintakiellon noudattamisen valvonta sekä muun talousrikollisuuden, kuten yrityspetosten, liikevaihtoveropetosten ja velallisen rikosten torjunta".²⁶¹

Talousrikosten torjuntaohjelmassa hallitus lupasikin parantaa rekisteritietojen ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Uutta kaupparekisterilakia valmistellut KTM:n työryhmä suositti lääkkeeksi sekä etukäteen että jälkikäteen vaikuttavia keinoja: "Työryhmän ehdotukset merkitsevät positiivisten ja negatiivisten valvontakeinojen terävöittämistä." Työryhmä uskoi ehdotustensa toteuttamisen olevan omiaan "torjumaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden harjoittamismahdollisuuksia".²⁶²

Uuteen osakeyhtiölakiin eduskunta hyväksyi yhtiömuodon väärinkäytön vaikeuttamiseksi pykälän, joka edellyttää kirjallisen suostumuksen yhtiön johtotehtäviin valittavilta. Vaatimus koskee yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniä ja varajäseniä, toimitusjohtajaa ja tämän sijaista sekä tilintarkastajaa ja varatilintarkastajaa.

Ilmoitushalukkuus

Kaupparekisterilakityöryhmän mukaan pahimmat puutteet aiheutuvat rekisteritietojen vanhentuneisuudesta. Tahalliset väärät ilmoitukset ovat harvinaisia. Niinpä työryhmä pitikin tärkeämpänä "tavoitella kaupparekisterin julkista luotettavuutta nimenomaisesti ilmoitusten tekemisaktiivisuutta lisäämällä kuin luomalla järjestelmiä, joilla yksityiskohtaisesti valvotaan tehtyjen ilmoitusten sisällön aitoutta ja asianmukaisuutta".

Ilmoitushaluja voisi lisätä tekemällä menettelyn hyvin helpoksi. Työryhmä pohti mm. ajatusta sähköisesti tehtävistä ilmoituksista. Niitä ei kuitenkaan pitäisi hyväksyä, koska allekirjoituksista luopuminen voisi lisätä väärinkäytösten mahdollisuuksia. Työryhmä mietti myös portaittain nousevien ilmoitusmaksujen mahdollisuutta. Ideana oli, että ilmoituksensa

²⁶¹ Keskusrikospoliisin Talousrikostoimisto 23.11.1993, Markku Salminen, "Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain ja toiminimilain muuttamisesta".

²⁶² Kaupparekisterilakityöryhmän muistio 2.4.1996, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1996. Lain valmistelua on jatkettu kauppa- ja teollisuusministeriössä virkamiestyönä. Kevään 1997 kuluessa on selvitelty mm. mahdollisuutta ottaa lakiin säännös ilmoituksen tekijän vahingonkorvausvelvollisuudesta: vastuu koskisi vahinkoja, jotka aiheutuvat väärin tietojen ilmoittamisesta tai ilmoituksen laiminlyömisestä. Toinen jatkotyössä pohdittu uudistus koskee yksinkertaistettua menettelyä, jolla elinkeinonharjoittaja poistetaan rekisteristä. Eduskunnan käsittelyyn lakiesitys ehtii aikaisintaan syksyllä 1997 (hallitusneuvos Timo Pekkarinen, haastattelu 16.1.1997).

täsmällisesti ja viivytyksettä hoitavat selviäisivät muita pienemmin maksuin. Tämän ajatuksen työryhmä hylkäsi, koska ei löytänyt "tarkoituksenmukaista ja toimivaa toteutustapaa portaittaisille ilmoitusmaksuille". Ilmoituskynnystä voisi kuitenkin alentaa selkeämmin säännöksiin sekä lisäämällä maksuttomien ilmoitusten käyttöä.²⁶³

Kepiksi työryhmä tarjosi muistutusmaksuja. Niitä perittäisiin yrityksiltä, jotka laiminlyövät ilmoitusvelvollisuutensa. Hyötymistarkoituksessa tehdyn laiminlyönnin rangaistus voisi olla ankarampi, jopa vuosi vankeutta.²⁶⁴ Tällä tavoiteltaisiin lähinnä yleisestävää vaikutusta. Käytännössä vankeusuhka pidentäisi samalla laiminlyönnin vanhentumisaikaa eli parantaisi rikostutkinnan edellytyksiä ja sitä kautta lisäisi talousrikosten ilmitulon riskiä.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnillä voisi työryhmän mielestä olla negatiivisia ennakko vaikutuksia myös siten, että "rekisteri-ilmoituksen laiminlyönnistä seuraa ilmoitukseen liittyvien oikeusvaikutusten syntymättä jääminen. Ilmoituksensa laiminlyöneen elinkeinonharjoittajan voi myös olla vaikeampi saada luottoa kuin elinkeinonharjoittajan, jonka rekisteritiedot ovat ajan tasalla."

Työryhmä tavoitteli esityksillään tilannetta, jossa kaupparekisteritietojen käytännön merkitys päivittäisessä elinkeinotoiminnassa korostuisi. Tämä merkitsisi mm. sitä, että yritykset eivät asioisi niiden yhtiöiden kanssa, joiden kaupparekisteritiedot eivät ole ajan tasalla. "Tällainen toimintakulttuuri tarkoittaa elinkeinonharjoittajaan kohdistuvan lähikontrollin vaikutusten tehostumista. Lähikontrollilla on oleellinen merkitys kaupparekisterin toimivuuden kannalta. Elinkeinonharjoittajan tulisi edellyttää paitsi itseltään, myös yhteistyö- ja sopijakumppaniltaan kaupparekisteritietojen ajantasaisuutta." Keskuskauppakamarin kyselyyn viitaten työryhmä kuitenkin totesi, että kaupparekisteriasioissa kaupalliset luottotieto- ja muut vastaavat palvelut ovat yritysten tärkein tietolähde: "Sopijakumppanin tietoja tarkistetaan edelleen huolestuttavan harvoin kaupparekisteristä."²⁶⁵

Tilannetorjunnan teorian näkökulmasta katsoen potentiaalisten rikosuhrien (rehellisten yritysten) tulisi siis muuttaa arkirutiinejaan (tarkistaa säännöllisesti sopijakumppaneiden rekisteritiedot) rikostilaisuuksien vähentämiseksi.

²⁶³ Tällä hetkellä voi maksutta ilmoittaa esimerkiksi tehtäviensä lakkaamisesta yhtiön toimielimissä.

²⁶⁴ Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tuli 1.1.1991 voimaan säännös rekisterimerkintärikoksesta (RL 16:21), josta voi seurata sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Uuden säännöksen mukaan rikoksen tunnusmerkistö täyttyy jo siinä vaiheessa, kun viranomaiselle annetaan väärä tieto, jotta rekisteriin tulisi virheellinen merkintä. Aiempien säännösten mukaan rikoksen tunnusmerkistö täyttyi vasta, kun merkintä oli tehty rekisteriin.

²⁶⁵ Kaupparekisterilakityöryhmä 2.4.1996.

Henkilötunnukset luotettavuuden lisääjinä

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä toivoi kaupparekisterin siirtyvän atk:n avulla pidettävään rekisteriin. Se mahdollistaisi tiedustelut yrityksen toimihenkilön nimen perusteella. Kaupparekisterilain vuonna 1993 tapahtunutta muutosta valmisteltaessa KRP korosti poliisin tarvitsevan rekisteristä yhdistelmätietoja henkilöiden toiminnasta yrityksissä. Hakuja piti siksi voida tehdä henkilön nimen tai henkilötunnuksen perusteella.²⁶⁶

Hallituksen esitykseen (246/1993 vp) sisältyikin vaatimus henkilötunnuksesta rekisteriin merkittyjen henkilöiden yksilöinnin varmistamiseksi. Ilman yksilöivää tunnusta ei hallituksen mielestä voi luotettavasti tarkistaa, onko rekisteriin merkitty henkilö täysivaltainen tai sama kuin liiketoimintakieltorekisteriin merkitty henkilö: "Henkilötunnusvaatimus estäisi myös tekaistujen henkilöiden merkitsemistä kaupparekisteriin ja mahdollistaisi samannimisten henkilöiden erottamisen toisistaan."

Tietosuojavaltuutetun toimisto vastusti henkilötunnuksen käyttöä julkisessa rekisterissä. Hallitus puolestaan viittasi Ruotsin käytäntöön merkitä rekisteriin henkilön nimi, henkilötunnus ja postiosoite. Yksityisyyden suoja ei ollut riittävä peruste luopua vaatimasta henkilötunnusta: "Ryhtymällä elinkeinonharjoittajaksi, yhtiömieheksi tai yhteisön edustajaksi yksityisen henkilön on katsottava hyväksyneen sen, että häntä koskevat yksilöintitiedot tulevat julkisiksi."

Henkilötunnustietojen luovuttaminen rekisteristä määräytyisi hallituksen mukaan rekisteritietojen julkisuutta koskevien säädösten pohjalta. Hallitus ei kuitenkaan pitänyt henkilötunnusta henkilörekisterilain tarkoittamana henkilötietona "silloin, kun tiedot liittyvät pelkästään elinkeinotoimintaan kuuluvan tehtävän hoitamiseen tai elinkeinotoiminnan arvioimiseen".²⁶⁷

²⁶⁶ KRP 26.8.1993, Lausunto kaupparekisterilain muuttamisesta. KRP:n mukaan poliisi tutki tuolloin tapausta, jossa rikoksesta epäillyt olivat ostaneet satoja yrityksiä eräältä juristilta: "Näitä tullaan melkoisella varmuudella käyttämään jossakin vaiheessa rikollisella tavalla." KRP arvosteli esitystä aikomuksesta luopua kansalaisuuden ilmoittamisesta perusilmoituksissa. "Vaikka Euroopan yhdentyminen vapauttaakin elinkeinon harjoittamisen, ei kansalaisuuden poistaminen kaupparekisteritiedoista ole loppuun asti harkittua. Eri valvontaviranomaisten yhteistyön edellytetään olevan rajat ylittävää yhdentyneessä Euroopassakin. Miten tämä on käytännössä mahdollista, jos henkilön kansalaisuus on tuntematon."

²⁶⁷ Potentiaalisten rikoksenteekijöiden käsityksiin ilmitulon riskeistä voisi ehkä vaikuttaa tehokkaasti edellyttämällä perustajaosakkailta, hallituksen jäseniltä ja varajäseniltä, tilintarkastajilta ja varatilintarkastajilta yhtiötä perustettaessa kirjallista suostumusta siihen, että heitä koskevat eri viranomaisten rekisteritiedot voi yhdistää talousrikosten torjumiseksi. Tätä menettelyä voi perustella tulkitsemalla suostumuksen hinnaksi, jonka henkilö maksaa "ostaessaan" viranomaisilta erilaista julkista hyvää. Yhtiötä rekisteröitäessä julkinen hyvä esimerkiksi on mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa osakeyhtiömuotoa hyödyn-

Talousvaliokunta puolsi hallituksen kantaa, mutta korosti seurannan tarvetta. Jos ongelmia ilmaantuu, henkilötunnuksen tunnusosa pitäisi sulkea julkisuuden ulkopuolelle. Eduskunta hyväksyi vaatimuksen henkilötunnuksen merkitsemisestä rekisteriin, ja laki tuli voimaan vuoden 1994 alussa.

Kevästä 1995 lähtien kaupparekisterillä on ollut reaaliaikainen yhteys väestötietojärjestelmään, joten rekisteriviranomainen voi nyt tarkistaa rekisteriin merkittävät henkilötiedot automaattisesti. Kaupparekisterilakityöryhmän mielestä rekisterin pitäisi voida oma-aloitteisesti tehdä muutosmerkintöjä silloin, "kun muutokset perustuvat toisen viranomaisen tai tuomioistuimen antamaan tietoon". Rekisteritietojen massaluovutuksia koskevia säännöksiä ja käytäntöä työryhmä ei halunnut muuttaa. Nykyisin tietoja voidaan luovuttaa kirjallisen poiminnan, teknisen käyttöyhteyden tai muun sähköisen menetelmän avulla myös sen perusteella, mihin tarkoitukseen tietoja pyydetään ja kuka tietoja pyytää. Työryhmä ei halunnut rekisteriviranomaiselle "velvollisuutta tehdä automaattisen tietojen käsittelyn avulla poimintaa rekisteriin merkityistä henkilötiedoista henkilötunnuksen avulla".

Yritysten yksilöinti

Yhtiömuodon väärinkäytön vaikeuttamiseksi ja ilmituloriskin lisäämiseksi on pidetty tärkeänä, että myös yritykset olisivat tunnuksen avulla helposti yksilöitävissä. Tätä koskevia esityksiä on tehty vuodesta 1983 lähtien. Elinkeinoelämä on toivonut yhtenäistä liike- ja yhteisötunnusta paitsi väärinkäytösten torjumiseksi myös sen vuoksi, että eri viranomaisten kerätessä osittain samoja tietoja syntyy päällekkäisyyttä ja yrityksille turhia kustannuksia.²⁶⁸

Yritysten yksilöinnin esteistä on osa ollut luonteeltaan teknisiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi vuonna 1995 kaupparekisterin soveltuvan

täen.

²⁶⁸ KKK 28.1.1988, Lausunto liike- ja yhteisörekisterijärjestelmän kehittämisestä. Keskuskauppakamarin mukaan ongelmana ei ollut yhtenäisen liike- ja yhteisötunnuksen luominen sinänsä, vaan sen käyttö. KKK korosti yritysten tietosuojaa ja esitti sitä koskevan lain säätämistä. Ongelmana KKK piti yrityksen tietosuojan kannalta sitä, että luovutettuaan tietoja jollekin viranomaiselle yritys ei voisi kontrolloida tietojen käyttöä. Atk-tekniikka oli avannut mahdollisuuksia jalostaa, siirtää ja luovuttaa rekisteritietoa tavalla, jota tietojen antaja ei voi hyväksyä. KKK:n mielestä laeissa tulee määritellä viranomaisen tehtäväalue sekä atk-rekisterin tarkka sisältö ja käyttötarkoitus. Ne eivät saisi olla itse viranomaisen päätettävissä. KKK:n lausunnossa ei määritelty lähemmin, mitä tietoja yritysten tietosuoja koskisi. Osastopäällikkö Antti Neimalan mukaan KKK:n jäsenistön keskuudessa arvostellaan kaupparekisterin oikeutta rekisteröidä henkilötunnus- ja kotipaikkatiedot; niitä tietoja pelätään käytettävän rikolliseen toimintaan. KKK haluaa kuitenkin, että em. tiedot rekisteröidään, koska ne ovat toimivan luottotietojärjestelmän ja sen kautta talousrikosten torjunnan keskeisimpiä välineitä. Yritysten pitäisi Neimalan mielestä nykyistä paljon aktiivimmin tarkistaa luottotietoja, ei vain yritysten vaan myös niiden omistajien ja johtohenkilöiden luottotiedot.

huonosti koneelliseen tietojen vaihtoon ja hyväksikäyttöön. Yksi puutteista oli se, että muilla viranomaisilla on rekisteriin vain ns. kysely-yhteys. "Tietojen massaluonteista ajantasaista vertailua tai siirtoa kaupparekisteristä muihin järjestelmiin ei ole kunnolla järjestetty."²⁶⁹

Erityisenä ongelmana tarkastusvirasto näki sen, että verottaja yksilöi yritykset ns. ly-tunnuksen avulla ja kaupparekisteri kaupparekisterinumeron avulla. Tarkastusviraston mukaan pitäisi koneellisen tietojen siirron ja vertailun helpottamiseksi siirtyä yhteen yhteiseen tunnistetietoon. "Niin kauan kun tähän ei päästä, tulisi molemmissa järjestelmissä ylläpitää toissijaisena tunnistetietona toisen järjestelmän tunnistetietoa."

Patentti- ja rekisterihallitus on halunnut luoda kaupparekisteristä yritysten perusrekisterin. Se tunnistaisi uuden yrityksen, antaisi sille yksiselitteisen oikeushenkilötunnisteen, jonka avulla yritys tunnistettaisiin kaikissa muissakin rekistereissä. Järjestelmän pitäisi toimia niin, että uutta yritystä koskevat perustiedot siirtyvät koneellisesti kaupparekisterin tiedostoista muille tiedontarvitsijoille. Näin yrityksen ei enää tarvitsisi erikseen ilmoittautua niille eikä muiden rekisterinpitäjien enää tallentaa uudestaan samoja tietoja. Vanhojen yritysten tiedot siirrettäisiin uuteen tietokantaan siinä yhteydessä, kun yritys tekee muutosilmoituksen.²⁷⁰

Verohallitus puolestaan kaavailee liike- ja yhteisötunnuksen muuttamista julkiseksi ja varautuu siihen, että "tunnusta käytetään myös kaupparekisterin yksilöintitunnuksena".²⁷¹ Kesällä 1996 patentti- ja rekisterihallitus ja verohallitus asettivat työryhmän valmistelemaan yhteistä tunnistejärjestelmää. Liike- ja yhteisötunnus voisi verohallituksen mukaan olla ainoana tunnuksena käytössä vuoden 1998 alusta lukien.

Tilinpäätöstietojen julkisuus

Tilinpäätöstietojen julkisuuden voi arvioida vaikeuttavan rikosten tekemistä. Tieto yhtiön kannattavuuden, maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden ongelmista voi saada esimerkiksi luotonantajat ja tavarantoimittajat pidättymään liikesuhteista yrityksen kanssa. Esimerkiksi oikeusministeriö on korostanut laajan julkisuuden merkitystä yhtiöiden sidosryhmille ja yritysluottotietopalvelun tarjoajille: "Näin yhtiöiden sidosryhmät voivat nykyistä vähäisemmin kustannuksin itse valvoa etujaan, minkä arvioidaan estävän yleistä viranomaisvalvontaa tehokkaammin osakeyhtiömuodon väärinkäyttöä."²⁷²

²⁶⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston muistio 15.5.1995: Rakennusalan harmaan talouden torjunta ja Tarkastuskertomus 11/95, 18.10.1995.

²⁷⁰ Tarkastuskertomus 11/95.

²⁷¹ Verohallitus 15.4.1996, kirje sisäasiainministeriölle, Asia: talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevan periaatepäätöksen täytäntöönpanon käynnistäminen.

Vielä 1980-luvun alkupuolella kaikkien osakeyhtiöiden piti toimittaa tilinpäätöstietonsa patentti- ja rekisterihallitukselle. Sitä kautta niiden oli määrä tulla julkisiksi. Käytännössä velvoitetta kuitenkin noudatti vain joka neljäs yhtiö.²⁷³ Toisaalta tuolloin esitettiin arvio, että tiedusteluista vain harvat koskivat velvollisuutensa laiminlyöneitä yrityksiä. Suomen Asianajajaliitto tulkitsi tilannetta näin: "Kun kysytyt tiedot ovat käytännössä useimmiten olleet saatavilla, ei virastossa vallitsevasta tilanteesta tähän mennessä ole tietoja tarvitsevien kannalta aiheutunut suuria vaikeuksia."²⁷⁴

Hallitus antoi vuonna 1987 eduskunnalle lakiesityksen (211/1987 vp), joka rajasi tilinpäätösten toimittamisvelvollisuuden niihin 15 000 yhtiöön, joiden liikevaihto oli yli kaksi miljoonaa tai taseen loppusumma yli miljoona markkaa. Tätä pienempien yhtiöiden tilinpäätökset olisivat kuitenkin edelleen julkisia niin, että "jokaisella olisi oikeus saada nähtäväkseen tilinpäätösasiakirjat ja oikeus maksua vastaan saada yhteisöltä niistä jäljennös". Esityksen mukaan rekisteriviranomainen itse voisi asettaa julkistamisvelvoitteen laiminlyöjille uhkasakot. Aiemmin uhkasakkopäätöksen teki lääninhallitus.

Eduskunta hyväksyi lain, mutta rajasi tilinpäätösten toimittamisvelvoitteen koskemaan vain niitä yrityksiä, joiden liikevaihto ylitti neljä miljoonaa tai taseen loppusumma kaksi miljoonaa markkaa. Laki tuli voimaan kesällä 1988. Neljä vuotta myöhemmin (laki 1573/92) toimittamisvelvoite määriteltiin taas uudella tavalla. Yhtiön *ei tarvinnut* toimittaa tilinpäätöstietojaan rekisteriin, jos vähintään kaksi seuraavista edellytyksistä täyttyi:

- edellisen tilikauden liikevaihto oli alle neljä miljoonaa,
- edellisen tilikauden taseen loppusumma oli alle kaksi miljoonaa ja
- yhtiön palveluksessa oli edellisen tilikauden aikana keskimäärin enintään kymmenen henkilöä.²⁷⁵

Vuoden 1996 lopussa hyväksytty uusi osakeyhtiölaki laajentaa toimittamisvelvollisuuden koskemaan jälleen kaikkia osakeyhtiöitä. Velvoi-

²⁷² OM 18.9.1995, Lausunto hallituksen toimintaohjelmasta talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

²⁷³ "Muutoksia tilinpäätösasiakirjojen toimittamisvelvollisuuteen", Suomen Asianajajaliiton lausunto Patentti- ja rekisterihallituksen työryhmän ehdotuksesta, 9.2.1987. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä oli esittänyt, että yhtiöiden pitäisi tilinpäätöstietojensa yhteydessä ilmoittaa rekisteriin vuosittain myös voimassa oleva luettelo hallituksen jäsenistä ja toimihenkilöistä. Kun vain joka neljäs yhtiö lähetti tilinpäätöksensä rekisteriin, selvittelytyöryhmän esittämä velvoite ei olisi juurikaan lisännyt kontrollin edellytyksiä.

²⁷⁴ Suomen Asianajajaliitto, 9.2.1987.

²⁷⁵ Laki tuli voimaan 1.1.1993. Hallitus ei esityksessään (HE 111/1992 vp) arvioinut uuden määrittelytavan vaikutusta toimittamisvelvollisten määrään.

tetta tehostavaa selvitystilan uhkaa on lisätty: ellei yhtiö viranomaisen kehotuksesta huolimatta ilmoita tilinpäätöstietoja rekisteröitäväksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä, tuomioistuim määrää yhtiön selvitystilaan. Aiemman lain mukaan selvitystila uhkasi vasta, jos yhtiö ei lähettänyt tilinpäätöksensä rekisteriin yhdeltäkään viimeksi kuluneelta kolmelta tilikaudelta.

Selvitystilaauhan vaikutus riippuu jatkossakin paljon siitä, käyttääkö rekisteriviranomainen sitä myös käytännössä.²⁷⁶ Joissakin maissa yhtiö asetetaan automaattisesti selvitystilaan, ellei se kahdeksassa kuukaudessa ilmoita tilinpäätöstietojaan.²⁷⁷

Pöytälaatikkoyhtiöt

Rekisteröityjen yhtiöiden määrä on parissakymmenessä vuodessa kolminkertaistunut runsaaseen 200 000:een. Verottajan tietojen mukaan näistä noin 70 000 harjoitti liiketoimintaa vuonna 1994. Useimmat rekisteröidyt yhtiöt eivät siis toimi. Toimimattomista taas osa on ns. pöytälaatikkoyhtiöitä, ja juuri niitä on pidetty osakeyhtiömuodon väärinkäytön kannalta ongelmina.²⁷⁸

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä halusi vaikeuttaa rikosten tekoa rajoittamalla sitä aikaa, jonka yritys voi olla rekisterissä ilman mitään toimintaa. Keskusrikospoliisikin on vaatinut rekisteristä pois yhtiöitä, joilla ei ole tunnettua toimintaa.²⁷⁹ Ajatus toimimattomien yhtiöiden karsimisesta pois rekisteristä sisältyi myös hallituksen vuoden 1995 periaatepäätösluonnokseen talousrikosten torjuntaohjelmaksi.

²⁷⁶ Esim. Toiviainen (1995, 272–274) on arvioinut selvitystilaauhan merkitykselliseksi, mikäli rekisteriviranomainen vain käyttäisi sille annettua oikeutta. Kaupparekisteri voi sakon uhalla patistaa yhtiötä toimittamaan tilinpäätöksensä rekisteriin. Uhkasakko on kohdistettava yhtiön hallituksen jäseneseen/jäseniin tai toimitusjohtajaan. Yhtiölle uhkasakkoa ei Toiviaisen mukaan voi asettaa.

²⁷⁷ Iskanius (1995, 255–257). Iskanius huomautti kirjoituksessaan myös, että osakkaiden selvittäminen on meillä erityisen työlästä: viranomaiset eivät pidä rekisteriä osakeyhtiöiden omistajista, ja yhtiöt itse laiminlyövät velvollisuutensa laatia osake- ja osakaslueteloita.

²⁷⁸ Harmaan talouden selvitystyöryhmä esitti arvion, että kaupparekisteriin merkittyjen ja veroviranomaisille toimiviksi ilmoittautuneiden osakeyhtiöiden erotus oli noin 80 000 yhtiötä. Nämä ns. lepäävät osakeyhtiöt merkitsivät työryhmän mielestä harmaan talouden harjoittajille mittavaa välinepotentiaalia: "Tästä varastosta löytyy toiminnan harjoittamiseen aina tarvittaessa yhtiö, jolla ei ole verojäämiä, maksuhäiriöitä tai LEL-maksujen laiminlyöntejä. Laittomasta toiminnasta aiheutuvien seurausten alkaessa konkretisoitua käyttöön otetaan jälleen uusi puhdas yhtiö, jolle toiminta ja varallisuus siirretään ja vanha päästetään konkurssiin."

²⁷⁹ KRP 5.5.1995, Lausunto perintästrategia työryhmän mietinnöstä.

Kaupparekisterilakityöryhmä halusi rekisteriviranomaiselle itselleen oikeuden tarkistaa rekisterimerkinnot ajantasalle. Yhtenä syynä paperiyhtiöiden runsauteen työryhmä piti yhtiön nykyistä purkamismenettelyä: toimimattomat yritykset jätetään rekisteriin, koska selvitysmenettely on raskas ja kallis. Työryhmä toivoikin oikeusministeriön selvittävän yksinkertaistettua menettelyä yrityksen purkamiseksi. Pöytälaatikkoyhtiöiden rekisteröintiä työryhmä ei halunnut kieltää, sillä lähtökohdiltaan niiden käyttö palvelee tavanomaista liiketoimintaa.

Elinkeinoelämän järjestöt ovat moitiskelleet paperiyhtiöiden poistamista rekisteristä kohtuuttomaksi talousrikosten torjuntakeinoksi.²⁸⁰ Ministeriöistä ajatusta ovat vierastaneet ainakin oikeusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Oikeusministeriö on epäillyt torjuntakeinon tehoa ja kysynyt "millä perusteella toiminnan siirtäminen velkojien vahingoksi uuteen yritykseen olisi olennaisesti helpompaa tai kannattavampaa pöytälaatikkoyhtiöitä käyttäen kuin perustamalla uusi yhtiö".²⁸¹

Hallitus luopuikin aikeistaan karsia rekisteristä toimimattomat yhtiöt. Talousrikosten torjuntaohjelma vuodelta 1996 ilmaisee asian näin: "Kaupparekisteristä poistetaan osakepääomansa maksamatta jättäneet yhtiöt." Toimimattomien yhtiöiden poistamisesta ohjelmassa ei enää ole mainintaa. Tilinpäätöstiedoista näkyisi hallituksen mukaan se, toimiiko yhtiö vai ei.

Toiminimen käyttö

Yhtiön toiminimen käyttöä koskeviin yhtiölakeihin on esitetty talousrikosten vaikeuttamiseksi jo vuonna 1983 säännöstä, joka rajoittaisi käytössä olleen toiminimen ottamista uudelleen käyttöön. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mielestä nimen vapautumisesta pitäisi kulua vähintään vuosi, ennen kuin sen voisi ottaa uudelleen käyttöön. Keskusrikospoliisi uudisti ehdotuksen vuonna 1993, mutta oli valmis rajoittamaan toiminimen karenssiajan puolen vuoden pituiseksi. Karenssiajasta voisi poiketa vain hakemuksesta ja vain hyväksyttävien perustein.²⁸²

Rajoituspyrkimysten taustana ovat olleet järjestelyt, joilla yhtiö pika-vauhtia lopettaa toimintansa, muuttaa nimensä ja aloittaa saman toiminnan entisissä tiloissa entisellä henkilökunnalla käyttäen juuri vapautunutta vanhaa toiminimeä.

Vuoden 1995 periaatepäätösluonnoksessaan hallitus lupasi rajoittaa yhtiön käytössä olleen toiminimen käyttämistä uudessa yhtiössä. Oikeusministeriö suhtautui ehdotukseen varauksin ja korosti, että jatkossa voitaisiin

²⁸⁰ Ks. esim. KKK 11.9.1995, Talousrikollisuus ja harmaa talous -periaatepäätösluonnos.

²⁸¹ KTM 30.5.1995 ja 9.9.1995 sekä OM 18.9.1995.

²⁸² KRP 1.3.1993, Lausunto osakeyhtiölakitoimikunta 1990:n mietinnöstä.

selvittää, pitäisikö "kieltää määräajaksi sellaisen toiminimen käyttö, josta on luovuttu siirtämättä sitä suoraan toiselle yritykselle". Lausunnossaan hallituksen periaatepäätösluonnoksesta ministeriö viittasi toiminimilain 13 §:ään, jonka mukaan toiminimen saa luovuttaa vain elinkeinotoiminnan luovutuksen yhteydessä. "Käytännössä kaupparekisteri suostuu käsittelemään peräkkäin yhtiöjärjestyksen, sääntöjen tai yhtiösopimuksen muutosilmoitukset, joissa toinen yhtiö vaihtaa nimeä ja toinen yhtiö ottaa vapautuvan vanhan nimen heti käyttöön."²⁸³

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä esitettyä toiminimen käytön rajoittamista ei ole vielä riittävästi selvitetty.²⁸⁴ Keskuskauppakamarin asettui vaatimaan selvityksiä siitä, missä määrin toiminimiasia aiheuttaa käytännön ongelmia: "Jo toteutetut lainmuutokset paljastavat yrityksen toiminimihistorian varsin tehokkaasti erityisesti konkurssin yhteydessä." Tällä KKK viittasi parin vuoden takaiseen konkurssisäännön muutokseen, joka määräsi konkurssiasioiden käsittelypaikaksi sen tuomioistuimen, jonka alueella yrityksen hallintoa pääasiassa hoidettiin. "Siksi niin sanottu forum shopping ei enää ole yhtä helppoa kuin aikaisemmin." KKK muistutti myös, että saatavien valvontakuulutuksen yhteydessä on kerrottava yrityksen toiminimi- ja kotipaikkahistoria kahden konkurssia edeltäneen vuoden ajalta. Kaiken kaikkiaan keskuskauppakamari vastusti kategorisia rajoituksia toiminimen käytölle, koska yrityksen "toiminimen tunnettuisuuteen voi liittyä huomattavia varallisuusarvoja", joiden tehokasta hyödyntämistä ei saa estää.²⁸⁵

Hallituksen torjuntaohjelmasta tulikin periaatepäätösluonnosta varovaisempi. Ohjelman mukaan vanhan toiminimen harhaanjohtava käyttö uudessa yhtiössä "pyritään estämään siten, että kehitetään yhtiöiden yksilöimistietoja ja nimenvaihdosta koskevia säännöksiä".

Muita osakeyhtiömuodon hyväksikäyttöä rajoittavia ehdotuksia

Osakeyhtiölain 2 luvun 1 §:n mukaan osakeyhtiön perustamiseen ei välttämättä tarvita useita henkilöitä, vaan yksikin henkilö voi perustaa yhtiön. Keskusrikospoliisi ehdotti 1980-luvun puolivälissä yhdenyhtiöiden kieltämistä, "koska kolmen henkilön on kokemuksen mukaan vaikeampi tehdä

²⁸³ OM 18.9.1995. Ministeriön oudoksumassa menettelyssä kaupparekisteri käsittelee mainitut muutosilmoitukset tarkasti ottaen samanaikaisesti, ei peräkkäin.

²⁸⁴ KTM 9.9.1995, Lausunto luonnoksesta hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

²⁸⁵ KKK 11.9.1995, Talousrikollisuus ja harmaa talous -periaatepäätösluonnos ja Keskuskauppakamarin lakivaliokunnan raportti 22.5.1995 "Talouselämä ja harmaa talous".

rikoksia yhteistuumin kuin yhden".²⁸⁶ Esitys ei ole johtanut toimenpiteisiin, eikä siitä näytä vakavammin edes keskustellun talousrikostorjunnan yhteydessä.

KRP on ehdottanut harkittavaksi yhtiön kotipaikan sääntelyä, koska kotipaikan muutoksia tai väärän kotipaikan ilmoittamista on voitu käyttää hyväksi sidosryhmien harhauttamiseksi. Kotipaikaksi tulisi hyväksyä vain sellainen kunta, jossa yhtiö tosiasiallisesti harjoittaa toimintaansa. Väärän kotipaikan ilmoittaminen hyötymis- tai harhauttamistarkoituksessa tulisi KRP:n mukaan kriminalisoida.²⁸⁷ Ajatukset kotipaikan sääntelystä olivat talousrikosten torjunnassa esillä jo taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän pohdinnoissa. Työryhmä esitti rekisteriviranomaiselle oikeutta harkita, oliko aihetta ylipäättään suostua yhtiön kotipaikan ja toiminimen muutoksiin, jos yhtiöllä oli esimerkiksi vakavia maksuhäiriöitä.

Välikäsien eli bulvaanien käyttöä on myös pidetty yhtenä talousrikostorjunnan ongelmana. Esimerkiksi liiketoimintakieltoa on arveltu voitavan kiertää bulvaanien avulla. Konkreettisena esityksenä välikäsien käytön vaikeuttamiseksi voisi keskusrikospoliisin mukaan olla "kirjallisen suostumuksen vaatiminen hallituksen jäseneltä ja varajäseneltä sekä toimitusjohtajalta". Se olisi KRP:n mukaan omiaan edistämään talousrikostorjunnan päämääriä, vaikka ei ehkä pystyisikään puuttumaan bulvaanien toimintaan.²⁸⁸ Kaupparekisteri- ja toiminimilain muutoksen yhteydessä keskusrikospoliisin rikosylitarkastaja Markku Salminen esitti eduskunnan talousvaliokunnalle, että lakiin tulisi ottaa maininta, että "kukaan ei saa toimia toisen välikätenä liiketoiminnan harjoittamisessa". Salmisen mukaan rekisteritieto, joka koskee todellista johtoa, on asiallisesti ottaen väärä, jos rekisteriin merkitty henkilö toimii toisen henkilön välikätenä.²⁸⁹

Välikäsien käyttöä lieenee jossain määrin vaikeuttanut se, että osakeyhtiön perusilmoitukseen on viime vuosina pitänyt merkitä hallituksen puheenjohtajan, jäsenten ja varajäsenten yksilöintitiedot henkilötunnuksineen. Patentti- ja rekisterihallitus on myös oikeutettu päivittämään ja tarkistamaan kaikki henkilötiedot suoraan väestötietojärjestelmästä (laki 1122/93).

²⁸⁶ KRP, Vuosikertomus 1985. Keskusrikospoliisi viittasi maininnallaan kolmesta henkilöstä aiempaan osakeyhtiölakiin, jonka mukaan yhtiön perustajia tuli olla vähintään kolme.

²⁸⁷ KRP 1.3.1993, lausunto osakeyhtiölakitoimikunta 1990:n mietinnöstä.

²⁸⁸ Em. 1.3.1993 lausunto.

²⁸⁹ KRP:n talousrikostoimisto 23.11.1993, Markku Salminen, "Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain ja toiminimilain muuttamisesta".

4.4.3 Kirjanpito

Yritysten kirjanpitoa koskevat talousrikosten torjuntatoimet ovat rangaistusten koventamisen myötä lisänneet rikokseen liittyviä riskejä. Tilinpäätöstiedoille asetetut uudet vaatimukset yhdessä tilintarkastajiin kohdistuvan sanktiouhan kanssa ovat myös vaikeuttaneet rikosten tekoa. Talousrikosten torjuntaohjelmaan sisältyy hankkeita, jotka toteutuessaan sekä vaikeuttavat laittomia tekoja että vaikuttavat saatavissa oleviin hyötyihin. Uusi tekniikka ja vireillä oleva kirjanpitolain uudistus ovat jakaneet mielipiteet kahtia: jotkut pelkäävät ilmitulon riskin pienenevän, toisten mielestä vasta uuden tekniikan käyttö takaa tehokkaat tarkastusmenetelmät.

Kirjanpitolaki ja -asetus (655/1973, 1572/1992 ja 1575/1992) säätelevät yksityiskohtaisesti, miten yrityksen on pidettävä liiketoiminnastaan kirjaa ja laadittava kirjanpitoon perustuva tilinpäätös. Säädösten tarkoituksena on varmistaa, että kirjanpito ja sen nojalla laadittu tilinpäätös antavat *oikeat* ja *riittävät* tiedot yrityksen taloudesta ja tuloksesta.

Tietojen tarvitsijoita on useita. Yritys itse tarvitsee oikeita ja riittäviä tietoja paitsi tuloksen selvittämiseen myös taloutensa ja toimintansa ohjaukseen, valvontaan ja suunnitteluun. Sidosryhmien, kuten omistajien, tuotannon tekijöiden toimittajien, asiakkaiden ja luotonantajien tulee voida kirjanpitoon pohjautuvien tietojen perusteella arvioida riskejään. Julkisen vallan tietotarve liittyy lähinnä verotukseen, joka myös viime kädessä perustuu yrityksen kirjanpitoon.

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävät säännökset koskevat kirjanpitovelvollisuutta, kirjausten yhteyttä tilinpäätökseen, tositteita, kirjanpitomerkinnöille asetettavia vaatimuksia, kirjanpitokirjojen ja tositteiden säilyttämistä, lain noudattamisen valvontaa sekä säädösten rikkomisesta seuraavia rangaistuksia.

Kirjanpitorikos

Kirjanpitorikoksen tekotavat voi jakaa kolmeen päätyyppiin: 1) liiketapahtumat jätetään kirjaamatta ja tilinpäätös laatimatta, 2) tehdään kirjanpitoon vääriä tai harhaanjohtavia merkintöjä ja 3) hävitetään, kätketään tai vahingoitetaan kirjanpitoaineistoa.

Rikostilaisuutena kirjanpito on ainakin kahdessa suhteessa otollinen ja samalla myös rikostorjunnan kannalta ongelmallinen. Kirjanpitoaineistoa on ensinnäkin erittäin paljon. Suomalaisten yritysten kirjanpitoon kirjataan vuosittain 1,5–2 miljardia liiketapahtumaa. Vahtera ja Salmi (1996) arvelevat näin suuren määrän merkitsevän, että käytännössä talousrikosten ilmitulon riskiin vaikuttava valvonta ei voi olla täysin kattavaa ainakaan, mikäli se perustuu kirjallisten tositteiden manuaaliseen tarkastamiseen.

Toisaalta rikostilaisuuden otollisuus liittyy tulkintaongelmiin. Täyttäkseen kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön teon tulee *olennaisesti* vaikeut-

taa oikean ja riittävän kuvan saamista yrityksen taloudesta ja tuloksesta. Olennaisuuden vaatimus edellyttää tulkintaa. Hakmanin (1993, 191) mukaan se voi joskus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tunnusmerkistö ei täyty, vaikka kirjanpito olisi laiminlyöty yli puolen vuoden ajalta.

Rangaistusuhan lisääminen

Talousrikosten tutkijat törmäsivät jo monissa 1970-luvun jutuissa näyttövaikeuksiin, jotka aiheutuivat kirjanpidon tuhoamisesta (Lehtola & Paksula 1984, 136). Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä esitti vuonna 1983 hävittämistä erikseen rangaistavaksi teoksi ja samalla kovempia rangaistusasteikkoja. Työryhmä ei kuitenkaan liittänyt kirjanpitorikosuudistusta eikä muitakaan kirjanpitoehdotuksiaan kiireellisimpien uudistustarpeiden joukkoon.

Esityksen taustana oli se hankalaksi koettu tilanne, että esimerkiksi veropetos- ja konkurssirikostuomion saattoi välttää laiminlyömällä kirjanpidon tai hävittämällä aineistoa. Keskusrikospoliisi ajoi voimakkaasti rikoksen tunnusmerkistön kirjoittamista Ruotsin tapaan laiminlyöntirikoksen muotoon. Säilyttämisen laiminlyönnin rangaistavuus asettaisi yritykselle huolellisuusvelvoitteen. Hävittämisen tuli olla jo tuottamuksellisena rangaistavaa, sillä tahallinen hävittäminen oli helppo naamioida huolimattomuuden seuraukseksi.²⁹⁰

Hallituksen esitys (23/1985 vp) perustui pääosin KTM:n kirjanpitolautakunnan ehdotukseen ja liittyi selkeästi rikostorjunnan punitiiviseen perinteeseen. Tarkoituksena oli ehkäistä kirjanpitorikoksia ja yleensä taloudellista rikollisuutta tehostamalla moitittavimpien tekojen rangaistushakaa. Kirjanpilolain 38 §:n säännöstä muutettaisiin niin, että se sisältäisi tyhjentävän teonkuvauksen kaikkein vakavimmista kirjanpitovelvollisuuden laiminlyönneistä. Rangaistavuuden piiriin tulisivat myös törkeästä huolimattomuudesta tehdyt teot. Hallitus esitti samalla rangaistusasteikkojen korottamista: kirjanpitorikoksesta voisi seurata enintään kolme vuotta vankeutta, tuottamuksellisesta rikoksesta kaksi vuotta ja kirjanpitorikkomuksesta sakkoja. Eduskunta muutti vuoden 1986 alussa voimaan tulleen lain (904/85) muotoon, jossa kirjanpitorikoksen enimmäisrangaistus oli kolmen vuoden sijasta kaksi vuotta vankeutta.

Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen yhteydessä tahallisen ja tuottamuksellisen kirjanpitorikoksen rangaistussäännökset siirrettiin kirjanpitolaista rikoslakiin. Tahallisesta kirjanpitorikoksesta annettavan rangaistuksen enimmäismäärä korotettiin tässä yhteydessä kolmeksi vuodeksi vankeutta. Vuoden 1991 alussa voimaan tullutta uudistusta perusteltiin lähinnä tarpeella korostaa vakavimpien tekemuotojen moitittavuutta (HE 66/1988 vp, laki 769/90). Hakman (1993, 12) tulkitsi

²⁹⁰ Keskusrikospoliisi 30.10.1984, lausunto esityksestä laiksi kirjanpilolain 38 §:n muuttamisesta.

uudistusta arvioidessaan kirjanpitorikoksen roolin viimesijaiseksi rangaistavaksi teoksi: "Taustalla lieenee ajatus, että vaikka muusta rikollisesta menettelystä ei voi kirjanpidon huonon hoidon takia saada selvitystä, tekijä tulee rangaistuksi ainakin kirjanpitorikoksesta." Kirjanpitorikkomusta koskeva rangaistussäännös jäi uudistuksen yhteydessä kirjanpitolakiin, joka myös rajasi rangaistavuuden ulkopuolelle "vähäiset" rikkomukset.

Rangaistusuhan lisääminen on sittemminkin ollut torjuntaohjelmien vakioainesta. Hallitus lupasi vuoden 1996 periaatepäätöksessään tehostaa kirjanpitorikoksen sanktioita. Harmaan talouden selvitystyöryhmä oli edellisenä vuonna ehdottanut Ruotsin esimerkkiin viitaten, että törkeän kirjanpitorikoksen enimmäisrangaistus pitäisi nostaa kuudeksi vuodeksi vankeutta.

Kovempien sanktioiden linjaa on myös epäilty. Oikeusministeriön lisäksi epäilijöihin on lukeutunut ainakin kauppa- ja teollisuusministeriö. Sen mukaan kokemus osoittaa, ettei kovemmilla rangaistuksilla yleensä ole tehokasta yleisestävää vaikutusta. KTM on kuitenkin puoltanut kirjanpitorikoksen törkeän tekemuodon lisäämistä rikoslakiin, vaikka on arvioinut lisäyksellä olevan lähinnä vain käytännöllistä merkitystä: uudistus lisäisi talousrikosten tutkinnan edellytyksiä, koska vanhentumisajat pitenisivät.²⁹¹

²⁹¹ KTM 30.5.1995, Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.

Yhteisösakko ja henkilökohtaiset vastuut

Esitykset kirjanpitorikosten torjumiseksi yrityksiin itseensä kohdistuvan yhteisösakon uhan avulla on torjuttu. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta vuonna 1988 valmisteltaessa yhteisösakkoja kaavailtiin myös kirjanpitorikosten rangaistukseksi. Kaavailuihin suhtautui epäillen mm. keskusrikospoliisi. Sen mielestä esitys yhteisösakoiksi sivuutti oikeushenkilön taloudellisen aseman selvittämisen vaikeudet tapauksissa, joissa kirjanpito on hävitetty.²⁹² Kirjanpitorikokset eivät sisältyneet hallituksen yhteisösakkoesitykseen eivätkä eduskunnan hyväksymään lakiin, vaikka eräät asiantuntijat vielä lakivaliokunnalle sitä ehdottivat.²⁹³

Hallituksen vuoden 1996 torjuntaohjelmassa on myös esitys, joka toteutuessaan vaikuttaisi kirjanpidon laiminlyönnin avulla saatavissa oleviin hyötyihin. Hallitus nimittäin lupasi lisätä kirjanpitoa *olennaisesti* laiminlyöneen osakeyhtiön vastuuhenkilön henkilökohtaista vastuuta. Ajatuksena on, että jos yritys ei piittaa kirjanpidosta, yhtiön vastuuhenkilö joutuisi henkilökohtaisesti huolehtimaan yritykselle kuuluvista veroista ja maksuista.

Vireillä on myös kirjanpitoon liittyvä hanke, joka pyrkii vähentämään konkurssien avulla tapahtuvien väärinkäytösten tekomahdollisuuksia. Hallitus esitti vuonna 1995 valmisteltavaksi säännökset konkurssivelallisen kirjanpidon kuntoonsaattamisesta sekä konkurssipesien kirjanpitovelvollisuudesta ja tilintarkastuksesta.²⁹⁴ Esityksen taustana olivat ilmeisesti mm. Hakmanin tutkimuksen havainnot konkurssiyritysten kirjanpidosta: sadasta yrityksestä vain kaksitoista oli hoitanut kirjanpidon hyvin, ja joka kolmannen kirjanpidossa oli kirjanpitorikoksen tunnusmerkistöt täyttäviä puutteita ja laiminlyöntejä.

Konkurssisäännössä ei ole pesän kirjanpitovelvollisuudesta säännöksiä. Ovaska (1992, 224–225) on kuitenkin katsonut, että pesällä on kirjanpitolain nojalla kirjanpitovelvollisuus siltä ajalta, jolloin pesä jatkaa liiketoimintaa. Yleensä tämä aika on lyhyehkö, yhdestä neljään kuukautta. Niissä tapauksissa, joissa pesä ei jatka liiketoimintaa, velvollisuus on Ovaskan mukaan riittävä kysymys. Valvonnalliset syyt eivät hänen mielestään tällöin kuitenkaan edellytä täydellistä kahdenkertaista kirjanpitoa. Velkojien kannalta liikekirjanpito antaa vaikeaselkoisempaa informaatiota kuin tilinpitojärjestys, joka vain tuottaa tilityksen tuloista, menoista ja pesän rahoitusasemasta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on pitänyt konkurssipesien kirjanpito- ja tilintarkastusvelvollisuutta tärkeänä asiana uudistettaessa konkurssisääntöä. Ministeriö haluaisi säännökset ajan tasalle niin, ettei kirjanpidon ja

²⁹² KRP 5.4.1988, lausunto oikeushenkilön rangaistusvastuusta.

²⁹³ Laki 743/95 ja LaVM 23/1994 vp.

²⁹⁴ Hallituksen periaatepäätösluonnos 22.8.1995. Vastaava esitys oli sisältynyt myös harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraporttiin.

tilintarkastuksen laiminlyönti antaisi mahdollisuutta peittää mahdollisia väärinkäytöksiä. Lausunnossaan harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista KTM kuitenkin huomautti, että kirjanpidon ja tilintarkastuksen kustannukset eivät saisi jäädä valtion maksettaviksi.

Oikeusministeriö puolestaan on suhtautunut esitykseen kriittisesti. Se ei pitänyt pesän kirjanpito- ja tilintarkastusvelvollisuutta ongelmana, jota kannattaisi erikseen maininta talousrikosten torjuntaohjelmassa. "Muutenkaan konkurssipesien hoidosta ei ole järkevä ottaa esiin jotakin yksittäistä asiaa, sillä kysymys on ennen muuta siitä, että pesänhoitajiksi valitaan päteviä ja korkean ammattimoraalin omaavia henkilöitä, jotka hoitavat tehtävänsä tehokkaasti ja hyvää pesänhoitotapaa noudattaen."²⁹⁵

Lipposen hallituksen periaatepäätöksessä vuodelta 1996 ei ole konkreettista mainintaa konkurssivelallisen kirjanpidon loppuunsaattamisesta, konkurssipesän kirjanpitovelvollisuudesta ja tilintarkastuksesta. Asiaa on kuitenkin valmisteltu konkurssiasiamiehen ja verohallituksen yhteistyönä niin, että ohjeistus konkurssivelallisen kirjanpidon loppuunsaattamisesta ja konkurssipesän kirjanpidosta voisi valmistua kevään 1997 aikana.²⁹⁶

Valvonta

Kirjanpitolain mukaan kauppaja teollisuusministeriö valvoo lain noudattamista. Tehtävänsä varten sillä on oikeus saada tarpeelliset tiedot verovelvolliselta, ja poliisi antaa tarvittaessa virka-apua. Ainakin taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä ja keskusrikospoliisi ovat arvioineet, että näin järjestettynä valvonta ei saa aikaan riittävää kirjanpitorikosten ilmitulon riskiä.

Selvittelytyöryhmä kiinnitti asiaan huomiota kahdesta näkökulmasta. Toisaalta valvontaa tuli tehostaa ottaen huomioon atk:n käytön ja muun teknisen kehityksen aiheuttamat ongelmat. Toisaalta työryhmä arvioi KTM:n voimavarat riittämättömiksi ja esitti ministeriölle riittävää tarkastushenkilökuntaa. Lisäksi tuli selvittää, voisiko paikallisen valvonnan siirtää veroviranomaisten huoleksi.

Keskusrikospoliisi on sittemmin ainakin vuodesta 1990 lähtien esittänyt valvontatehtävän siirtämistä verottajalle: veroviranomaisille pitäisi luoda edellytykset valvoa kirjanpitolain noudattamista verovalvonnan yhteydessä.²⁹⁷ Lausunnossaan kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietinnöstä KRP korosti vuonna 1991, että kirjanpidon valvontaa tulisi kyetä

²⁹⁵ OM 18.9.1995, Lausunto hallituksen toimintaohjelmasta talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

²⁹⁶ Verohallitus 15.4.1996, Kirje sisäasiainministeriölle talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevan periaatepäätöksen täytäntöönpanon käynnistämisestä.

²⁹⁷ KRP:n toimintakertomus 1990.

"huomattavasti" tehostamaan. Erityisesti olisi parannettava pienehköjen yritysten kirjanpidon luotettavuutta. Lausunnon liitteenä olleessa muistiossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei komitea lainkaan ota kantaa siihen, miten lain valvonta pitää organisoida ja millaisia menettelytapoja valvontaorganisaatiolla pitää olla.²⁹⁸

Kirjanpidon valvonnan siirtäminen verottajalle sisältyi myös rikosylikontrollin tarkastaja Markku Salmisen 29.10.1993 laatimaan ehdotukseen talousrikoskontrollin toimenpideohjelmaksi. Lausunnossa ehdotetusta toimenpideohjelmasta KTM totesi, ettei se voi toteuttaa käytännön valvontaa kattavana ja että valvonnan siirtämistä verottajalle voidaan harkita. Ensin tulisi kuitenkin selvittää laajoja periaatteellisia kysymyksiä, kuten mm. kirjanpitolautakunnan roolia sekä ministeriön tehtäviä kirjanpitolaian valmistelijana ja tilintarkastusjärjestelmän ylimpänä valmistelijana.²⁹⁹

Paperiton kirjanpito?

Kirjanpitoon merkittäviin tietoihin ja käytännön menetelmiin liittyneet uudistukset ovat perustuneet pääosin kahteen asiaan: yritysten kansainvälistymiseen ja uuden tekniikan mahdollisuuksiin tehostaa tilitapahtumien kirjaamista ja raporttien laadintaa. Lisäksi eräät uudistukset ovat tähdänneet siihen, että tilinpäätös antaisi oikean ja riittävän kuvan yrityksen varoista ja velvoitteista sekä rahoitusasemasta.

Talousrikosten kontrollin kannalta huolta näyttää erityisesti aiheuttaneen tietotekniikan tulo yritysten kirjanpitorutiineihin. Vuoden 1990 alussa tuli voimaan kirjanpitolaian muutos (1361/89), jolla haluttiin helpottaa mikrokuvauksen käyttöä tositteiden säilyttämisessä. Hallituksen esitys (190/1989 vp) oli lähtenyt siitä, että tositteet saisi "säilyttää mikrofilmille kuvattuna, optiselle tietovälineelle siirrettynä tai muulla vastaavalla tarvittaessa selväkieliseen kirjalliseen muotoon saatettavalla tavalla".

Keskusrikospoliisi karsasti kaavailuja. Sen mielestä oli rikostutkinnan kannalta epätydyttävää, jos tositemaineistot sai arkistoida suuressa määrin esimerkiksi mikrokuvauksimenetelmällä. "Tutkinnassa alkuperäinen asiakirja, paperille kirjoitettu tositemaine on kaiken tutkinnan lähtökohta. Siitä voidaan mahdollisesti sanoa, koska se on tehty, mitä siinä on mahdollisesti muutettu jälkeinpäin, antaa käsialalausunto ym. Muusta kuin alkuperäisestä kirjalli-

²⁹⁸ KRP:n lausunto kirjanpitolaian säädännön uudistamiskomitean mietinnöstä 28.3.1991.

²⁹⁹ KTM 7.12.1993, Kauppa- ja teollisuusministeriön kannanotto ehdotuksesta talousrikoskontrollin toimenpideohjelmaksi. Käytännössä verottaja on joulukuun 1993 alusta lähtien suorittanut kirjanpidon valvontaa saatuaan oikeuden ilmoittaa syytteesen pantaviksi myös kirjanpitorikokset. Verottajan tekemien rikosilmoitusten määrä kasvoi vuodesta 1993 vuoteen 1994 noin 60 %. Valtiontalouden tarkastusvirasto (17/95) arvioi, että runsas kolmasosa kasvusta johtui kirjanpitorikosten ilmoitusmenettelyn muutoksesta.

sessä muodossa olevasta asiakirjasta näitä toimenpiteitä nykytekniikalla ei voida suorittaa."³⁰⁰

Eduskunta otti huomioon KRP:n esittämät rikostutkinnan tarpeet ja lisäsi lakiin 8 a §:n: "Kirjanpitoaineistossa tulee joko tosittien tai sen perusteella tehtyjen kirjanpitomerkintöjen olla aina selväkielisessä kirjallisessa muodossa." Tällaisena pykälä on tälläkin hetkellä voimassa.

Kirjanpidon menetelmien uudistamista koskevan lakihankkeen yhteydessä paperiton kirjanpito on jälleen ollut vahvasti esillä. KTM:n kirjanpitolautakunnan menetelmätyöryhmälle laaditun muistion (Vahtera 5.6.1996) mukaan yritysten välisestä maksuliikenteestä on jo yli 90 % täysin konekielistä ja kaikista pankkien välittämistä maksutapahtumista yli 75 %. Kirjanpidon automatisointi olisi vain luonnollinen seuraus käytännön elämässä jo toteutuneesta automaatiosta: "Jos koko tavara- ja maksuliikenne hoidetaan tietokoneilla, on myös kirjanpidossa voitava siirtyä täydelliseen automaatioon, koska kirjanpito on vain todellisuuden kuvaamista."

Automatisointi tarkoittaisi käytännössä sitä, että koko kirjanpito ja tositemaineisto tasekirjaa lukuunottamatta olisi paperiton. Konekielisyys perustuisi teknisenä ratkaisuna CD-tietolevyjen käyttöön. Uudistusta haluavien mukaan vasta uusi tekniikka toisi tehoa tarkastuksiin. Vanhoin, manuaalisin menetelmin on mahdotonta edes pistokokein tarkastaa luotettavasti yritystä, jolla voi olla kirjanpidossa miljoonia sivuja paperia. Atk-avusteisilla menetelmillä puolestaan voisi tarkastaa koko kirjanpitoaineiston.

Keskusrikospoliisi on nytkin ilmaissut huolensa rikostorjunnan edellytysten heikentymisestä. Se on korostanut kirjanpitoaineiston selväkielisyyden turvaamista koko kirjanpidon säilyttämisvelvollisuuden ajan. Tositteidenkin säilyttämisvelvollisuus tulisi pidentää nykyisestä kuudesta vuodesta kymmeneksi vuodeksi, sillä "rikostutkinnalliset syyt edellyttävät yleisimpien vanhenemisaikojen vuoksi, että koko aineisto on saatavilla noin kymmenen vuoden ajan tilikauden päättymisestä". KRP on edelleen korostanut tarkastettavuuden edellytyksenä sitä, että tilitapahtumat kirjataan aikajärjestyksessä. Oikaisumerkintöjä juoksevan kirjanpidon aikana keskusrikospoliisi pitää manipulointia ajatellen vaarallisina ja edellyttää, ettei merkintöjä saa missään tapauksessa muuttaa laissa säädettyjen määräaikojen jälkeen.³⁰¹

KTM:n valmisteleva lakiluonnos oli joulukuussa 1996 epävirallisella lausuntokierroksella. Ministeriössä on pidetty tavoitteena, että esitys ehditsi eduskunnan käsiteltäväksi kevään 1997 aikana.³⁰² Lakiluonnoksen mukaan ajatus täysin paperittomasta kirjanpidosta ei toteutuisi, sillä joko tosittien tai

³⁰⁰ KRP 17.4.1989, Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kirjanpitolain eräiden säännösten muuttamisesta.

³⁰¹ KRP:n lausunto 27.3.1996, "Kirjanpitolain menetelmäsäännösten kehittäminen".

³⁰² Timo Kaisanlahti, KTM, haastattelu 15.1.1997.

sen perusteella tehtyjen kirjanpitomerkintöjen pitäisi jatkossakin olla aina selväkielisessä kirjallisessa muodossa.³⁰³

Arvonkorotukset

Kirjanpidon ja siihen perustuvan tilinpäätöksen asiasisällössä ovat talousrikostorjunnan näkökulmasta aiheuttaneet erityistä huolta omaisuuden arvonkorotukset. Huhtamäen (1994, 134–139) mukaan monet yritykset käyttivät hyväkseen omaisuuden ilmoittamista todellista arvokkaampana esimerkiksi pankkeihin takavuosina kohdistuneissa luottopetoksissa. Keskusrikospoliisi on monissa yhteyksissä vaatinut epätasällisinä pitämiinsä arvostussäännöksiin muutoksia.

Kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean (1990:45) olisi pitänyt KRP:n mielestä täsmentää, millä perusteilla omaisuuserän todennäköinen tilinpäätöspäivän luovutushinta on "pysyvästi" ja "olennaisesti" hankintamenoa suurempi: "Arvonkorotuksilla on rikollisesti toimivissa yrityksissä usein käytetty hyväksi olennaisuuden ja pysyvyyden häilyvää määrittelyä ja siten perusteettomasti parannettu yrityksen vakavaraisuustilannetta."³⁰⁴

Lausunnossaan Oma pääoma -työryhmän raportista keskusrikospoliisi täsmensi, mitä pitäisi tehdä perusteettomien arvonkorotusten karsimiseksi yritysten kirjanpidosta. KRP:n mielestä tarvittaisiin tyhjentävä luettelo siitä, mistä omaisuudesta arvonkorotuksen saa tehdä. Lisäksi pitäisi todeta, että muusta omaisuudesta ei saa tehdä arvonkorotusta. Edelleen tulisi liittää kirjanpitoon esimerkiksi arviokirjoista, tutkimuksista tai ulkopuolisten antamista lausunnoista ilmenevät perustelut omaisuuden arvonkorotukselle.

4.4.4 Tilintarkastus

Toteutuneita hankkeita tilintarkastajien kytkemiseksi nykyistä tiiviimmin talousrikosten torjuntaan on ollut vähän, eivätkä nekaan ole radikaalisti muuttaneet tilintarkastajan asemaa. Lähinnä EY-direktiivien vuoksi on kuitenkin vireillä rahoituslaitoksia koskeva uudistus, joka toteutuessaan vaikeuttaa rikosten tekemistä ja lisää ilmitulon riskiä.

Osakeyhtiön tilintarkastajan valitsee yhtiökokous valvomaan *omistajien edustajana* heidän etujaan ja sijoituksiaan. Tilintarkastajien toiminnalla on kuitenkin myös yleisen edun ja sidosryhmien kannalta tärkeä, talouselä-

³⁰³ Kirjanpitolain uudistusta koskeva lakiluonnos, 4.12.1996. Kirjanpidon sisältöä ajatellen uusi laki säilyttää ns. kahdenkertaisen kirjanpidon vaatimuksen. Talousrikosten torjuntaa voitaisiin edistää ottamalla käyttöön ns. moniulotteinen kirjanpito. Sen ideana olisi kirjata kontrollin edellytysten lisäämiseksi myös erilaisia laadullisia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja hyödykkeiden määristä ja laadusta (Professori Erkki K. Laitisen kirje tutkimuksen tekijöille 16.1.1997 ja haastattelu 5.3.1997).

³⁰⁴ KRP 28.3.1991, lausunto kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietinnöstä.

män luotettavuuteen vaikuttava merkitys. Järjestelmästä kiinnostuneita sidosryhmiä ovat esimerkiksi veronsaajat, luotonantajat ja tavarantoimittajat. Talousrikosten torjunnassa on pohdittu lähinnä tilintarkastusten tasoa ja tilintarkastajan asemaa suhteessa yleiseen etuun.

Eurooppalaisessa keskustelussa on kysytty, miksi pienten yritysten ylipäättään pitäisi valita tilintarkastaja. Niissähän omistajan ja johdon edut ovat usein yhteneväisiä. Huuhtasen (1994, 306–308) mukaan useimmat suomalaiset pienyritykset ovat kuitenkin pitäneet tilintarkastusta tarpeellisena. Noin 65 % pienyrityksistä käyttää auktorisoitua tilintarkastajaa. Yli yhdeksän henkeä työllistävistä yrityksistä vain joka kuudes tyytyy maallikkotilintarkastajaan. Tilintarkastajien tärkeimmät tehtävät ovat pienyritysten mielestä: kirjanpidon ja tilinpäätöksen laillisuusvalvonta, verolakien noudattamisen valvonta ja johdon konsultointi. Huuhtanen tulkitsi tutkimuksensa osoittavan, että suuri osa yrittäjistä pitää tilintarkastajaa ainakin jossain määrin ulkopuolisena julkisten etujen vartijana. Toisaalta tulokset kuvastivat "lainsäädännön konsultointitarvetta".

Yritystalouden arat alueet

Talousrikoksia ajatellen yrityksissä on useita tilintarkastuksen kannalta kriittisiä toimintoja. Tilintarkastajien roolia talousrikosten torjunnan kannalta tutkinut Harpf (1989) jakaa kriittiset kohdat seitsemään ryhmään:

- 1.toimenpiteet konserniin kuuluvan toisen yrityksen tukemiseksi konsernin sisäisin kiinteistö- ja osakekaupoin
- 2.siiirtohintoina tapahtuvat tulonsiirrot ulkomaille
- 3.toimenpiteet yrityksen pelastamiseksi jaksottamalla virheellisesti tulot ja menot ja tekemällä ylisuuria omaisuuden arvonorotuksia
- 4.yrityksen ja sen omistajien tai yrityksen ja sen johdon väliset liiketoimet
- 5.oman pääoman hankintaehdot
- 6.julkisiin avustuksiin liittyvien ehtojen valvonta
- 7.epäterveet liiketavat, kuten esimerkiksi lahjoman tarjoaminen.

Harpfin mielestä tilintarkastajalla oli ainakin 1980-luvun lopun oloissa vain rajoitetut mahdollisuudet torjua talousrikoksia. Viranomaisten informointi epäselvyyksistä loukkasi hyvän tilintarkastustavan edellyttämää lojaliteettivaatimusta. Ellei edes yhtiökokous reagoinut huomautuksiin, tilintarkastaja saattoi protestoida vain eroamalla tehtävistään. Tilintarkastajien osuus tärkeimpien Suomessa paljastuneiden talousrikosten selvittämisessä olikin jäänyt vähäiseksi. Toisaalta useimmat tilintarkastuksessa havaitut väärinkäytökset eivät olleet varsinaisia talousrikoksia, vaan kohdistuivat yritykseen itseensä.

Hyvä tilintarkastustapa ja riippumattomuus

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä pohti lähinnä tilintarkastajien valvontaa eli tarkasteli kysymystä yritysten harrastaman asiantuntija-avun väärinkäytön näkökulmasta. Tilintarkastajien arveltiin osallistuvan hyvän tilintarkastustavan vastaisiin toimiin. Työryhmän mielestä tulikin selvittää asianajajien ja tilintarkastajien toimintaa koskevien valvontasäännösten riittävyys. Lisäksi työryhmä toivoi asianajajien ja tilintarkastajien järjestöjen selvittävän eettisten toimintaohjeiden tarvetta.

Huoleen näyttää ainakin eräiden 1980-luvun alkupuolen havaintojen perusteella olleen aiheutta. Pekkanen (1984, 6–8) havaitsi jälkiverotustietojen perusteella, että verotarkastajien ja tilintarkastajien havainnot poikkesivat selvästi toisistaan: "Verotarkastajat olivat saattaneet katsoa, että kirjanpito ei ollut luotettava ja esittivät arvioverotusta, vaikka tilintarkastajat eivät nähneet mitään huomauttamisen aiheutta." Erojen syynä olivat pitkälti erilaiset päämäärät, mutta olennaista eroa ei Pekkasen mielestä voitu sallia: jos sellainen esiintyi, jompi kumpi tarkastaja oli tehnyt virheen tai laiminlyönyt tehtävänsä.

KTM:n tilintarkastustyöryhmä kartoitti järjestelmän kehittämistarpeita vuonna 1991. Työryhmän mukaan lainsäädäntö ei asettanut tilintarkastajalle hyvän tilintarkastustavan velvoitetta. Osakeyhtiölain säätäjät olivat lähteneet siitä, että tilintarkastajien ammatilliset järjestöt huolehtisivat hyvän tilintarkastustavan ohjeista. Tilintarkastajien riippumattomuudesta ja esteellisyydestä oli mm. osakeyhtiölaissa säännöksiä, jotka olivat työryhmän mielestä yksi tapa kohottaa tilintarkastuksen tasoa.

Vuoden 1992 toimikunta (KM 1992:14) ehdotti tilintarkastuslakia, joka sisältäisi hyvän tilintarkastustavan velvoitteen: "Tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa." Velvoite koskisi sekä hyväksytyjä tilintarkastajia että maallikotilintarkastajia. Se tarkoittaisi "velvollisuutta toimia tilintarkastustehtävissä huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattaman tilintarkastuskäytännön mukaisesti". Esitystä perustellessaan toimikunta viittasi EY:n direktiiveihin. Niiden mukaan jäsenvaltioiden piti huolehtia siitä, että lakisääteisessä tilintarkastuksessa noudatetaan "ammattilista huolellisuutta".³⁰⁵

EY:n direktiivit edellyttivät myös, että jäsenvaltiot turvaavat tilintarkastuksen riippumattomuuden. Tilintarkastajiksi sai kelpuuttaa vain riippumattomia ja hyvämaineisia henkilöitä, "joiden toiminta ei jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ole millään osin yhteensopimatonta tilinpäätösten lakisääteisen tilintarkastuksen kanssa". Toimikunta esittikin pykälää, jonka mukaan tilintarkastajan piti kieltäytyä vastaanottamasta tehtävää tai luovutettava siitä, jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuivat. Ehdotettu esteellisyysspykäläkin pyrki turvaamaan tilintarkastajan riippumattomuuden yhtiön johdosta. Esteellisyyden aiheuttaisi mm. kuuluminen yhtiön

³⁰⁵ Tilintarkastajan auktorisointia on usein pidetty hyvän tilintarkastustavan takeena. Harpf huomautti tutkimuksessaan (s. 124), ettei auktorisoitu tilintarkastaja välttämättä ole maallikkoa rehellisempi, mutta "hänen toimintaansa ja ammattitaitoaan voidaan paremmin valvoa".

johtoon, kirjanpidon ja varojen hoitotehtävä, palvelussuhde yhtiöön, lähisukulaisuus sekä rahalaina tai vakuus yhtiöltä.³⁰⁶

Hallituskin korosti (HE 295/1993 vp) esteellisyysäännösten tarvetta. Riippumattomuus oli vaarantunut mm. siksi, että tilintarkastajien toiminta oli laajentunut yritysjohtoon konsultointiin. Harpf in haastattelemat tilintarkastajat esimerkiksi arvioivat konsulttiroolinsa "varsin suureksi". Neuvonantajien rooli oli sitä korostuneempi, mitä kokeneempi tilintarkastaja oli ja mitä suurempi oli tarkastettava yritys.

Hallituksen mielestä Keskuskauppakamarin ei tullut hyväksyä tilintarkastajaksi henkilöä, joka oli syyllistynyt rikkomukseen, "joka perustellusti vaikuttaa hakijan edellytyksiin toimia hyväksyttynä tilintarkastajana". Esimerkkejä tällaisista rikkeistä olivat mm. kirjanpitorikos ja -rikkomus, arvopaperimarkkinarikos ja -rikkomus, rikos julkista taloutta vastaan, elinkeinorikos, väärennösrikos ja petos. Talousvaliokunnan toiveen mukaisesti eduskunta hyväksyi lakiin (936/94) maininnan, ettei myöskään liiketoimintakiellossa olevaa henkilöä saanut valita tilintarkastajaksi.

Lipposen hallituksen vuoden 1996 torjuntaohjelmassa ei ole hyvään tilintarkastustapaan, riippumattomuuteen tai esteellisyyteen liittyviä konkreettisia esityksiä. Viime vuosien kokemusten valossa se vaikuttaa hiukan oudolta. Uudistusten tarpeeseen viittaavat mm. Ruuhelan ja Laitisen tuoreet havainnot 1990-luvun yritysmaailmaa ravistelleesta erikoisesta ilmiöstä: normaalin tilintarkastuksen perusteella talous näyttää olevan kunnossa, mutta muutamaa kuukautta myöhemmin yritys tekee konkurssin. Erityistilintarkastus sitten paljastaa, että "yrityksen taloudellinen tila ei ole järkevässä suhteessa aikaisemman tilintarkastuksen yhteydessä saatuun käsitykseen yrityksen taloudellisesta tilanteesta".³⁰⁷

Julkinen etu

Tilintarkastajan vastuu talousrikosten torjunnasta on usein koettu liian vähäiseksi.³⁰⁸ Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä saikin vuonna 1994 tehtäväkseen selvittää tilintarkastusta julkisen vallan tarpeita ajatellen.

³⁰⁶ Harpf korosti muodollisten edellytysten lisäksi asiallisen riippumattomuuden vaatimusta. Hänen mielestään esimerkiksi suurimman yksittäisen asiakkaan osuus tilintarkastajan tulokertymästä ei saisi ylittää viittä prosenttia. "Toimistoitumista" Harpf piti myön-teisenä asiana.

³⁰⁷ Ruuhela ja Laitinen, Liiketaloustieteelliseen Aikakauslehteen 2/1997 julkaistavaksi lähetetty artikkelikäsikirjoitus "Osakeyhtiön johtamisen valvonta (corporate governance) laskentatoimen tutkimuksen näkökulmasta". Kirjoittajien mielestä johtamisen valvontaa tulisi yllätysten ja epäselvyyksien minimoimiseksi tehostaa ja standardisoida. Englannissa ns. Cadburyn komitea suositteli vuonna 1992, että mahdollisimman monet yritykset asettaisivat ns. tilintarkastuskomitean, johon kuuluisi vähintään kolme yrityksen ulkopuolista johtoryhmän jäsentä. Esityksen yhtenä taustatekijänä oli tarve varmistaa tilintarkastuksen riippumattomuus yrityksen toiminnallisesta johdosta.

Työryhmä arvioi, että julkisen sektorin tarpeita liittyy yleensä "ainakin verojen ja maksujen asianmukaisen maksamisen ja yhteiskunnan myöntämän tuen oikean käytön valvontaan". Julkiset tarpeet oli työryhmän mielestä kuitenkin jo turvattu lainsäädännössä, joten vuoden 1995 alusta voimaan tullutta tilintarkastuslakia ei tarvinnut muuttaa.³⁰⁹

Harmaan talouden selvitystyöryhmä esitti, että valtion tilintarkastajalautakunta selvittäisi tilintarkastuslain 19 §:n sisältöä verojen ja maksujen oikean määrän ja oikea-aikaisen maksamisen kannalta. KTM korosti tilintarkastusta tärkeimpänä yritystoimintaan kuuluvana ulkoisena valvontakeinona, mutta ei halunnut tilintarkastusta verotarkastuksen välineeksi. Uusi tilintarkastuslaki vähensi ministeriön mielestä mahdollisuuksia väärinkäytöksiin, koska kaikkien yritysten piti vuoden 1995 alusta lukien valita tilintarkastaja.³¹⁰

Elinkeinoelämän piirissä tilintarkastusta koskevien säännösten tiukkuutta on aika ajoin arvosteltu. Keskuskauppakamarin lakivaliokunta esimerkiksi huomautti vuonna 1995, että kirjanpidon ja tilintarkastuksen tiukat vaatimukset maksavat yrityksille paljon. Siksi pitäisi seurata tarkoin uudistusten vaikutuksia. Samalla olisi analysoitava, "aiheuttaako mahdollisuus käyttää edelleen maallikkotilintarkastajia ongelmia pienten yritysten sidosryhmille". Lakivaliokunta myönsi, ettei pienyritysten raportointi ole aina yhtä tasokasta kuin isommista yrityksistä välittyvä informaatio. Vaatimuksia ammattimaisen tilintarkastajan käytöstä voitiinkin tiukentaa, mikäli velkojainsuojan vaatimukset sitä "välttämättä" vaativat.³¹¹

³⁰⁸ Ks. esim. Tarkastuskertomus 17/95 ja HE 295/1993 vp. Tilintarkastajan roolista on käyty keskustelua monissa Euroopan maissa. Esimerkiksi Englannissa eräät tutkimukset ovat osoittaneet, että useimmat suurten yritysten johtajat odottavat tilintarkastajien paljastavan petoksia ja että puolet väestöstä uskoo näin jo tapahtuvankin. Havainnot heijastavat tiettyä odotusten kuilua suhteessa tilintarkastajien juridisiin ja ammatillisiin vaatimuksiin ("Taking Fraud Seriously", A Discussion Paper issued on behalf of the Audit Faculty of the Institute of Chartered Accountants in England & Wales, tammikuu 1996, Internet). Asiakirjan mukaan petosepäilyjä koskevan tietojenvaihdon tulisi olla kaksisuuntaista, eli valvovien viranomaisten tulisi myös informoida epäillyistä rikoksista tilintarkastajia.

³⁰⁹ Tilintarkastusjärjestelmien yhtenäistämistyöryhmä 1994:n muistio, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1995.

³¹⁰ KTM 30.5.1995, Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.

³¹¹ Talouselämä ja harmaa talous, Keskuskauppakamarin lakivaliokunnan raportti 1995. Ruotsissa auktorisoitujen ja hyväksytyjen tilintarkastajien käyttövelvollisuus on paljon laajempi kuin Suomessa: osakeyhtiön tilintarkastajista vähintään yhden tulee aina olla joko auktorisoitu tai hyväksytty tilintarkastaja. Ammattimaisten tilintarkastajien hyväksymisestä ja valvonnasta vastaa Ruotsissa oikeusministeriön alainen Kommerskollegium. Sen yhteydessä toimiva kirjanpitolautakunta antaa lausuntoja ja ohjeita myös tilintarkastuksesta. Tanskassakin tulee kaikissa osakeyhtiöissä olla vähintään yksi valtion auktorisoima tai rekisteröity tilintarkastaja. Aivan pienimpiä yrityksiä lukuunottamatta hyväksytyn tilintarkastajan käyttövelvollisuus on voimassa myös Saksassa ja Belgiassa (KM

Konkurssipesien tilintarkastus

Tilintarkastusjärjestelmän kehittämistoimikunta (KM 1992:14) kiinnitti huomiota siihen, että tilintarkastajan velvollisuudet lakkaavat heti, kun tuomioistuimien on päättänyt asettaa yhtiön konkurssiin. Toimikunnan mielestä tämä oli epäkohta, koska yhtiö saattaa velkojien hallinnassa jatkaa toimintaansa vielä useita kuukausia. Tilintarkastusvelvollisuuden tuli lakata vasta, kun yhtiö puretaan. Konkurssipesien kirjanpito- ja tilintarkastusvelvollisuus olikin yksi hallituksen 1995 periaatepäätösluonnoksen ehdotuksista.³¹² Toteutuessaan ehdotuksen on arveltu lisäävän rikosten ilmitulon riskiä, kun tapahtuneita väärinkäytöksiä ei voisi peitellä kirjanpidon laiminlyönneillä.³¹³

Oikeus ja velvollisuus raportoida

Tilintarkastajan asemaa rikosten vaikeuttajana ja ilmitulon riskin lisääjänä ei ole 1980- ja 1990-luvun aikana ratkaisevasti muutettu. Vuoden 1994 loppuun asti tilintarkastusta koskevat säännökset sisältyivät osakeyhtiölain 10 lukuun. Sen säännösten mukaan tilinpäätös tuli tarkastaa hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa. Tilinpäätökseen oli tehtävä merkintä, jos tuloslaskelmaa ja tasetta ei tilintarkastajan mielestä tulisi vahvistaa. Kertomuksessaan tilintarkastajan piti antaa muistutus, jos yhtiön hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai hallintoneuvoston jäsen oli syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattoi aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus. Edelleen muistutus tuli kirjata, jos yhtiön toimet muuten olivat rikkoneet osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjystä.³¹⁴ Hallitukselle tai toimitusjohtajalle esitetyt huomautukset oli merkittävä erilliseen pöytäkirjaan tai muuhun asiakirjaan, ja annettava se yhtiön hallitukselle.³¹⁵ Tilintarkastajaa sitoi myös määräys, ettei hän saanut antaa ulkopuolisille tietoja yhtiön asioista, mikäli siitä saattoi aiheutua yhtiölle haittaa.³¹⁶

1992:14).

³¹² Helmikuun 1996 torjuntaohjelmaan ei enää sisältynyt konkreettista lupautta konkurssipesien kirjanpito- ja tilintarkastusvelvollisuuden säätämisestä.

³¹³ KTM 30.5.1995, Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.

³¹⁴ Harpin tutkimuksen mukaan tilintarkastajat reagoivat havaitsemiinsa epäkohtiin harvoin tilintarkastuskertomuksessa. Heidän työtapansa kuuluu välttää julkisuuteen tulevien huomautusten tekemistä "niin pitkälle kuin mahdollista".

³¹⁵ Harpin mukaan tilintarkastajat puuttuvat epäkohtiin yleensä ei-julkisin keinoin, joita ovat tilintarkastuspöytäkirjat hallitukselle tai kirjeet yhtiökokoukselle. KHT Tom Englund huomautti Tilintarkastus-lehdessä (2/1986, 82), että pöytäkirjassa esitetyt kommentit eivät vapauta tilintarkastajaa vastuusta kolmatta henkilöä kohtaan, mikäli asia olisi edellyttänyt muistutusta julkisessa kertomuksessa.

Vuoden 1995 alusta voimaan tullut tilintarkastuslaki (936/94) laajensi tilintarkastajan raportointivelvollisuutta. Kertomuksessa on uuden lain nojalla mainittava erikseen myös siitä, antaako tilinpäätös kirjanpitolain mukaan *oikeat* ja *riittävät* tiedot tilikauden tuloksesta ja yhtiön taloudellisesta asemasta.³¹⁷

Tilintarkastajan mahdollisuuksia täyttää velvollisuutensa haluttiin parantaa ottamalla lakiin täsmällisemmät säännökset läsnäolo- ja puheoikeudesta yhtiön kokouksissa. Tarkastuskertomusta koskevien säännösten rikkomukset ovat toisaalta rangaistavia. Tilintarkastaja voidaan tuomita sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen, jos hän antaa kertomuksensa virheellisin tiedoin tai jättää siitä jotain olennaista pois.³¹⁸

Talousrikosten torjuntaohjelma vuodelta 1996 korosti tilintarkastukselle asetettavia julkisen edun vaatimuksia. "Tilintarkastajalle asetetaan aktiivinen raportointivelvollisuus, jos tarkastuksessa käy ilmi, että yritys on laiminlyönyt verojen tai veronluonteisten maksujen maksamisen oikeaan aikaan ja oikean määräisinä." Keskuskauppakamarin suhtautuminen tähän ajatukseen oli vahvasti kielteinen: "Toimintaohjelman ehdotus tilintarkastajan tehtävien laajentamisesta verojen ja veronluonteisten maksujen valvonnasta ja raportointivelvollisuudesta on hylättävä heti. Tilintarkastajalle ei saa siirtää veroviranomaiselle itselleen kuuluvia tehtäviä." Torjuvan kannan perusteena oli näkemys, että saavutettavat hyödyt olisivat vain murto-osa aiheutetuista haitoista. "Jos ehdotus toteutetaan, tilintarkastuksen luottamuksellisuus kärsii ja yritysten tilintarkastuskustannukset nousevat." Ruotsissa tällainen velvollisuus oli KKK:n tietojen mukaan jo aikoja sitten havaittu kuolleeksi kirjaimeksi.³¹⁹

³¹⁶ KM 1992:14.

³¹⁷ Harmaan talouden selvitystyöryhmä moitti uutta lakia siitä, että tilintarkastajan muistutusvelvollisuus verojen ja maksujen laiminlyönneistä näkyi vain lakiesityksen perusteluista. Selvitystyöryhmä edellytti valtion tilintarkastajalautakunnalta soveltamisohjeita. Ellei niitä voisi nykyisen lain nojalla antaa, lautakunnan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tarvittavan säännöksen aikaansaamiseksi.

³¹⁸ Lakia valmistelleen komitean tekemästä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että mm. Yhdysvalloissa auktorisoiduilta tilintarkastajilta edellytetään nyt aiempaa enemmän selvää reagointia tarkastuskohteessa ilmenneiden väärinkäytösten paljastamiseksi. Ruotsissa yleisen edun näkökulma on otettu huomioon mm. siten, että tilintarkastajan on kertomuksessaan erityisesti huomautettava, ellei yhtiö ole maksanut ajallaan verojaan ja maksujaan. Harmaan talouden selvitystyöryhmä arveli, ettei säännöksen noudattaminen aiheuttanut ruotsalaisille tilintarkastajille erityisiä ongelmia. Toisaalta säännöksen hyödyllisyyttä on epäilty sanoen, että verottaja saa laiminlyönneistä tiedon muuta kautta paljon aikaisemmin.

³¹⁹ Pasi Horsmanheimo: "Hallitus kurittaa talousrikollisia toimintaohjelmalla", *Tilisanomat* 2/1996, 34–38. Horsmanheimo toimii Keskuskauppakamarin lakimiehenä.

Vuoden 1997 helmikuun alkuun mennessä kauppa- ja teollisuusministeriö ei vielä ollut alkanut valmistella hallituksen lupaamia säännöksiä tilintarkastajien raportointivelvollisuudesta. Ministeriö ei pidä kansallisia säännöksiä "siinä määrin puutteellisina", että niitä pitäisi muuttaa ennen kuin asiasta on käyty keskustelua eurooppalaisella tasolla.³²⁰

Rahoitustarkastuksen valvomien rahoituslaitosten tilintarkastajille raportointivelvollisuus on kuitenkin jo tullut. Joulukuun 1996 puolivälissä voimaan tulleen, EY-direktiivejä myötäilevän lain (952/96, HE 150/1996 vp) mukaan rahoitustarkastuksen kontrolloimien laitosten tilintarkastajien tulee ilmoittaa valvontaviranomaiselle havaitsemistaan seikoista, jotka voivat johtaa tilinpäätöksen vahvistamista koskevaan kielteiseen lausumaan. Laki laajentaa tilintarkastajien tehtäviä ja muuttaa heidän asemaansa. Se myös oikeuttaa rahoitustarkastuksen luovuttamaan luottamuksellisia tietoja nykyistä useammille viranomaisille.³²¹

Harpf esitti tutkimuksessaan joukon suosituksia, joiden myötä tilintarkastajan rooli talousrikosten torjunnassa voisi korostua. Tilintarkastajalle pitäisi mm. säätää oikeus kontrolloida yrityksen antamia tietoja esimerkiksi rahoittajilta. Hän oudoksui suomalaisen järjestelmän erityispiirrettä, jonka mukaan "tilintarkastaja saa tietonsa tarkastettavalta yhteisöltä itseltään. Varmuus tarkastuksen oikeellisuudesta lisääntyisi, jos tilintarkastaja pyytäisi tietoja myös suoraan esim. yrityksen käyttämiltä pankeilta." Tällainen käytäntö oli yleinen Euroopassa ja Yhdysvalloissa.

Kertomukseensa tilintarkastajan pitäisi aina merkitä mm. arvonkorotusten määrät ja perusteet, suuret luottotappiot ja merkittävät konsernin sisäiset kiinteistökaupat.³²² Tilintarkastajan mahdollisuuksia informoida viranomaisia pitäisi myös laajentaa. Törkeistä rikoksista hänet voitaisiin velvoittaa raportoimaan, ja vähintäänkin hänellä tulisi olla oikeus raportoida havaitsemansa rikokset viranomaisille, "mikäli niistä hallitukselle ja yhtiökokoukselle tehdyt huomautukset eivät ole johtaneet tuloksiin". Harpf esitti tutkimuksessaan (s. 127–132), että ilmoituksen tekeminen voitaisiin asettaa

³²⁰ KTM:n ilmoitus koordinoitiryhmälle. Ilmoituksessaan KTM viittaa Euroopan komission 24.7.1996 julkaisemaan vihreään kirjaan "Role, position and liability of auditors".

³²¹ Myös tämän lakiesityksen valmistelun yhteydessä Keskuskauppakamari ilmaisi torjuvan kantansa: raportointivelvollisuus murentaisi tilintarkastukseen kuuluvaa riippumattomuutta, luottamuksellisuutta ja objektiivisuutta. "Säätämällä tilintarkastajan raportointivelvollisuudesta viranomaiselle yritysten maksettavaksi siirretään uusia kustannuksia. Tässä mielessä esityksessä on kysymys elinkeinoelämän kannalta negatiivisesta asiasta varsinkin, jos säännöstä käytetään esimerkkinä myöhemmissä lainsäädäntötoimissa."

³²² Professori Erkki K. Laitinen on korostanut erityisesti omaisuuden arvostamisen merkitystä tilinpäätöstietojen luotettavuuden kannalta. Hänen mukaansa arvostuksen oikeellisuutta voisi varmentaa "esimerkiksi vaatimalla auktorisoidun tarkastajan arvio omaisuuden arvosta tietyn kokoluokan ylittävissä yrityksissä" (kirje tutkimuksen tekijöille 16.1.1997).

edellytykseksi sille, että tilintarkastaja vapautuisi toissijaisesta vastuusta rikoksen aiheuttamasta vahingosta.

Tietotekniikan mahdollisuudet

Talousrikosten ilmitulon riskiä voisi lisätä myös kehittämällä tilintarkastajien käyttöön uusia välineitä epäselvyyksien tunnistamiseksi. Erkki K. Laitinen mainitsee tällaisina välineinä uuteen tietotekniikkaan perustuvat asiantuntijajärjestelmät ja "oppivat" järjestelmät (neural computing techniques). Myös tilastollisia menetelmiä voitaisiin käyttää identifioimaan mahdollisimman tarkasti rikoksiin sotkeutuneita yrityksiä.³²³

Asiantuntijajärjestelmiksi kutsuttuja tietokoneohjelmia on lähinnä kahdenlaisia. Toiset perustuvat niihin "jos...niin..."-tyyppisiin päättelysääntöihin, joita asiantuntijat käyttävät ongelmien ratkaisussa. Toiset nojaavat tapahtuneita väärinkäytöksiä kuvaaviin yksityiskohtaisiin tietoihin, joiden perusteella ohjelma varoittaa riskeistä. "Oppivat" järjestelmät kehittyvät esimerkkien perusteella ratkaisemaan ongelmia uusissa tilanteissa. Yhdysvalloissa asiantuntijajärjestelmiä käyttävät jo viranomaisien lisäksi mm. pankit ja vakuutusyhtiöt.³²⁴

4.4.5 Yhteisö-rangaistus

Lähinnä ympäristörikoksiin syyllistyvät yritykset ovat olleet lainsäätäjän kohteena, kun yhteisö-rangaistusta koskevat säännökset on pitkän kiistelyn jälkeen saatettu voimaan. Oikeushenkilö, esimerkiksi osakeyhtiö, voidaan syyskuun alussa 1995 voimaan tulleen lain (743/95) mukaan tuomita yhteisösakkoon tiettyjen rikoslaissa rangaistaviksi säädettyjen tekojen johdosta.

Oikeushenkilöä itseään ei pidetä rikoksen tekijänä, vaan rangaistus voi seurata sellaisesta rikoksesta, jonka joku on tehnyt oikeushenkilön toiminnassa. Rangaistavuuden edellytyksenä on lain perustelujen (HE 95/1993 vp) mukaan, että oikeushenkilön johto on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka että oikeushenkilön toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemi-

³²³ Kirje tutkimuksen tekijöille 16.1.1997. Rikollisten yritysten identifiointi tilastomenetelmien avulla perustuisi siihen, että rikoksiin sotkeutuneista yrityksistä kerättäisiin esimerkiksi parilta vuodelta tilinpäätös- ym. tiedot. Jokaiselle yritykselle valittaisiin mahdollisimman tarkka vastinpari saman toimialan samankokoisista, rehellisistä yrityksistä. Tilastollinen malli rikoksiin sekaantuneiden yritysten identifioimiseksi voitaisiin Laitisen mukaan kehittää esimerkiksi ns. askeltavan logit-analyysin avulla.

³²⁴ Ks. esim. "Expert Systems Assist in Fraud Detection", Martha Zeeb, Eastern Michigan University, Internet; "Fraud Detection – Saving Millions!", Neural Technologies Limited, Internet ja "The Latest Developments in Fraud Detection", KPMG's IT Audit and Consulting division in South Africa, Internet.

seksi. Rikoksen tekijän on lisäksi täytynyt toimia oikeushenkilön puolesta tai hyväksi ja kuulua sen johtoon tai olla työ- tai virkasuhteessa oikeushenkilöön taikka toimia toimeksiannon perusteella.

Yhteisösakon ottaminen rikoslakiin oli periaatteessa merkittävä muutos. Vanhassa, vuodelta 1889 peräisin olleessa rikoslaissa oli vain yksilöitä koskevan vastuun periaate. Runsaassa sadassa vuodessa olosuhteiden katsottiin ratkaisevasti muuttuneen. Yhteiskunnallinen ja taloudellinen toiminta sekä julkinen hallinto perustuvat monimutkaisille organisaatiarakenteille. Lainvastainen toiminta ei ainakaan suurimmissa yhteisöissä ole samastettavissa tiettyjen johtavassa asemassa olevien henkilöiden päätöksentekoon ja päätösten toteuttamiseen, vaan se on usein tulosta monien yhteisössä toimivien henkilöiden vuorovaikutuksesta.

Hallitus perusteli esitystään sillä, että yksilöllisen vastuun mahdollisuudet vaikuttaa yhteisötoimintaan ovat heikentyneet, kun yhteisön puolesta toimivat henkilöt ovat nykyisin enemmän yhteisörakenteen osia kuin itsenäisiä ja riippumattomia päätöksentekijöitä. Jos yhteisötoiminnassa tapahtuvista rikoksista edelleen tyydytään vain perinteelliseen yksilölliseen rangaistusvastuuseen, saattaa jäädä rikosoikeudellisesti pääosin arvioimatta se, että moitittava ja rangaistava menettely yhteisöjen toiminnassa muodostuu usein monen yhteisössä toimivan henkilön päätöksenteon, toimenpiteiden tai laiminlyöntien kokonaisuudesta, hallitus perusteli.

Esityksen perusteluissa listattiin näkökohtia puolesta ja vastaan. Oikeushenkilön rangaistusvastuun puolesta oli esitetty lähinnä seuraavia perusteita:

- Yhteisöjen toimintojen yhteydessä tapahtuvilla rikoksilla on yhä suurempi yhteiskunnallinen merkitys.
- Yksilöllinen syyllisyysvastuu ei riittävästi ota huomioon yhteisötoimintaan liittyvien lainvastaisuuksien yhteisvaikutusluonnetta ja sinänsä lievästi moitittavista teoista ja laiminlyönneistä kasautuvaa syyllisyyttä yhteisöorganisaatiossa.
- Oikeushenkilöihin käytännössä kohdistuvat rikosoikeudelliset seuraamukset eivät aina ole oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksiin, joita niiden toiminnassa tehdään, eivätkä riittävän tehokkaita niiden toiminnan ohjaamisen kannalta.
- Rikoksen yksilöiminen perinteisen rikosoikeusjärjestelmän mukaan on tullut ongelmalliseksi organisaatioiden monimutkaistumisen, laajentumisen ja päätöksentekomekanismien muuttumisen vuoksi.
- Yksilöllisen rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen monimutkaisen organisaation toiminnassa tehdyistä rikoksista on tullut ongelmalliseksi.
- Ihmisten oikeustajunnalle ei ole enää vieras sellainen ajatus, että yhteiskunnallinen moite kohdistetaan oikeushenkilön puolesta toimineiden luonnollisten henkilöiden ohella organisaatioon sellaisenaan.
- Prosessitaloudelliset syyt puoltavat oikeushenkilöiden välitöntä rangaistusvastuuta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta vastaan taas oli esitetty seuraavia näkökohtia:

- Rikosoikeudellinen syyllisyysperiaate estää rangaistuksen kohdistamisen oikeushenkilöön, koska ei voida puhua tahallisuudesta tai tuottamuksesta oikeushenkilöön kohdistuvan moitearvostelun perusteena.
- Oikeushenkilöön kohdistuvat rangaistukset ovat tarpeettomia sen vuoksi, että siihen voidaan rikoksen johdosta jo nyt kohdistaa erilaisia seuraamuksia. Niitä on mahdollista kehittää. Lisäksi on mahdollista tehostaa yksilöllistä vastuuta yhteisötoiminnassa tapahtuvista rikoksista.
- Uudistuksen toteuttamiseen liittyy vaikeita lainsäädännöllisiä ongelmia.
- Uudistus johtaisi käsitteellisiin sekaannuksiin ja oikeustajunnan hämärtymiseen ja olisi omiaan sekoittamaan yksilöllisiä vastuusuhteita.
- Oikeushenkilöön kohdistuvat rikoksen taloudelliset seuraamukset voidaan vyöryttää edelleen samaan tapaan kuin verot ja niihin verrattavat julkisoikeudelliset maksut.
- Yhteisörangaistukset olisivat tehoton tapa säännellä yhteisöjen toimintoja.
- Tuomioistuimet eivät ole soveliaita käsittelemään ja ratkaisemaan yhteisöjen toimintoihin liittyviä laajakantoisia yhteiskunnallisia ongelmia.

Hallitus kuitenkin katsoi, että painavin – ja riittävä – peruste oikeushenkilön rangaistusvastuun puolesta on yksilöllisten seuraamusten ilmeinen epäsuhte yhteisötoiminnassa tehtyihin rikoksiin ja seuraamusten tehottomuus toiminnan ohjaamisessa. Käytännössä tämä oli tullut esiin muun muassa tapauksissa, joissa teollisuuslaitoksen johto oli tietoisesti rikkonut laitokselle ympäristön suojelemiseksi annettuja määräyksiä. Rikkomisen motiivina olivat usein niin suuret kustannussäästöt, että oikeuskäytännössä tavallisesti tuomittavilla muutaman kymmenen päiväsakon rangaistuksilla ja tuomioistuimessa vaikeasti arvioitavan hyödyn konfiskoimisella oli niiden vastapainona vähäinen merkitys. Asialla oli merkitystä yleisen lainkuuliaisuudenkin kannalta.

Yrityksiin kohdistuvia taloudellisia seuraamuksia voi hinnanmuodostuksen yhteydessä vyöryttää eteenpäin. Hallituksen mukaan yhteisösakko kuitenkin "kaventaa sitä epäoikeutettua kilpailuetua, joka on saattanut hyödyttää lakia rikkonutta oikeushenkilöä lainkuuliaisten kustannuksella".

Oikeushenkilöiden rangaistusvastuu tunnetaan useissa maissa. Pohjoismaista se on käytössä Tanskassa, Islannissa ja Norjassa. Ruotsin yrityssakko on hyvin lähellä rangaistusta, vaikka sitä ei pidetä rangaistuksen luonteisena.

Vastaaajana olevan oikeushenkilön velvollisuudeksi voitaisiin poikkeuksellisesti asettaa sen näyttäminen, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt rikoksen tekemistä edeltävänä aikana. Niistä se itse parhaiten kykenisi esittämään näyttöä. Tällaisen näyttövelvollisuuden asettamista ei esityksessä vielä pidetty ns. käännetyin todistustaakan asettamisena. Nimenomaista näyttövelvollisuutta ei oikeushenkilölle esitetty, vaan näyttövelvollisuus yhteisörikoksissa jäi rikoslainkäytössä vakiintuneiden periaatteiden varaan. Syyttäjän asiana on siis yhteisörikoksissakin selvittää ne seikat, joihin rangaistusvaatimus perustuu.

Yhteisövastuu voisi seurata vain rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä teosta. Muiden lakien rikkomisesta olisi edelleen mahdollista tuomita vain

yksilövastuuseen perustuvia rangaistuksia. Rajaukseen päädyttiin siksi, että yhteisösakon käyttöala haluttiin pitää suppeana. Yhteisösakkoa pidettiin erityisen perusteltuna rangaistuksena sellaisesta toiminnasta, jota suunnitellaan suhteellisen huolellisesti. Seuraamuksen ennalta ehkäisevän tehon arveltiin tällöin olevan suurimmillaan. Tarpeellisimpana uutta vastuumuotoa pidettiin laajasti määritellyssä taloudellisessa rikollisuudessa. Ympäristö-, avustus- ja eräiden elinkeinorikosten arvioitiin muodostavan oikeushenkilön rangaistusvastuun ydinalueen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee ympäristörikosten lisäksi myös avustuspetoksia, törkeitä avustuspetoksia, avustuksen väärinkäyttöä, markkinointirikosta, kilpailumenettelyrikosta, yritysvakoilua, yrityssalaisuuden väärinkäyttöä ja lahjomista elinkeinotoiminnassa, kätkemisrikoksia, törkeitä kätkemisrikoksia ja ammattimaista kätkemisrikosta, säännöstelyrikoksia ja salakuljetusta.

Hallitus korosti, että luettelo on tarkoituksellisesti melko lyhyt. Uuden seuraamuksen käyttöön ottamisessa haluttiin lähteä varovasti liikkeelle. Valmistelun aikana oli esillä yhteisövastuun ulottaminen myös verorikoksiin ja velallisen rikoksiin. Verorikoksissa kuitenkin perinteinen rangaistusvastuu, rikosperusteinen vahingonkorvaus ja hallinnolliset veroseuraamukset ovat jo niin tuntuva seuraamuskokonaisuus, ettei yhteisösakon lisäämistä siihen enää pidetty tarpeellisena. Velallisen rikoksissa taas yhteisövastuu asettaisi velkojat ristiriitaiseen asemaan, pienentäisihän maksuun pantu yhteisösakko velkojien mahdollisia jako-osuuksia konkurssissa. Tästä voisi seurata se, että rikosilmoituksia tehtäisiin entistä vähemmän. Kirjanpitorikokset taas olivat hallituksen mukaan harvoin itsenäisiä rikoksia, siksi nekin jäivät ulkopuolelle.

Yhteisösakon vähimmäismäärä on 5 000 markkaa ja enimmäismäärä 5 miljoonaa markkaa. Oikeushenkilön rangaistusvastuu on harkinnanvarainen. Laissa ei sanota, että yhteisösakkoon on tuomitsemisen edellytysten täyttyessä tuomittava, vaan tuomioistuimen tulee harkita, tuomitaanko yhteisösakkoon vai ei. Tätä harkinnanvaraisuutta on arvosteltu, sen on katsottu vesittäneen uuden rangaistusmuodon jo alkuunsa.

Myös koko yhteisörangaistusta on arvosteltu. Sitä on pidetty hyödyttömänä, ja sen pelotevaikutusta on epäilty. Ammattirikollisiin sillä ei arvostelijoiden mielestä ole vaikutusta; rikolliset eivät jätä jälkeensä maksukykyisiä yhtiöitä, joilta yhteisösakkoja voitaisiin periä. Suuryritysten johtoportaan se voisi vaikuttaa, mutta viiden miljoonan markan yhteisösakosta kärsisivät eniten viattomat osakkeenomistajat.³²⁵

Oikeusministeriö on torjunut arvostelun mm. sillä, että yritykselle määrätty vahingonkorvausvelvollisuus tai hyödyn konfiskaatio voi monestakin syystä olla riittämätön seuraamus yrityksen toiminnassa tehdystä

³²⁵ Ks. lain kritiikistä esim. asianajaja Ari Huhtamäen mielipidekirjoitus, Helsingin Sanomat 15.8.1994.

rikoksesta. Parhaimmillaan se merkitsee yrityksen kannalta vain rikosta edeltäneen taloudellisen tilanteen palauttamista, mutta ei sen ylitse menevää taloudellista menetystä. Kun rikoksen tekijänä on ihminen, vahingonkorvausvelvollisuus tai hyödyn menettäminen ei sulje pois rangaistusta. Miksi yritystä pitäisi kohdella toisin, kun sen toiminnassa on tehty rikos, yhteisörangaistuksen puoltajat ovat kysyneet.³²⁶

4.4.6 Ryhmäkante

Kuluttaja-asiamies on ainakin vuodesta 1988 lähtien esittänyt uudeksi oikeudenkäyntimenettelyksi ryhmäkannetta. Antti-Juhani Wihuri (1992) määritteli oikeusministeriölle tekemässään selvityksessä ryhmäkanteen oikeudenkäynniksi, "jossa kantaja *ilman nimenomaista toimeksiantoa* ajaa kannetta oikeudenkäynnissä tarkemmin määritetyn *ryhmän eduksi* ja jossa annettavan tuomion *oikeusvoima ulottuu ryhmän jäseniin*, vaikka he eivät olekaan oikeudenkäynnissä asianosaisina". Tämän tutkimuksen lähtökohdista voi ajatella, että tietoisuus ryhmäkanteen mahdollisuudesta vaikuttaisi potentiaalisen rikoksentekijän käsityksiin saavutettavissa olevista hyödyistä.

Wihuri arveli, että ryhmäkanteen mahdollisuus lisäisi kanteen nostamisen todennäköisyyttä ja kasvattaisi tuomittavien vahingonkorvausten määrää: "Oikeudenvastaisesti toimivat eivät voi enää luottaa siihen, että yksittäisten henkilöiden vähäinen intressi estää kanteiden nostamisen tai että suuremmankin intressin kyseessäolleen vain vahvimmat kantajat nostavat kanteen. Rationaalisen taloudellisen toimijan on yksinkertaisesti korotettava arviotaan lainvastaiseen toimintaan liittyvistä riskeistä." Mahdollisina käyttöalueina selvityksen tekijä mainitsi kuluttajasuojan lisäksi ympäristöoikeuden, vahingonkorvausoikeuden, työoikeuden, yhteisöoikeuden (osakekehenomistajat), sosiaaliturvan, vakuutus-oikeuden, immateriaalioikeuden ja konkurssioikeuden.

Ryhmäkannetta valmistellut työryhmä (1995) esitti, että hakemuksen asian käsittelemisestä ryhmäkanteena voisi tehdä ryhmän jäsen tai joissakin tilanteissa yhdistys ryhmän puolesta. Viranomaisen, kuten esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen, mahdollisuudesta säädettäisiin erikseen.

Työryhmän tietojen mukaan esimerkiksi Yhdysvalloissa nostettiin 1980-luvulla liittovaltion tasolla vuosittain keskimäärin tuhat ryhmäkannetta. Se vastasi noin puolta prosenttia kaikista riita-asioista. Suurin osa ryhmistä oli kooltaan 100–50 000:n henkilön ryhmiä, mutta ryhmäkanteita olivat nostaneet myös yli miljoonan hengen ryhmät.

Pakarinen (Defensor Legis 1995, 1004–1016) on esittänyt arvion, että Yhdysvaltain tuomioistuimissa olisi vuoteen 1992 mennessä nostettu kaikkiaan noin 50 000 ryhmäkannetta. Kuluttajiin liittyviä ryhmäkanteiden aiheita ovat olleet mm. tuotevastuukiistat sekä arvopaperikanteet, joissa

³²⁶ Lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, Helsingin Sanomat 19.8.1994.

osakkaat ovat katsoneet kärsineensä tappioita yrityksen antamien virheellisten tietojen tai sisäpiirikauppojen takia.

Ryhmäkanne on menettelynä herättänyt myös voimakasta arvostelua. Yhdysvalloissa on vuodesta 1993 lähtien käsitelty kongressia myöten ehdotuksia, joiden mukaan hävinneen osapuolen pitäisi ryhmäkannejutuissa maksaa voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Ehdotusten taustana on Pakarisen mukaan näkemys, että ryhmäkanteita olisi nostettu myös perusteettomasti ja että riski voittaneen osapuolen kulujen maksamisesta vähentäisi juttujen määrää.

Meillä oikeusministeriön työryhmän esitys ei ainakaan toistaiseksi ole johtanut toimenpiteisiin. Syynä ovat olleet mm. epäilyt siitä, että ryhmäkanne sisältäisi suomalaiseseen oikeusjärjestelmään soveltumattomia, vieraita piirteitä. Hanke on kuitenkin edelleen vireillä, sillä oikeusministeriö on asettanut uuden työryhmän. Sen on määrä saada esityksensä valmiiksi huhtikuun 1997 loppuun mennessä. Uuden työryhmän toimeksiantoon sisältyy oikeusministeriön evästys, jonka mukaan työryhmän on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että laki pohjautuu Suomen oikeusjärjestelmään.³²⁷

³²⁷ Kuluttajansuoja 2/96, 17.

5 ESIMERKKITAPAUKSET

Olemme analysoineet tässä tutkimuksessa tilannetorjunnan lähtökohdista kuutta erilaista talousrikostapausta. Esimerkkitapausten rikostyyppejä ovat verorikkomus, kirjanpitorikos, velallisen rikos, avustuspetos, ympäristörikos ja lahjonta. Tapauksia koskevat tiedot ovat peräisin lähinnä juttujen esituskinta- ja oikeudenkäyntiaineistoista. Niiden tietoja olemme täydentäneet haastatteluin.

Kaikista esimerkkitapauksista on olemassa lainvoimaiset tuomiot, joten rikoksista on jo ehtinyt kulua jonkin verran aikaa. Tästä syystä tietyt yritystoiminnan käytännöt ja säännökset ovat ehtineet muuttua, mutta monet toimintatavat ja niitä koskevat havainnot ovat kuitenkin yhä ajankohtaisia.

Tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta esimerkkien ajankohtaisuudella, edustavuudella tai vastaavilla valintaperusteilla ei ollut ratkaisevaa merkitystä. Tapauksia koskevien erittelyjen on määrä lähinnä havainnollistaa tilannetorjunnan ajattelutapaa ja mahdollisuuksia etsittäessä käyttökelpoisia keinoja talousrikosten torjumiseksi.

VERORIKKOMUS KKO 1996:35

Asianajaja TK tuli muovituotteita valmistavan X Oy:n toimitusjohtajaksi 1980-luvun puolivälissä. Yhtiö oli liian suurten ja virheellisten investointien ja tuotteiden väärän hinnoittelun vuoksi jatkuvasti maksuvaikeuksissa ja velka-kierteessä. Kriisivuosi oli 1987, jolloin TK tuli osakkeenomistajaksi, ja yritystä alettiin saneerata yhdessä rahoittajapankin kanssa. Henkilöstön määrä pieneni saneerauksen myötä vuoden 1987 vajaasta viidestäkymmenestä kolmeentoista.³²⁸

Yhtiön perustajajäsen BK kertoi yhtiön velkaantuneen nopeasti vasta sen jälkeen, kun osake-enemmistö oli vuonna 1989 myyty TK:lle. BK kuului yhtiön hallitukseen syksyyn 1990 asti. Hän väitti, ettei TK pyynnöistä huolimatta pitänyt hallituksen kokouksia, vaan allekirjoitutti vain joitakin muodollisia pöytäkirjoja. Kertomansa mukaan BK ei tiennyt mitään laiminlyödyistä veroista ja maksuista. TK puolestaan väitti BK:n osallistuneen hallituksen kokouksiin ja saaneen myös kaikki haluamansa tiedot yhtiöstä.

Rahoittajapankin hakemuksesta yhtiö lopulta asetettiin konkurssiin, joka alkoi 3. tammi-kuuta 1991. Yhtiössä ei konkurssia tai selvitystilaa ollut harkittu, joten konkurssihakemus tuli sille yllätyksenä. TK kertoi käyneensä yhtiön myynnistä useita neuvotteluja, viimeisen kerran joulukuussa 1990. Silloin solmittiin Budapestissa esisopimus D Pty -yhtiön kanssa muodostettavasta Joint Venture yhtiöstä. Pesäluettelon mukaan yhtiöllä oli varoja 13,5 miljoonaa ja velkoja 28,7 miljoonaa markkaa. Vuodelta 1990 tehdyn

³²⁸ TK:n mukaan pankki oli valvonut etujaan istuttamalla edustajansa yhtiön tilintarkastajaksi jo vuodesta 1982 lähtien. Ensimmäisen kerran yhtiöön valittiin pankin ulkopuolinen tilintarkastaja (HTM) vuonna 1988.

alustavan tuloslaskelman mukaan X Oy:n liikevaihto oli 14,4 miljoonaa markkaa.³²⁹

Vuonna 1990 TK oli oikeuden päätöksen mukaan osakeyhtiön ainoa hallituksen varsinainen jäsen ja yhtiön tosiasiallinen johtaja. Yhtiön piti tilittää Uudenmaan lääninverovirastolle palkoista toimitetut ennakonpidätykset ja työnantajan sosiaaliturvamaksut, mutta se laiminlöi velvollisuutensa 10.2.1990–10.1.1991. Lähes vuoden ajalta ennakkoja ja sosiaaliturvamaksuja jäi suorittamatta noin 1,2 miljoonaa markkaa. Samaan aikaan X Oy kuitenkin maksoi työntekijöidensä palkat, muiden velkojien saatavia ja tytäryhtiönsä puolesta sen kuluja.³³⁰ Osa rikkomuksista ehti vanheta, joten lääninveroviraston rangaistus- ja korvausvaatimukset koskivat vain neljän viimeisen kuukauden laiminlyöntejä. Niitä oli kertynyt kaikkiaan noin 460 000 markkaa.

KKO katsoi, että TK oli velvollinen huolehtimaan maksuista. Yhtiö ei ollut rikoslain 29 luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla maksukyvytön. Maksut eivät myöskään olleet jääneet maksamatta tilapäisenä pidettävän maksuhäiriön vuoksi, vaan yhtiö oli oikeuden mukaan merkittävältä osin mahdollistanut toimintansa jatkamisen työnantajamaksujen laiminlyömisellä. Maksujen jättäminen määräajassa suorittamatta oli tapahtunut taloudellisen hyödyn hankkimiseksi. TK:n tuomio verorikkomuksesta oli 40 päiväsakkoa, eli hänen oli maksettava sakkoa yhteensä 3 520 markkaa. Lisäksi hänet velvoitettiin maksamaan lääninverovirastolle vahingonkorvauksena suorittamatta olleita ennakkoja ja sosiaaliturvamaksuja yhteensä 385 247 markkaa.³³¹

Tapauksen arviointia

Yhtiön hallituksen tosiasiassa ainoa varsinainen jäsen ja toimitusjohtaja siis jätti lähes vuoden ajan tilittämättä verottajalle työntekijöiden palkoista pidätyt ennakot ja työnantajan sosiaaliturvamaksut. Toiminnan jatkamisen kannalta kriittisten sidosryhmien (tavarantoimittajat, pankki, työntekijät) saatavat olivat etusijalla, ja ne yhtiö hoiti niin pitkään kuin mahdollista.

Tilaisuus oli otollinen ensinnäkin siitä syystä, että vain harvat tiesivät työnantajamaksujen laiminlyönnistä. Hekin olivat ilmeisesti asemassa, joka ei juuri mahdollistanut eikä motivoinut laiminlyöntien estämistä tai ilmoittamista viranomaisille; useimmat asiasta tietävät saattoivat tulkita oman

³²⁹ X Oy:llä oli noin miljoonan markan osakepääoma. Yhtiö omisti osakkeita useissa muissa yhtiöissä. Yksi tytäryhtiöistä oli perustettu arvopaperikauppaa varten.

³³⁰ Lääninveroviraston tietojen mukaan X Oy oli viimeisen tilikautensa aikana lainannut yhdelle intressiyhtiölleen noin puoli miljoonaa markkaa. Tavarantoimittajille se oli suorittanut maksuja kaikkiaan noin viisi miljoonaa markkaa. Korkojen maksuun yhtiö oli käyttänyt noin miljoona markkaa.

³³¹ KKO:n päätös syntyi äänestyksen jälkeen. Koska konkurssi alkoi jo 3.1.1990, viimeistä eli 10.1.1990 suorittamatta jäänyttä ennakkojen ja sotumaksujen erää ei enää luettu TK:n syyksi. Asianajaja TK ilmoitti kuukausituloikseen noin 5 000 markkaa. Hänellä ei ollut aiempaa rikosrekisterimerkintää.

etunsa ja toimeentulonsa edellyttävän silmien ummistamista laiminlyönneiltä. Rikkomuksen tekijä saattoi tästä syystä kokea ilmitulon riskin lopultakin melko vähäiseksi ainakin suhteessa välittömiin hyötyihin eli mahdollisuuksiinsa jatkaa liiketoimintaa laiminlyöntien turvin.

Asiakirja-aineistosta ei käy yksiselitteisesti ilmi, kuinka monet X Oy:n henkilöstöön kuuluvista TK:n lisäksi tiesivät tilitysten laiminlyönneistä. Yhtiön perustajajäsentä eli BK:ta koskevat tiedot ovat ristiriitaisia. Käytännön maksuliikenteestä vastanneiden henkilöiden täytyi joka tapauksessa havaita, ettei verottajalle tilitetty palkoista pidätettyjä ennakkoita ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja.

Kirjanpidon hoitaneen tilitoimistonkin piti nähdä, ettei verottajalle tilitetty työnantajamaksuja. Tilintarkastajista sitä vastoin on mahdoton sanoa mitään: jutun asiakirjoissa ei ole mainintoja siitä, millaisia tarkastuksia he mahdollisesti viimeisen tilikauden kuluessa tekivät. Rahoittajapankin tiedotkaan eivät käy jutun asiakirjoista ilmi. TK:n mukaan yhtiön maksuliikenteen hoitajat olivat pankin toimihenkilöihin yhteydessä periaatteessa päivittäin. Lisäksi pankin piirikeskuksessa pidettiin kuukausittain palaveri, jossa yhtiö informoi pankin edustajia.³³²

Lääninverovirasto saattoi tietenkin todeta, ettei X Oy:stä tullut ennakoiden ja sosiaaliturvamaksujen tilityksiä ajalta 10.2.1990–10.1.1991. Asiakirjoista ei käy selville, miksi tilitysten laiminlyönnot saattoivat jatkaa lähes vuoden ajan. Verottaja on ehkä saattanut tulkita tilanteen niin, ettei X Oy:llä ole tuona aikana ollut liiketoimintaa.³³³

Rikostilaisuuden voi tulkita ainakin kahdella tavalla otolliseksi myös ajatellen tilanneprevention syyllisyys- ja häpeäelementtiä. Työnantajamaksuja eli palkkojen sivukuluja on pitkään ja yleisesti moitittu liian suuriksi ja mm. työllistämisen esteiksi. Tällaisessa ilmapiirissä on ehkä aika helppo laimentaa syyllisyyden tunteita tulkitsemalla maksujen laiminlyönnot jopa yleistä hyvää

³³² TK:n mukaan X Oy pystyi toimimaan vain pankkitiliä jatkuvasti ja pankin suostumuksin ylittämällä. Mm. tällä argumentilla hän pyrki oikeudenkäynnin aikana osoittamaan, että ennakoiden ja sosiaaliturvamaksujen suorittamatta jättäminen johtui rikoslain 29 luvun 4 §:ssä tarkoitetusta maksukyvyttömyydestä. Edelleen TK esitti esitutkinnassa selityksen, että yhtiö menetti vuoden 1990 alun pankkien työselkkauksen aikana otteensa kaikista aiemmin tehdyistä maksusopimuksista ja -suunnitelmista. Ongelmia aiheuttivat yhtiölle myös pankissa tapahtuneet lukuisat henkilövaihdokset, joiden takia yhtiö joutui "täysin eri teille" pankin kanssa. Nämä selitykset olivat epäilemättä tietoisia pyrkimyksiä välttää laiminlyöntien rikosoikeudelliset seuraamukset, mutta ne voi nähdä myös vastuun kieltä ilmentävänä rikoksen perustelutapana. Kivivuoren (1993) jaottelua soveltaen TK siis esitti toimintansa mielen viittaamalla vähentyneeseen syyntakeisuuteensa.

³³³ Ennakkoperintälain uudistuksesta ja ennakkoperintärekisteristä huolimatta väärinkäytösten paljastumiseen voi nykyisinkin kulua melkoisesti aikaa, jos yritys vastoin tosiasioiden ilmoittaa, ettei sillä ole toimintaa. Käytännössä prosessi karhuamisineen ja perintäyrityksineen kestää puolesta vuodesta vuoteen, ennen kuin yritys laiminlyöntien vuoksi poistetaan ennakkoperintärekisteristä (toimistopäällikkö Marja Porokka, Uudenmaan lääninverovirasto, haastattelu 10.2.1997).

(työllistämistä) tarkoittaviksi teoiksi.³³⁴ Riski siitä, että tekijälle tärkeät läheiset jälkeensä paheksuisivat tekoja häpeän tunnetta tuottaen, oli samoista syistä vähäinen. Toisaalta säännökset ovat olleet tulkinnanvaraisia — KKO:n äänestyspäättös mm. viestii tästä — ja helpottaneet potentiaalista rikoksentekijää tulkitsemaan niitä omaksi edukseen.³³⁵

Ehdotuksia

Laaditaan säännökset yritysten henkilökuntaan kuuluvien aseman turvaamiseksi, jotta he voivat ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä viranomaisille (whistleblowers), elleivät ole onnistuneet yhtiön sisäisin toimin muuttamaan menettelytapoja lainmukaisiksi.

Säädetään kaikkien yritysten tilintarkastajille velvollisuus raportoida veroviranomaisille tilikauden aikana määräväleillä siitä, toimiiko yritys ja onko se suorittanut kaikki veronsa ja maksunsa.

Muutetaan päätöstä ennakkoperintärekisteristä poistettujen julkaisemisesta niin, että luettelosta voi nähdä, mitkä asiakkaat on poistettu rekisteristä olennaisten laiminlyöntien takia. Huolehditaan siitä, että rekisteritiedustelut voi tehdä reaaliaikaisesti tietotekniikan avulla.³³⁶

Selvennetään yritysten veroja ja muita julkisia velvoitteita koskevien asiakirjojen tekstit niin, että ne ovat mahdollisimman helppoja ja yksiselit-

³³⁴ Rikoksen perustelutapa asettuisi Kivivuoren (1993) jaottelun toiseen ryhmään, jossa toimien mieli esitetään toteamalla toimitun moraalisesti "tai ainakin keskimääräisesti valitsevan moraalin mukaisesti".

³³⁵ Yritysten verotusta koskevat ohjeet ja lomakkeet ovat edelleenkin niin vaikeaselkoisia, että houkutus tulkita niitä rikostilanteessa edukseen on varsin suuri. Toinen silmiinpistävä piirre on se, että ohjeissa ja lomakkeissa ei lainkaan muistuteta ilmoitusten laiminlyöntien ja väärien tietojen antamisen laittomuudesta. Tilannetorjunnan lähtökohdista moraalinen paheksunta tulisi kohdistaa mahdollisimman tarkoin rikostilanteeseen. Clarke ja Homel painottavat, että esimerkiksi Myymälänäpistys on varkaus -viesti tehoa paremmin, kun se kohdistetaan juuri siihen tilanteeseen, jossa potentiaalinen rikoksentekijä harkitsee teon tekemistä tai tekemättä jättämistä (Crime Prevention at a Crossroads, 1997). Verottajan informoinnin luonnetta kuvaa hyvin myös ennakkoperintää koskeva julkaisu 763 (Verotiedote 1/1996), jossa kerrotaan ennakkoperintärekisteristä poistettujen julkaisemisesta. Julkaisu korostaa, että poistamisen syy voi olla asiakkaan oma hakemus tai olennaiset laiminlyönnit verotuksessa. "Kaikki rekisteristä eri syistä poistetut julkaistaan. Kysymyksessä ei siis ole "musta lista", vaan työkorvauksen maksajien apuväline. Luettelossa ei mainita poistamisperustetta."

³³⁶ Muutettavaksi ehdotettu päätös on: Verohallitus 519/96. X Oy:n tapauksessa rekisteritiedustelujen mahdollisuus olisi voinut vaikeuttaa verorikkomuksen tekoa, sillä tavaramuunnattajat olisivat ehkä arvioineet omatkin riskinsä eri tavalla saatuaan tietää laiminlyönneistä. Sopijakumppanien motiiveja rekisteritietojen aktiiviin tarkistamiseen voitaisiin lisätä esimerkiksi niin, että asema velkojana tai vahingonkorvausten saajana heikkenisi, ellei tarkistusta ole ennen sopimuksia tehty.

teisiä (sääntöjen asettaminen) ja vähentävät mahdollisuuksia tulkita tekstejä rikostilanteessa omaksi edukseen. Lisätään kaikkiin em. asiakirjoihin laiminlyöntejä ja väärinkäytöksiä koskevat, moraalisesta paheksunnasta muistuttavat maininnat.

Otetaan käyttöön bonusjärjestelmä kannustamaan yrityksiä täyttämään julkiset velvoitteensa. Useita vuosia moitteettomasti velvoitteensa hoitanut yritys voisi saada bonuksena verojen tai maksujen helpotuksia.

AVUSTUSPETOS Itä-Suomen HO R94/649

H:n Hiihtokeskus Oy haki keväällä 1991 kauppa- ja teollisuusministeriöltä investointitukea. Rahaa tarvittiin mm. hiihtokeskuksen uuden rinteen rakentamiseen, hissiin ja valaistus- ja lumetusjärjestelmään.³³⁷ Pääomatarve oli 1,9 miljoonaa markkaa, siitä avustus kattaisi 45 prosenttia.

Ministeriön yrityspalvelun piiritoimistossa hanketta ja rahoitusjärjestelyä pidettiin realistisena. Käynnistysavustusta yritys ei hakenut, sillä edullisemmaksi arvioitiin työvoiman palkkaaminen työllisyystuella.

Hiihtokeskuksen asioita hoitanut ja sen myöhemmin itselleen ostanut VJ teki tuttavansa JH:n yrityksen kanssa 788 370 markan urakkasopimuksen työn suorittamisesta. Tuttavan firmalla ei ollut tarvittavia koneita eikä henkilökuntaa töiden suorittamiseen. Sitä käytettiin vain laskutuksen järjestämiseen.³³⁸ Vaikka JH:n yritys ei tehnyt urakkasopimuksen mukaisia töitä, se sai hiihtokeskukselta useassa erässä sopimuksen mukaisen rahasumman. Rahoilla JH maksoi rinnerakentamisen laskuja VJ:n ohjeiden mukaan runsaalla 69 000 markalla sekä siirsi osan rahoista VJ:n omistamalle yritykselle ja jätti osan itselleen.

Tekaistujen laskujen perusteella hiihtokeskusyhtiö haki talven aikana kahdessa erässä 855 000 markkaa avustusta, joka myös maksettiin. Suuri osa avustuksesta todettiin myöhemmin perusteettomasti maksetuksi. Oikeus arvioi yhtiön saaneen 322 781 markkaa perusteetonta investointiavustusta. Kauppa- ja teollisuusministeriö tulkitsi vahingoksi avustuksen koko määrän eli 855 000 markkaa, koska avustus oli perustunut väärin tietojen antamiseen.³³⁹

³³⁷ Hiihtokeskuksella oli edellisenä kautena ollut käytössä kymmenen rinnettä ja viisi hissiä. Kävijämäärä oli ollut noin 80 000 ja liikevaihto noin neljä miljoonaa markkaa.

³³⁸ VJ oli hoitanut hiihtokeskuksen asioita useita vuosia, ja hän oli ollut tehtävien takia vuoden virkavapaana nimismiehen tehtävistään. Hiihtokeskusyhtiön omistajaksi hän tuli investointituen hakemista seuraavana syksynä.

³³⁹ KTM totesi valituksessaan käräjäoikeuden päätöksestä mm.: "...mikäli ministeriön tiedossa olisi ollut ensimmäistä maksuspäätöstä tehtäessä joidenkin laskujen perusteettomuus tai se, ettei urakoitsijaksi väitetty yhtiö ole itse tätä urakointia suorittanut, olisi maksatus keskeytetty ja asiaa tutkittu eli tällaisessa tapauksessa keskeytetty maksatus kokonaisuudessaan. Siten ei olisi maksettu edes ensimmäistä erää. Oleellista on, että KTM:n kärsimä vahinko on nimenoman 855 000 mk kokonaisuudessaan, eikä mikään laskennallinen osuus kommandiittiyhtiölle suoritetuiksi väitetyistä urakkalaskuista. KTM ei voi lähteä sii-

Käräjäoikeus tuomitsi hiihtokeskuksen toiminnanjohtaja MM:n mutta ei VJ:tä törkeästä avustuspetoksesta: oikeuden mukaan ei ollut näytetty, että VJ olisi urakan aikaan toiminut yhtiössä lainkaan tai että hän olisi osallistunut hiihtorinteen pienurakkasopimuksen laatimiseen tai maksatushakemusten tai laskutuksen suorittamiseen.

Hovioikeudessa päätös muuttui. Oikeus katsoi juuri VJ:n vaikuttaneen keskeisesti avustuksen hakemiseen ja väärin tietojen antamiseen. Hän oli ollut esittelemässä avustettavaa hanketta piiritoimistolle, laatinut hakemuksen liitteeksi toimitetun tulossuunnitelman luonnoksen, neuvotellut hiihtohissiä koskeneesta urakkasopimuksesta ja sopinut siitä sekä ollut selvillä perustetoman investointiavustuksen maksatuksesta. Hovioikeus tuomitsikin VJ:n törkeästä avustuspetoksesta ja muissa yrityksissään tekemistään rikoksista yhden vuoden ja viiden kuukauden vankeusrangaistukseen.³⁴⁰ Hiihtokeskuksen toiminnanjohtaja MM:ää vastaan nostettu syyte törkeästä avustuspetoksesta hylättiin. JH tuomittiin avunannosta törkeään avustuspetokseen seitsemän kuukauden ehdolliseen vankeuteen.

Tapauksen arviointia

Avustuspetos osoittaa useita puutteita yritystukien myöntämisen ja maksatusten valvonnassa. Pääsyllisenä tuomittu VJ oli paikallinen nimismies, jolla oli useita muita yrityksiä. Tuettu hiihtokeskus oli viiden edellisen vuoden aikana saanut jo usean miljoonan markan edestä kauppa- ja teollisuusministeriön avustuksia.³⁴¹

Yrittäjän asema ja yrityksen aikaisempi tuttuus olivat ilmeisesti osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuki myönnettiin ja maksettiin vähäisin tarkistuksin.³⁴² Tuen myöntäjä ei vaatinut urakkatarjouskilpailua. Perusteluna avustuksen maksamiselle pidettiin sitä, että "hanke vastasi suuruudeltaan ja

tä, että mikäli kohteesta annetaan joltain osin oikeita tietoja ja joltain osin väärä tietoja, että tällöin perittäisiin takaisin ainoastaan jokin laskennallinen osuus ja hyväksyttäisiin taas jokin satunnainen oikea määrä maksatuksen perusteeksi. Mikäli on tapahtunut selkeä rikos, peritään tämänkaltaisessa tapauksessa koko määrä korkoineen takaisin. KTM ei voi olla avustamassa hankkeita, joihin liittyy rikollista menettelyä." Tältä osin hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden päätöstä.

³⁴⁰ VJ tuomittiin törkeän avustuspetoksen ohella kirjanpitorikoksista, velallisen rikoksista ja luottamusaseman väärinkäytöstä, joihin hän oli syyllistynyt useissa muissa yrityksissään. Jo käräjäoikeus oli määrännyt hänet niiden takia liiketoimintakieltoon.

³⁴¹ Hiihtokeskukselle oli maksettu KTM:n avustuksia vuodesta 1987 alkaen noin 6 miljoonaa markkaa jo ennen nyt kyseessä olevaa tapausta. Kaikkiaan avustussumma nousi siten n. 6,9 miljoonaan markkaan.

³⁴² KTM yrityspalvelun piiritoimiston virkailija kertoi poliisikuulustelussa, että yrityksen tilinpäätös ja tulossuunnitelma käytiin läpi ja Keralta saatiin vuoden 1990 tilinpäätösanalyysi. Kustannusarvio perustui hakijan jättämään suunnitelmaan.

muutenkin niitä hankkeita, joita on toteutettu muiden laskettelukeskusten yhteydessä".

Hankkeen toteutumista ei käyty arvioimassa itse paikalla. Mitään tositteita tai tarkempaa selvitystä suoritetuista maksuista ei vaadittu: kulutositteita ja selvityksiä oli tapana vaatia vain silloin, kun oli epäiltävissä, että hakijan esittämät tiedot eivät pidä paikkaansa. Investointituen myöntänyt piiritoimisto ilmoitti rikostutkinnassa, ettei sillä ole valtuuksia tutkia, millä tavalla urakoinnin hoitaneet yritykset ovat hoitaneet kirjanpitoa tai maksunsa työntekijöilleen ja aliurakoitsijoilleen.

Piiritoimisto ilmoitti myös, ettei se osannut epäillä, ettei rakennustarkastajan antamaan lausuntoon hankkeen valmiusasteesta voidakaan luottaa maksatuksen yhteydessä. Piiritoimisto ilmoitti kuitenkin olleensa vakuuttunut siitä, että työt oli tehty. Toimisto ei uskonut, että töitä olisi voitu tehdä sillä runsaalla 69 000 markalla, mihin arvioon rikostutkinnassa oli intressiryhmän ulkopuolisten todellisten kustannusten suuruudessa päädytty. Kunnan rakennustarkastaja puolestaan totesi, että hän oli vain hiihtokeskuksen pyynnöstä suorittanut rinnetöiden katselmuksia. Mihinkään kustannusarvioon tai töiden laajuuteen hän ei puuttunut eikä ottanut kantaa siihen, onko rakennusvaihe toteutettu siinä laajuudessa kuin se olisi pitänyt toteuttaa.

Avustuspetos tuli ilmi lähinnä sattumalta VJ:n muihin yrityksiin kohdistuneiden rikosepäilyjen seurauksena. Tilannetorjunnan keinoihin kuuluvaa rikoshyödyn vähentämistä ajatellen oikeuden tulkinta on mielenkiintoinen: vain osa avustuksesta perittiin takaisin sillä perusteella, että se oli osaksi perustunut oikeisiin tietoihin.

Ehdotuksia

Tuettavien yritysten omistussuhteista ja toiminnan laadusta on hankittava tarkka selvitys.

Tukien myöntämiseen ja maksatukseen liittyvää ohjeistusta on tarkennettava ja tarkistukset määrättävä ehdottomiksi nykyisten ehdollisten varmistustoimien sijaan. Nyt ehdolliset ohjeet sisältävät liikaa tulkintamahdollisuuksia.

Tuen myöntäjän on varmistettava tuettavan hankkeen kustannusarvion realistisuus, ja tuettavasta hankkeesta on järjestettävä urakkakilpailu.

Myönnetty avustus on julkistettava, jotta ulkopuolisilla on mahdollisuus arvioida sen käyttöä.

Avustuksella suoritetuista töistä on vaadittava tarkka selvitys, ja suoritettut työt on luotettavasti todettava itse paikalla.

Tuen myöntäjällä on oltava valtuudet tutkia avustettavaan hankkeeseen osallistuneiden yritysten kirjanpito ja maksuliikenne siltä osin, kuin se on ko. hankkeen osalta tarpeen.

Tuen myöntäjällä on oltava vastuu koko prosessista, siis myös seurannasta ja vaikuttavuudesta.

Tukea myöntävän viranomaisen tulostavoitteet on asetettava niin, että tukipäätösten laatu ja vaikuttavuus korostuvat, eikä vain määrä ja päätöksenteon nopeus.

Piiritoimistojen vastuukysymysten jako on järjestettävä laajemmalla pohjalla. Vastuullisten henkilöiden tehtäviä on kierrätettävä tuttuuteen perustuvien kytkösten välttämiseksi. Aluetasolla on suuri päätösvalta pysyvästi tietyillä henkilöillä – tukea voidaan yksittäisissä tapauksissa myöntää 4–5 miljoonaa markkaa. Vaarana on tällöin sitoutuminen alueellisiin ja paikallisiin kuvioihin.

Vastikkeettomien tukien myöntämisestä on pääsääntöisesti luovuttava. Jos vastikkeetonta tukea myönnetään, sen käyttöä on valvottava poikkeuksellisen tarkoin.

VESILAKI JA VÄÄRÄ TODISTUS VIRANOMAISELLE KKO 1991:183

Selluloosatehdas X Oy päästi vuosina 1978–1984 järveen jätevettä, jossa oli happea kuluttavaa orgaanista ainetta lupaehtoihin verrattuna noin kaksinkertainen määrä. Lupaehtojen ylitys vahingoitti järven kalakantaa ja aiheutti tuntuvaa haittaa laajalla vesialueella lukuisille ihmisille. Ympäristörikos tehtiin väärentämällä valvovalle viranomaiselle toimitetut kuormitusarvot lupaehtojen mukaisiksi. Lupaehtojen noudattaminen olisi pakottanut tehtaan rajoittamaan huomattavasti tuotantoaan tai tekemään kalliit puhdistusinvestoinnit.³⁴³

Yhtiön laborantti VN laati kuormitusanalyysien tuloksista kuukausittain ns. kokoomalistat. Ne hän toimitti laboratoriopäällikkö KM:lle, joka palautti listat, muutettuaan ensin arvot vastaamaan lupaehtoja. Laborantin kertoman mukaan KM perusteli muutoksia yhtäältä tehtaan käyttöhai-riöillä ja toisaalta sillä, että arvoja oli oikaistava taajaman yhdyskuntajätevesien aiheuttamalla virhetekijällä. Paikallista vesipiiriä harhautettiin myös laimentamalla jätevesien analyysinäytteitä puhtaalla vedellä.

Laborantti VN kertoi toimineensa aina laboratoriopäällikön antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Laboratorion esimiehille hän oli kertonut kokoomalistoihin tehdyistä muutoksista. He eivät VN:n mukaan kuitenkaan puuttuneet asiaan, koska laboratoriopäällikkö piti jätevesiasioissa määräysvallan itsellään.³⁴⁴ Kuulustelukertomus kuvasi rikokseen osalliseksi epäillyn laborantti VN:n asemaa seuraavasti: "Yrityksen ulkopuolisille hänellä ei ole ollut lupaa eikä velvollisuutta kertoa tai ilmiantaa työpaikkansa asioita."

Yhtiön toimitusjohtajana ja hallituksen jäsenenä toiminut ES oli diplomityönään tutkinut selluloosatehtaan jätevesiä. Hän oli siis alan asiantuntija. KKO:n mukaan ES oli jo loppukevällä 1978 saanut tietää laboratoriopäälliköltä, että tehtaan jätevesikuormitus oli sallittuja arvoja suurempi. Koulutuksensa ja ammattikokemuksensa perusteella ES oli oikeuden mielestä selvillä siitä, että "toteutuneilla tuotantomäärillä ja kyseessä olevalla tehtaalla käytössä olleella tuotantotekniikalla sallittu BHK7-arvo ylittyi, ellei toimeenpantu parannuksia kuormituksen vähentämiseksi." Oikeudelle esitetyn selvityksen mukaan jätevesien biokemiallisen hapenkulutuksen olennainen vähentäminen oli ollut teknisesti mahdollista, mutta se olisi aiheuttanut kustannuksia.

³⁴³ Yhtiö oli jo lupaehtojen ylitysten alkaessa talousvaikeuksissa. Sitä osoitti mm. se, että hallitus teki 13.2.1979 päätöksen, jolla yhtiö sai valtion myöntämille teollistamislainoille vuoden maksulykkäyksen. Seuraavana päivänä eli 14.2.1979 yhtiö maksoi ministerinä toimineen puoluejohtajan valitsijayhdistyksen tilille vaalirahaa. Keskusrikospoliisi tutki tapausta, josta oikeuskansleri sittemmin teki päätöksen, ettei ministeriä vastaan nosteta syytettä. Tukiessaan hallituksessa yhtiön valtionapuja ministeri ei ollut vaatinut vastapalveluja.

³⁴⁴ Laboratorioesimiehet VG ja MM myönsivät tienneensä analyysitulosten muuttamisesta. Heillä ei kuitenkaan mielestään ollut velvollisuutta ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

KKO katsoi, että toimitusjohtaja ES oli tahallaan pilannut järveä. Rikos oli etenkin siinä, että "hän on taloudellista kannattavuutta varten pitkään jatkanut tehtaan toimintaa, joka on ollut yleistä ja yksityistä etua varten annettujen lupaehtojen vastaista ja myös sekä odotettavilta että toteutuneilta vaikutuksiltaan tuntuva haitallista laajalla vesialueella lukuisille ihmisille". KM:n rikos oli varsinkin siinä, että "hän on olennaisesti myötävaikuttanut tähän laajalti haitalliseen toimintaan antamalla valvontaviranomaisille tehtaan jätevesikuormituksesta vääriä BHK-arvoja niin, että viranomaisten väliintulo on estynyt".

Toimitusjohtaja ES:n rangaistukseksi tuli neljä kuukautta vankeutta ja laboratoriopäällikkö KM:n rangaistukseksi 60 päivää vankeutta. Oikeuden mielestä rikos oli tekotavaltaan ja vaikutuksiltaan niin vakava, että yleinen lainkuuliaisuus vaati rangaistusten tuomitsemista ehdottomina.³⁴⁵ Rikoksen yhtiölle tuottama hyöty arvioitiin viideksi miljoonaksi markaksi, ja se tuomittiin menetetyksi valtiolle.³⁴⁶

Tapauksen arviointia

X Oy siis valvoi itse omine mittauksineen ja analyysineen jätevesipäästöjen BHK-kuormitusta. Mittaus- ja analyysimenetelmien tuli täyttää valvojan viranomaisen asettamat vaatimukset. Laboratoriopäällikkö, joka oli toimitusjohtajan mukaan määrätty yhtiössä ympäristövastuulliseksi toimihenkilöksi, toimitti vesipiirille kuormitusraportit kuukausittain ns. kokoomalistoina. Niiden perusteella laadituista vuosiraporteista vastasi yhtiön kehittämisspäällikkö. Kokonaisvastuu oli toimitusjohtajalla, joka koulutuksensa ja kokemuksensa takia koettiin yhtiössä myös jätevesikysymysten asiantuntijaksi.

Tehtaan ylimmän johdon asiantuntijuus näyttää olleen yksi tekijä, joka helpotti organisaation alemmalla tasolla olevia oikeuttamaan tekojaan. Esimerkiksi laboratoriopäällikkö KM saattoi yhdeksän kuukauden laboranttikoulutukseensa viitaten väittää toimineensa hyvässä uskossa esimiehensä määräysten ja ohjeiden mukaan. Jätevesistä diplomityönsä tehneellä toimitusjohtaja ES:llä oli laboratoriopäällikön mukaan arvostettu tieteellinen ja teoreettinen tietous.

³⁴⁵ Yhtiön hallituksen jäsenenä toiminut TP sai 50 päiväsakon eli 7 600 markan sakko-
rangaistuksen: hän sai tietää lupaehtojen ylityksistä vuonna 1983, mutta ei ryhtynyt toimenpiteisiin ylitysten lopettamiseksi. Laborantti VN ja eräät muut syyllisiksi epäillyt vapautettiin syytteistä.

³⁴⁶ Vesihallitus oli arvioinut rikoksella saadun hyödyn 12,6 miljoonaksi markaksi. X Oy:n mukaan bruttohyöty oli 8,9 miljoonaa markkaa. Yhtiö kuitenkin katsoi, ettei hyötynyt mitään jättämällä lupaehtojen noudattamisen vaatimat investoinnit tekemättä, sillä investointien myötä olisi saavutettu jopa em. bruttohyötyjä suuremmat polttoaine- ja kemikaalisäästöt. Vesioikeus katsoi, ettei se voinut antaa lausuntoa polttoaine- ja kemikaalisäästöistä eikä ottanut hyötyihin kantaa.

KM sanoi luottaneensa toimitusjohtajan teoriaan. Sen idea oli, että kun taajaman jätevedet johdetaan tehtaan jätevesien joukkoon heti tehtaan jätevesialtaalla, "saadaan jätevesiin lisättyä näiden tarvitsema ravinnelisyys, joka moninkertaistaa jätevesien biologisen aineksen hajoamisen".³⁴⁷ Laborantin näkökulmasta taas oli ehkä vaikea kiistää laboratoriopäällikön tekemien muutosten taustana olleen monimutkaisen kaavakertoimen oikeutusta.³⁴⁸

Jutun aineistosta voi nähdä, että toimitusjohtajan ja laboratoriopäällikön lisäksi ainakin laboratorioesimiehet ja laborantti tiesivät analyysitulosten muuttamisesta. Epäselvää sitä vastoin on, tiesivätkö he kaikki muuntelun tosiasiallisesta luonteesta: on mahdollista ajatella heidän pitäneen muuntamista oikeutettuna virhetekijöiden korjaamisena.³⁴⁹ Yhtiössä näyttää kuitenkin vallinneen rikostentekoa helpottava ja ilmitulon riskiä pienentävä kulttuuri, jonka mukaan toiselle kuuluviin tehtäviin ja velvollisuuksiin ei ole tapana puuttua.³⁵⁰ Työpaikan menetyksen uhkakin olosuhteissa, joissa ei ole toimivaa whistleblowers-lainsäädäntöä, vaikuttaa niin, ettei havaittuihin epäkohtiin ja väärinkäytöksiin ole helppo puuttua.³⁵¹

Rikostilanteen teki otolliseksi myös valvovan viranomaisen toiminta. Paikallinen vesipiiri omaksui valvottavaan nähden passiivisen roolin: uskottavien kontrollinäytteiden sijasta se näytti lähinnä vain luottaneen tarkkailuvelvollisen omiin raportteihin.³⁵² Kysymyksessä näyttää olleen myös ammattitaidon ongelma. Vesi- ja ympäristöhallituksen vuonna 1991 esittämän arvion mukaan tehtaan tuotanto oli ollut selvästi suurempi kuin koskaan

³⁴⁷ KM:n muutoksenhaku KKO:een 16.3.1989. Vesiviranomaiset väittivät teoriaa itselleen täysin tuntemattomaksi.

³⁴⁸ Laboratoriopäällikkö KM:n seuraajan kuulustelukertomuksesta käy ilmi, ettei KM suinkaan tehnyt kokoomalistoisiin muutoksia vain monimutkaista kaavaa käyttäen. Juttua tutkineiden viranomaisten käsitys monimutkaisesta kaavasta oli, että sen avulla toteutetut lupaehtojen ylitykset olisivat olleet tapahtuneisiin ylityksiin verrattuna mitättömiä.

³⁴⁹ Laborantti VN näyttää epäilleen muutosten oikeutusta. Näin voi päätellä siitä, että hän vastoin laboratoriopäällikön ohjeita säilytti alkuperäisiä muunneltuja kokoomalistoja, joista rikoslaboratorio sittemmin saattoi selvittää tehdyt muutokset.

³⁵⁰ Ainakin tiettyjen henkilöiden toimenkuviin oli kirjattu velvoitteita informoida ylempiä portaita organisaation alemmilta tasoilta tulleesta epäkohtapalautteesta. Esimerkiksi laboratoriopäällikön piti "huolehtia siloittamattoman palautteen edelleen viestinnästä esimiehelleen".

³⁵¹ Tässä suhteessa elinkeinoelämän strategia talousrikosten torjumiseksi ja näkemys työmarkkinarakenteiden muuttamisesta mm. irtisanomissuojaa heikentäen vaikuttaa ongelmalliselta ja korostaa tarvetta ns. whistleblowers-lainsäädännön aikaansaamiseksi. Talouselämän strategiasta lähemmin s. 270–272.

³⁵² Vesipiirin johtaja JM ja ylitarkastaja SY joutuivatkin virkavirheestä syytettyinä oikeuteen. Alioikeus hylkäsi vesipiirin johtajaa vastaan esitetyn syytteen ja hovioikeus ylitarkastajaan kohdistuvan syytteen, joten kumpaakaan ei tuomittu virkavirheestä.

aikaisemmin, mutta jätevesien käsittelytoimet olivat pysyneet lähes ennallaan.³⁵³ Paikallinen vesipiiri ei tästä osannut tehdä johtopäätöksiä eikä kiinnittänyt huomiota tuotannon ja jätevesien käsittelymenetelmien ristiriitaan. Johtopäätöksiä ei tehty myöskään niistä havainnoista, joiden mukaan kalakuolemia alkoi esiintyä jatkuvasti koko järven alueella jo vuodesta 1978 lähtien.³⁵⁴

Ehdotuksia

Kytetään luvanvaraisesti ympäristöä likaavien yritysten valvontaan niitä yksityisiä tahoja, joilla on yritykseen nähden vastakkaisia intressejä. X Oy:n tapauksessa rikoksen tekoa olisi voitu vaikeuttaa esimerkiksi niin, että luonnonsuojelun ja kalatalouden vapaaehtoisjärjestöille olisi taattu mahdollisuus vaikuttaa siihen, että jätevesistä olisi otettu yllätyksenä kontrollinäytteitä. Näiden tahojen mahdollisuuksia yllätystarkastusten käynnistämiseen voitaisiin lisätä. Myös valvovan viranomaisen tulisi lisätä rikosten ilmitulon riskejä tekemällä yllätystarkkailuja.

X Oy:n tapauksessa laborantti käytännössä hoiti julkista tehtävää ottaessaan ja analysoidessaan jätevesinäytteitä. Väärinkäytöksiä olisi voitu vaikeuttaa, jos laborantilla olisi ollut velvollisuus toimittaa kokoomalistaset sekä esimiehilleen että suoraan viranomaisille. Voitaisiin ajatella, että laborantti hoiti itse asiassa julkista tehtävää, joten olisi mahdollista edellyttää hänen informoivan viranomaisia virkavastuulla. Esimerkkitapauksessa velvollisuus olisi rajautunut tarkasti vain jätevesien analyysitulosten suoraan toimittamiseen valvovalle viranomaiselle.

X Oy:ssä olisi ympäristörikoksen ilmitulon riskejä voitu lisätä edellyttämällä, että viranomaiselle toimitettavat kuormitusraportit käsitellään yhtiön hallituksessa ja että valvova viranomainen saa raportin mukana pöytäkirjanotteen, josta käy ilmi, ketkä hallituksen jäsenet ovat ottaneet osaa asian käsittelyyn. Näin vastuuseen ja mahdollisen korvausuhan eteen voitaisiin asettaa useampia sellaisia henkilöitä, joilla on vaikutusvaltaa yrityksen asioiden järjestämiseen. Tämä lisäisi painetta huolehtia, että asiat hoidetaan lainmukaisesti.

Valvontaviranomaisten henkilöstöä voitaisiin kierrättää niin, että vähennetään ns. capture-ilmion riskiä. X Oy:n tapauksessa olisi ilmitulon riskiä voitu lisätä myös niin, että valvovaksi viranomaiseksi olisi välillä vaihtunut toinen vesipiiri. Toisin sanoen valvottavia voitaisiin tällä tavalla kierrättää capture-ilmion torjumiseksi.

³⁵³ Jutun aineistossa esitetyt tiedot tehtaan tuotantomääristä ovat tosin ristiriitaisia. Vesi- ja ympäristöhallituksen mukaan tuotanto oli vuosina 1978–1984 noin 47 000 tonnia vuodessa. Toimitusjohtaja ES:n tietojen mukaan tuotanto oli tuona aikana keskimäärin 40 000 tonnia vuodessa.

³⁵⁴ Vesi- ja ympäristöhallitus, lausunto 7.1.1991.

Rikoshyötyihin voitaisiin vaikuttaa rikostorjuntaa edistäen niin, että kaikilta ympäristörikoksiin ja muihin talousrikoksiin syyllistyneiltä perittäisiin nimenomaista rikosentorjuntamaksua. Toisin sanoen edellytettäisiin, että rikoksiin syyllistyneet rahoittavat rikosten torjuntaa. X Oy:n tapauksessa tämä olisi merkinnyt sitä, että "valtiolle menetetyksi tuomittu hyöty" (5 milj. mk) olisi osoitettu suoraan rikosten torjunnan rahoittamiseen: tutkimuksiin, torjuntaprojekteihin jne ympäristörikosten torjumiseksi. Osa rahoista voitaisiin käyttää tuomioita koskevien ilmoitusten julkaisemiseen. Lupaehtoja jatkuvasti noudattavia yrityksiä voitaisiin toisaalta palkita avustuksia ja korkotukia myöntämällä ja lisätä näin kannustimia säännösten noudattamiseen.³⁵⁵

³⁵⁵ Esim. Jan Georg Christophersen ("Alternative ways of controlling environmental crime", *Scandinavian Criminal Policy and Criminology* 1986–90, 1990, 30–37) on esittänyt yhtenä myönteisenä mahdollisuutena, että yritys voisi saada verojen tai maksujen palautuksia tietyltä ajanjaksolta, jonka aikana se ei ole syyllistynyt ympäristörikkomuksiin. Tuotteisiin liittyvät verot ja maksut taas voitaisiin asettaa tasolle, jolla yritys joutuisi koko ajan sopeuttamaan tuotantonsa ja jätteidensä puhdistamisen kannattavuusarvioiden perusteella. Jos jätteiden puhdistuksen vaatimat kustannukset olisivat korkeampia kuin määrätyt maksut ja verot, yrityksen olisi pakko vähentää tuotantoaan. Yksi tapa torjua ympäristörikoksia voisi Christophersenin mielestä olla se, että yrityksen hallitukseen kuuluisi julkisesti nimetty ympäristöedustaja. Mediajulkisuuden tietoinen käyttö voisi myös kehittyä tärkeäksi keinoksi ympäristörikosten torjunnassa.

KIRJANPITORIKOS KKO 1992:194

TH, AK ja myöhemmin EV pyörittivät alkuvuonna 1982 ostamaansa yritystä vuoden 1986 alun konkurssiin asti ilman kirjanpitoa, tilinpäätöksiä tai tilintarkastuksia.³⁵⁶ Jo ostohetkellä heidän yrityksensä JI Oy oli tappiollinen, vakavaraisuus heikko ja maksuvalmius välttävä tai heikko. Tämä ilmeni yhtiön historian ainoasta tilinpäätöksestä, jo ennen omistajavaihdosta tehdystä. Konkurssipesän sittemmin tekemä tutkimuspyyntö paikkakunnan nimismiehelle luonnehti yhtiön kaupankäyntiä mm. Ruotsista runsaaksi.³⁵⁷ Maahantuotu tavara oli sitten tutkimuspyynnön mukaan myyty "epämääräisillä kaupoilla" Suomessa.

Konkurssipesän väliaikainen pesänhoitaja arvioi myöhemmin osittain tehdyn kirjanpidon ja erillisten tositteiden mukaan yhtiön koko toiminta-ajan liikevaihdon 11,6 miljoonaksi markaksi. Käytettävissä olleiden ostotositteiden mukaan yhtiön nimissä oli ostettu vaihto-omaisuutta 2,8 miljoonan markan edestä, mutta vastaavia myyntitositteita löytyi vain 720 000 markan edestä.³⁵⁸

Yritys oli konkurssikypsä jo vuoden 1982 lopussa. Liiketoimintaa kuitenkin jatkettiin. Yhtiön omaisuutta myytiin suhteettoman alhaiseen hintaan. Kirjanpidon laiminlyönti mahdollisti osaltaan toiminnan.³⁵⁹

JI Oy toimi kotipaikkanaan useat eri kunnat. Se kuului samojen omistajien yritysyryppääseen, jossa oli ainakin seitsemän osakeyhtiötä ja yksi kommandiittiyhtiö. Tilintarkastajiksi yhtiökokouksessa omistajavaihdoksen jälkeen valitut eivät hoitaneet tehtäviään. Yksi heistä, pankinjohtaja HS, ilmoitti kaksi vuotta valinnan jälkeen todenneensa, että hänellä ei ole ollut käytännön mahdollisuutta saada yhtiöstä ja sen toiminnasta siinä määrin tietoja, että tilintarkastajan tehtävän hoitaminen asianmukaisesti olisi ollut mahdollista. Vapautusta tehtävästä hän ei kuitenkaan saanut kahteen vuo-

³⁵⁶ TH ja AK ostivat yrityksen maaliskuussa 1982. EV osti yhtiön osakekannan vuoden lopulla maksamalla AK:lle tämän osuudesta yhden markan ja TH:lle 7 500 markan edestä puutavaraa.

³⁵⁷ Vuonna 1981 yritys toi esimerkiksi moottoripurjehtijoiden muotteja ja seuraavan vuoden lopulla suurehkot määrät lentokoneiden osia ja teknillisiä laitteita.

³⁵⁸ Oikeus totesi myöhemmin mm., että TH "...oli yhtiön jouduttua sellaiseen häviötilaan, että hänen olisi pitänyt käsittää se kykenemättömäksi täyttämään sitoumuksensa, myynyt tavaraa ostohintaan nähden suhteettoman alhaisella hinnalla ja osaksi siten, ettei kauppahinta tullut yhtiön hyväksi. Menettelystä oli yhtiölle aiheutunut vahinkoa."

³⁵⁹ Oikeuden mukaan: "... TH:n vastuulle jääneet yhtiön kirjanpidon toimittaminen edellä kerrotuin tavoin kirjanpitolain ja hyvän kirjanpitotavan vastaisesti sekä vuoden 1982 jälkeen kirjanpidon laiminlyöminen kokonaan olivat olennaisesti vaikeuttaneet oikean kuvan saamista yhtiön taloudellisesta asemasta ja olleet omiaan vaikeuttamaan pesänselvitystä. Yhtiö oli ollut konkurssikypsä jo vuoden 1982 lopussa. TH:n oli yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja yhtiön liiketoimintaan osallistuneena täytynyt olla tietoinen tästä. Yhtiön kirjanpidon laiminlyöminen oli eräiltä osin antanut TH:lle mahdollisuuden nostaa yhtiöstä varoja itselleen."

teen, koska varsinaista yhtiökokousta ei pidetty. Toinen tilintarkastaja KT taas ilmoitti nopeasti käsin kirjoitetulla lappusella 22.6.1983:

1. Viimeisin tilinpäätös on viimeistelemättä, koska tarvittavia inventaariluetteloita ei ole käytettävissä.
2. Samaten puuttuu kirjanpidosta joitakin myyntitositteita. Traktorit yms.
3. JI Oy:n ja JH Oy:n väliset kassatositteet ovat puutteelliset ja niistä ei maksun tarkoitus selviä. Asia johon on kiinnitetty huomiota ja pyydetty korjausta. Turhaan!
4. Minusta yritys on ajettu selvitystilapisteeseen ja hallituksen olisi syytä harkita sen asettamista suoritustilaan.

Yrityksen aikaisempi omistaja taas kiirehti syksyllä 1983 kaupparekisteristä muutositilailmoitusta, joka osoittaisi, ettei hänellä ole mitään osuutta yhtiön asioihin, sillä yhtiössä oli ilmennyt epäselvyyksiä. Ne tulivat kuitenkin rikosasian esille vasta lähes kolme vuotta myöhemmin konkurssipesän tehtyä rikositilailmoituksen.

Verottaja lähetti vuosien varrella useaan otteeseen kaupparekisteri-ilmoituksista saatuihin osoitteisiin ennakkoveron selvityslomakkeita ja kehotuksia veroilmoituksen antamiseksi. Tiedusteluihin ei vastattu, ja saantitodistukset palautuivat ilmoituksin "tuntematon". Arvioverotustakaan ei toimitettu. Yrityksen konkurssissa verottaja sittemmin haki 16,4 miljoonan markan saatavia.

Yrityksen vastuuhenkilöt tuomittiin velallisen rikoksista ja kirjanpitorikoksista. EV tuomittiin neljäksi kuukaudeksi vankeuteen petollisena ja epärehellisenä velallisenä tehdystä konkurssirikoksesta. Kihlakunnanoikeus tuomitsi TH:n vankeuteen yksinteoin petollisena ja huolimattomana velallisenä tehdystä konkurssirikoksesta. Oikeuden mielestä TH oli koko yrityksen hallituksen puheenjohtaja- ja varajäsenenä syyllistynyt kirjanpitorikokseen, joka sisältyi mainittuun konkurssirikokseen.

Hovioikeus katsoi, että TH ei ollut syyllistynyt huolimattomana velallisenä tehtyyn konkurssirikokseen, ja kirjanpitorikokseenkin vain puolentoista vuoden ajan, jolloin hän oli yhtiön hallituksen puheenjohtajana vastuussa kirjanpidon laiminlyömisestä.

Korkein oikeus tuomitsi lopulta TH:n vain kirjanpitorikoksesta 75 päiväksi vankeuteen, koska konkurssirikoksia koskeva lainsäädäntö oli jutun esilläolonaikana muuttunut. Uusien säännösten mukaan pelkästään kirjanpidon puutteellisuutta tai virheellisyyttä ei ole luettava syyksi velallisen rikoksena siinäkään tapauksessa, että velallinen on joutunut konkurssitilaan, vaan tällainen menettely tulee arvosteltavaksi kirjanpitorikoksena. Rikoksen tekohetkellä voimassa olleen lain soveltaminen olisi johtanut ankarampaan lopputulokseen kuin uusi laki, joten TH:ta ei voitu tuomita rikoksen tekohetkellä voimassa olleen lain perusteella.

Tapauksen arviointia

Kyseessä on usean yhtiön avulla pyöritetty liiketoiminta, jota ei ollut aikomuskaan hoitaa asiallisesti. Yrityksryppään muut yritykset toimivat samaan tapaan konkursseihin asti, konkurssit raukesivat varojen puutteessa.³⁶⁰

Huomattavaa on verottajan vähäinen aktiivisuus yritysten liiketoiminnan valvonnassa. Tilintarkastajien toiminnan näennäisyydestä ja tilinpäätösten puuttumisesta huolimatta yritykset saattoivat toimia useita vuosia. Samoin kaupparekisteri oli passiivinen: sillä oli tieto omistajavaihdoksista, muutositmoitusten laiminlyönnistä ja yrityksessä tapahtuneista epäselvyyksistä, mutta mihinkään ei ryhdytty asian johdosta.

Ehdotuksia

Yrityksellä on oltava todellinen tilintarkastaja, joka myös on vastuussa toimistaan.

Tilinpäätöksen ja veroilmoituksen laiminlyönnistä on määrättävä yrityksen liikevaihtoon suhteutettu virhemaksu, joka peritään vastuuhenkilöiltä yrityksen ollessa varaton. Mikäli tämä ei toimi, yritys on välittömästi pantava selvitystilaan.

Yritystoiminnan jatkuminen ilman tilintarkastusta, tilinpäätöksiä ja veroilmoituksia on estettävä. Yksi mahdollisuus on ly-tunnuksen tekeminen yritystoiminnan perusvälineeksi, jota ilman esimerkiksi rahaliikenne ei ole mahdollinen.

Osakas on pantava henkilökohtaiseen vastuuseen tapauksessa, jossa yhtiötä käytetään rikollisesti ilman kirjanpitoa, tilintarkastusta ym.

Kaupparekisteritietojen oikeellisuuden ja ajanmukaisuuden varmistaminen on tehtävä helpoksi, ja liikekumppanit on velvoitettava tietojen tarkistamiseen.

VELALLISEN RIKOS KKO 1995:64

1970-luvun puolivälissä perustettu metallialan sorvaamo- ja koneliike J Oy oli perheyritys.

Hallituksen jäseninä olivat MJ sekä hänen vaimonsa SJ ja poikansa TJ. 1980-luvun puolivälistä alkaen, varsinkin vuonna 1986 tehtyjen koneinvestointien jälkeen, yrityksellä meni huonosti. Vieraan pääoman osuus kasvoi liikevaihtoa suuremmaksi. Yhtiön maksuvalmius oli huono, ja myyntikate heikkeni 1980-loppua kohti mentäessä.

Vuoden 1988 marraskuussa yhtiön omistajat, MJ ja SJ myivät J Oy:n koko osakekannan perustamalleen MS Oy:lle, jonka omistajia ja hallituksen jäseniä he itse olivat. Vuoden 1991 alussa J Oy hakeutui konkurssiin.

Lääninverovirasto teki konkurssin jälkiselvittelyjen yhteydessä poliisille ilmoituksen epäilystä rikoksesta: ennakonpidätykset ja työnantajan sosiaali-

³⁶⁰ JI Oy:n konkurssipesän toimitsijamies Veikko Alho, haastattelu 10.2.1997.

turvamaksut oli laiminlyöty konkurssia edeltäneeltä vuodelta.³⁶¹ Samalla epäiltiin velallisen rikosta: ilmeni, että MJ oli vannonut pesäluettelon oikeaksi, vaikka siitä puuttui yli miljoona markkaa osakaslainasaamisia häneltä, hänen vaimoltaan ja heidän toiselta yhtiöltään.

Konkurssihallinnon toimeksiannosta suoritettussa erikoistilintarkastuksessa oli paljastunut, että yhtiöstä oli useiden vuosien ajan ennen konkurssia nostettu huomattavia osakaslainoja. Vuosi ennen konkurssia lainat lisääntyivät 123 000 markalla ja ylittivät jo miljoonan markan rajan. Lisäksi yhtiön kassasta oli tositteettomasti käytetty vajaan 80 000 markan suuruiset kassavarat. Näin ollen yhtiö ei lääninveroviraston mielestä ollut RL 29:4 tarkoittamalla tavalla maksukyvytön, vaan osakaslainoja oli käytetty hyötymistarkoituksessa muuhun tarkoitukseen kuin lakisääteisten työnantajamaksujen maksamiseen. Osakaslainasaamisia ei ilmoitettu pesäluettelossa, vaikka niiden lyhennyksistä ei ollut dokumentteja kirjanpitoaineistossa.

Yli miljoonan markan lainasaamiset olivat syntyneet, kun SJ ja MJ käyttivät yhtiön varoja omiin yksityisiin menoihinsa. Vuonna 1988 lainasaamiset väliaikaisesti vähenivät yrityskaupan takia, jossa SJ ja MJ myivät omistamansa J Oy:n koko osakekannan omistamalleen MS Oy:lle 1,1 miljoonan markan kauppahinnalla. MS Oy oli siis JM:n emoyhtiö. Yrityskauppa rahoitettiin täysin vieraalla pääomalla. Erikoistilintarkastuksen tarkastuskertomuksessa arveltiin, että yrityskaupalla pyrittiin poistamaan MJ:n ja SJ:n osakeyhtiölain vastaiset osakslainat.

J Oy:n osakepääoma oli 30 000 markkaa. Vapaa oma pääoma oli negatiivinen 1980-luvun puolivälistä asti. Oman pääoman vajausta katettiin korottamalla kolme kertaa yhtiön omistaman kiinteistön arvoa. Näin yhtiön virallisissa tilinpäätöksissä siis esitettiin, että yhtiön omistaman kiinteistön arvonnousu kattaa oman pääoman vajauksen.

Konkurssia edeltäneen vuoden 1990 tulos oli tappiollinen, varoissa ja veloissa ei ollut olennaisia muutoksia. Vuoden 1991 toiminta käsitti vain reilun kuukauden.

Oikeudessa pohdittiin myöhemmin lähinnä sitä, oliko MJ tietoisesti hyötymistarkoituksessa salannut yli miljoonan markan lainasaamiset pesäluettelosta. Itse hän väitti olleensa asiasta tietämätön: pesäluettelon laatijalla oli ollut käytettävissään kirjanpitoaineisto, josta lainojen olisi tullut ilmetä. Konkursisitalanne oli syytetyn mukaan hänelle ainutkertainen kokemus, joten hän ei ollut selvillä menettelyistä ja toimintatavoista.

Syyttäjän mielestä lainojen määrä suhteessa ilmoitettuihin varoihin oli niin suuri, että velallisen oli täytynyt olla tietoinen pesäluettelon virheellisyydestä, varsinkin kun osakslainat olivat olleet konkurssiyhtiön saamia vastaaja MJ:lta, hänen vaimoltaan ja heidän yhtiöltään.

³⁶¹ Näistä epäillyistä rikoksista tehtiin myöhemmin syyttämättäjäättämisspätös niiden jo vanhennuttua.

Kihlakunnanoikeus tuomitsi MJ:n törkeästä velallisen petoksesta vankeuteen. Hovioikeus jätti kihlakunnan oikeuden tuomion pysyväksi. Hovioikeuden mukaan oli epäilyn ulkopuolella, että ilmoittamatta jätettyjen varojen suuruus huomioon ottaen MJ ei olisi ollut tietoinen valalla vahvistamansa pesäluettelon virheellisyydestä.

Korkein oikeus tuomitsi MJ:n lievemmin velallisen petoksesta, koska teko ei kokonaisuutena arvostellen ollut törkeä. Perusteluissa viitattiin siihen, että pesänhoitajalla oli käytettävissään yhtiön kirjanpitomateriaali, josta kyseiset saamiset ilmenivät.³⁶²

Tapauksen arviointia

Esimerkki kuvaa eräitä konkurssipesän selvittämisen ongelmia. Pesäluettelon oikeellisuuden arviointi voi olla monesta syystä epävarmalla pohjalla. Tapaus paljastaa myös aukon osakkaiden yhtiöltä ottamien lainojen valvonnassa. Tilintarkastajat ja verottaja eivät puuttuneet osakaslainoihin, vaikka ne olivat huomattavia ja kasvoivat vuodesta toiseen. Myöskään yrityskauppoihin ei puututtu, vaikka niillä ilmeisesti pyrittiin poistamaan osakeyhtiölain vastaisia osakaslainoja. Samoin osakeyhtiön kiinteistön arvonnousua oli hyvin vapaasti käytetty tilinpäätöksissä kattamaan oman pääoman vajausta. Verottaja näyttää toimineen hitaasti: konkurssia edeltäneen vuoden ennakonpidätykset ja sosiaaliturvamaksut jäivät maksamatta, mutta verottaja puuttui asiaan vasta sitten kun syyteoikeus oli jo ehtinyt vanhentua.

Ehdotuksia

Pesäluettelon vahvistaminen tulee varmistaa siten, että sen oikeaksi vannomiseen osallistuu koko hallitus.

Tilintarkastajan on oltava auktorisoitu ja tilintarkastajalla on oltava selkeä vastuu toimistaan.

Arvion esimerkiksi kiinteistön arvonnoususta on perustuttava auktorisoidun arvioitsijan selvitykseen.

³⁶² KKO viittasi konkurssisäännön 15 §:ään, jonka nojalla konkurssivelallisen on velkojainkuulustelussa ilmoitettava pesän varat ja velat ja valalla vahvistettava pesäluettelo oikeaksi. Konkurssisäännön 18 §:n nojalla mainitun velvollisuuden täyttämiseksi niskoiteleva velallinen voidaan tuomita vankeuteen. Nämä säännökset osoittavat KKO:n mukaan, että juuri vahvistamalla pesäluettelon oikeaksi velallinen antaa oikeudelle sellaisen ilmoituksen konkurssipesän varallisuudesta, jonka oikeellisuudesta hän vastaa. Se, että luettelosta pois jätetyt pesän saamiset ilmenevät kirjanpidosta, ei muuta sitä tosiasiaa, että velallinen on tahallaan valalla vahvistanut pesän varojen olevan todellista vähäisemmät eli salannut osan pesän varoista. Alemmat oikeudet katsoivat menettelyn tässä tapauksessa täyttävän törkeän velallisen petoksen tunnusmerkistön. Syytetyn kertoman mukaan pesänhoitajalla oli käytettävissään yhtiön kirjanpitomateriaali, josta ilmenivät myös puheena olleet saamiset. Tästä syystä KKO katsoi, ettei ko. velallisen petos ollut tekoa kokonaisuutena arvostellen törkeä.

LAHJUKSEN ANTAMINEN – LAHJUSRIKKOMUS KKO 1996:67

Kaupunki perusti vuoden 1991 alkupuolella työryhmän valmistelemaan hyppyrimäen muovitusurakkaa. Työryhmän jäseniksi nimettiin teknisen viraston tilapalvelun projektipäällikkö KL, saman viraston tilapalvelun rakennusarkkitehti RL sekä liikuntatoimenjohtaja PT. Saadakseen muovittamisessa tarvittavia tietoja projektipäällikkö ja rakennusarkkitehti kääntyivät syksyllä 1991 L Oy:n urheilu- ja muovituotelinjasta vastanneen tuotepäällikkö MK:n puoleen. Projektipäällikkö KL pistäytyi myös Italiassa tutustumaan L-yhtiön siellä tekemään muovimäkeen.

Projektipäällikkö, rakennusarkkitehti ja liikuntatoimenjohtaja tekivät myöhemmin syksyllä 1991 muovitushankkeen valmisteluun liittyneet tutustumismatkat Vuokattiin ja Osloon. L Oy:n tuotepäällikkö MK ei ollut matkoilla isäntänä, mutta kustansi silti virkamiehille yhteensä noin 4 700 markan arvoiset ravintolatarjoilut. Tarjoilut ajoituivat osaksi yöaikaan ja sisälsivät myös alkoholia.³⁶³

Tammikuussa 1992 teknisen viraston tilapalvelu laati urakasta tarjouspyynnöt ja osoitti ne L Oy:lle ja S Oy:lle. Muovitusten tarjoajia olisi löytynyt myös Saksasta, mutta ulkomaisia tarjouksia ei pyydetty: ulkomaisten yhtiöiden muovitukset eivät hankkeen valmistelijoiden mielestä vastanneet laadultaan kotimaisia. Tarjoukset tuli toimittaa 17.2.1992 mennessä. Urakkatarjousten avaustilaisuus pidettiin tuona määräpäivänä teknisen viraston tilapalvelun tiloissa. Mukana olivat projektipäällikkö KL ja rakennusarkkitehti RL sekä kolmas teknisen viraston työntekijä, joka laati pöytäkirjan.³⁶⁴

S Oy:n tarjous oli halvempi. Teknisen lautakunnan mukaan tarjousten vertailu paljasti, että L Oy:n tarjouksesta puuttui eräitä yksikköhintoja sekä pohjatöiden erillishinta. Siksi L Oy:ltä piti vielä pyytää tarkistettu tarjous, ja tässä yhteydessä päätettiin pyytää uusi tarjous myös S Oy:ltä. Projektipäällikkö KL pyysi uudet tarjoukset niin, että ne tuli jättää viimeistään 13.3.1992.

³⁶³ Tilaisuudet ja tarjoilujen määrät olivat sinänsä koko oikeusprosessin aikana riidattomat, mutta tulkinnot esimerkiksi alkoholitarjoilun osuudesta poikkesivat toisistaan. Alioikeus tulkitsi alkoholitarjoilun osuuden huomattavaksi, mutta hovioikeus ei pitänyt sitä merkittävänä. Korkein oikeus ei alkoholitarjoilun osuutta sinänsä arvioinut.

³⁶⁴ Pöytäkirja oli laadittu erityiselle lomakkeelle, jossa oli oma paikkansa myös kaupungin tilintarkastustoimiston edustajan allekirjoitukselle. Sellaista ei pöytäkirjassa kuitenkaan ollut. Tilintarkastustoimistosta 10.2.1997 saadun tiedon mukaan hyvin kauan sitten oli olemassa käytäntö, jonka mukaan toimiston edustaja oli tarjousten avaustilaisuudessa mukana. Tilaisuuksien suuren määrän vuoksi käytännöstä kuitenkin luovuttiin. Avaustilaisuuksien pöytäkirjat tilintarkastustoimisto edelleenkin saa. Tarjousten avaustilaisuudet eivät ole avoimia, joten esimerkiksi tarjoajien edustajat eivät ole tilaisuuksissa mukana.

Helmikuun lopussa L Oy:n tuotepäällikkö kestitti teknisen viraston projektipäällikköä ja liikuntatoimenjohtajaa paikallisessa ravintolassa 160 markan arvosta. Maaliskuun ensimmäisenä päivänä L Oy:n tuotepäällikön ravintolatarjoilua nautti projektipäällikkö puolisoineen 657 markan arvosta.³⁶⁵

Maaliskuun 13. päivänä todettiin, että S Oy:n tarjous noin miljoonan markan muovitusurakasta oli edelleen halvempi kuin L Oy:n tarjous. Pari viikkoa myöhemmin tekninen lautakunta päätti antaa urakan kuitenkin L Oy:lle. Asian valmisteli kokoukselle projektipäällikkö KL. Rakennusarkkitehti RL ja liikuntatoimenjohtaja PT olivat kokouksessa myös selostamassa asiaa.

Korkein oikeus tuomitsi lopulta L Oy:n tuotepäällikön lahjuksen antamisesta kuuteenkymmeneen päiväsakkoon eli maksamaan sakkoa 9 000 markkaa. Projektipäällikön rangaistus lahjusrikkomuksesta oli neljäkymmentä päiväsakkoa eli 7 200 markkaa. Rakennusarkkitehti ja liikuntatoimenjohtaja tuomittiin kolmeenkymmeneen päiväsakkoon eli maksamaan sakkoa 3 900 markkaa ja 4 200 markkaa. L Oy:n tuotepäällikkö tuomittiin lisäksi menettämään valtiolle lahjuksien arvon eli 5 522 markkaa, minkä maksamiseen lahjusten vastaanottajien tuli yhteisvastuullisesti tietyssä suhteessa osallistua.³⁶⁶

Tapauksen arviointia

Kaupungin virkamiehillä oli hankkeen valmistelussa melko paljon itsenäistä harkintavaltaa. Monien korruptiotutkijoiden mukaan yksi korruption kasvu-

³⁶⁵ L Oy:n tuotepäällikkö tarjosi muovitusurakkaa valmistelleen työryhmän jäsenille 336 markan arvoisen ravintolalounaan näiden 5.3.1992 tekemän tehdasvierailun aikana. Korkein oikeus katsoi, että tämä oli tavanomainen lounastarjoilu, joka ei ollut omiaan vaikuttamaan virkamiesten toimintaan heidän palvelussuhteessaan tai heikentämään luottamusta heidän toimintansa tasapuolisuuteen. Jutun asiakirjoista käy ilmi, että tämän tyyppistä tarjoilua antoi työryhmän jäsenille myös L Oy:n kilpailija S Oy.

³⁶⁶ Projektipäällikkö KL:n rangaistus oli muita työryhmän jäseniä ankarampi, koska oikeus piti hänen menettelyään moitittavampana, kun otettiin huomioon projektipäällikön asema asian valmistelussa ja vastaanotettujen tarjoilujen määrä. KKO:n mukaan ravintolatarjoiluja vastaanottaneet työryhmän jäsenet olivat olleet avainasemassa, kun ratkaistiin muovitusurakan kohtaloa. Tarjoilut olivat tapahtuneet osittain tilanteissa, jotka liittyivät hankkeen valmisteluun ja osaksi vaiheessa, jolloin kilpailevat tarjoukset oli jo jätetty kaupungille. Oikeuden mukaan tilanne "on siten ollut erityisen arka nimenomaan koskien sitä luottamusta, mitä voitiin olettaa kilpailevan yrityksen taholta tunnettavan viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen asiassa". Vuokattiin ja Osloon tehdyillä matkoilla tuotepäällikkö ei ollut isäntänä tai muutenkaan sellaisessa asemassa, että tavanomainen kohteliaisuus olisi vaatinut häntä tarjoamaan virkamiehille ravintolapalveluja. Ruoat juomineen eivät KKO:n mukaan myöskään olleet kustannuksiltaan niin vähäisiä, että sellaisten tarjoaminen olisi matkaseuralaisten kesken tavanomaista. Oikeuden mielestä tuotepäällikkö tiesi, ettei kysymys ollut enää tavanomaisesta vieraanvaraisuudesta, vaan että tarjoilut olivat omiaan vaikuttamaan virkamiehiin näiden palvelussuhteessa. Samoista syistä virkamiehet tiesivät, että tarjoilut olivat omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

alustoista on juuri virkamiesten ja poliitikkojen eli "myyjien" vapaa harkintavalta.³⁶⁷

Tässä tapauksessa virkamiehet näyttivät voineen ratkaista mm. sen, miltä yrityksiltä pyydettiin tarjoukset ja millaisin tarjouspyynnöin. He saattoivat myös valmistella projektia ilman esimiestensä puuttumista asiaan niin, että konsultointiin osallistui vain toinen tarjoaja. Tämä käy ilmi projektipäällikön lähimmän esimiehen eli teknisen viraston tilapalvelun johtajan kertomuksesta esitutkinnassa. Johtaja vakuutti, ettei häneen asian käsittelyn aikana otettu yhteyttä eikä esimerkiksi kysytty kantaa uuteen tarjouspyyntöön eli ns. tinkimiskierrokseen. Kertomansa mukaan hän ei tiennyt, miksi tällainen toinen kierros järjestettiin. Käsityksenään hän kuitenkin sanoi, että projektiryhmällä oli kaupungin hankintasäännön mukaan valtuudet pyytää ainakin täsmennettyjä tarjouksia. Teknisen viraston päällikkökin oli kertomansa mukaan täysin sivussa asian valmistelusta eikä ottanut kantaa toiseen tarjouskierrokseen.

Myös lahjuksia antaneella L Oy:n tuotepäälliköllä näytti olleen melko paljon vapaata harkintavaltaa. Hän kertoi kuulusteluissa, että oli päättänyt itse kaikista urakkatarjoussummista ja muista tarjouksiin liittyvistä asioista. Yrityksen toimitusjohtaja sai tietää niistä vasta useiden kuukausien kuluttua, tuotepäällikkö MK väitti. Jossain palaverissa toimitusjohtaja kuitenkin saattoi MK:n mukaan olla lähinnä muodollisesti mukana.³⁶⁸

Toinen korruptiolle altistava piirre tässä tapauksessa (kuten yleensäkin julkisissa hankinnoissa ja urakoissa) on menettelytapojen ja päätöksenteon vähäinen läpinäkyvyys. Esimerkiksi tarjoukset avattiin tilaisuudessa, jossa oli mukana vain teknisen viraston henkilöitä.

Meillä omaksutun ajattelun mukaisesti julkisten hankintojen valmistelijat voivat pitää tarjoustiedot salaisina siihen asti, kunnes päätös asiasta on

³⁶⁷ Professori Robert Klitgaardin mukaan vapaa harkintavalta on yksi osa korruption kaavaa: "Teoria opettaa meille, että korruptio noudattaa karkeasti tiettyä kaavaa: monopoli plus vapaa harkintavalta miinus tilivelvollisuus on yhtä kuin korruptio." Harkintavalta tarkoittaa, että "virkamiehellä on oikeus myöntää, kieltää ja määrittää ilman selkeitä linjoja, jotka rajoittaisivat hänen päätöksentekoaan" (Unesco kuriiri 6/96, 28). Lahjuksen ottamisesta sakkorangaistukseen tuomitulla opetusministeriön ylijohtajalla esimerkiksi oli runsaasti vapaata harkintavaltaa. Korkeimman oikeuden tuomiosta (nro 1104, 19.3.1997) käy ilmi, että ylijohtaja myönsi vuosina 1992–93 yhteensä 210 000 markan harkinnanvaraiset valtionavustukset Suomen Palloliitolle, joka kutsui ylijohtajan lahjusmatkoille nimenomaan tämän virka-aseman ja siihen liittyvien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että järjestö ei ollut kustantanut ministeriön muiden virkamiesten matkoja erilaisiin urheilutapahtumiin. Lahjusmatkat kustantaneen Palloliiton osalta juttu on edelleen syyteharkinnassa Helsingin kaupunginviskaalin virastossa.

³⁶⁸ John Braithwaiten mukaan (Crime, shame and reintegration, 1989, 146) monet yhtiöt ovat tietoisesti omaksuneet politiikan, jonka mukaan toimitusjohtajaa suojellaan laittomuuksista tietämisen häpeältä. Toisaalta monien organisaatioiden kulttuuria luonnehtivat johtajan odotukset, joita kuvaa seuraava toteamus: "Tehkää se, mutta älkää kertoko minulle, miten sen teette."

tehty.³⁶⁹ Tämä mahdollistaa ns. tinkimiskierrokset ja poliittisten päättäjien väittämät edulliset hankinnat julkiselle sektorille. Samalla menettely kuitenkin luo esimerkiksi Transparency International -järjestön mukaan kasvualustaa korruptiolle. TI korostaakin julkisia hankintoja koskevissa analyyseissaan yhtenä läpinäkyvyyden ja rehellisyyden avainasiana kaikille tarjoajille avoimia tarjousten avaustilaisuuksia. Tällaiset tilaisuudet, joissa kaikki saavat tietää, ketkä ovat tarjouksen jättäneet ja millaisin hinnoin, vähentävät TI:n mukaan manipulointien riskiä.³⁷⁰

Kolmas korruptiolle altistava tekijä liittyy täsmällisten ja yksiselitteisten eettisten koodien puuttumiseen. Niiden tarve lienee nykyoloissa yhä suurempi, kun julkinen ja yksityinen sektori kietoutuvat yhä laajempaan ja tiiviimpään vuorovaikutukseen. Paineet yksityisen liike-elämän normien omaksumiseen myös julkisissa tehtävissä kasvavat. Muovitusurakkajutussa näitä paineita kuvasti L Oy:n tuotepäällikön näkemys, jonka mukaan virkamiehille kustannetut ravintolatarjoilut kuuluivat normaaliin nykypäivän liiketoiminnan vieraanvaraisuuteen: "Jos julkisyhteisöjen, esimerkiksi kaupunkien ja kuntien, asioiden valmistelijoilta kielletään suuri osa kaikesta normaaliin kaupantekoon liittyvästä kanssakäymisestä, se asettaa kaupungit ja kunnat huonompaan asemaan ja kaupankäyminen käy myös toiselle osapuolelle hankalaksi, koska normaaleja hyviä kaupankäyntitapoja ei voitaisikaan käyttää."³⁷¹

³⁶⁹ Hankintojen ja urakoiden valmistelijat voivat kunnissa nojata menettelynsä esimerkiksi Kuntaliiton auktoriteettiin. Kuntaliiton tulkinta (Lakiasiaain tiedote 1/1996) säännöksistä on yksiselitteinen: "Tehdyt tarjoukset eivät ole julkisia ennen päätöksen tekemistä. Niistä ei ole oikeutta antaa tietoja."

³⁷⁰ The TI Source Book, 1996, 80. Muovitusurakkajutussa tarjouskilpailun hävinneen S Oy:n toimitusjohtaja epäili erään valmentajan saaneen kaupungin edustajilta tietoja salassapidettävistä tarjousasiakirjoista ja välittäneen niitä kilpailevalle yritykselle. Meillä omaksutun salailevan ja ns. tinkimiskierroksia sisältävän hankintamenettelyn edullisuudesta ei tämän tutkimuksen tekijöillä ole tiedossaan tutkimuksia. Ei esimerkiksi tiedetä sitä, millä tavalla tarjoajat ottavat laskelmissaan etukäteen huomioon tinkimiskierrosten mahdollisuudet. Vertailuissa tulisi tinkimiskierrosten vastapainona ottaa huomioon ns. lisä- ja muutostyöt, jotka nostavat hankintojen ja urakoiden kokonaishintoja. Tähän ilmiöön on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi professori Ernesto U. Savona (European Journal on Criminal Policy and Research, Volume 3 no. 2, 1995, 21–25). Hänen mukaansa esiintyy usein tilanteita, joissa julkisen hallinnon ja yrityksen välinen sopimus neuvotellaan uudelleen. Tällöin korruptio luo tarjoajalle mahdollisuuden hintojen tarkistamiseen operaatioiden aikana, minkä tuloksena hallinnon maksamat hinnat nousevat.

³⁷¹ L Oy:n tuotepäällikkö MK:n vastine KKO:lle 24.10.1995. Eettisten koodien ja niitä koskevan yhteiskunnallisen keskustelun tarve tuli jutun yhteydessä esiin silläkin tavoin, että oikeusasteista hovioikeus päätyi syyllisyyttä harkitessaan täysin eri kannalle kuin raastuvanoikeus ja korkein oikeus. Hovioikeuden mielestä tarjoilut olivat tavanomaista vieraanvaraisuutta. Jutussa ei sen mukaan myöskään näytetty, että L Oy:n tuotepäälliköllä olisi ollut ravintolatarjoilulla tarkoitus pyrkiä vaikuttamaan, tai että se olisi tuotepäällikön tietien ollut omiaan vaikuttamaan virkamiesten toimintaan palvelussuhteessa tai horjutta-

Ehdotuksia

Muutetaan julkisten hankintojen lainsäädäntöä niin, että tarjousten avaustilaisuudet ovat julkisia.

Edellytetään mahdollisimman täsmällisten valintaperusteiden kirjaimista jo tarjouspyyntöihin. Tarjouspyyntöjen yhteydessä ilmoitetaan, että yritykset suljetaan julkisen vallan järjestämistä tarjouskilpailuista määräajaksi, mikäli ne syyllistyvät korruptioon tai muihin väärinkäytöksiin.

Huolehditään siitä, että tietyt kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja urakoissa tarjoukset arvioi Hongkongin ICAC:n esimerkkiä noudatellen kaksi eri kollegiota.

Edellytetään, että kaikki hankinta- ja urakka-asioita julkisella sektorilla valmistelevat virkamiehet ilmoittavat merkittävät sidonnaisuutensa julkiseen rekisteriin. Hankintoja ja urakoita koskeviin päätösasiakirjoihin liitetään rekisterin ote, joka sisältää tiedot kaikkien valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuneiden sidonnaisuuksista.

Laaditaan kaikkia hankinta- ja urakka-asioita käsitteleville virastoille ja toimielimille täsmälliset ja yksityiskohtaiset menettelytapaohjeet ja eettiset koodit, joiden mukaan edellytetään toimittavan suhteessa yksityisen sektorin tarjoajiin.

6 TALOUSRIKOSTORJUNTA RUOTSISSA JA NORJASSA

6.1 Ruotsi

Taustaa

Taloudellinen rikollisuus nousi 1970-luvulla voimakkaan kriminaalipoliittisen mielenkiinnon kohteeksi Ruotsissa. Tiedotusvälineet julkaisivat ilmiöön liittyvää aineistoa laajasti vuosikymmenen puolivälissä, ja syntynyt keskustelu johti laajojen selvitysten käynnistämiseen.³⁷² Syksyllä 1976 asetettiin työryhmä (AMOB – arbetsgrupp mot organiserad brottslighet) selvittämään poliisitoimien kehittämistarvetta järjestäytynyttä ja taloudellista rikollisuutta vastaan. Työryhmän mietintö seuraavana keväänä käynnisti uudistuksia poliisiorganisaatiossa ja viranomaisten yhteistyössä. Mietinnön perusteella hallitus antoi rikosentorjuntaneuvostolle (BRÅ – brottsförebyggande rådet) tehtäväksi selvittää järjestäytynyttä ja taloudellista rikollisuutta koskevaa lainsäädäntöä.

Vuosikymmenen lopulla tehtiinkin useita lakimuutoksia. Esimerkiksi maksukyvyttömiä yritysten toiminnan sääntelyä tiukennettiin siten, että niiden selvitystilaan asettamisvelvoitetta aikaistettiin. Osakeyhtiöiden tilintarkastusta tehostettiin ja kirjanpitorikosten syyttämistä ja rangaistavuutta tiukennettiin.

Syksyllä 1982 hallitus asetti komitean (Eko-komissionen) tehostamaan talousrikosten torjuntaa. Komitea tuotti puolessatoista vuodessa 30 mietintöä, muistiota, raporttia ja kirjelmää. Monet komitean esityksistä olivat kiisteltäviä, mutta osa niistä johti lainmuutoksiin. Liiketoimintakieltoa tehostettiin ja suuret talousrikokset päätettiin lainmuutoksella keskittää tiettyihin tuomioistuimiin, joissa voitiin käyttää erityisjäsenenä alan asiantuntijoita. Komitean esityksistä jäi kuitenkin toteutumatta mm. esitys elinkeinoluvaksi, jolla haluttiin vaikeuttaa rikollisen toiminnan aloittamista talousrikosten kannalta riskialoilla.

1980-luvun puolivälissä kiinnostus talousrikoksiin väheni. Talousrikoksia varten lisätyt resurssit otettiin muuhun käyttöön. Talousrikoksiin erikoistuneet poliisiyksiköt todettiin tehottomiksi, ja niistä luovuttiin. Talousrikoksiin erikoistuneet tuomioistuimet lopetettiin. Pääsyyinä talousrikostorjunnan hiipumiseen on useassa yhteydessä mainittu kysymyksen politisoituminen. Axbergerin (1994, 8–15) mukaan yrittäjänvapauden rajoittamispyrkimyksistä ja verottajan oikeuksien lisäämisestä syntyi poliittinen kiistakysymys, ja talousrikoskeskustelu vaimeni – juuri kun sitä

³⁷² Ekobrottsforskning. Betänkande av Utredningen om ekobrottsforskning. SOU 1996:84.

olisi eniten tarvittu. Hän on todennut talouden noususuhdanteen luoneen juuri tuolloin tilanteen, jossa rikollisuus taloudellisen toiminnan yhteydessä saavutti huippunsa koko vuosisadalla. Tähän johti mm. säännöstelyn purku ja luottomarkkinoiden vapautuminen. Uudet instrumentit pääomamarkkinoilla loivat ennen tuntemattomia rikosmahdollisuuksia.

Ingvar Carlssonin hallituskin pahoitteli jälkikäteen poliittista kiistaa, johon talousrikostorjunnan kehittäminen 1980-luvun Ruotsissa pysähtyi. Vuonna 1993 valtion tilintarkastajat totesivat yhteiskunnan toimet talousrikosten torjunnassa puutteellisiksi – pääsyynä ongelmiin pidettiin sitä, että toimenpiteille ei ollut yhtenäistä hallintoa. Huhtikuussa 1995 hallitus esittelikin laajan periaateohjelmansa toimiksi taloudellista rikollisuutta vastaan.³⁷³

Hallituksen talousrikosohjelma

Talousrikosohjelma on hyvin laaja, se kattaa kaiken poliisitoiminnasta yritysten vastuun lisäämiseen. Ohjelman tavoitteena on merkittävästi vähentää taloudellista rikollisuutta vahvistamalla yhteiskunnan erilaisia toimia sitä vastaan. Ohjelman neljä peruslähtökohtaa ovat lainsäädännön terävöittäminen, ennaltaehkäisyn korostaminen, viranomaisten toiminnan – etenkin yhteistoiminnan – tehostaminen ja entistä suuremman vastuun antaminen elinkeinoelämälle.

Vuoden 1996 loppuun mennessä oli ohjelman pohjalta käynnistetty yli 50 projektia talousrikollisuutta vastaan.³⁷⁴ Verorikossäännöksiä oli tiukennettu ja liiketoimintakieltoa tehostettu määräämällä se aina seuraamukseksi törkeästä talousrikollisuudesta. Kiellon enimmäiskesto oli pidennetty viidestä kymmeneen vuoteen. Syyttäjien, poliisin ja veroviranomaisten pätevyyyden parantamiseksi aloitettiin koulutus, jokaiseen lääniin perustettiin yhteistoimintaelin talousrikosten torjumiseksi jne.

Keskeisin uudistus valvonnan ja tutkinnan kannalta on kuitenkin uuden viranomaisen perustaminen vuoden 1997 loppuun mennessä. Talousrikosviranomainen – ekobrottsmyndigheten – yhdistää talousrikosten torjuntaan osallistuvia syyttäjä- ja poliisivoimia valtakunnan tasolla ja lääneissä. Malli on osittain sama kuin Norjassa ja Tanskassa.

Uuden viranomaisyksikön perustamisen taustalla on ollut valtioneuvoston tilintarkastajienkin ilmaisema huoli talousrikostorjunnan hajanaisuudesta. Lisäksi toimien tehostamista selvittänyt komitea totesi ongelmia viranomaisten pätevyudessa, kokonaiskäsityksen ilmiöstä puuttuvan ja viranomaisten priorisoin-

³⁷³ Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Regerings skrivelse 1994/95:217.

³⁷⁴ Justitiedepartementet, Pressmeddelande – Oikeusministeriön lehdistötiedote 6.11.1996.

tien olevan ristiriitaisia.³⁷⁵ Ongelmaksi todettiin myös viranomaisten "sarjoittuminen"; kun kukin porras tekee osuutensa, ketjusta tulee pitkä, aikaa kuluu ja selvittämisen- ja takaisinsaantimahdollisuudet pienenevät. Jossain pitkän tutkintaketjun vaiheessa on aina pullonkaula, joka pysäyttää tutkinnan pitkäksi aikaa. Tällä hetkellä pullonkaulaksi arvioidaan poliisi, jolle on kasautunut noin 6 000 talousrikosjuttua, niistä kaksi kolmasosaa kolmella suurkaupunkialueella.

Uusi viranomaisen yhdistää käytännössä talousrikosten tutkintaan erikoistuneet poliisi- ja syyttävävoimat. Niitä ei kuitenkaan kytketä hallinnollisesti samaan organisaatioon, vaan poliisit ovat edelleen poliisin eikä uuden viranomaisen palveluksessa. Ruotsin hallitus on ollut organisaatioiden yhdistämisessä varovaisempi kuin asiaa pohtinut työryhmä. Hallitus ei pidä tarpeellisena sitä, että uudella viranomaisella olisi yhdistyneen syyttäjä- ja poliisiviranomaisen asema.³⁷⁶ Sellainen ratkaisu toisi hallituksen mukaan joukon lakitekniisiä pulmia ja viivästyttäisi tärkeää uudistusta. Uusi yksikkö on siis virallisesti syyttäjä- mutta ei poliisiviranomainen. Yhteisen operatiivisen johdon ja pysyvien voimavarojen edut saavutetaan hallituksen mukaan kaikessa olennaisessa muillakin ratkaisuilla.

Vuoden 1997 valtion tulo- ja menoarvioon sisältyy uuden viranomaisen perustaminen syyttäjälaitokseen. Uusi elin vastaa kaikesta syyttäjätöinnistä talousrikostorjunnassa, niin valtakunnallisella kuin alueellisellakin tasolla. Työskentely tapahtuu pääsääntöisesti syyttäjäjohtoisissa työryhmissä. Niihin kuuluvat poliisit eivät siis ole hallinnollisesti uuden viranomaisen palveluksessa, mutta uudessa yksikössä työskentelevät ekonomit ja muut erikoisasiantuntijat voivat olla joko uuden viranomaisen tai poliisin palveluksessa. Talousrikosviranomaisen tehtäviin kuuluu koko talousrikostorjunnan kansallinen hallinnointi, analysointi ja tiedotus.

Uuden viranomaisen toimialaan eivät kuulu verorikokset, joita varten perustetaan erikseen tutkintayksikkö verohallinnon yhteyteen. Verorikostutkinta toimisi samaan tapaan kuin tullirikosten tutkinta tullilaitoksen yhteydessä.

Talousrikosviranomaisen tärkein tehtävä on tehostaa tutkintaa. Tilanneprevention kannalta sen odotetaan lisäävän mahdollisuuksia paljastaa viitteitä uusista talousrikosten muodoista. Viranomaisen tehtäviin kuuluu myös mm. uusiin tekotapoihin liittyvän lainsäädännön muutosten esittäminen. Yksi uuden viraston perusteluista onkin se, että kun talousrikostorjunnan voimavaroja 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen vähennettiin, uusia talousrikollisuuden muotoja on päässyt kehittymään ilman, että viranomaisilla olisi voinut olla niihin otetta.

³⁷⁵ Effektivare ekobrottsbekämpning. Rapport från regeringens ekobrottsberedning Ds 1996:1.

³⁷⁶ Regeringens proposition 1996/97:1. Budgetpropositionen för år 1997.

Talousrikosvirasto on ollut tarkoitus perustaa heinäkuun alusta 1997 alkaen. Perustamisaikataulu näyttää kuitenkin venyvän vuoden lopulle asti.³⁷⁷

Ruotsin hallituksen talousrikosten torjuntaohjelmaa on esitelty käänteentekeväenä suunnitelmana, joka laajalla rintamalla ja eri toimenpiteiden yhdistelmällä käy taloudellisen rikollisuuden kimppuun.³⁷⁸ Jotkut asiantuntijat ovat varovaisempia. Bo Svensson ei pidä ohjelmaa sen merkittävämpänä kuin aikaisempiakaan toimia, jotka ovat vaihdelleet poliittisten tuulien ja muutien mukana. Svensson myös muistuttaa, että samalla kun uuden talousrikosviranomaisen tehosta puhutaan, hallitus joutuu menoleikkausten takia tuntuvasti supistamaan poliisi- ja tuomioistuinlaitosta.³⁷⁹

Lähestymistapa on nyt ainakin toinen kuin 1980-luvun talousrikosesityksissä. Yritystoiminnan viranomaissääntelyn ja fiskaalisten arvojen sijasta korostetaan nyt talousrikosten kilpailua vaarantavia vaikutuksia ja yritysten omaa vastuuta talousrikosten torjunnassa.³⁸⁰

³⁷⁷ Departementsrådet Claes Kring, haastattelu 18.2.1997.

³⁷⁸ Oikeusministeri Laila Freivalds kommentoi 6.11.1996 ohjelman ensimmäistä seurantaraporttia näin: "Hallituksen tiukka ohjelma talousrikollisuutta vastaan toteutuu nyt nopeassa tahdissa. Merkittävä joukko toimia on saatu aikaan ja vielä useampia on tulossa ... Nyt esitelty seurantaraportti osoittaa, että olemme päässeet hyvän joukon eteenpäin."

³⁷⁹ Bo Svensson, haastattelu 17.2.1997. Svensson on Ruotsin korkeimman oikeuden jäsen, ja hän on työskennellyt aiemmin mm. Brottsförebyggande rådetissa. Hän on myös Ruotsin kirjanpitolausakunnan puheenjohtaja.

³⁸⁰ Departementsrådet Claes Kring, haastattelu 18.2.1997.

Tilannetorjunnan keinoista

Ruotsin hallituksen ohjelma painottaa talousrikosten ennaltaehkäisyä. Useimmat tähän liittyvät toimet ovat alkuvuonna 1997 kuitenkin vielä alkuvaiheissaan. Maan patentti- ja rekisterilaitos on tosin jo kehittänyt järjestelmää, jolla elinkeinonharjoittaja voisi entistä helpommin selvittää mahdollisen liikekumppaninsa toiminnan luonteen. Yrityksiä koskevien tietojen saantia osakeyhtiörekisteristä ja muista rekistereistä helpotetaan. Patentti- ja rekisterilaitos on mm. kehittämässä erityistä todistusta siitä, että yrityksen tietyt perusvelvoitteet on täytetty, että sillä esimerkiksi on asianmukainen hallitus ja se on hoitanut säädetyt velvoitteet.

Vuonna 1996 käynnistyneessä hankkeen ensimmäisessä vaiheessa yritystodistukseen merkitään yhtiörekisteristä tietoja yhtiön hallituksen viime vuosien muutoksista, tilintarkastajista sekä patentti- ja rekisterilaitokselle toimitetuista tilinpäätöksistä kolmen vuoden ajalta. Toisessa vaiheessa selvitetään myös osakkeenomistajatietojen, tilintarkastustietojen, liikevaihtoverorekisteritietojen ja verojäämien merkitsemistä yritystodistukseen. On pohdittu myös verottajan yritystietojen saannin helpottamista yritysten välisen valvonnan käyttöön.

Parhaillaan valmistellaan myös tilintarkastajan velvoitetta ilmoittaa havaitsemistaan rikosepäilyistä syyttäjälle. Ilmoitusvelvollisuus koskisi tapauksia, joissa tilintarkastajalla on aihetta huomauttaa tilintarkastuskertomuksessaan rikoksesta tai oleellisesta rikoksen vaarasta.³⁸¹

Yritysten omien mahdollisuuksien selvittäminen talousrikosten torjunnassa käynnistyy vasta vuoden 1997 aikana. Tarkoitus on selvittää keinoja, joilla elinkeinoelämä vapaaehtoisesti voisi suojautua talousrikollisuudelta. Samoin selvitetään valtiovallan osuus sellaisten toimien edistämiseksi.

Ruotsissa on käynnistetty myös selvitys erityistoimista niillä aloilla, joilla taloudellisen rikollisuuden riski on erityisen suuri. Joulukuussa 1996 valmistui selvityksen osamietintö, jossa tarkasteltiin keinoja veronkierron vähentämiseksi taksirytyksissä.³⁸² Ratkaisuna esitetään verotusmallia, joka takaisi tietyn vähimmäisveron saannin jokaiselta taksirytyttäjältä kuukausittain. Veron maksu taas olisi edellytyksenä yrittäjän toimiluvan jatkumiselle. Vastaavaa järjestelmää harkitaan myös mm. parturi- ja kampaamoalalle, remonttiyrytyksille ja ravintola-alalle.

Järjestelmän ydin on erityinen kaavamainen arviovero, "schablonbeskattning", joka tietyn laskukaavan mukaan tulee kunkin taksirytyttäjän maksettavaksi kuukausittain.³⁸³ Summa vaihtelee sen mukaan, onko yrittäjällä

³⁸¹ Svensson pitää kirjanpitoa yhtenä tärkeimmistä keinoista talousrikosten torjunnassa: joutuuhan siinä ikäänkuin keräämään todistusaineistoa itseään vastaan.

³⁸² Licens avgift – en principskiss. SOU 1996:172.

³⁸³ Saman tapaista verotusmallia käytetään monissa maissa aloilla, joilla veronkierto on todettu erityiseksi ongelmaksi. Esimerkiksi Espanjassa voidaan ravintolayrytysten verotuk-

useita kuljettajia, vain yksi kuljettaja, vai onko toiminta osapäiväistä. Vero määritellään alan yleisen ansiotason mukaan. "Schablonbeskattning" ei korvaa muita veroja, vaan takaa, että tietty alin vero tulee maksetuksi. Maksu ei myöskään poista yrityksen kirjanpito- tai veroilmoitusvelvollisuutta. Lopullinen verotus määräytyy normaaliin tapaan vuositasolla.

Kuukausittain perittävä vero on samalla toimilupamaksu, "licensavgift". Jos yrittäjän verot ja maksut ylittävät lisenssimaksun, katsotaan lisenssi samalla lunastetuksi. Jos verot ja maksut jäävät alle lisenssimaksun, maksu toimii lupana harjoittaa taksiliikennettä, sillä maksun laiminlyöminen johtaa liikenneluvan peruuttamiseen. Maksun suorittamisesta kertoo auton ikkunaan kiinnitetty merkki, joka on yksin ajavalla sininen, monen kuljettajan yrityksellä punainen ja osa-aikaisella ajajalla sinivalkoinen.

Järjestelmän tarkoituksena on kohentaa yleistä veromoraalia ja vähentää verovilpin rehellisille yrittäjille aiheuttamaa kilpailuaseman vääristymistä. Pakottamalla vilpilliset yrittäjät maksamaan veroja lisätään verotuloja – ja ehkä ajan mittaan voidaan siten keventää rehellisten yrittäjien verotusta. Veron maksusta kertovan lisenssimerkin kiinnittäminen taksin ikkunaan (tai kampaamon oveen tai rakennusliikkeen kylttiin) osoittaa asiakkaille ja liikekumppaneille, että yritys on hoitanut velvoitteensa. Ilman merkkiä yritystoiminta vaikeutuisi tai olisi mahdotonta.

Verorikosten vaikeuttamiseen tähtää myös vuonna 1996 tehty esitys erityisen "verotilin" avaamisesta jokaiselle veronmaksajalle.³⁸⁴ Jokaisella verovelvollisella olisi verotili, johon tilitykset ja maksut verottajalle rekisteröitäisiin tavallisen pankkitilin tapaan. Lähdevero-, työnantajamaksu-, alvym. tilitysten rekisteröinnin samalle "tilille" uskotaan parantavan verovalvonnan mahdollisuuksia.

Kesällä 1996 Ruotsissa käynnistettiin bulvaanien toiminnan estämiseen tähtäävä selvitys. Tarkoituksena on lainsäädännöllä ja viranomaisen valvontakeinoja kehittämällä estää tai vaikeuttaa bulvaanien käyttöä laittomien liiketoimien peittona. Erityisesti pyritään selvittämään mahdollisuudet lupajärjestelmien ja valvonnan kehittämiseen niin, että esimerkiksi avustusten saanti tai liiketoiminnan pyörittäminen bulvaanin nimissä vaikeutuu. Samoin yritysten välistä valvontaa pyritään tehostamaan helpottamalla yrityksiä koskevien rekisteritietojen saantia bulvaanien paljastamiseksi.

Ympäristörikosten estämiseksi Ruotsissa on esitetty erityisen ympäristörangaistusmaksun määräämistä sille, joka elinkeinotoiminnassa ylittää yleiset lupaehdot, harjoittaa toimintaa ilman lupaa tai ilmoitusta tai laiminlyö muut määräykset. Samaan aikaan Ruotsin ympäristölainsäädäntöä ollaan

sessä käyttää "moduliverotusta", jossa verotettava tulo lasketaan mm. liiketilan, henkilökunnan määrän, ravintolapöytien määrän, yrityksen energiakulutuksen mukaan. Ranskassa taas kaavamaisen verotusmallin mukaan verotetaan pienyrityksiä, jotka eivät ole velvollisia maksamaan yhtiöveroa. Niille määrätään tietyn kaavan mukaan "normaali nettotulo" alan yleisten tuottotietojen perusteella.

³⁸⁴ Skattebetalningsutredningen, SOU 1996:100.

muuttamassa mm. siten, että rangaistuksia ympäristörikoksista kovennetaan. Ympäristölakia pohtinut komitea esittää lain peruseriaatteen, että samojen säännösten tulee olla voimassa toiminnan luonteesta riippumatta.³⁸⁵ Samat vaatimukset on asetettava toimille, jotka aiheuttavat samanlaisia vahinkoja terveydelle ja ympäristölle. Ei siis olisi merkitystä sillä, tapahtuvatko toimet maalla tai vedessä tai suoritetaanko ne yleisesti tai yksityisesti. Toimenpiteen vaikutus ratkaisisi mitä vaatimuksia sille asetetaan, ei toimenpiteen laatu.

Ympäristövaikutusten selvittämistä tulisi komitean mielestä vaatia useammin ja entistä perusteellisempana. Ympäristölain mukaista lupaa haettaessa tulisi jo hakemukseen pääsääntöisesti liittää selvitys ympäristövaikutuksista. Hanke olisi käsiteltävä julkisesti jo varhaisessa vaiheessa, ja yleisön mahdollisuuksia osallistua käsittelyyn olisi parannettava. Lupa ympäristölle haitalliseen toimintaan myönnettäisiin entistä useammin määräaikaikaisena. Lupa tai hyväksyminen voitaisiin evätä hakijalta, joka on aikaisemmin laiminlyönyt veloitteensa. Ympäristöjärjestöille tulisi mahdollisuus valittaa paitsi tuomioista ja lupapäätöksistä, myös viranomaisten päätöksistä olla puuttumatta ympäristönormien rikkomuksiin. Valitusoikeus olisi vähintään kolme vuotta toimineella järjestöllä, jolla on vähintään tuhat jäsentä.

Ainakin ympäristön kannalta haitallisimmilla aloilla on kaavailtu myös yritysten velvoittamista arvioimaan vuosikertomuksissaan kustannukset, jotka tarvittaisiin ympäristön palauttamiseksi kussakin tapauksessa ennalleen toiminnan loppuessa. Tällä pyrittäisiin edistämään ympäristömuutosten seuranta ja lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä.³⁸⁶

Talousrikoksia koskevan tutkimuksen puutetta on pidetty ongelmana Ruotsissa. Tutkimusta on vähän eikä tutkimustyötä ole organisoitu. Talousrikoskeskustelua onkin arvostelu kestävän perustan puuttumisesta. Perustietojen puuttuminen on johtanut kriminaalipoliittisesti äärimmäisyyksiin meneviin johtopäätöksiin. Sekä vuoden 1977 AMOB-raportin että vuoden 1984 talousrikoskomitean loppumietinnön tietojen – ja sen myötä politiikkojen käsitysten taloudellisesta rikollisuudesta – on katsottu lähinnä perustuneen löyhiin arvauksiin.³⁸⁷

Hallituksen talousrikosohjelmaan liittyen taloudellisen rikollisuuden tutkimusta varten perustetaan yksiköt Uppsalan ja Lundin yliopistoihin. Uppsalan yksikössä olisi 8–10 tohtoritasoista tutkijaa. Lundin yliopiston tutkimusyksikön kuudesta tutkijasta kolme olisi tohtoritasoisia, kolme

³⁸⁵ Miljöbalksutredningen, SOU 1996:103.

³⁸⁶ Esitys oli Ruotsin kirjanpitolautakunnan käsittelyssä helmikuussa 1997. Bo Svenssonin haastattelu 17.2.1997.

³⁸⁷ Tällaista arvostelua on esittänyt mm. professori Knut Sveri talousrikostutkimusta koskeneen mietinnön (Ekobrottsforskning, SOU 1996:84) liiteosassa ja Hans-Gunnar Axberger teoksessa Eko-brott Eko-lagar och Eko-domstolar (BRÅ-forskning 1988:3).

suorittaisi tohtorinopintoja. Budjetti olisi Uppsalassa 9,7 miljoonaa kruunua ja Lundissa noin 3,3 miljoonaa kruunua vuodessa.

6.2 Norja

Talousrikosten torjuntaa on tehostettu Norjassa tuntuvasti 1980-luvun lopusta lähtien. Vuoden 1989 alussa aloitti toimintansa Økokrim. Se on talousrikoksiin erikoistunut, syyttäjistä ja rikostutkijoista koostuva viranomainen. Suurkäräjät on vuodesta 1991 lähtien myöntänyt selvästi aiempaa enemmän varoja taloudellisen rikollisuuden torjuntaan.

Vuosikymmenen alussa käynnistyi myös laaja tutkimusohjelma. Se on tuottanut nelisenkymmentä tutkimusta torjuntatyön tueksi, ja tutkimusohjelma jatkuu. Hallituksen ensimmäinen talousrikosten torjuntaohjelma hyväksyttiin vuonna 1992. Tällä hetkellä Norjassa toteutetaan vuonna 1995 hyväksyttyä ohjelmaa, joka jatkaa ensimmäisen torjuntaohjelman uudistuksia. Uusi ohjelma on kuitenkin jonkin verran kattavampi ja sisältää myös eräitä uusia painotuksia. Ohjelmia ei ole laadittu tilannetorjunnan lähtökohdista, mutta ne sisältävät rikosten riskejä lisääviä, tekoja vaikeuttavia ja hyötyjä vähentäviä elementtejä.

Vuoden 1992 torjuntaohjelma

Ensimmäisen ohjelman taustana olivat tiedot siitä, että tutkittujen talousrikosten määrä ja osuus kaikista tutkituista rikoksista oli 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun alkuun mennessä moninkertaistunut. Tutkittuja talousrikoksia oli 1980–87 vuosittain 600–800, ja niiden osuus kaikista rikoksista oli puolisen prosenttia. Vuoteen 1991 mennessä vastaavat luvut olivat kasvaneet lähes kolme kertaa suuremmiksi (Broch 1994, 32–33). Hallitus perusteli torjunnan tarvetta korostamalla, että talousrikokset uhkasivat yhteiskuntamoraalia ja oikeusvaltiota. Lisäksi ne aiheuttivat suuria vahinkoja julkiselle taloudelle, elinkeinoelämälle ja yksityisille ihmisille.³⁸⁸

Torjunta edellytti hallituksen mielestä monia erilaisia toimenpiteitä ja viranomaisten laajaa yhteistyötä. Strategia rakentui kolmesta pääelementistä: rikosten ehkäisystä, paljastamisesta sekä oikeuslaitoksen nopeasta ja tehokkaasta toiminnasta.

Talousrikosten ehkäisy nojautui osaksi asenteita muokkaaviin toimiin, osaksi pelotteen käyttöön. Pelotteen keskeisiä tekijöitä olivat ilmitulon riskit ja rangaistukset. Asennemuokkauksen ja pelotteen lisäksi ehkäisyyn tarvittiin toimia, jotka vähentäisivät taloudellisia houkuttimia tai vaikeuttaisivat rikosten tekoa.

Väärinkäytösten paljastamiseksi tuli huolehtia siitä, että valvontaviranomaiset saavat riittävät voimavarat, että viranomaiset työskentelevät tehokkaasti ja että säännökset helpottavat kontrollia. Oikeuslaitoksen tehoa tuli lisätä varmistamalla, että sillä on riittävästi erityisasiantuntemusta.

Hallitus ei maininnut erityisiä painopistealueita, mutta käytännössä ohjelma painottui ilmitulon riskiä lisäävän valvonnan tehostamiseen. Esimerkkejä tästä painotuksesta olivat mm. seuraavat ohjelmakohdat:

Oikeusministeriö valmisti konkurssirikosten estämiseksi ja ilmituloriskin lisäämiseksi kattavamman konkurssirekisterin perustamista. Vuonna 1991 perustettu maanlaajuinen rekisteri konkurssikaranteeniin asetetuista liitettäisiin tähän laajempaan rekisteriin.³⁸⁹

Verottaja saisi valvonnan tehostamista ja tarkempaa kohdentamista varten oleellisesti enemmän voimavaroja. Tämä merkitsi mm. uutta tietotekniikkaa, täsmävalvonnan menetelmien kehittämistä niin, että valvonta voitaisiin kohdistaa verojen ja maksujen laiminlyönnin kannalta ongelmallisimmille alueille.

Harmaan talouden torjuntakampanjan yhteydessä kohdistettaisiin erityisiä valvontatoimia ainakin rakennus-, kuljetus- ja ravintola-aloille. Valvonnassa otettaisiin maanlaajuisesti käyttöön uudet menetelmät, joita oli

³⁸⁸ Regjeringens handlingsplan mot Økonomisk kriminalitet, Justisdepartementet, Oktober 1992. Suuri osa ohjelman esityksistä koostui hankkeista, jotka oli pantu vireille jo ennen ohjelman valmistelua.

³⁸⁹ Ensimmäisen puolentoista vuoden aikana liiketoimintakieltoon oli asetettu yli 1000 henkilöä. Tammikuun 1997 alussa konkurssikaranteenien määrä oli noin 500.

parin lääninveroviraston alueella kokeiltu. Uudet menetit tarkoittivat lähinnä tukkurien tavaravirtojen ja yritysten kirjanpitoon merkittyjen tavaraostojen vertailua. Toisaalta kysymys oli valvontaiskuista, joissa tutkittiin reskontratietoja vertaamalla, olivatko yrityksen menot yhtä suuret kuin liikekumppanin vastaavat tulot.

Julkisen tuen väärinkäytön vaikeuttamiseksi ja ilmituloriskin lisäämiseksi perustettaisiin koko maan kattava tietokanta, johon tietosuojaviranomaisen suostumuksella yhdistettäisiin useiden eri rekisterien tiedot.

Asiaa valmistelleen työryhmän kaavailujen mukaisesti perustettaisiin ns. yhtenäisrekisteri, johon koottaisiin kattavat ja yksityiskohtaiset tiedot yrityksistä, niiden omistajista ja johtohenkilöistä. Rekisteri mahdollistaisi mm. yritysten pankkitilien yksilöinnin.

Yritysten tilintarkastus oli hallituksen mielestä uudistuksen tarpeessa. Merkittäviä täsmennyksiä kaipasivat mm. säännökset tilintarkastajien riippumattomuudesta ja velvoitteista. Vuonna 1990 asetettu kirjanpitolautakunta valmisti kirjanpitolain uudistusta. Sen tärkeänä tavoitteena oli vaikeuttaa kirjanpidon manipulointia vähentämällä säännösten tulkinnanvaraisuutta. Talousrikosten torjumiseksi hallitus piti tärkeänä myös verotuksen yksinkertaistamista ja tulkinnanvaraisuuksien poistamista.

Vuoden 1995 torjuntaohjelma

Tällä hetkellä Norjan hallitus toteuttaa vuonna 1995 laadittua talousrikosten torjuntaohjelmaa. Sen strategian pääkohdat ovat edelleen talousrikosten ehkäisy, paljastaminen ja oikeuslaitoksen tehokas ja nopea toiminta.³⁹⁰ Hallituksen mielestä oli tärkeä pitää kiinni ensimmäiseen ohjelmaan kirjatuista pitkän ajan linjauksista. Niinpä ohjelma jatkaakin kolme vuotta aiemmin hyväksyttyä linjaa, jossa painottuivat selvimmin rikosten riskeihin vaikuttavat toimet.

Yhä uusiin säännöksiin ja kontrollin lisäämiseen nojaava linja on herättänyt Norjassa myös epäilyjä. Sikäläisen rikosentorjunnan neuvottelukunnan (KRÅD) asiantuntija Jan Georg Christophersen esimerkiksi arvioi, että huolimatta uusista valvontaorganisaatioista ja lukuisista uusista laeista torjunnan tulokset ovat jääneet melko vähäisiksi. Erityinen ongelma on, ettei

³⁹⁰ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, Finansdepartementet, Februar 1995. Ohjelman toteuttamista koordinoi valiokunta, johon kuuluvat eri ministeriöiden korkeimmat virkamiehet. Valiokunnan tehtävänä on myös lisätä talousrikosten torjuntatoimien näkyvyyttä yhteiskunnassa. Tämän tutkimuksen tekijöillä ei ole luotettavaa tietoa siitä, missä määrin valiokunta on onnistunut lisäämään torjuntatoimien näkyvyyttä. Tilannetorjunnan lähtökohdista toimenpiteiden näkyvyyden lisäämistä voi pitää perusteltuna, sillä se vaikuttaa mahdollisten rikosentekijöiden käsityksiin laittomien tekojen vaikeudesta, riskeistä ja hyödyistä.

strategian pohjaksi ole riittävästi tieteellistä tutkimusta. Christophersen sanoo, ettei hallitus tästä syystä tiedä, mitä se oikeastaan on torjumassa.³⁹¹

Taloudellisen rikollisuuden tutkimusprojektin johtoryhmään kuulunut Oslon yliopiston julkisoikeuden professori Ståle Eskeland arvioi myös, ettei tehokasta poliisia ja syyttäjälaitosta sekä ankaria rangaistuksia korostava virallinen politiikka näytä kovin tulokselliselta. Hänen mielestään on vaikea osoittaa tieteellisin menetelmin, että rikosoikeuden keinoin todella saavutetaan oletetut tulokset. Taloudellinen rikollisuus on monimutkainen ilmiö, jossa on paljon tekijöitä, joihin tulisi vaikuttaa. Mihinkään yksittäiseen toimintatapaan Eskeland ei usko. Hän edustaa Norjassa sitä kritiikkiä, joka tulkitsee hallituksen omaksuman, markkinafilosofiaan nojautuvan talousajattelun rikoksia tuottavaksi. Rahan teko etiikasta välittämättä on nopeasti levinnyt, sillä voidakseen toimia maailmanlaajuisilla markkinoilla ei etiikasta voi paljon piitatakaan. Talousajattelua leimaa Eskelandin mielestä näkemys, että jokainen on oman onnensa seppä. Tämä ajattelu synnyttää rikollisuutta, eli monet syylistyvät rikoksiin, koska eivät voi saavuttaa hyvää elämisen tasoa laillisin keinoin.³⁹²

Hallituksen ohjelmassa vuodelta 1995 on kuitenkin myös uusia elementtejä. Rikosten ehkäisyn lisäulottuvuudeksi on otettu toimet, joilla helpotetaan lakien noudattamista. Talousrikosten paljastamiseksi uusi ohjelma korostaa viranomaisresurssien lisäksi poliisin ja muiden viranomaisten yhteistyötä.

Ohjelmassa on uutta myös se, että hallitus mainitsee viisi painopistealuetta. Niitä ovat harmaan talouden, alihankintaongelmien ja konkurssirikosten lisäksi toimet rahanpesun torjumiseksi ja julkisten hankintojen laadun varmistamiseksi. Kokonaan uusina rikostyyppinä ohjelmassa mainitaan nyt mm. tietokonerikokset ja korruptio. Rikoshyödyn ottaminen pois tekijöiltä on myös uusia painotuksia. Hallituksen mielestä rikollisille voi tekotilanteissa syntyä vaikutelma, että rikos kannattaa, ellei tutkinnassa riittävästi priorisoida taloudellisia hyötyjä.³⁹³

³⁹¹ Haastattelu 17.2.1997. Christophersenin mielestä viisi vuotta sitten käynnistetty taloudellisen rikollisuuden tutkimusohjelma on hallituksen tähänastisen talousrikostorjunnan tärkeimpiä tuloksia. Tilastojen valossa harjoitetun politiikan tuloksellisuutta on vaikea arvioida. Økokrimin tilastojen mukaan (Björg Anne Lienin kirje tutkimuksen tekijöille 25.2.1997) talousrikosilmoitukset kasvoivat vuoden 1991 noin 7 200:sta vuoden 1995 noin 8 300:aan. Tutkittujen talousrikosten määrä nousi vuoden 1991 noin 2 500:sta vuoden 1994 noin 3 500:aan. Puolet tutkituista jutuista oli konkurssirikoksia.

³⁹² Haastattelu 18.2.1997. Eskelandin näkemys rikollisuutta synnyttävästä ajattelutavasta kuulostaa taloudellisen rikollisuuden yhteydessä hiukan oudolta, sillä tätä rikollisuuden muotoa tavataan pitää lähinnä hyväosaisten rikollisuutena. Eskeland on sitä mieltä, etteivät talousrikoksiin syylistyneiden lähtökohdat välttämättä olekaan niin hyviä kuin usein ajatellaan: "Monet heistä ovat sosiaalisesti ja kulttuurisesti vammaisia."

³⁹³ Syksyllä 1996 rikoshyödyn takavarikoinnin tehostamista tutkinut komitea (Inndrag-

Tiedottamista hallitus luonnehtii vuoden 1995 ohjelmassa strategisena tehokeinona. Pelisääntöjen tuntemus ja ymmärtäminen on edellytys sille, että ne myös täysin ja laajasti hyväksytään. Hallituksen mukaan talousrikoksia voidaan ehkäistä välittämällä aktiivisesti tietoa laeista ja säännöksistä ja huolehtimalla viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Asenteita muovaava rikostorjunta on tehokkainta silloin, kun se kytketään muihin keinoihin, kuten esimerkiksi juridisten ja taloudellisten keinojen käyttöön.

Tehokas tiedon hankinta ja tietojenvaihto viranomaisten välillä edesauttaa myös paljastamaan rikoksia. Hallintoviranomaisten tulee kehittää organisaatiokulttuuriaan niin, että ne kykenevät järjestelmällisesti hankkimaan tietoa talousrikoksista. Tiedon lähteitä ovat mm. vihjepuhelimet ja erilaiset epäviralliset verkostot.

Talousrikosten tekijöiden kuvassa korostuu nyt selvemmin näkemys siitä, että osa rikollisista on taitavia ammattilaisia. Huolimatta torjunnan lisäpanostuksista he käyttävät luovuuttaan, ja vaikka jotkut talousrikosten muodot kyettäisiin patoamaan, rikolliset löytävät aina toisia ja uusia tapoja harjoittaa yhteiskunnalle vahingollista toimintaansa. Harmaan talouden torjunnan yhteydessä hallitus ilmaisee johtavaksi periaatteeksi sen, että "suuria" valvotaan ja paljastetaan, mutta "pieniä" informoidaan.

Vuoden 1995 ohjelma painottaa aiempaa selvemmin torjuntatoimien kohdistamista kokonaisuin toimialoihin, kuten esimerkiksi kuljetus-, ravintola-, puhtaanapito-, kalastus- ja rakennusbisnekseen. Esimerkiksi taksiautoilijoiden on pitänyt vuoden 1994 alusta lähtien huolehtia siitä, että autojen elektroniset taksamittarit tulostavat kuitteihin yksityiskohtaisempia tietoja. Ravintolabisnes on esimerkki toimialasta, johon alan olosuhteita tutkineen työryhmän suositusten mukaisesti useat eri viranomaiset samanaikaisesti suuntaavat torjuntatoimensa.

Puhtaanapitoalalla on vuodesta 1993 lähtien ollut käytössä vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä, jonka mukaan yrityksen on täytettävä tietyt vaatimukset tullakseen hyväksytyksi alan yritykseksi.³⁹⁴ Valtion laitoksia ja kuntia on patisteltu käyttämään vain hyväksytyjen yritysten palveluja.

ningsutvalget, NOU 1996:21) päätyi yhtenä esityksenään korostamaan toiminnan näkyvyyttä. Sen mielestä oli keskeistä, että potentiaaliset rikolliset kokevat mahdollisuutensa rikoshyödyn pitämiseen itsellään vähäisiksi (s. 85, 126). Valtion tuloja esitetyt toimet takavarikoinnin tehostamiseksi eivät komitean mielestä ilmeisesti lisäisi.

³⁹⁴ Järjestelmään on siis tullut piirteitä, jotka muistuttavat liberaalin talousajattelun ja teollistumisen jalkoihin jääneestä vanhasta ammattikuntalaitoksesta. Ammattikuntien perimmäisenä tarkoituksena oli turvata työn laatu ja ansiotaso. Paul Larsson on pohtinut kampaamoalan pimeää työtä koskevassa tutkimuksessaan (Svarte klipp, Om skatteunndragelser i frisørnæringen, Norges forskningsråd, rapport nr 27, 1995), voisiko ammattikuntien elvyttäminen olla ratkaisu taloudellisen rikollisuuden ongelmaan. Ammattikunnat voisivat Larssonin mukaan vaikuttaa myönteisesti harmaan talouden torjunnassa, mutta se ei voi tulla niiden päätehtäväksi. Kovin merkittäväksi ammattikuntien rooli ei kuitenkaan voi muodostua, koska esimerkiksi kampaajilla on vain vähän tai ei mitään menetettävää, vaikka eivät kuuluisikaan ammattikuntaan.

Vastaavaa keskitettyä yritysten hyväksymismenettelyä on valmisteltu myös rakennusosalalle. Kalastuselinkeinoja koskevat säännökset uudistettiin valvonnan tehostamiseksi kauttaaltaan vuosina 1992–1993 tehdyn perusteellisen kartoituksen jälkeen.

Harmaan talouden torjuntaprojekti on Norjassa toiminut 4–5 vuotta. Projektista on Christophersenin mukaan saatu mitattavissa olevia tuloksia: esimerkiksi taksibisneksestä perittyjen verojen määrä on kasvanut. Christophersen korostaa, että projektien tulee olla jatkuvia ja spesifejä. Hänen mielestään on viisaampaa kohdistaa torjuntaoperaatiot pikemminkin toimialoihin kuin rikostyyppeihin, koska kullakin toimialalla on omat rakenteensa, toimintatapansa ja kulttuurinsa. Ne on tutkimuksin ensin analysoitava, sillä toimiala on tunnettava hyvin, jotta sitä voisi valvoa. Toinen tärkeä asia on, että toimialan omat edustajat saadaan mukaan torjuntaprojekteihin. Christophersen pitää mahdollisena, että harmaan talouden projekteja vastaavaa strategiaa sovellettaisiin muuhunkin taloudelliseen rikollisuuteen.

Yhtenäisrekisteri

Maaliskuun 1995 alusta lähtien on Brønnøysundin tietorekisterikeskuksen yhteydessä toiminut yritysten yhtenäisrekisteri, Enhetsregisteret. Siihen on koottu tiedot useista julkisista rekistereistä, jotka on velvoitettu yhteistyöhön yhtenäisrekisterin kanssa. Keskitetyn rekisterin avulla haluttiin vähentää yritysten raportointikustannuksia ja eri viranomaisten päällekkäistä työtä tietojen rekisteröinnissä. Samalla rekisterin oli määrä parantaa viranomaisten mahdollisuuksia valvoa yrityksiä ja torjua talousrikoksia.³⁹⁵

Jokainen yritys saa rekisteröityessään oman tunnuksensa, ns. organisaationumeron. Se on 9-numeroinen yritystunnus, joka vähitellen korvaa monet muut yritysten saamat tunnuksat. Organisaationumero on avain, jolla yritystä koskevat eri rekistereiden tiedot voidaan yhdistää. Yrityksen on merkittävä organisaationumeronsa kaikkiin liikedokumentteihinsa, kuten esimerkiksi kirjelomakkeisiin, laskuihin ja tilauslomakkeisiin. Kirjekuoriin, käyntikortteihin ja mainosmateriaaliin sitä ei tarvitse merkitä.

Yritysrekisterissä on kaikkiaan noin 210 000 yritystä, joista osakeyhtiöitä noin 114 000. Rekisterin julkisetkin tiedot ovat varsin yksityiskohtaisia ja tietojen saanti melko helppoa. Puhelimitse voi saada tiedon mm. yrityksen factoring-sopimuksista, kiinnityksistä, leasing-sopimuksista ja panttauksista.

Tilinpäätöstiedot on taltioitu sähköisesti vuodesta 1993 lähtien, ja vuoden 1995 alusta lukien ne on voinut saada rekisteristä itsepalveluna faksin muodossa. Osakeyhtiölaki velvoittaa kaikki yhtiöt toimittamaan tilinpäätöstietonsa rekisteriin. Elleivät yritykset toimittaa tietoja, rekisteri-

³⁹⁵ Brønnøysundin tietorekisterin kotisivut Internetissä, 21.2.1997. Rekisteriviranomainen itse arvioi uudistuksen kuuluvan julkishallinnon viime vuosien tärkeimpiin tehostamistoimiin, koska se vähentää työtä suuressa osassa julkista hallintoa.

ranomainen ilmoittaa ne lääninoikeudelle pakkoselvitystilaan asettamista varten. Prosessi on kuitenkin Norjassakin aika hidas. Esimerkiksi helmikuussa 1996 rekisteri antoi 860 yhtiölle viimeisen varoituksen toimittaa vuoden 1994 tilinpäätökset 8. maaliskuuta 1996 mennessä. Pari viikkoa tuon päivämäärän jälkeen rekisteri ilmoitti lääninoikeuteen 549 osakeyhtiötä pakkoselvitystilaan asettamista varten, koska ne eivät olleet noudattaneet viimeistä varoitusta.

Yhtenäisrekisteri suosittelee yrityksiä käyttämään hyväkseen rekisterin palveluja aina silloin, kun ne tarvitsevat luotettavia tietoja potentiaalisesta asiakkaasta, liikekumppanista tai kilpailijasta. Yritys- ja tilinpäätösrekisteristä saatavien tietojen lisäksi ovat tällöin hyödyllisiä konkurssirekisterin tiedot. Tietoja voi kysellä myös yksittäisten henkilöiden tehtävistä yrityksissä, kiinnityksistä, konkurseista, leasing-sopimuksista ja panteista. Tietosuojan ja tilastotuotannon vaatimusten takia osa rekisterin tiedoista on suojattu niin, että vain hallinto voi käyttää niitä tarpeisiinsa.

Yhtenäisrekisterin tietojen käyttö on kasvanut nopeasti. Rekisteriviranomaisen mukaan erityisesti elinkeinoelämässä on yhä enemmän oivallettu, että tietojen tarkistaminen kannattaa.³⁹⁶ Christophersen arvioi, että rekisterillä on ollut talousrikoksia ennaltaehkäisevä vaikutus. Erityisesti se on tehostanut arvonlisäverojen maksamisen valvontaa.³⁹⁷ Talousrikosten tutkinta- ja syyttävöviranomaisella on suora yhteys rekisteriin. Henkilötunnusta käyttäen se voi helposti tarkistaa, mihin kaikkiin yrityksiin kullakin henkilöllä on kytkentöjä. Tietojen tarkistaminen ei kuitenkaan ole talousrikosten tutkijoille ilmaista, vaan yhden tietohaun hinta on viisi Norjan kruunua.³⁹⁸

Økokrim

Norjassa perustettiin vuoden 1989 alussa talousrikosten torjuntaan erityisviranomainen, Økokrim. Se on sekä syyttäjä- että poliisiviranomainen, jonka vastuulla ovat vakavimmat ja vaikeimmat jutut. Tehtävänä on myös tukea talousrikosasioissa paikallisia syyttäjä- ja poliisiviranomaisia. Oikeusministeriön alaisuuteen kuuluvassa Økokrimissä työskentelee kaikkiaan noin kahdeksankymmentä henkilöä, heistä rikostutkijoina viitisenkymmentä.³⁹⁹

³⁹⁶ Brønnøysundin rekisterin lehdistötiedote 14.1.1997 Internetissä.

³⁹⁷ Haastattelu 17.2.1997. Christophersenin mukaan arvonlisäveromaksuja halutaan valvoa tehokkaasti, koska veron osuus julkisten menojen rahoituksessa on keskeinen.

³⁹⁸ Lienin kirje tutkimuksen tekijöille 25.2.1997.

³⁹⁹ Ds 1996:1, 145–157. Økokrimin perustamisen yhteydessä käytiin keskustelua erityisesti oikeusturvasta, jonka pelättiin vaarantuvan, kun sama viranomainen hoitaa sekä syyttäjän että poliisin tehtäviä. Tanskassa vuonna 1973 perustettu Statsadvokaturen koostuu myös sekä syyttäjistä että poliiseista. Sen toimintaa vuonna 1990 arvioinut Retsplejerådet pohti myös oikeusturvan kannalta sitä, että sama viranomainen ensin tutkii epäillyn

Økokrimin vuosibudjetti oli ensimmäisenä toimintavuonna 10,5 miljoonaa kruunua ja viime vuonna 46,8 miljoonaa kruunua.⁴⁰⁰

Syyttäjä- ja tutkintatehtävien lisäksi Økokrim toimii talousrikosten torjunnan kansallisena asiantuntijaviranomaisena. Se tukee ja neuvoa muita viranomaisia ja valvontaorganisaatioita. Tehtävänä on myös edistää tutkimusta sekä tehdä koulutus- ja valistustyötä. Økokrim myös seuraa lainsäädäntöä ja kiinnittää valtiovallan huomiota uusien säännösten tarpeeseen. Lisäksi se huolehtii rahanpesun torjuntaan liittyvistä poliisitehtävistä.

Toiminnan tavoitteena on lisätä talousrikoksiin liittyvää rangaistusten riskiä rikosten ehkäisemiseksi. Organisoitumisen tapana ovat tutkintatiimit, joita on kuusi. Kutakin tiimiä johtaa syyttäjä, joka vastaa esitutinnan johtamisesta, päättää syytteen nostamisesta ja myös ajaa syytettä tuomioistuimessa. Tiimit ovat voineet erikoistua, joku esimerkiksi ympäristörikoksiin, toinen tietokonerikoksiin. Tavallisesti tiimillä on samanaikaisesti tutkittavanaan 3–5 juttua. Tavoitteena on, että keskimääräinen tutkinta-aika ei olisi yhdeksää kuukautta pitempi.

Kuuden pysyvän tiimin ohessa toimii poliisitarkastajan johtama noin kahdentoista tutkijan ryhmä. Sen tehtävänä on toimia paikallisten esitutkinta-viranomaisten tukiryhmänä. Rikostiedustelua, korruptiotutkimuksia ja rahanpesun torjuntaa varten Økokrimissä on lisäksi omat ryhmänsä.⁴⁰¹

Vuosina 1989–1995 tuomioistuimissa käsiteltiin kaikkiaan noin 90 Økokrimin tutkimaata talousrikosjuttua. Syyttäjän tappioksi niistä päättyi vain viisi, joten Økokrimin tutkimista tapauksista poikkeuksellisen suuri osa johti langettaviin tuomioihin.⁴⁰² Paikallisia viranomaisia avustavan tukiryhmän

rikoksen ja sitten päättää syytteen nostamisesta. Retsplejerådet päätyi kuitenkin suosittelemaan olemassa olevan organisaatiomallin säilyttämistä: tehtävien eriyttäminen pidentäisi käsittelyaikoja ja olisi kalliimpaa.

⁴⁰⁰ Dag Ellingsen: Politiets arbeid med økonomisk kriminalitet, Norges forskningsråd, rapport nr 37, 1996. Økokrimin syyttäjät ja rikostutkijat ovat paremmin koulutettuja, ja heille maksetaan parempaa palkkaa kuin paikallisille syyttäjille ja rikostutkijoille. Ellingsenin kyselytutkimuksen mukaan paikalliset talousrikostutkijat ovat erittäin tyytymättömiä palkkajärjestelmään, koska se suosii osaamisen ja kokemuksen sijasta epämurkavien työaikojen korvauksia. Ellingsen pitääkin tietynä paradoksina sitä, että paikallistasolla ovat heikoimmin palkattuja ne, jotka työskentelevät ehkä älyllisesti kaikkein vaativimmissa tehtävissä. Palkkajärjestelmän korjaamisen lisäksi hän pitää suurena haasteena sitä, että paikallisen tason talousrikostutkintaan voitaisiin saada aikaan luova, ongelmia ratkaiseva organisaatio ja tehtäviin hyvin motivoituneita työntekijöitä (s. 56).

⁴⁰¹ Økokrimin tapaa organisoida toimintansa on pidetty onnistuneena. Yhtenä osoituksena tästä on se, että Oslon poliisilaitos on päättänyt organisoida oman talousrikosyksikkönsä uudelleen Økokrimin mallia noudatellen (Ds 1996:1, 156).

⁴⁰² Jan Georg Christophersen (haastattelu 17.2.1997) selittää menestystä Økokrimin omaksumalla strategialla. Isosta juttuvyyhdestä se jättää epävarmat rikokset sikseen ja keskittyy vain pariin kolmeen varmimpaan rikokseen. Näin se kapasiteettia säästää ja pitää

käsittelemien juttujen määrä on paljon suurempi. Pelkästään vuonna 1994 tukiryhmä avusti 216:ssa jutussa.

Tuloksista huolimatta Norjassa on viime vuosina tehty ehdotuksia Økokrimin aseman muuttamiseksi. Esimerkiksi Høyre on ehdottanut, että keskusrikospoliisin (Kriminalpolitisen) yhteyteen perustettaisiin uusi rikosten tutkintayksikkö, johon Økokrim yhdistettäisiin. Høyren mukaan tämä parantaisi poliisin mahdollisuuksia vastata organisoidun rikollisuuden uusiin haasteisiin.⁴⁰³ Organisoidun rikollisuuden ottamista rikosentorjunnan tärkeimmäksi kohteeksi on vaadittu myös suurkäräjillä.⁴⁰⁴ Toisaalta esitetään näkemyksiä, joiden mukaan Økokrimin tulisi rajata tehtävänsä mahdollisimman tarkasti talouselämän rikosten torjuntaan, jotta se olisi tehokasta.⁴⁰⁵

Tilintarkastajan asema

Nykyisen lainsäädännön mukaan osakeyhtiön tilintarkastajalla ei ole oikeutta ilmoittaa havaitsemiaan laittomia toimia viranomaisille. Ilmoituksen sijasta hän voi toimittaa rikkomusta koskevan virallisen kirjeen yhtiön hallitukselle. Jos kirje ei johda asianmukaisiin toimenpiteisiin, tilintarkastaja voi vain erota. Eron syitä ei julkisteta eikä niistä informoida viranomaisia. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin rahoitustarkastuksen valvomat pankit, rahoitusyhtiöt ja vakuutusyhtiöt: niiden tilintarkastajilla on velvollisuus ilmoittaa vakavat rikkomukset rahoitustarkastukselle.⁴⁰⁶

Yksi suomalaisesta käytännöstä eroava, talousrikosten tekoa vaikeuttava velvoite norjalaisten yhtiöiden tilintarkastajilla on. Heidän on nimittäin allekirjoitettava yhtiön vuosittaiset veroilmoitukset. Suomessa tilintarkastajalla ei ole tällaista velvoitetta, vaan yhtiön veroilmoituksen allekirjoittaa toimitusjohtaja tai ainakin yksi hallituksen tai hallinnon jäsen. Kun verottaja

huolen siitä, että "paha poika" saadaan telkien taakse. Tämä torjuntastrategia on Christophersenin mukaan ainoa, jolla rikostutkintaa harjoittava yksikkö ylipäätään voi menestyä. KRP:ssä tämän strategian yhtenä ongelmana pidetään oikeusturvan loukkauksia, joita "sikseen jätettyjen" rikosten uhreille voisi aiheutua (rikosylikomisario Taisto Rajamäen haastattelu 20.2.1997).

⁴⁰³ "Skjerpet innsats mot kriminalitet", Resolusjon nr. 4, Høyres landsmøte 1995. Høyren mukaan talousrikoksia on torjuttava niin, että ilmituloriskiä lisätään ja käytetään tehokkaita rangaistusseuraamuksia.

⁴⁰⁴ Ks. esim. Justiskomiteen, 25.10.1994, Instilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1995 vedkommende Justis- og politidepartementet.

⁴⁰⁵ Jan Georg Christophersen, haastattelu 17.2.1997.

⁴⁰⁶ Lienin kirje tutkimuksen tekijöille 25.2.1997. Rahoitustarkastuksen valvomien yritysten tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuus tuli voimaan vuoden 1997 alussa. Velvoitteen taustana on EU:n ns. BCCI-direktiivi 95/26/EU.

havaitsee allekirjoituksen puuttuvan, se voi selvittää asian taustat vaatimalla yhtiöltä tai tilintarkastajalta kopiot tilintarkastajan ja yhtiön hallituksen välisestä kirjeenvaihdosta.

Tilintarkastajaa koskeviin säännöksiin valmistellaan Norjassa parhailaan muutoksia. Uutta tilintarkastajalakia valmistellut komitea on jättänyt äskettäin mietintönsä, ja lakiesitys tulee suurkäräjien käsiteltäväksi tänä vuonna ja voimaan aikaisintaan vuoden 1998 alussa. Erimielisen komitean mietinnössä on useita ehdotuksia tilintarkastajan tiukan salassapitovelvollisuuden lieventämiseksi. Ehdotukset eivät kuitenkaan mene kovin pitkälle. Enemmistö haluaisi lähinnä vain lisää yhteydenpitoa tilintarkastajan ja yhtiön hallituksen välille ja jonkin verran laajentaa viranomaisen oikeutta tutustua tähän kirjeenvaihtoon. Vähemmistö (6 jäsentä 13:sta) olisi halunnut tilintarkastajille oikeuden ilmoittaa havaitsemistaan laittomuuksista suoraan viranomaisille.

Taloudellisen rikollisuuden tutkimus

Norjassa käynnistettiin vuonna 1991 monivuotinen tutkimusohjelma, jonka oli määrä tuottaa tietoa taloudellisen rikollisuuden laajuudesta, syistä ja torjuntakeinoista. Tarkoitus oli sekä nostaa tiedon tasoa että systematisoida olemassa olevaa tietoa. Valtiovarainministeriö korosti projektia käynnistettäessä, että tutkimusohjelman pitäisi ennen kaikkea tuottaa sellaista tietoa, jota voisi käytännössä soveltaa talousrikosten torjuntaan.

Tutkimusohjelmaa ovat alusta asti rahoittaneet valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö. Esimerkiksi vuodelle 1996 myönnettiin tutkimusvaroja kaikkiaan noin kolme miljoonaa Norjan kruunua eli yli kaksi miljoonaa markkaa. Ohjelmakomitea on pitänyt välttämättömänä, että vuotuisen rahoituksen määrä nostetaan 4,5 miljoonaan kruunuun. Ohjelman toteuttamisesta vastaa Norjan tutkimusneuvosto. Käytännön tutkimustyö päätettiin keskittää neljään tutkimusyksikköön.⁴⁰⁷

Vuosiksi 1992–1994 laadittu ensimmäinen tutkimusohjelma asetti etusijalle seuraavat neljä tutkimusaluetta:

- 1.verojen ja maksujen laiminlyönnit
- 2.konkurssit, kirjanpito ja tilintarkastus

⁴⁰⁷ SOU 1996:84, 33–35. Tutkimusyksiköt ovat: Stiftelsen for samfunns- och næringsforskning (SNF-Bergen), Handelshøyskolen BI (Sandvika), Institutt for kriminologi (Universitetet i Oslo), Institutt for offentlig rett, Avdelningen for strafferett (Universitetet i Oslo). Ohjelman käynnisti 1991 Norges råd for anvendt samfunnforskning (NORAS), mutta tutkimusneuvostojen yhdistyttyä vastuu siirtyi Norjan tutkimusneuvostolle (Norges forskningsråd). Työtä koordinoi ohjelmakomitea, johon kuuluvat tutkimustiedon keskeisten käyttäjien edustajat. Komiteassa ovat edustettuina tärkeimmät ministeriöt, Økokrim, rahoitustarkastus, kuluttajavirasto sekä rikosentorjunnan neuvottelukunta. Sama ohjelmakomitea koordinoi myös "Uusi rahayhteiskunta"- ja "Verotaloudellinen tutkimus" -tutkimusprojekteja, joiden tietoja on tarkoitus hyödyntää myös talousrikosten torjunnassa.

- 3.rahoitus- ja arvopaperimarkkinoiden kehitys
- 4.oikeustieteen ja rikosoikeuden ongelmanasettelut

Tällä hetkellä toteutettava, vuosiksi 1995–1999 laadittu tutkimusohjelma priorisoi osittain samoja tutkimusalueita, mutta siinä on myös uusia, tämän hetken ajattelutapaa heijastavia painotuksia:

- 1.verojen ja maksujen laiminlyönnit
- 2.kirjanpito ja tilintarkastus
- 3.rahoitus- ja arvopaperimarkkinat
- 4.tietokonerikokset
- 5.harmaa vyöhyke organisoidun ja taloudellisen rikollisuuden välillä — rahanpesu
- 6.syyttäjätöiminta ja valvonta taloudellisen rikollisuuden yhteydessä
- 7.korruptio

Tutkimusohjelman mukaan näitä painopistealueita voidaan tutkia useista eri näkökulmista. Sellaisina mainitaan kansantalous ja rahoitus, yritystalous, kriminologia, oikeussosiologia, oikeustiede ja rikosoikeus.⁴⁰⁸ Projekti on tähän mennessä julkaissut 37 tutkimusta, joista eräät ovat olleet väitöskirjatason opinnäytteitä. Tutkimukset ovat tuottaneet yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi arvopaperimarkkina- ja konkurssirikosten taustatekijöistä, tilintarkastajien toiminnasta ja tilinpäätöstietojen manipuloinnista. Projekti on julkaissut myös pari toimialakohtaista tutkimusta taloudellisen rikollisuuden syistä ja ehkäisymahdollisuuksista.

Yksi toimialatutkimuksista on jo aiemmin mainittu kampaamoiden verovilpin syitä ja torjuntakeinoja koskeva analyysi. Paul Larsson keräsi tutkimuksensa aineiston haastattelemalla kampaajia vuonna 1993. Aineiston toinen osa koostui Norjan Gallupin tammikuussa 1994 tekemästä kyselystä, jonka tarkoituksena oli selvittää pimeän työn eli "keittiökampaajien" toiminnan laajuutta. Verovilpin määräksi Larsson arvioi tutkimuksensa perusteella 300–600 miljoonaa kruunua eli 10–20 prosenttia kampaamoiden liikevaihdosta.⁴⁰⁹

Tutkimuksensa johtopäätöksenä Larsson mainitsi joukon rakenteellisia tekijöitä, jotka selittivät kampaamobisneksen verovilppiä. Tällaisia tekijöitä olivat mm. työntekijöiden alhaiset palkat, naisvaltaisuus, vähäiset urakehityksen mahdollisuudet, pieni yrityskoko, vähäiset perustamiskustannukset, rajoittamaton pääsy alalle, maksut kädestä käteen, vähäinen julkisuuden tarve, vähäinen organisoitumisaste ja alan ylikapasiteetti.

Verovilppiä voisi tutkimuksen mukaan torjua monin eri tavoin. Lisävalvonnan ohessa alalle voisi rekrytoida enemmän miehiä. Yrityskokoa

⁴⁰⁸ Norges forskningsråd: Økonomisk kriminalitet, Programnotat, 1994.

⁴⁰⁹ Larssonin mukaan kampaajat kertoivat pimeästä työstä avoimesti, koska se oli alalla niin yleistä: oli helppo kertoa, kun kaikki tekivät sitä. Tietojen keruuta ja tulosten analysointia helpotti se, että hänellä oli kampaaja-vaimonsa kautta erityinen tuntuma toimialaan.

pitäisi kasvattaa ja parantaa työntekijöiden olosuhteita. Organisoitumisen astetta voisi nostaa, ja ammattikuntajärjestelmälle voisi antaa todellista vaikutusvaltaa. Alan tukkurien myynti voitaisiin ottaa tarkkaan syyniin, jotta kampaamotarvikkeita olisi vaikeampi saada pimeään työhön. Alaan ulkoapäin kohdistuvaa verottajan kontrollia voisi lisätä ja käynnistää samalla asennekampanjoita ja muuta moraalista vaikuttamista. Rangaistusten uhkakin voisi vaikuttaa, mutta tärkeintä olisi tutkimuksen mukaan synnyttää selkeä vaikutelma torjuntatoimien tehosta.

Larsson pitää perusteltuna, että myös asiakkaisiin vaikutetaan. Heidän tulisi olla tietoisempia verovilpistä ja pyytää aina kuitti maksamistaan palveluista. Se olisi hyvä lähtökohta verovilpin vaikeuttamiseksi. Norjalaisten asenteet verovilppiä kohtaan ovat hänen mielestään tiukentuneet 1990-luvun aikana niin, että nyt voi puhua jopa jonkinlaisesta moraalisesta paniikista.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Talousrikosten torjuntaa on leimannut kokonaisvastuun puute, hajanaisuus ja taipumus reagoida ongelmiin jälkikäteen. Viranomaiset ovat sektoroituneessa hallinnossa huolehtineet lähinnä vain omista asioistaan, ja ilmenneitä epäkohtia on paikkailtu jälkikäteen erilaisin säännöksiin. Torjunta ei ole perustunut tutkittuun tietoon taloudellisesta rikollisuudesta eikä tietoiseen ja johdonmukaiseen strategiaan.

Tiettyjä painotusten muutoksia viranomaistoimien tarkastelu tosin paljastaa. Aivan viime vuosiin asti on torjunnassa korostunut uskomus rikosoikeudellisen järjestelmän yleisestävään vaikutukseen. Käytännössä tämä on ilmennyt lähinnä esitutkintaedellytysten lisäämisenä, uuskriminalisointeina ja rangaistusasteikkojen koventamisena.

Painotukset näyttävät nyt olevan muuttumassa talousrikoksia ennalta estäviin toimiin, joissa näkyy myös piirteitä tilannetorjunnan ajattelusta. Tätä osoittaa esimerkiksi Lipposen hallituksen toimintaohjelma. Se lupaa siirtää torjunnan painopistettä tekomahdollisuuksien vähentämiseen, ilmituloriskin lisäämiseen ja rikoshyödyn takaisinsaannin tehostamiseen.

Suoraan talouselämän käytäntöihin vaikuttavia tilannetorjunnan toimia sisältyy ohjelmaan kuitenkin vähän. Näiltä osin ohjelma myötäilee elinkeinoelämää, jonka järjestöt ovat koko ajan suhtautuneet torjuvasti viranomais sääntelyn lisäämiseen. Kansainvälisessä keskustelussa esillä olleet, perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoiset toimintatavat ja sanktiot on talousrikosten torjunnassa lähes kokonaan sivuutettu.

Tilannetorjunnan osuus

Rikosten tilannetorjunnan strategiaan kuuluvat *toimet, jotka*

- 1) *on suunnattu erittäin spesifeihin rikoksen muotoihin ja jotka*
- 2) *välittömän ympäristön mahdollisimman systemaattisen ja pysyvän hallinnan ja suunnittelun avulla*
- 3) *vaikuttavat potentiaalisten rikoksenteekijöiden käsityksiin rikoksenteon vaatimista ponnistuksista, rikokseen liittyvistä riskeistä sekä saavutettavissa olevista hyödyistä ja aiheuttavat kiusallisia syyllisyyden ja häpeän tunteita* (Clarke 1992, Clarke & Homel 1997).

Tarkastelu osoittaa, että viranomaisten toiminta ei ole rakentunut tämän strategian viitekehyksen lähtökohdista. Toteutetut toimet ovat olleet satunnaisia ja irrallisia eivätkä täytä ainakaan strategian ensimmäisen ja toisen kohdan vaatimuksia.

Tilannetorjunnassa toimet tulee kohdistaa erittäin spesifeihin rikoksen muotoihin. Useimmat uudistukset ovat tätä vaatimusta ajatellen olleet luon-

teeltaan yleisempiä. Hyvänä esimerkkinä tästä on valvonta. Yleisellä tasolla valvontaa on monin tavoin tehostettu, mutta sitä ei ole räätälöity ottamaan huomioon tarkasti yksilöityjen rikostyyppien tai toisistaan poikkeavien toimialojen erityisvaatimuksia.

Spesifien tekotilaisuuksien yksityiskohtia on analysoitu hyvin vähän, eikä niihin ole juuri lainkaan puututtu. Systemaattisuus välittömän rikosympäristön hallinnassa ja suunnittelussa onkin viranomaisten yhteistyön kehittymisen myötä vasta orastamassa.

Strategian kolmannen kohdan vaatimusten voi arvioida osittain täyttyneen: toteutettuihin uudistuksiin on sisältynyt tekoja vaikeuttavia, riskejä lisääviä ja hyötyjä vähentäviä elementtejä. Eniten on tarkastelukaudella 1983–1996 tehty ilmitulon todennäköisyyttä ja rangaistusten uhkaa korostavia eli rikosten riskejä lisääviä uudistuksia. Varsin vähän sitä vastoin on tehty rikoshyötyjen vähentämiseksi.⁴¹⁰ Mahdollisten rikoksenteekijöiden käsityksiin viranomaiset eivät ole aivan viime aikoja lukuunottamatta yrittäneetkään vaikuttaa tilannetorjunnan mallin edellyttämällä tavalla.⁴¹¹

Tilanneprevention strategiaa on sovellettu perinteisiin rikoksiin usein erityisinä projekteina. Niille on ollut ominaista, että projektit analysoidaan tarkoin spesifien rikosten torjunnan tehostamiseksi. Myös YK:n rikoksantor-

⁴¹⁰ Koko tarkastelukauden ajan viranomaiset ovat korostaneet talousrikosten suuria yhteiskunnallisia vahinkoja ja taloudellisen hyödyn tavoittelua tekijöiden tärkeimpänä motiivina. Kiinnostus hyötyjen vähentämiseen ja ottamiseen pois rikoksenteekijöiltä on herännyt kuitenkin vasta viime aikoina. On pääteltävissä, että heränteen kiinnostuksen taustalla vaikuttaa näkemys järjestäytyneen rikollisuuden tulosta operoimaan talousrikosten alueella. Organisoituneen rikollisuuden tutkijoiden mukaan ainoa tapa päästä käsiksi rikollisorganisaation ylätasoon on seurata rikosten tuottamia rahavirtoja (KRP:n apulaispäällikkö Kari Rantaman haastattelu 25.2.1997).

⁴¹¹ Talousrikoksia koskevaa tiedonvälitystä ja mediajulkisuutta ei ole tässä tutkimuksessa eritelty. Journalistisen kokemuksemme perusteella rohkenemme kuitenkin arvioida julkisuuden korostaneen toisaalta talousrikollisten oveluutta ja toisaalta viranomaisten heikkoja voimavaroja. Tätä viranomaisten itsensäkin ruokkimaa kuvaa ovat ilmentäneet mm. maininnat siitä, kuinka rikoksenteekijät ovat aina vuosia edellä viranomaisia. Nerokkuuden harhakuva on korostunut myös sen vuoksi, että julkisuuteen valikoituvat lähinnä näyttävimmät jutut. Tämän tyyppinen julkisuus on ollut omiaan pikemminkin yllyttämään rikoksiin kuin pidättymään niistä. Harmaan talouden tiedotuskampanja on näiltä osin tilannetorjunnan kannalta oikeaoppisempi: "Reaaliaikaista, aktiivista valvontaa on lisätty. Verohallinto, työvoima- ja työttömyysturvaviranomaiset, tulli, poliisi ja ulosotto toimivat tiiviissä yhteistyössä. Tiedot kulkevat ja niitä vertaillaan. Kiinnijäämisen riski kasvaa koko ajan." Rikoksenteekijöiden käsityksiin vaikuttamiseksi viranomaisten tulisi tilannetorjunnan näkökulmasta toimiessaan tiedottaa tehokkaasti mm. siitä riski-indikaattoreihin perustuvasta seurantajärjestelmästä, jota sisäasiainministeriön poliisiosasto parhaillaan valmistelee. Järjestelmä yhdistää kaupparekisterin julkiset tiedot yrityksistä ja niiden johtohenkilöistä eri rekistereistä koottuihin tietoihin reaalityalouden toiminnasta. Toimiessaan tämä ongelmia ennakoiva järjestelmä tuottaa mm. tietoja talousrikoksille alttiista toimialoista, talousrikosten määristä ja bulvaaneista sekä antaa viranomaisille mahdollisuuden kohdentaa torjuntatoimet nykyistä tehokkaammin.

juntastrategioiden käsikirja (1992) korostaa, että torjuntaprosessin tulisi edetä ongelman alkuerittelystä soveltuvien toimien valinnan ja toteutuksen kautta hankkeen onnistumisen arviointiin. Näin ei ole meillä menetelty juuri minkään torjuntatoimen käytännön toteutuksessa.

Projektiluonteisia toimia on ylipäänsä käytetty melko vähän talousrikosten torjunnassa. Verovalvonnassa on tehty kiinnijäämisriskiä lisääviä ja riskin kattavuutta koskevia käsityksiä ylläpitäviä projekti-iskuja. Äskettäin on toteutettu myös poliisin, verottajan ja ulosoton yhteinen projekti talousrikosten hyödyn jäljittämiseksi. Keskusrikospoliisissa vireillä oleva talousrikosanalyysi-projekti saattaa toteutuessaan edistää YK:n käsikirjan tarkoittamaa torjuntaprosessien analysointia (Vuoti 1996).

Koska projektianalyyseja ei ole käytettävissä, rikosten siirtymisen ongelmaa talousrikoksissa on vaikea arvioida. Korvautuvuuden mahdollisuuden on viitattu parissa yhteydessä. Talousrikollisten on sanottu siirtyneen yritystuen rahastukseen, kun väärinkäytösten mahdollisuudet ovat muilla alueilla vähentyneet. Samaan ilmiöön on viitattu myös yhtiöveron hyvitysjärjestelmään kohdistuneiden rikosten yhteydessä. Lainsäädäntö loi rikostilaisuuden, jota muihin yritystoiminnan rikoksiin suuntautuneet henkilöt riensivät käyttämään hyväksi, ja kun rikolliset tasekaupat estettiin lakia muuttamalla, tekijöiden arveltiin nopeasti etsivän uuden kohteen. Nyt talousrikosten tekijöiden sanotaan keskittyvän arvonlisäverojärjestelmän mahdollistamiin rikoksiin.

Arviot koskevat lähinnä sitä pientä ammattilaisten ja rikoksenuusijoiden joukkoa, jonka rooli poliisin uudessa torjuntastrategiassa erityisesti korostuu. Ei-ammattilaisista on esimerkiksi Svensson (1983) esittänyt erilaisen arvion: talousrikosten yhteydessä rikosten siirtymisen riski on pienempi kuin muussa rikollisuudessa. Jokainen rikos on ainutkertainen ja seuraa joukosta olosuhteita, jotka vaikuttavat usein komplisoidulla tavalla juuri tietyssä tilanteessa. Ei ole erityisen todennäköistä, että sama onneton konstellatio sattuisi uudestaan.

Myös Clarke pitää siirtymäefektin riskiä liioiteltuna. Hänen mielestään monet talousrikokset voi pikemminkin nähdä reaktioina helppoihin tilaisuuksiin kuin tuloksina rikostilaisuuksien etsinnästä. Hän myöntää kuitenkin, että jotkut talousrikokset toki ovat seurausta huolellisesta rikostilaisuuksien etsimisestä (kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997).

Talousrikostorjunnan suhdanteet

Viranomaistoiminnan tarkastelu osoittaa talousrikosten torjunnan suhdanneilmiöksi. Torjunta oli vahvasti esillä 1980-luvun alkuvuosina ja huipentui taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän (1983) esityksiin. Niiden taustana oli arvio, jonka mukaan edes talousrikosten mahdollisuuteen ei ollut kiinnitetty riittävää huomiota. Niinpä torjunnan edellytykset eivät vastanneetkaan yhteiskunnallisten muutosten vaatimuksia.

Työryhmän mietinnön valmistuttua talousrikosten torjuntaan on vaadittu lisää tehokkuutta monissa yhteyksissä. Kansanedustajat ovat esittäneet sitä yli puolessa sadassa laki-, raha-asiain- ja toivomusaloitteessa. Valtioneuvoston jäsenet ovat vuosina 1983–96 vastanneet seitsemisenkymmentä kertaa edustajien kirjallisiin kysymyksiin. Useimmiten kyseessä on ollut vaatimus poliisin toimintaedellytysten parantamisesta ja tutkinnan tehostamisesta, mutta myös lainsäädännön puutteisiin on vaadittu korjausta.

Suhdanteet eivät kuitenkaan suosineet selvittelytyöryhmän esityksiä. Vain vähäinen osa niistä toteutui mietintöä seuranneina vuosina. Keskusrikospoliisin laskujen mukaan ehdotuksista oli 1980-luvun loppuun mennessä vain joka kolmas edes osaksi toteutunut tai valmisteltavana.⁴¹² Viime vuosina toimet talousrikosten torjumiseksi ovat taas monen hiljaisen vuoden jälkeen lisääntyneet. Syitä lienee monia, joista yksi ilmeisimpiä on Suomen EU-jäsenyys.

Myös Ruotsissa talousrikosten torjunta on ajanut suhdanteiden vuoristorataa. Axberger (1994) on todennut, että 1980-luvun alkupuolen kampanja talousrikoksia vastaan hiipui vuosikymmenen lopulla, jolloin sitä vasta olisi tarvittu. Vuosikymmenen alussa oli nopeassa tahdissa tehty kovia ehdotuksia talousrikosten kitkemiseksi. Sitten into lopahti, ja useimmat esitykset unohtuivat. Samaan aikaan talouden noususuhdanne loi tilanteen, jolloin talouselämän rikollisuus ylsi koko vuosisadan huippuunsa, kun luottomarkkinat vapautuivat ja uudet rahoitusinstrumentit loivat ennen tuntemattomia rikosmahdollisuuksia. Nyt, tilanteen jo rauhoituttua, uusi talousrikosten vastainen kampanja on taas Axbergerin mukaan nostamassa päätään. Norjalaiset ovat eläneet talousrikostorjunnan nousukautta 1990-luvun alusta lähtien.

⁴¹² Keskusrikospoliisi, talousrikostoimisto, muistio 12.12.1989.

Toteutuneita uudistuksia

Useimmat talousrikoksia koskevat rikoslain ja taloudellista toimintaa säätelevien lakien uudistukset on toteutettu vasta 1990-luvulla. Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe toteutui vuoden 1991 alussa ja mm. ympäristö- ja työrikokset sisältävä toinen vaihe syksyllä 1995. Vuoden 1994 alussa toteutui mm. rahanpesun torjuntaa koskeva rikoslain muutos. Samana vuonna tulivat virallisen syytteen alaisiksi julkisen valvonnan alaiseen yhteisöön kohdistuvan luottamusaseman väärinkäyttö ja velallisen epärehellisyys.

Syyskuun alussa 1995 tuli voimaan yhteisörajoitusten sisältävä rikoslain muutos: myös oikeushenkilö voidaan nyt tuomita rajoitukseen esimerkiksi ympäristörikoksesta, avustuspetoksesta, markkinointirikoksesta, lahjomisesta elinkeinotoiminnassa ja lahjuksen antamisesta virkamiehelle. Tammikuun 1994 puolivälistä on ollut voimassa kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskeva laki, joka palvelee mm. talousrikostorjuntaa.

Veroviranomaiset voivat joulukuun 1993 alussa voimaan tulleen verohallintolain muutoksen ansiosta ilmoittaa havaitsemansa kirjanpitorikokset syytteeseen pantaviksi. Huhtikuun alussa 1995 toteutuneet verolakien muutokset antoivat verohallinnon viranomaisille oikeuden salassapitosäännösten estämättä luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja toiselle viranomaiselle. Oikeus koskee verotuksen toimittamisen yhteydessä ilmi tulleita seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä esimerkiksi julkisista varoista myönnettujen elinkeinotukien tai sosiaaliturvatuksien väärinkäyttöä.

Vuoden 1995 poliisilaki ja poliisin henkilörekistereistä annettu laki ovat vahvistaneet ja selkeyttäneet poliisin tiedonsaantia ja tietojen luovutusta. Samana vuonna voimaan tullut uusi tullilaki selkeytti tulliviranomaisten tiedonsaantia ja tietojen luovutusta. Laki konkurssipesien hallinnon valvon-
nasta toi keväällä 1995 konkurssiasiamiehen, ja samassa yhteydessä muutet-
tiin konkurssisääntöä mm. väliaikaisia pesänhoitajia koskevin osin. Vuodesta
1995 lähtien voimassa ollut uusi tilintarkastuslaki on kehittänyt tilintar-
kastajien raportointia ja täsmentänyt tilintarkastusmenettelyä. Maaliskuun
1997 puolivälissä astui voimaan uusi ulosottolaki, joka parantaa rikoshyödyn
palauttamisen edellytyksiä. Syyskuun 1997 alussa tulee voimaan uusi
osakeyhtiölaki, joka sisältää eräitä talousrikosten torjunnan kannalta
merkittäviä muutoksia.

ETA- ja EU-jäsenyyden takia lainsäädäntöä on ollut pakko integroida eurooppalaiseen malliin 1990-luvulla. Tämän sopeuttamisen tulosta ovat esimerkiksi säännökset julkisten hankintojen kilpailuttamisesta ja avoimuudesta. ETA-sopimus edellytti yritystukien koordinoinnin tehostamista ja uusia arvopaperikaupan julkistamisvelvoitteita. Tukivalvonta on tehostanut sisäistä tarkastusta tukea hallinnoivissa ministeriöissä. EU-direktiivi velvoittaa luotto- ja rahoituslaitokset ilmoittamaan rahanpesuepäilyistä oma-aloitteisesti viranomaisille. EU:n ympäristölupa- ja työsuojeludirektiivit edellyttivät lainmuu-

toksia Suomessa, samoin rahoituslaitoksia ja sisäpiirikauppoja koskevat unionin säännökset. Monet näistä muutoksista parantavat talousrikosten tilannetorjunnan mahdollisuuksia lisäämällä valvontavelvoitteita ja avoimuutta.

Oikeudellista uudelleenarviointia

Talousrikosten torjumiseksi on rikosoikeuden ja yhteisöoikeuden eräitä pyhiä periaatteita esitetty uudelleenarvioitaviksi. Syinä on mainittu lähinnä taloudellisen rikollisuuden erityispiirteet, kuten tekotapa, organisaatioluonne ja rikosten selvittämisen vaikeus.

Osakeyhtiölakiin on ehdotettu periaatteelliselta kannalta merkittävää muutosta, jonka mukaan yhtiön sitoumuksista vastaisivat kahden ensimmäisen vuoden ajan toissijaisesti myös yhtiön johto ja osakkaat. Henkilökohtainen vastuu ei siis rajoittuisi vain sijoitettuun osakepääomaan. Uuteen osakeyhtiölakiin tätä toissijaista velkavastuuta ei hyväksytty. Esitystä vastusti voimakkaasti mm. Keskuskauppakamari, jonka mukaan toissijainen velkavastuu on "täysin vieras osakeyhtiömuodon perusrakenteelle".⁴¹³

Toisen esityksen mukaan kirjanpitonsa olennaisesti laiminlyöneen osakeyhtiön vastuuhenkilöt joutuisivat henkilökohtaisesti vastaamaan yhtiön veroista ja maksuista. Hallituksen esityksen taustalla on selkeä tavoite puuttua rikoshyötyyn ja torjua tilannetorjunnan keinoin yhtiöiden avulla tapahtuvaa rikollisuutta.

Rikosoikeuden perinteelle vieras talousrikostorjunnan hanke on ollut yhteisörangaistus. Ryhmäkanne poikkeaa oikeudenkäyntimenettelynä perinteisestä oikeusjärjestyksestä. Eräät ehdotukset ovat sisältäneet käännetyn todistustaakan ja taannehtivan lainsäädännön vivahteita. Rikosoikeuden periaatteisiin on kaivattu muutoksia, koska oikeusjärjestyksen katsotaan sisältävän aukkoja, joista törkeisiinkin talousrikoksiin syyllistyneet vivahtavat kohtuuttoman lievin seurauksin.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu on yhteisösakon muodossa toteutunut, ja ryhmäkanneuudistusta valmistellaan oikeusministeriössä. Taannehtivan lainsäädännön ajatus on ollut esillä useissa eduskunta-aloitteissa. Myös Ahon hallituksen sisäministeri Mauri Pekkarinen vaati poikkeuslakia talousrikosten vanhentumisajan pidentämiseksi. Taustana oli huoli vuoden 1994 lopun konkurssi- ja pankkirikossuman kohtalosta. Osittain käännetyn todistustaakan piirteitä sisältyy mm. Lipposen hallituksen talousrikosohjelman ehdotukseen, jonka mukaan verokeidasvaltioita hyväksikäyttävälle säädetään "näyttövelvollisuus liikesuhteen todellisesta luonteesta".⁴¹⁴

⁴¹³ Keskuskauppakamarin lausunto osakeyhtiölakitoimikunnan mietinnöstä (KM 1992:32), 12.3.1993.

⁴¹⁴ Ruotsissa käännetyn todistustaakan ajatusta väläytti 1980-luvun alkupuolella talousrikosten torjuntaa pohtinut eko-komitea. Ehdotuksen synnyttämää kritiikkiä pidetään pal-

Rikosoikeuden uudelleenarvioinneilla on tähdätty tilannetorjunnan vaikutuksiin. Yhteisöragaistus ja ryhmäkanne on nähty ennen muuta keinoina vaikuttaa mahdollisen rikoksen hyötyarviointiin. Käännetty todistustaakka lisääisi ilmituloriskiä ja vaikeuttaisi rikoksen tekoa. Taannehtivalla lainsäädännöllä olisi haluttu lisätä sanktiovarmuutta jo tehdyissä rikoksissa.

Rikosoikeudellisten periaatteiden uudelleenarviointi liittyy samoihin lähtökohtiin kuin koko rikoslainsäädännön uudistamistarve. Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen perusteluissa viitattiin tuotannon ja talouselämän kehittymiseen, vaihdantasuhteiden monimutkaistumiseen, teknisiin uudistuksiin sekä valtion varainkäytön ja sääntelytehtävien lisääntymiseen. Vuoden 1889 rikoslain säännösten katsottiin erityisesti näiltä osin olleen tuntuvasti vanhentuneita. Uudistus laajensi merkittävästi rangaistavan käyttäytymisen alaa mm. siten, että perinteisten yksilöllisten oikeushyvien lisäksi suojataan enenevästi yhteisöllisiä ja valtiollisia intressejä. Raimo Lahti (1994) on arvioinut, että uudistuksen ensimmäinen vaihe vahvisti rikosoikeuden asemaa taloudellisten suhteiden sääntelyssä ja toinen vaihe mm. ympäristönsuojelun ja työturvallisuuden alalla.

Kriminalisointien lisäämisen ja niiden rakenteen muutosten on myös epäilty vaarantavan rikosoikeusjärjestelmän säätelyvaikutusten toteutumista. Kehityssuunnan jatkamisen on pelätty luovan symbolista rikosoikeutta ja ajan mittaan heikentävän merkittävästi koko rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta. Lahden mielestä kritiikkiin on suhtauduttava vakavasti. Se ei kuitenkaan saa hänen mielestään johtaa esimerkiksi talous- tai ympäristörikossäännösten kehittämättä jättämiseen. On vain tärkeä tiedostaa, että pelkin rikoslain muutoksin rikoksia voidaan vähentää varsin rajallisesti.

jolti syynä siihen, ettei muitakaan komitean ehdotuksia toteutettu. Norjan arvopaperimarkkinalakiin sisällytettiin 1990-luvun alussa tietty käännetyn todistustaakan velvollisuus sisäpiirikauppojen torjumiseksi (ks. Sundet 1994, 142–146).

Sivuutetut vaihtoehdot

Johansenin (1994) mukaan monien teollisuusmaiden kokemukset ovat osoittaneet, että talousrikoksia voi olla erittäin vaikea torjua vankeus- ja sakkorangaistuksin. Tästä syystä kansainvälisessä kriminologian ja rikosoikeuden keskustelussa on alettu etsiä vaihtoehtoisia torjuntakeinoja. Keskustelu on ollut erityisen vilkasta Yhdysvalloissa ja Australiassa. Näissä maissa vaihtoehtoja on myös käytetty.

Suomessa vaihtoehtoista on keskustelu hyvin vähän. Rikoslakiprojektin kymmenen vuotta sitten ehdottama rangaistusvaroitus jäi yhteisösakkoa koskevan kiistan melskeissä unohduksiin. Sivuuutettuja vaihtoehtoja ovat olleet myös mm. kielteisen julkisuuden tuottaminen, yritysten yhdyskuntapalvelu, organisaatiomuutoksiin ja sisäiseen kontrolliin pakottaminen sekä osakesakko.

Rechardt (1992, 52–59) mukaan yhteisöihin vaikuttavia tehokeinoja ovat joko tuntuvat taloudelliset seuraamukset tai toimet, joilla puututaan yhteisöjen rakenteisiin ja johtamiseen. Uhka yhteisön koskemattomuuteen kajoamisesta saattaa olla tehokkain tapa vaikuttaa sen käyttäytymiseen. Euroopan neuvoston ministerineuvostolle jätettyyn suositusluonnokseen viitaten Rechardt mainitsee tällaisina keinoina mm. yhteisön johdon vaihtamisen tai "pesänhoitajan" nimittämisen tilapäisesti yhteisön johtoon. Tehokkaasti voisi vaikuttaa myös esimerkiksi yhteisön tiettyjen toimintojen lakkauttaminen tai sillä uhkaaminen.⁴¹⁵

Näiden kovien lääkkeiden lisäksi Rechardt mainitsema suositusluonnos luettelee joukon pehmeämpiä keinoja yhteisörikosten torjumiseksi. Tällaisia ovat mm. moite, varoitus, vastuun julistava päätös ilman sanktiota, mainontakielto, julkisten etuuksien epääminen, vahingon korvaaminen uhreille sekä tekoa edeltäneen tilan palauttaminen.

Vaihtoehtoisia seuraamuksia on siis kokonainen kirjo. Keinoja voi myös käyttää monipuolisesti: "erikseen tai yhdessä, lykkäävästi tai välittömästi, pää- tai lisärangaistuksina". Seuraamusten lisäksi liikkumavaraa on Rechardt mielestä myös vastuun muodossa. Vastuu voi olla siviilioikeudellista, hallinto-oikeudellista tai rikosoikeudellista. Rikosoikeudellinen vastuu siis nähdään vain yhtenä vaihtoehtona, mikä Rechardt mukaan seuraa siitä lähtökohdasta, ettei seuraamusten tarkoituksena ole niinkään rangaista kuin ehkäistä laittomuuksia ja korvata aiheutettuja vahinkoja.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Tällaisiin tehokeinoin liittyi myös huomattavia ongelmia, joihin Rechardtkin viittaa. Seuraamusten arvoa vähentää hänen mielestään se lähtökohta, että "sääntelyllä ei tule estää sääntelyn kohteen mahdollisuuksia toteuttaa yhteiskunnallista funktiotaan". Christophersen viittaa juuri tähän ongelmaan varoittaessaan viemästä sääntelyä niin pitkälle, että se vaarantaa "herkän tasapainon" eli yritysten toimintaedellytykset (haastattelu 18.2.1997).

⁴¹⁶ Talousrikosten vaihtoehtoisia torjuntatapoja koskevista ulkomaisista lähteistä voi mainita mm. Per Ole Johansenin artikkelin "Alternative sanksjoner mot økonomisk krimi-

Talouselämä ja talousrikostorjunta

Talouselämän suhtautumista talousrikosten torjuntaan on syytä tarkastella lähemmin, sillä viranomaisten toiminnan tarkastelu osoittaa elinkeinoelämän vaikuttaneen ratkaisevasti moniin politiikkavalintoihin. Elinkeinoelämän edustajana on lähes kaikessa talousrikostorjunnan valmistelussa kuultu lausuntojen antajana Keskuskauppakamaria. KKK on ainakin vuodesta 1983 lähtien johdonmukaisesti korostanut haluaan vastustaa taloudellista rikollisuutta. Yhtä johdonmukaisesti se on koko ajan torjunut viranomaissäätelyn talousrikosten torjuntakeinona.

Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmää KKK moitti "sangen totaaliin lainsäädäntö- ja valvontatoimiin" ryhtymisestä. Esitykset eivät olleet realistisessa suhteessa suojeltavaan intressiin. KKK halusi vähentää kriminalisointien määrää. Seuraamusten tuli olla pääosin muita kuin sakko- ja vankeusrangaistuksia eli esimerkiksi uhkasakkojen asettamista ja taloudellisia menetyksiä. Viranomaisvalvontaa voisi vähentää esimerkiksi verotusta yksinkertaistamalla.⁴¹⁷

Yhteisörankaistusta valmisteltaessa Keskuskauppakamari arveli, että sääntelyllä ei haluta vain rangaista rikokseen syyllistynyttä vaan myös vaikuttaa yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen toimintaan. KKK halusi torjua kaikki ajatukset siitä, että viranomaiset voisivat velvoittaa yritykset järjestämään vastuuhenkilöidensä toimivallan, vastuun, valinnan, ohjauksen ja valvonnan

nalitet" Ståle Eskelandin ja Einar Høgetveitin toimittamassa teoksessa Økonomiske forbrytelser og straffjuridiske grunnlagsproblemer, Oslo, 1994, 40–64. Artikkelin on tiivis yleisesitys ehkäpä keskeisimmistä talousrikosten vaihtoehtoisista torjuntatavoista. Brent Fisse ja John Braithwaite ovat pohtineet julkisuuden käyttöä talousrikosten torjuntakeinona vuonna 1983 ilmestyneessä teoksessaan *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. Samojen kirjoittajien vuonna 1993 ilmestynyt teos *Corporation, Crime and Accountability* puolestaan esittelee ja analysoi ns. vastuun mallia (*The Accountability Model*). Siinä vaihtoehtoisten torjuntatoimien kirjo etenee pyramidin tapaan yleisimmin käytetyistä pehmeistä keinoista (neuvot, varoitukset, suostuttelu) rikoksiin syyllistyvälle yritykselle kohtalokkaihin keinoihin (yrityksen kuolemantuomio) asti. Braithwaite on analysoinut häpeän tuottamisen (yhteiskuntaan uudelleen integroivan) mahdollisuuksia ja ongelmia vuonna 1989 ilmestyneessä teoksessaan *Crime, shame and reintegration*. Vaihtoehtoisia torjuntakeinoja ja niitä koskevia tietolähteitä käy läpi myös David O. Friedrichs teoksessaan *Trusted Criminals: white collar crime in contemporary society*, joka ilmestyi vuonna 1996.

⁴¹⁷ Keskuskauppakamari 10.11.1983, lausunto taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietinnöstä. KKK:n osastopäällikkö Antti Neimala arvioi, että esimerkiksi pörssin sisäiset kurinpitotoimet voivat olla tehokkaampia kuin pienet sakot. Toisaalta esimerkiksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevalla rangaistusjärjestelmällä voi varsinkin suurten yritysten kannalta olla preventiivinen vaikutus. Oikeudenkäynnit tuovat merkittävästi kielteistä julkisuutta, ja taloudelliset sanktiot tulevat juuri julkisuuden kautta (haastattelu 13.2.1997).

sekä muun toiminnan tavalla, jota toiminnan lainmukaisuus edellyttää. Rikosoikeuden normeissa ei KKK:n mielestä tulisi määritellä velvoitteita positiivisesti.⁴¹⁸

Talouselämä on ainakin KKK:n kannanottojen valossa suhtautunut torjuen perinteisen rikosoikeuden sakko- ja vankeusrangaistusten käyttöön talouselämän rikosten torjunnassa. Se ei ole halunnut viranomaisten ulottavan sääntelytoimia yritystoiminnan käytäntöihin. Se on suhtautunut kielteisesti viranomaisvalvonnan lisäämiseen peläten sen vahvistavan liian paljon verottajan asemaa velkojana ja synnyttävän kustannuksia aiheuttavaa tarpeetonta byrokratiaa.⁴¹⁹ Toistaiseksi toteutetusta sääntelystä talousrikosten torjumiseksi KKK näyttää hyväksyneen ilman erityisiä varauksia lähinnä vain liiketoimintakiellot.⁴²⁰

⁴¹⁸ Keskuskauppakamarin, Pienteollisuuden Keskusliiton ja Tukkukaupan Keskusliiton lausunto rikoslakiprojektin ehdotuksesta oikeushenkilön rangaistusvastuuksi, 31.3.1988. Kannanotto kuvastaa elinkeinoelämän kielteistä suhtautumista siihen, että yritysten käytäntöihin ja toimintatapoihin puututtaisiin viranomaistoimin talousrikosten torjumiseksi. Tätä ajattelutapaa kuvastavat monet muutkin KKK:n kannanotot. Se on koko ajan vastustanut mm. ajatusta, että yrityksen tilintarkastaja veloitettaisiin raportoimaan havaitsemistaan väärinkäytöksistä suoraan veroviranomaisille: "Tilintarkastajan velvollisuutena ei ole suoranaisesti verottajan edun valvominen." (KKK:n lausunto 12.6.1995 harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista) KKK:n kielteisen kannan taustana on mm. näkemys, että raportointivelvollisuus voisi vaikeuttaa tilintarkastajan perustehtävää eli omistajien edun valvontaa. Neimalan mukaan yrityksen omistajan ja tilintarkastajan luottamussuhde vaarantuisi, jos on olemassa pelko siitä, että tilintarkastajan saamat tiedot menevät suoraan viranomaisille. Toinen kritiikin aihe liittyy siihen, kenen kustannuksella tilintarkastaja toimii. Koska yhtiökokous valitsee tilintarkastajan, ja yhtiö myös vastaa kustannuksista, tilintarkastajan ei haluta toimivan verottajan tai poliisin edustajana. Keskuskauppakamarin kannanottojen valossa näyttää ilmeiseltä, että yritysten rutiineihin vaikuttavaa talousrikosten tilannetorjuntaa on vaikea saada aikaan. Esteet ovat sekä ideologisia että taloudellisiin etuihin liittyviä. Yksi tapa pyrkiä näiden esteiden ylittämiseen saattaisi olla se, että onnistuttaisiin kehittämään sellaisia yritysten tuottavuutta lisääviä menettelytapoja, jotka samalla ehkäisisivät talousrikoksia ja joita yritykset itse voisivat omaksua ilman yhteiskunnan sääntelyä.

⁴¹⁹ Verottajan vahvaa asemaa kritisoiva kanta tuli esiin mm. KKK:n 12.6.1995 antamassa lausunnossa harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista. Työryhmän ehdotettua valvonnan tiukentamista reaaliaikaiseksi ja ulottamista kattamaan myös yritysten vastuuhenkilöt KKK katsoi jo ennakkoperintärekisterin vahvistaneen verottajan asemaa velkojana muiden velkojien kustannuksella. "Ensisijaisena muutostarpeena järjestelmässä on rekisteritiedon tehokas välittyminen muidenkin kuin verovelkojan itsensä käyttöön, jotta ennakkoperintärekisteri ei toimisi niin yksipuolisesti verovelkojan eduksi." Neimalan mukaan viranomaisvalvonnan lisäämiseen on suhtauduttu nihkeästi myös sen vuoksi, että viranomaiset haluavat lisätä omia voimavarojaan ajattelematta, mitä niillä tehtäisiin. Esi-merkkinä hän mainitsee konkurssi-asiamiesjärjestelmän. Sitä perusteltiin kokeiluluontoisena ja sanottiin silloisten resurssien riittävän hyvin, mutta nyt sinne halutaankin lisää voimavaroja.

⁴²⁰ KKK 3.10.1995, lausunto oikeusministeriölle liiketoimintakieltolaista.

Mikä sitten on talouselämän oma toimintalinja talousrikostorjunnassa? Se on sama poliittinen ohjelma, jolla monien muidenkin yhteiskunnallisten ongelmien sanotaan ratkeavan. KKK:n tulkitsema talouselämän strategia talousrikosten torjumiseksi korostaa elinkeinotoiminnan rakenteellisia reunaehtoja, jotka määrittelevät, millä edellytyksillä yrittäminen ja työllistäminen on mahdollista. Oikeusministeriölle vuonna 1995 annettu lausunto liiketoimintakieltolaista kuvaa hyvin strategian ydinajatusta: "Esimerkiksi verotuksen tasolla ja rakenteella sekä yhteisöläinsäädännön ja työlainsäädännön sisällöllä on erittäin suuri merkitys sille, missä määrin taloudellinen toimeliaisuus tapahtuu yhteiskunnan asettamien normien mukaan ja missä määrin se tapahtuu yhteiskunnan hyväksymien normien vastaisesti."

Käytännössä strategia tarkoittaa pitkälti työsopimuslakijärjestelmän täysremonttia. On sallittava matalapalkkatyöpaikkojen synty, on puututtava työehtosopimusten yleissitovuuteen ja irtisanomissuojaan. Verotuksessa strategia merkitsee toisaalta byrokratian helpottamista ja toisaalta työvoimakustannusten alentamista siirtymällä järjestelmään, jossa työntekijät itse mitoittavat oman sosiaaliturvansa.⁴²¹

Kilpailu

Yksi talousrikostorjunnan perusolettamuksia on, että talousrikokset vääristävät yritysten välistä kilpailua. Keskuskauppakamari korosti jo vuoden 1983 lausunnossaan taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietinnöstä, että taloudellinen rikollisuus "loukkaa tervettä kilpailua ja sitä kautta muita yrityksiä ja yrittäjiä". Viime vuosien lausunnoissaankin KKK on korostanut talousrikosten tuovan yritykselle epäoikeutettua kilpailuetua. Myös Lipposen hallitus lähti aksioomasta, jonka mukaan talousrikokset vääristävät yritysten välistä kilpailua. Tämän tutkimuksen aineiston valossa voi kysyä, onko perusolettaus sellaisenaan ilman muuta oikea vai kaipaisiko kuva lisää vivahteita.

Luotettavia selvityksiä talousrikosten kilpailuvaikutuksista ei ainakaan Suomessa liene tehty. Julkisen tuen kilpailua vääristäviä vaikutuksia sitä vastoin on tutkittu. Lavasteen (1994) tutkimuksen kohteena oli 22 tapausta, joissa yrittäjät epäilivät julkisen tuen vääristäneen kilpailua. Kolmessatoista tapauksessa julkinen tuki ei tutkimuksen mukaan vääristänyt kilpailua. Haastatellut yrittäjät eivät pitäneet kilpailua vääristävinä niitä hinnaneroja, jotka jäivät alle viiteen prosenttiin liikevaihdosta; ilman tukiakin hinnoissa on yleensä muutamien prosenttien heittoja. Tuki oli yrittäjien mielestä kilpailua vääristävää vasta, jos kilpailija sai sitä enemmän kuin viisi prosenttia liikevaihdosta.

⁴²¹ Neimalan haastattelu 13.2.1997.

Esimerkiksi verojen ja maksujen pitkään jatkuva laiminlyönti antaa yritykselle selvästi viittä prosenttia suuremman kilpailuedun. Tätä ajatellen voisi olettaa elinkeinoelämän ja sen eri toimialojen tehneen kaikkensa talousrikosten kitkemiseksi. Esimerkiksi rakennusalan järjestäytyneiden yritysten haluttomuus ilmoittaa aliurakoista verottajalle harmaan talouden yrittäjien karsimiseksi alalta kielii muusta. Keskuskauppakamarikaan ei näytä pitäneen talousrikosten aiheuttamaa kilpailun vääristymistä kohtalokkaan haitallisena ilmiönä, vaan on arvioinut esimerkiksi yhteisösakon kielteiset vaikutukset elinkeinoelämälle epäoikeutettuja kilpailuetuja suuremmiksi.⁴²²

Keskusrikospoliisin apulaispäälikkö Kari Rantama arvioi talousrikosten kilpailua vinouttavan vaikutuksen aika rajalliseksi. "On vain harvoja sektoreita, missä rikollisilla keinoilla päästään todella vahingoittavaan asemaan." Esimerkkinä tällaisista suppeista toimialoista hän mainitsee kaivuriurakoinnin, jossa kilpailu takavuosina vääristyi talousrikosten takia: "Kantaako tästä oikein kukaan muu huolta kuin hyvin kapean alan yrittäjäkenttä?" Talouden tärkeillä aloilla kilpailun vinoutumisen uhka on Rantaman mielestä vähäinen.⁴²³ Yritysten velkasaneerausta ja konkurssveja koskevan keskustelun yhteydessä on toisaalta korostettu, että velvoitteiden laiminlyönnin avulla toteutettu toiminnan alihinnoittelu voi aiheuttaa merkittäviä kilpailuhäiriöitä.⁴²⁴

Kilpailun ja taloudellisen rikollisuuden suhdetta arvioitaessa ei voi sivuuttaa sitä mahdollisuutta, että kova kilpailu saattaa myös olla omiaan tuottamaan talousrikoksia. Neimalan mukaan kilpailu voi olla joillakin toimialoilla niin kovaa, että yritys joutuu tekemään tarjouksia alikatteellisin hinnoin. Alikate jätetään yhteiskunnan "piikkiin" ottamalla jo tarjouksen laskennassa huomioon se, että yhteiskunnallisia velvoitteita ei hoideta. Kovan kilpailutilanteen paineissa yritys joutuu miettimään, missä järjestyksessä se tyydyttää velkojiaan: ne hoidetaan ensimmäisinä, joiden ajatellaan hermostuvan nopeimmin. Näissä tilanteissa voi esiintyä verojen ja maksujen laiminlyöntiä, jota ei välttämättä ole aiottu ja mielletty rikolliseksi toiminnaksi.

⁴²² KKK:n lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 10.6.1994. Neimala sanoo KKK:n suhtautumisen voivan näyttää ristiriitaiselta. Talousrikosten kilpailua vääristävää vaikutusta on painotettu kannanotoissa, koska epärehellisen toiminnan on arvioitu aiheuttavan kustannuksia ja ongelmia rehellisesti toimiville yrityksille. Toisaalta on vastustettu lukuisia esityksiä talousrikostorjunnan tehostamisesta, koska sitä ei uskota voitavan tehdä viranomaisvalvontaa lisäämällä.

⁴²³ KRP:n apulaispäälikkö Kari Rantaman haastattelu 25.2.1997.

⁴²⁴ Ks. esim. Risto K. Ovaska: "Konkurssipesien liiketoimintaa rajoitettava", Lakimiesuutiset 8/1994, 16.

Hallinnon sektoroituminen

Yksi talousrikosten torjunnan suurimmista esteistä näyttää olevan hallinnon sektoroituminen. Se näkyy lähes ylivoimaisina vaikeuksina saada aikaan jatkuvasti toimivaa, saumatonta ja tehokasta viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välinen tiedonvaihto on kangerrellut: syynä ovat olleet asenteiden lisäksi viranomaiskohtaiset salassapitopykälät ja tietosuojan vaatimukset.⁴²⁵ On vaikea nähdä, että nykyinen hallinto kykenisi sujuvasti toteuttamaan esimerkiksi tehokkaita ja jatkuvia toimialakohtaisia torjuntaprojekteja, jotka vaatisivat useiden eri viranomaisten osallistumista.

Viranomaistoiminnan tarkastelu osoittaa, että hallinnosta puuttuu taho, joka tosiasiallisesti kantaisi kokonaisvastuuta talousrikosten torjunnasta. Norjassa vastuuta on keskitetty syyttäjistä ja poliiseista muodostuvalle talousrikostorjunnan erityisviranomaiselle, Økokrimille. Ruotsiin kaavaillaan vastaavantyyppistä talousrikostorjunnan "isännän ääntä".

KRP:n apulaispäällikkö Kari Rantama pitää mahdollisena ja todennäköisenä, että syyttäjän ja poliisin yhteistyötä Suomessakin tiivistetään niin, että jossain vaiheessa syntyy yhteinen talousrikoksia torjuva erityisviranomainen. Tähän suuntaan aiheuttavat paineita mm. kansainvälisen rikostorjunnan yhteistyötarpeet ja tulossa oleva rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen.⁴²⁶

Rikosprosessiuudistus näyttää talousrikosten torjunnan kannalta ristiriitaiselta hankkeelta, joka kuvaa hallinnon sektoroitumisen ongelmaa. Hallitus on esittänyt (82/1995 vp) rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn järjestämistä suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi prosessiksi. Uuden menettelyn on sanottu olevan varma, nopea ja halpa. Pääkäsittely olisi suullinen. Esitutkintapöytäkirja ei olisi oikeudenkäyntiaineistoa, vaan jäisi asiakirjaksi, jonka perusteella syyttäjä tekee syyteharkintansa. Asianosaiset eivät saisi enää antaa tuomioistuimelle kirjallista lausumaa eikä muutenkaan esittää asiaa kirjallisesti. Syyttäjän rooli korostuisi uudessa järjestelmässä. Hän ei johtaisi esitutkintaa, mutta poliisin olisi hänen pyynnöstään tehtävä esitutkinta tai lisätutkinta ja noudatettava syyttäjän antamia määräyksiä esitutkinnasta. Uudistus merkitsee, että syyttäjän on valmistauduttava

⁴²⁵ Salassapitosäännöksiä on annettu eniten yksityisyyden ja yksityisen taloudellisten olojen suojaamiseksi (Julkisuustoimikunta 1992:9). Toimikunta arvioi, että säännökset ovat usein epäyhtenäisiä, eikä niistä käy riittävän selvästi ilmi salassapidon peruste ja ulottuvuus. Hallinnon sektoroitumisen pulmaa kuvaa osuvasti se, että tilannetta selkiinnyttävää julkisuuslain uudistusta on ilman tulosta yritetty saada aikaan 1970-luvulta lähtien. Tietosuojan vaatimukset pitkittivät pankkien asiakashäiriörekisterin aikaansaamista lähes kolmella vuodella. Tietosuojavaltuutettu on myös torjunut ajatukset siitä, että ennakkoperintärekisteristä poistettujen listalla julkaistaisiin vain laiminlyöntien vuoksi poistetut. Se on suhtautunut epäillen myös henkilötietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen toiselle viranomaiselle. Henkilörekistereiden yhdistäminen valvonnan tarpeisiin vaatisi säännöksiä muuttamista (Tietosuojavaltuutetun lausunnot 309/03/95 ja 376/03/96).

⁴²⁶ Rantaman haastattelu 25.2.1997.

oikeudenkäynteihin nykyistä perusteellisemmin. Hallitus arvioi, että uudistus edellyttäisi noin 230 päätoimista syyttäjää.

Keskusrikospoliisi suhtautuu sinänsä myönteisesti rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseen suullisen, välittömän ja keskitetyn prosessin suuntaan. Se kuitenkin pelkää (lausunto 5.3.1996) syyttäjien työmäärän kasvavan niin, että uudistuksen vaikutukset muodostuvat lopulta kielteisiksi.

Uudistuksen yhteydessä esitutkintalakia aiotaan muuttaa niin, että tutkinnassa olisi aina selvitettävä myös rikoksella aiheutettu vahinko ja saavutettu hyöty mahdollisen takavarikon turvaamiseksi. Hyötyihin vaikuttaminen siis saa uutta painoa. Samaan aikaan kaavaillaan pakkokeinolain 3 luvun muutosta, jonka seurauksena ainakin talousrikosten johtavan esitutkintaviranomaisen mukaan "rikoshyödyn palauttaminen ja poisottaminen rikosentekijöiltä supistuu nykytasostaan huomattavasti". KRP pelkää, että uudistus tekee viranomaisen toiminnan tehottomaksi ja samalla myös heikentää tuntuvasti asianomistajan asemaa.⁴²⁷

Sektoroitumisen ilmiön keskusrikospoliisi kokee lähinnä muiden viranomaisten haluttomuutena kantaa oman alansa kontrollivastuuta. Valvonta on epäsuosittua, mutta Rantaman mielestä kaikkien julkista etua valvovien ja rahaa jakavien tahojen tulisi olla omalla sektorillaan "enemmän tai vähemmän poliiseja". Isännän äänen pitäisi meikäläisessä hallintorakenteessa olla valtioneuvoston tasolla.

Myös poliisihallinnon ja KRP:n omat uudet painotukset herättävät kysymyksen siitä, kenen vastuulla ja päätettävissä talousrikostorjunnan linja on. Lipposen hallitus lupaa siirtää painopistettä ennalta estävään suuntaan, jossa korostuu myös tilannetorjunta. Samaan aikaan poliisihallinto ja KRP ovat alkaneet korostaa rikostilaisuuksiin kohdistuvan torjunnan sijasta tekijäkeskeisyyttä. Tämä linjaus käy ilmi mm. poliisin tulossuunnitelmasta vuosille 1997–2000. Tarkoituksena on ehkäistä rikolliseksi rekrytoitumista sekä kehittää toimenpiteitä, joilla vaikeutetaan ja ehkäistään rikosten tekemistä ja rikoskierteessä olevien henkilöiden toimintaedellytyksiä.⁴²⁸

Myös Keskusrikospoliisi on painottanut mieluummin tekijä- kuin tilaisuuskeskeistä torjuntaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota KRP:n painotukseen kertomuksessaan (17/95) viranomaisten toiminnasta talousrikosten torjumiseksi. Viraston luonnehdinnan mukaan KRP on pitänyt rikostorjunnassa tärkeimpänä tekijäkeskeistä menetelmää, jossa otetaan huomioon lähinnä ammattimainen ja suunnitelmallinen rikollisuus ja "kohdistetaan toimet ensisijassa niiden henkilöiden toiminnan estämiseen, jotka aiheuttavat vakavimmat vahingot."

⁴²⁷ Keskusrikospoliisi, Talousrikostorjunta, "Pakkokeinolain 3 luvun muutos", muistio 5.3.1997.

⁴²⁸ Poliisin tulossuunnitelma 1997–2000. Sisäasiainministeriön poliisiosasto, 10.6.1996.

Lausunnossaan tarkastusvirastolle KRP huomautti olevan merkkejä siitä, että perinteisen rikollisuuden tuottama hyöty yritetään sijoittaa lyhty-ikäisesti toimiviin harmaan talouden yrityksiin. Niiden piirissä syyllistytään myös kätkentärikoksiin, petoksiin ja velallisen rikoksiin. KRP:n mukaan voidaan perustellusti kysyä, olisiko ammattimainen huumekauppa tai anastetun tavarain välittäminen luettava "talousrikollisuuteen". Samoin pitäisi KRP:n mielestä tarkastella kriittisesti, "onko torjuntatoimia suunniteltaessa 'rikoslajikohtainen' lähtökohta välttämättä järkevin".⁴²⁹

KRP:n strategiassa näkyy kaksi tasoa. Toinen painottaa sektorirajat ylittävää, preventioon tähtäävää viranomaisyhteistyötä, johon KRP on jatkuvasti pyrkinyt lausunnoillaan vaikuttamaan. Toinen taso korostaa henkilöihin keskittyvää torjuntaa. Se astuu kuvaan "jälkihoitona" siinä vaiheessa, kun preventio on epäonnistunut.⁴³⁰

Tutkimus

Hallinnon sektoroitumisen lisäksi talousrikosten torjunnan edellytyksiä heikentää erityisesti tutkimuksiin nojaavan perustiedon puute. Lipposen hallitus lupasi talousrikosten torjuntaohjelmassaan, että taloudellisen rikollisuuden ja harmaan talouden kehitystä seurataan "myös jatkuvan tieteellisen tutkimustoiminnan avulla". Lupa kuulostaa jossain määrin tyhjältä sanahelinältä, sillä toistaiseksi on käynnistetty vain eräitä yksittäisiä hankkeita; mitään mainittavaa tutkimusohjelmaa ei ole vielä edes aloitettu.

Mittavan tutkimusohjelman tarve on ilmeinen. Tilannetorjunnan tarpeisiin ei ole esimerkiksi luotettavaa perustietoa talousrikoksille altistavista yritysrakenteista ja -verkostoista. Torjunnan näkökulmasta ei tiedetä juuri mitään yritysten toimintatavoista, yrityskulttuureista, toimialojen olosuhteista, yritysten johtohenkilöiden motivaatiosta, arvoista ja valintojen rationaalisuudesta. Talousrikostorjunnan tuloksista ei myöskään ole tehty tutkimuksia.

Ongelma voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan käynnistämällä esimerkiksi Norjan tapaan monivuotinen tutkimusohjelma. Siihen olisi syytä kytkeä poikkitieteellisyys takaamiseksi useampia yliopistoja ja tutkimuslaitoksia sekä tohtoritason pätevyyden omaavia tai sitä tavoittelevia tutkijoita. Valtiovallan tulisi sitoutua rahoittamaan tutkimusohjelmaa vuosittain useilla miljoonilla markoilla. Tutkimusprojektille ja sen tuloksille tulisi potentiaalisten rikoksentehtäjäiden käsityksiin vaikuttamiseksi hankkia niin laajaa julkisuutta kuin mahdollista.⁴³¹

⁴²⁹ Keskusrikospoliisin lausunto 7.11.1995 valtiontalouden tarkastusviraston muistiosta 484/54/95.

⁴³⁰ Kari Rantaman haastattelu 25.2.1997.

⁴³¹ Ruotsissa käynnistyvään tutkimusprojektiin on kaavailtu noin 13 miljoonan kruunun sijoitusta, Norjassa talousrikostorjuntaa hyödyttäviä tutkimuksia tuotetaan 3,5–4,5 miljoon-

nan kruunun vuosittaisella panostuksella. Norjassa korostetaan erityisen selvästi projektin ja sen tulosten näkyvyyttä yhteiskunnassa.

8 EHDOTUKSET

Tilannetorjunnan lähtökohdista voitaisiin tehdä nykyistä enemmän talousrikosten ehkäisemiseksi. Seuraavassa esitetään joukko tämän tutkimuksen yhteydessä esiin nousseita ajatuksia torjunnan tehostamiseksi. Useat ehdotukset liittyvät talouselämän avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä yritysten altistamiseen nykyistä toimivammalle ja monipuolisemmalle valvonnalle. Tähän toimintalinjaan liittyvät velvoitteet voi tulkita hinnaksi, jolla elinkeinoelämä "ostaa" yhteiskunnalta liiketoiminnan edellytyksiä.

Monet ehdotetut toimenpiteet muuttaisivat yritystoiminnan käytäntöjä niin, että talousrikoksia olisi vaikeampi tehdä. Eräät ehdotukset helpottaisivat rehellisten yritysten toimintaa ja parantaisivat niiden mahdollisuuksia välttää epärehellisesti toimivien kilpailijoiden aiheuttamia vahinkoja. Useat ehdotukset koskevat viranomaisten rutiineja. Ehdotusten toteuttaminen edellyttäisi uudenlaisia arvioita mm. salassapidon ja tietosuojan tarpeista sekä hallinnon sektoroitumisen aiheuttamista ongelmista.

Olemme hyvin tietoisia moniin ehdotuksiin liittyvistä ideologisista, poliittisista ja käytännöllisistä ongelmista sekä lisäselvitysten tarpeesta. Tiedämme myös, etteivät ehdotukset miellytä kaikkia eivätkä ole sellaisinaan heti toteutettavissa. Ne ehkä kuitenkin antavat viitteitä siitä, minkä tyyppisin tilannetorjunnan keinoin talousrikoksia voitaisiin ehkäistä.

Osa ehdotuksista on uusia. Monien lähtökohtana on aineksia siitä kansainvälisestä keskustelusta, joka on etsinyt "pehmeämpiä", mutta tehokkaammin vaikuttavia vaihtoehtoja rikosoikeuden perinteisille keinoille. Nostamme myös esiin eräitä sellaisia tilannetorjunnan arsenaaliin hyvin sopivia ehdotuksia, jotka ovat aiemmin tulleet syystä tai toisesta hylätyiksi.

Ehdotuksia viranomaistoiminnan ja tutkimuksen tehostamiseksi

Talousrikostorjunnan keskeisiä ongelmia ovat sen hajanaisuus ja suunnittelemattomuus. Toimet eivät perustu tutkittuun tietoon. Tutkimustiedon ja kokonaiskuvan puute, sektoroituminen ja viranomaisten ristiriitaiset tavoitteet aiheuttavat tehottomuutta. Viranomaiselta toiselle etenevä prosessi talousrikoksen tutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä on hidas, ja se takertelee tutkinnan pullonkauloissa ja tiedonvaihdon ongelmassa.

1. *Talousrikosten tutkinta keskitetään uudelle viranomaiselle. Norjan mallin mukaisesti talousrikossyyttäjät ja talousrikospoliisit toimivat yhdessä organisaatiossa.*

2. *Uusi viranomaiselin tutkii myös mm. valmisteltavien lakien vaikutukset talousrikostorjunnan kannalta EU:n tilintarkastustuomioistuimen tapaan, seuraa torjunnan toteutumista sekä toimii yleensäkin talousrikostorjuntaa hallinnoivana viranomaisena.*
3. *Taloudellisen rikollisuuden tutkimukselle laaditaan monivuotinen poikkitieteellinen ohjelma, jonka rahoitukseen valtiovalta sitoutuu. Tutkimusbudjetin on oltava muiden Pohjoismaiden tasoa, ja tutkimuksen ohjaus järjestetään niiden tapaan. Tutkimuskohteita ovat mm. yritystoiminnan organisaatiot ja toimintatavat talousrikollisuuden näkökulmasta, toimialakohtaiset riskit ja rikoksia synnyttävät olosuhteet, sanktioiden vaikutus, julkisuuden käyttö sanktiona, talousrikollisen profiili, valvontajärjestelmien toiminta, tuottavuutta lisäävät talousrikosten torjuntakeinot, rationaalisen valinnan, motiivin ja riskin vaikutus erilaisissa rikostapauksissa, verotuksen yksinkertaistamisen vaikutus talousrikoksiin, tulevaisuuden talousrikosmuotojen tutkimus, juoksevan kirjanpidon tekemistä neuvovat ja valvovat asiantuntijajärjestelmät, moniulotteinen kirjanpito ja tilastolliset menetelmät kirjanpitorikoksia tehneiden yritysten tunnistamiseksi.*
4. *Toteutetaan tilannetorjunnan lähtökohdista suunniteltuja toimialakohtaisia projekteja, joiden kokemukset arvioidaan mahdollisimman tarkoin tilannetorjunnan toimintatapojen kehittämiseksi.*

Ehdotuksia yritysten keskinäisen valvonnan ja viranomaisvalvonnan tehostamiseksi

Yhtiöiden käyttö rikolliseen toimintaan on kohtuuttoman helppoa. Yrityksille on luotava tunnus, jonka avulla sen toiminta ja tausta on valvottavissa. Yrityksiä koskevien tietojen (johtohenkilöt, hallituksen jäsenet, tilintarkastajat, tilinpäätös- ja tilintarkastustiedot ym.) tarkistaminen on tehtävä helpoksi. Liikekumppanit on veloitettava tietojen tarkistamiseen eri yhteyksissä. Vaikka menettely ei aukottomasti poistaisikaan pöytälaatikkoyhtiöiden ja bulvaanien hyväksikäyttöä, tarkistusten muodostuminen rutiiniksi vaikeuttaisi myös niiden toimintaa.

5. *Yritystunnuksesta tehdään yritystoiminnan avain siten, että esimerkiksi yrityksen rahaliikenne ei toimi, jollei pankille voi esittää voimassa olevaa tunnusta. Väärinkäytökset ja laiminlyönnit johtavat tunnuksen menettämiseen, esimerkiksi jos tilinpäätöstä ei ole viranomaisen kehoituksesta huolimatta esitetty määräaikana.*

6. Yritystoiminnan jatkuminen ilman tilintarkastusta, tilinpäätöksiä ja veroilmoituksia estetään. Käytännössä valvonta toteutuu mm. yritystunnuksen avulla. Rahalaitoksia kielletään hoitamasta vakaviin talousrikoksiin toistuvasti syyllistyneiden yritysten/yrittäjien maksuliikennettä rahanpesun torjunnassa käytetyn menettelyn tapaan.
7. Kaupparekisteritietojen oikeellisuuden ja ajanmukaisuuden varmistaminen tehdään helpoksi, ja liikekumppanit velvoitetaan taloudellisesti merkittävien liiketoimien yhteydessä tietojen tarkistamiseen. Kehitetään Ruotsin ja Norjan mallin mukaisesti järjestelmä, jolla elinkeinonharjoittaja voi entistä helpommin selvittää mahdollisen liikekumppaninsa toiminnan luonteen. Yrityksiä koskevien tietojen saantia kaupparekisteristä ja muista rekistereistä helpotetaan. Kehitetään erityinen todistus siitä, että yrityksen tietyt perusvelvoitteet on täytetty, että sillä esimerkiksi on asianmukainen hallitus ja että se on hoitanut säädetyt velvoitteensa.
8. Ratkaistaan tietosuoja- ja salassapito-ongelmat niin, että yritykset jo rekisteröinnin yhteydessä (ja sittemmin aina hakiessaan yritystukea yms) sitoutuvat siihen, että yritystä ja sen johtohenkilöitä koskevia tietoja mistä tahansa rekisteristä saadaan käyttää hyväksi talousrikosten torjunnassa. Näin yritykset siis joutuisivat "ostamaan" julkista hyvää luopumalla ns. yksityisyyden suojastaan.
9. Luodaan yrityksille mahdollisuudet saada tietoja esimerkiksi toisten elinkeinonharjoittajien verojäämistä, mitä voidaan perustella sillä, että muutkin maksujen laiminlyönnit tulevat esiin yksityisessä luottotietorekisterissä.
10. Säädetään osakkaalle yhtiön alkuajaksi henkilökohtainen vastuu. Edellytetään henkilökohtaista vastuuta myöhemminkin siinä tapauksessa, että yhtiötä käytetään vakavaan taloudelliseen rikokseen.
11. Riskialoilla siirrytään verotuksessa toimilupamaksujärjestelmään, jossa kuukausittain perittävä vero on samalla toimilupamaksu. Maksu toimii lupana harjoittaa elinkeinoa. Jos maksu muistutuksesta piittaamatta laiminlyödään, se johtaa toimiluvan peruuttamiseen. Maksun suorittamisesta kertoo näkyvälle paikalle yrityksessä kiinnitetty merkki, josta asiakkaat, liikekumppanit ja kilpailijat voivat havaita, että yritys on hoitanut velvoitteensa.

12. *Merkittäviin talouden transaktioihin vaaditaan nykyistä useampia hyväksymisiä. Tämä vaikeuttaisi väärinkäytöksiä ja lisäisi ilmitulon riskejä.*

Ehdotuksia kirjanpidon ja tilintarkastuksen kehittämiseksi

Kirjanpito muodostaa yhden tärkeimmistä talousrikoksia ennalta estävistä toimista, joutuuhan yritys siinä ikään kuin keräämään todistusaineistoa itseään vastaan. Kirjanpidon ja tilintarkastuksen varmuutta on parannettava, ja ne on ulotettava käytännössä kaikkiin yrityksiin. Pienten yritysten kirjanpitoa ja tilintarkastusta on tarvittaessa helpotettava yhteiskunnan tuella.

13. *Tilintarkastajan on oltava auktorisoitu. Yhteiskunta voi subventoida auktorisoidun tilintarkastajan käyttöä tai järjestää sen maksullisena palveluna. Edellytetään, että tiettyä vähimmäiskokoa suurempiin yrityksiin asetetaan lakisääteistä tilintarkastusta täydentävä tilintarkastuskomitea. Sen jäsenten on oltava täysin riippumattomia yrityksen toimivasta johdosta.*
14. *Tilinpäätöksen ja veroilmoituksen laiminlyönnistä määrätään yrityksen liikevaihtoon suhteutettu virhemaksu. Se peritään vastuuhenkilöiltä, jos yritys on varaton. Mikäli tässä ei onnistuta, käynnistetään toimet yrityksen asettamiseksi selvitystilaan.*
15. *Tilintarkastajat velvoitetaan ilmoittamaan havaitsemistaan rikosepäilyistä syyttäjälle. Säädetään kaikkien yritysten tilintarkastajille velvollisuus sanktion uhalla raportoida veroviranomaisille tilikauden aikana määrävälein siitä, onko yritys suorittanut kaikki veronsa ja maksunsa.*
16. *Selvitetään voitaisiinko pieniä yrityksiä varten luoda maksuton tai halpa, kunnallista oikeusapua muistuttava kirjanpitoapu. Kaupalliset oppilaitokset voitaisiin kytkeä tähän mukaan, eli opiskelijat pitäisivät kirjaa harjoitustöinään.*
17. *Pienyritysten kirjanpidoille järjestetään määräaikainen "katsastus", jossa todetaan, onko kirjanpito ylipäänsä tehty ja että se on päällisin puolin kunnossa.*
18. *Selvitetään rikosoikeuden seuraamusten sijaan sanktiota, jonka mukaan yrityksen pitäisi esimerkiksi kuukausittain osoittaa viranomaiselle huolehtineensa edellisen kuukauden kirjanpidosta. Velvoite voisi olla*

voimassa määräjän, joka vaihtelisi rikkomuksen vakavuuden mukaan.

19. Omaisuuden perusteettomiin arvonnousuihin perustuvien väärinkäytösten torjumiseksi edellytetään, että arvio kiinteistön arvonnoususta perustuu auktorisoidun arvioitsijan selvitykseen.

Ehdotuksia korruptiotilanteiden vähentämiseksi

Korruptiolle alttiita yhteyksiä on karsittava. Tilannetorjunnan keinoihin kuuluva "näköesteiden poistaminen" on toteutettava mm. julkisissa hankinnoissa ja puoluerahoituksessa.

20. Laaditaan kaikkia hankinta- ja urakka-asioita käsitteleville virastoille ja toimielimille täsmälliset ja yksityiskohtaiset menettelytapaohjeet ja eettiset koodit, joiden mukaan edellytetään toimittavan suhteessa yksityisen sektorin tarjoajiin. Edellytetään täsmällisten valintaperusteiden kirjaamista jo tarjouspyyntöihin. Tarjouspyyntöjen yhteydessä ilmoitetaan, että yritykset suljetaan julkisen vallan järjestämistä tarjouskilpailuista määräjäksi, mikäli ne syyllistyvät korruptioon tai muihin väärinkäytöksiin.
21. Julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä muutetaan niin, että tarjousten avaustilaisuudet ovat julkisia. Huolehditaan siitä, että tietyt kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja urakoissa tarjoukset arvioi Hongkongin ICAC:n esimerkkiä noudatellen kaksi eri kollegiota.
22. Edellytetään, että kaikki hankinta- ja urakka-asioita julkisella sektorilla valmistelevat virkamiehet ja päättäjät ilmoittavat merkittävät sidonnaisuutensa julkiseen rekisteriin. Hankintoja ja urakoita koskeviin päätösasiakirjoihin liitetään rekisterin ote, joka sisältää tiedot kaikkien valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuneiden sidonnaisuuksista. Rajoitetaan korruption kannalta aroissa tehtävissä toimivien virkamiesten vapaa harkintavalta mahdollisimman vähäiseksi.
23. Selvitetään puoluerahoitukseen liittyvän korruption torjumiseksi menettelytavat, joita käyttäen kaikki yritysten puolueille, niiden järjestöille, yhtiöille ja ehdokkaille antama taloudellinen tuki saataisiin läpinäkyväksi ja tiedot julkiseen rekisteriin.

Ehdotuksia yritystukiin liittyvien väärinkäytösten estämiseksi

Yritystuet muodostavat otollisen väärinkäytösten kohteen, koska tukimuotoja ja tukihakemuksia on paljon eikä rikosmahdollisuuksien estäminen perinteisesti ole kuulunut yritystoiminnan tuen myöntämiseen.

24. *Yhteiskunnan avustuksin tuettavien yritysten omistussuhteista ja toiminnan laadusta on ennen tuen maksatusta hankittava tarkka selvitys. Tuen myöntäjän on varmistettava tuettavan hankkeen kustannusarvion realistisuus ja tuettavasta hankkeesta on järjestettävä urakkakilpailu.*
25. *Yritystukien myöntämiseen ja maksatukseen liittyvää ohjeistusta on tarkennettava ja tarkistukset määrättävä ehdottomiksi nykyisten ehdollisten ja tulkinnanvaraisten varmistustoimien sijaan.*
26. *Myönnetty avustus on julkistettava, jotta ulkopuolisilla on mahdollisuus arvioida sen käyttöä. Yritystuen myöntämisen ehtona on tuen saajan antama suostumus siihen, että kaikki yritystä ja sen johtohenkilöitä koskevat rekisteritiedot myös muiden viranomaisten rekistereissä olisivat tuen myöntäjän käytettävissä. Hakemuslomakkeessa on tästä yksinkertainen rasti ruutuun -valinta. Tällä olisi ennaltaehkäisevä merkitys.*
27. *Avustuksella suoritetuista töistä on vaadittava tarkka selvitys ja suoritettut työt on luotettavasti todettava itse paikalla. Tuen myöntäjällä on oltava valtuudet tutkia avustettavaan hankkeeseen osallistuneiden yritysten kirjanpito ja maksuliikenne siltä osin, kuin se on hankkeen osalta tarpeen.*
28. *Tukea myöntävän viranomaisen tulostavoitteet on asetettava niin, että tukipäätösten laatu ja vaikuttavuus korostuvat, eikä vain määrä ja päätöksenteon nopeus. Tuen myöntäjällä on oltava vastuu koko prosessista, siis myös seurannasta ja vaikuttavuudesta.*
29. *Tukea myöntävien viranomaisten piiritoimistojen vastuukysymysten jako on järjestettävä laajemmalla pohjalla. Vastuullisten henkilöiden tehtäviä on kierrätettävä tuttuuteen perustuvien kytkösten välttämiseksi.*
30. *Vastikkeettomien tukien myöntämisestä on pääsääntöisesti luovuttava. Jos vastikkeetonta tukea myönnetään, sen käyttöä on valvottava poikkeuksellisen tarkoin.*

Ehdotuksia vero- ja konkurssirikosten estämiseksi

Verotuksen monimutkaisuus on yksi rikostilanteita lisäävä tekijä – verotuksen yksinkertaistamista ei kuitenkaan juuri ole perusteltu rikostorjunnan näkökulmalla. Kun esimerkiksi verorikosten väheneminen lisäisi verotuottoa, voitaisiin rehellisestä toiminnasta harkita myönteisiä kannustimia verohelpotusten muodossa.

31. *Verotusta yksinkertaistetaan. Ainakin riskialoilla yhtenäistetään arvonlisäverokanta muiden EU-maiden kanssa.*
32. *Otetaan käyttöön bonusjärjestelmä kannustamaan yrityksiä täyttämään julkiset velvoitteensa. Asianmukainen menettely palkitaan esimerkiksi verohelpotuksin. Kehitellään verotukseen ja julkisiin maksuihin vakuutusjärjestelmä, jotta se kannustaisi elinkeinoelämää itseään aktiivisiin toimiin talousrikosten torjumiseksi (ns. lähikontrollin hyväksikäyttö).*
33. *Muutetaan päätöstä ennakkoperintärekisteristä poistettujen julkaisemisesta niin, että luettelosta voi nähdä, mitkä asiakkaat on poistettu rekisteristä olennaisten laiminlyöntien takia. Huolehditaan siitä, että rekisteritiedustelut voi tehdä reaaliaikaisesti tietotekniikan avulla.*
34. *Verokeidasvaltioiden hyväksikäyttö estetään kansainvälisten sopimusten ja yhteistyön avulla.*
35. *Konkurssien satunnaisvalvontaan, lähinnä erityistilintarkastuksiin, sijoitetaan tietty osuus konkurssissa paljastuvien jälkiverojen määrästä. Näin pystytään tutkimaan huomattava osa konkurseista ja tarkastusriskin kasvu ehkäisee rikoksia.*
36. *Pesäluettelon vahvistaminen varmistetaan siten, että sen oikeaksi vannonmiseen osallistuu yhtiön koko hallitus. Myös tilintarkastajan osuus pesäluettelon vahvistamisessa on selvitettävä. Pesänhoitajan velvollisuutta ilmoittaa paljastuneista rikosepäilyistä tehostetaan.*

Ehdotuksia ympäristö- ja työrikosten vähentämiseksi

Rikosoikeudellisilla keinoilla on rajalliset mahdollisuudet työ- ja ympäristörikosten torjunnassa. Painopisteen onkin oltava mm. viranomaisvalvonnassa sekä työntekijöiden ja ympäristö- ym. järjestöjen vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa. Laiminlyönneillä saavutettavien säästöjen estäminen eli rikosten tekeminen kannattamattomaksi lienee tehokkain keino niiden vähentämisessä.

37. Lupa ympäristölle erityisen haitalliseen toimintaan myönnetään aina määräaikaisena. Lupa tai hyväksyminen voidaan evätä hakijalta, joka on aikaisemmin laiminlyönyt velvoitteensa.
38. Ympäristöjärjestöjen mahdollisuutta valittaa tuomioista, lupapäätöksistä ja viranomaisten päätöksistä olla puuttumatta ympäristönormien rikkomuksiin parannetaan. Valitusoikeus on vakiintuneesti toimivalla järjestöllä, jolla on tietty vähimmäismäärä jäseniä.
39. Ympäristön kannalta haitallisimmilla aloilla yritykset veloitetaan arvioimaan vuosikertomuksissaan kustannukset, jotka tarvittaisiin ympäristön palauttamiseksi kussakin tapauksessa ennalleen toiminnan loppuessa. Tällä edistetään ympäristömuutosten seuranta ja lisätään toiminnan läpinäkyvyyttä.
40. Kytetään luvanvaraisesti ympäristöä likaavien yritysten valvontaan niitä yksityisiä tahoja, joilla on yritykseen nähden vastakkaisia intressejä. Yrityksiä veloitetaan järjestämään asukkaille ja järjestöille tiedotustilaisuuksia päästöjen tarkkailutuloksista. Rikoksen tekoa voitaisiin vaikeuttaa myös niin, että luonnonsuojelun ja kalatalouden vapaaehtoisjärjestöille taattaisiin mahdollisuus yllätystarkastusten käynnistämiseen. Myös valvovan viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti lisätä rikosten ilmitulon riskejä tekemällä yllätystarkkailuja.
41. Veloitetarkkailun näytteitä ottavalla työntekijällä on velvollisuus toimittaa kokoomalistat sekä esimiehilleen että suoraan viranomaisille. Kyseessä on itse asiassa julkinen tehtävä, joten siinä voidaan edellyttää virkavastuuta.
42. Veloitetarkkailun viranomaiselle toimitettavat kuormitusraportit on käsiteltävä yhtiön hallituksessa, ja valvova viranomainen saa raportin mukana pöytäkirjanotteen, josta käy ilmi, ketkä hallituksen jäsenet ovat ottaneet osaa asian käsittelyyn. Näin vastuuseen ja mahdollisen korvausuhan eteen voitaisiin asettaa useampia sellaisia henkilöitä, joilla on vaikutusvaltaa yrityksen asioiden järjestämiseen. Tämä lisäisi painetta huolehtia, että asiat hoidetaan lainmukaisesti.
43. Valvontaviranomaisten henkilöstöä (tai valvottavia) voidaan kierrättää niin, että vähennetään ns. capture-ilmiön riskiä. Esimerkiksi vesiluvan edellyttämää tarkkailua valvovaksi viranomaiseksi voi välillä vaihtua toinen vesipiiri.

44. Työsuojelutarkastajille annetaan mahdollisuus määrätä välittömästi rikemaksu (Ruotsissa max 100 000 kr) työsuojelumääräysten vastaisesta olosuhteesta.
45. Työrikosten "kannattavuutta" vähennetään uhkasakkomenettelyä ja konfiskaatiota tehostamalla. Yritysten vakuutusmaksuja porrastetaan toteutetun työsuojelutason mukaisesti.

Muita ehdotuksia talousrikosten torjumiseksi

46. *Yritysten omat mahdollisuudet talousrikosten torjunnassa selvitetään. Selvitetään keinot, joilla elinkeinoelämä vapaaehtoisesti voisi suojautua talousrikollisuudelta. Samoin selvitetään valtiovallan osuus sellaisten toimien edistämiseksi.*
47. *Säädettäessä uusia lakeja tai tehtäessä muutoksia nykyisiin lakeihin pyritään löytämään lakiteknisesti ja hallinnollisesti selkeitä ratkaisuja. Kokemusten mukaan jokainen valvontajärjestelmä ajautuu tilanteeseen, jossa valvonnan voimavarat keskitetään merkitykseltään vähäisiin poikkeustilanteisiin.*
48. *Neuvonantaja voidaan tuomita rangaistukseen ja neuvonantokieltoon; huolimaton neuvonta tulee kriminalisoiduksi, mikäli se johtaa rikokseen.*
49. *Laaditaan säännökset yritysten henkilökuntaan kuuluvien aseman turvaamiseksi, jotta he voivat ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä viranomaisille (whistleblowers), elleivät ole onnistuneet yhtiön sisäisin toimin muuttamaan menettelytapoja lainmukaisiksi.*
50. *Selvitetään mahdollisuudet vaikuttaa rikoshyötyihin rikosentorjuntaa edistäen niin, että kaikilta ympäristörikoksiin ja muihin talousrikoksiin syyllistyneiltä peritään nimenomaista rikosentorjuntamaksua. Toisin sanoen edellytetään, että rikoksiin syyllistyneet rahoittavat rikosten torjuntaa. Esimerkiksi "valtiolle menetetyksi tuomittu hyöty" rikoksesta osoitetaan suoraan rikosten torjunnan rahoittamiseen: tutkimuksiin, torjuntaprojekteihin jne. Osa rahoista voitaisiin käyttää tuomioita koskevien ilmoitusten julkaisemiseen. Lupaehtoja jatkuvasti noudattavia yrityksiä voitaisiin toisaalta palkita avustuksia, korkotukia ja verohyvityksiä myöntämällä ja lisätä näin kannustimia säännösten noudattamiseen.*
51. *Selvitetään, miten arvopaperivälitystä ja -kauppaa käyviin yhtiöihin voitaisiin saada pakollisina tietoliikenteen seurantajärjestelmät sisäpiirikauppojen ja kurssimanipulaation torjumiseksi. Kaikki puhelintoimeksiannot nauhoitettaisiin samalla.*
52. *Velvoitetaan yritykset rikosoikeudellisten rangaistusten sijasta muuttamaan yritysorganisaatioitaan, sisäistä tarkastustaan ja menettelytapojaan. Niiden pitäisi osoittaa (oikeudelle/poliisille/syyttäjälle) tehneensä todella muutokset. Rikosoikeudellisten seuraamusten ja*

julkistamisen uhka realisoituisi, elleivät yritykset tekisi edellytettyjä muutoksia.

- 53. Rikosoikeudellisten rangaistusten sijasta yritykset voitaisiin pakottaa käyttämään voimavarojaan ja asiantuntemustaan yhteiskunnallisesti hyödyllisten projektien toteuttamiseen. Esimerkiksi yritys, joka huip-puekspertteineen on kehittänyt kyseenalaisen arvonorotuksen, joutuisi pistämään eksperttinsä töihin kirjanpidon valvontaa tehostavan asian-tuntijajärjestelmän kehittämiseksi.*
- 54. Ryhmäkanne otetaan käyttöön ainakin kuluttaja- ja ympäristövahinkoihin liittyvissä vahingonkorvausasioissa.*
- 55. Selvennetään yritysten veroja ja muita julkisia velvoitteita koskevien asiakirjojen tekstit niin, että ne ovat mahdollisimman helppoja ja yksiselitteisiä (sääntöjen asettaminen) ja vähentävät mahdollisuuksia tulkita tekstejä rikostilanteessa omaksi edukseen. Lisätään kaikkiin em. asiakirjoihin laiminlyöntejä ja väärinkäytöksiä koskevat, moraalisesta paheksunnasta muistuttavat maininnat.*
- 56. Taloudellisesta rikollisuudesta yhteiskunnallisena ilmiönä ryhdytään antamaan opetusta oppilaitoksissa. Talousrikostorjunnasta laaditaan opas mm. yritysten ja järjestöjen käyttöön.*

9 YHTEENVETO

Rikosten tilannetorjunta on 1970-luvulla itsenäiseksi rikostorjunnan strategiaksi kehittynyt menetelmä. Sen lähtökohtana on ajatus siitä, että tuntuva osa rikollisuudesta selittyy erilaisista asiayhteyksistä ja tilaisuuksista. Strategiaa merkittävimmin kehittänyt Ronald V. Clarke päätyi perinteisiä rikoksia koskevien tutkimusten perusteella havaintoon, jonka mukaan tilaisuuksien sekä hetkellisten paineiden ja houkutusten muutokset vaikuttavat rikolliseen käyttäytymiseen. Rikoskohteen valintaan näytti vaikuttavan riskin ja rikoksen vaatiman ponnistelun välttäminen.

Näistä havainnoista seuraa ajatus, että rikoksia voisi torjua vaikuttamalla rikostilaisuuksiin. Tilannetorjunnan strategia muodostuu rikostilaisuuksia vähentävistä toimenpiteistä, jotka kohdistuvat spesifeihin, tarkoin yksilöityihin rikostyyppeihin.

Strategian eräs teoreettinen lähtökohta on ns. arkirutiinien teoria. Sen mukaan rikos edellyttää tapahtuakseen tilanteen, jossa rikoksen tekoon motivoitunut rikollinen ja otollinen rikoksen kohde kohtaavat valvonnan ulottumattomissa. Toinen teoreettinen lähtökohta on ns. rationaalisen valinnan näkökulma. Sen ajatuksena tässä rikostorjunnan yhteydessä on, että rikokset ovat tulosta rikosentekijöiden rationaaleista valinnoista, jotka perustuvat oletettujen kustannusten ja hyötyjen arviointiin.

Tilanneprevention menetelmät ovat alun perin jakautuneet kolmeen pääryhmään: rikosentekoa vaikeuttaviin, riskejä lisääviin ja hyötyjä vähentäviin keinoihin. Strategian uudet elementit koostuvat menetelmistä, joilla pyritään synnyttämään rikosentekijöissä kiusallisia syyllisyyden ja häpeän tunteita. Aiempaa enemmän tilannetorjunnassa korostuu myös näkemys, jonka mukaan on tärkeää vaikuttaa mahdollisten rikosentekijöiden käsityksiin rikoksen vaatimista ponnisteluista, riskeistä ja hyödyistä.

Tilannetorjunnan keinoja on enimmäkseen käytetty perinteisten omaisuusrikosten kuten asuntomurtojen, myymälävarkauksien ja ilkivallan torjumiseen. Strategiaa on arvosteltu mm. siitä, että se sivuuttaa rikollisuuden syyt ja keskittyy pelkkiin oireisiin. Samoin on arveltu, että tilanneprevention vain siirtää rikokset toiseen kohteeseen.

Toistaiseksi ei ole juuri lainkaan tutkittu, voisiko tilannetorjunnan keinoja soveltaa talousrikoksiin. Strategian lähtökohdista niitä voisi pitää otollisina rikostilaisuuksiin painottuvan analyysin kohteina. Talousrikosten päämotiivina on yleensä hyödyntäminen, ja metodit ovat usein suunniteltuja ja rationaaleja. Talouselämän monimutkaiset organisaatiot myös synnyttävät runsaasti rikostilaisuuksia.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan talousrikostorjuntaa tilanneprevention näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on viranomaisten toiminta vuosina 1983–1996. Tarkastelujakson alku ajoittuu vuoteen, jolloin Suomessa

laadittiin ensimmäinen virallinen kattava selvitys taloudellisesta rikollisuudesta. Jakson lopulla taas on alettu toteuttaa ensimmäistä valtioneuvoston hyväksymää ohjelmaa talousrikosten torjumiseksi.

Tutkimusaineisto osoittaa, että talousrikosten torjuntaa on leimannut kokonaisvastuun puute, hajanaisuus ja reagointi ongelmiin jälkikäteen. Viranomaistoiminnan sektoroituminen on haitannut kattavan ja tehokkaan talousrikostorjunnan toteuttamista.

Torjunta ei ole perustunut tutkimustietoon eikä tietoiseen ja johdonmukaiseen strategiaan. Tutkittua tietoa talousrikoksista ilmiönä ja talouselämän organisaatioiden ja toimintatapojen talousrikollisuutta synnyttävistä piirteistä on varsin vähän. Eräissä maissa, esimerkiksi Norjassa, on jo useita vuosia harjoitettu laajaa ja systemaattista tutkimustoimintaa taloudellisen rikollisuuden olemuksen ja toimintatapojen selvittämiseksi.

Talousrikostorjunnassa on poliisilla ollut keskeinen asema, ja rikosoikeudellinen näkökulma on hallinnut lähestymistapaa. Yritystoiminnan käytäntöihin ja taloudellisiin pelisääntöihin kohdistuvia torjuntakeinoja on esitetty ja toteutettu hyvin vähän. Yksi syy tähän näyttää olleen elinkeinoelämän torjuva suhtautuminen viranomaissääntelyn lisäämistä kohtaan.

Tilannetorjunnan strategian keskeinen ajatus on suunnata spesifejä toimia spesifeihin rikoksen muotoihin systemaattisen suunnittelun avulla. Näin ei ole menetelty, vaan toimet ovat olleet satunnaisia, irrallisia ja luonteeltaan yleisiä. Esimerkiksi valvontaa on tehostettu yleisellä tasolla, mutta sitä ei ole räätälöity tarkasti yksilöityjen rikostyyppien erityisvaatimusten mukaan.

Eniten tarkastelukaudella on tehty ilmitulon todennäköisyyttä ja rangaistusten uhkaa korostavia uudistuksia. Rikoshyötyjen vähentämiseen kiinnostus on sen sijaan herännyt vasta viime aikoina.

Talousrikosten torjunta näyttää olleen suhdanneilmiö. Torjunta oli vahvasti esillä 1980-luvun alussa. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä teki silloin kymmeniä ehdotuksia torjunnan tehostamiseksi. Esitykset ovat alkaneet toteutua vasta viime vuosina monen vuoden hiljaisuuden jälkeen. Syitä torjunnan viriämiseen on useita. Monien talousrikoksia vaikeuttavien toimien esiin nousun selittävät EU-jäsenyyden tuomat vaatimukset.

Mielenkiinnon herääminen vaikuttaa liittyvän myös uusiin painotuksiin taloudellisen rikollisuuden käsitteen määrittelyssä. Esimerkiksi rikoshyödyn takaisinsaantia tehostavien toimien taustalla näyttää olevan käsitys siitä, että taloudelliseen rikollisuuteen on tullut ammattimaisia piirteitä. Monien kontrollia lisäävien toimien tehostuminen taas tuntuu selittyvän sillä, että taloudellisena rikollisuutena on alettu pitää myös tavallisten ihmisten vero- ym. vilppiä.

Tutkimus päättyy arvioon, jonka mukaan talousrikoksia voisi ehkäistä nykyistä tehokkaammin soveltamalla tietoisesti ja suunnitellusti tilannetorjunnan strategiaa. Tehdyt ehdotukset koskevat lähinnä yritystoiminnan läpinäky-

vyyden lisäämistä, rikostilaisuuksien vähentämistä ja kontrollin monipuolistamista rikosoikeuden perinteisiä keinoja pehmeämmin vaihtoehdoin.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Alho, Arja 18.10.1996. Vastaus ed. Hassin ym. kirjalliseen kysymykseen KK 653/1996 vp harmaan talouden torjumisesta rakennusalaalla.
- Alho, Arja 22.10.1996. Vastaus ed. Ala-Nissilän kirjalliseen kysymykseen KK 671/1996 vp toimista harmaan talouden vähentämiseksi.
- Allardt, Erik 1971. Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalinen paine.
- Alvesalo, Anne & Laitinen, Ahti 1994. Perspectives on Economic Crime. University of Turku, Publications of the Faculty of Law, Criminal Law and Judicial Procedure, Series A:20.
- Alvesalo, Anne & Laitinen, Ahti 1994. Talouden varjopuoli. Tutkimus talousrikosten vaikutuksista ja talousrikosoikeudenkäynneistä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu.
- Alvesalo, Anne & Laitinen, Ahti & Virta, Erja 1995. Tukien varassa. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto.
- Anttila, Inkeri & Törnudd, Patrik 1983. Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 194. WSOY.
- Aromaa, Kauko 1992. Rikosten ennaltaehkäisy. Ennaltaehkäisevän paikallistoiminnan seminaari 21.–22.9.1992.
- Aromaa, Kauko 1994a. Konkursseihin liittyvät rikokset. Tilintarkastus-Revision 1/94.
- Aromaa, Kauko 1994b. Konkurssit kannattaviksi. Oikeus 1994:3.
- Aromaa, Kauko & Haapaniemi, Markku & Kinnunen, Aarne & Koivula, Anna-Kaarina 1994. Väkivalta työtehtävissä. Työssä koettua väkivaltaa koskevan tutkimushankkeen osaraportti. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen julkaisuja 124.
- Aromaa, Kauko 1995. 1990-luvun lama ja rikollisuus. Talous & yhteiskunta 1/1995.
- Aromaa, Kauko 13.–14.5.1996. Esitelmä EU:n rikosentorjuntaseminaarissa. Tukholma.
- Asetus 30.12.1992/1575. Kirjanpitoasetus.
- The Audit Faculty of the Institute of Chartered Accountants in England & Wales. "Taking fraud seriously". A Discussion Paper. January 1996. Internet.
- Axberger, Hans-Gunnar 1988. Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. BRÅ-forskning 1988:3.
- Axberger, Hans-Gunnar 1994. Det våras för kampen mot ekonomisk brottslighet. APPROPÅ 2–3/94.
- Becker, Gary S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy 76.
- Box, Steven 1983. Power, Crime and Mystification. Tavistock studies in sociology. New York.
- Braithwaite, John 1989. Crime, shame and reintegration.
- Brantingham, P.J. & Faust, F.L. 1976. A conceptual model of crime prevention. Crime and Delinquency, 22/1976.

- Broch, Lars Oftedal 1994. Den økonomiske kriminalitetens karakter og omfang. Teoksessa Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlagsproblemer, toim. Ståle Eskeland – Einar Høgetveit.
- Brønnøysundin tietorekisterin kotisivut Internetissä, 21.2.1997.
- Bäckman, Johan 1996. Venäjän organisoitu rikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 137. Helsinki.
- Carrol, John & Weaver, Frances 1986. 'Shoplifters' Perceptions of Crime Opportunities: A Process-Tracing Study. Teoksessa The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending, edited by Derek B. Cornish & Ronald V. Clarke.
- Christie, Nils 1982. Hvor tett et samfunn? 2. rev. utgave 5. opplag. 1995.
- Christophersen, Jan Georg 1990. Alternative ways of controlling environmental crime. Teoksessa Scandinavian Criminal Policy and Criminology 1986–90.
- Clarke, Ronald V. 1992. Situational Crime Prevention. Succesful Case Studies. toim. Ronald V. Clarke, Harrow and Heston, Publishers, Albany, New York.
- Clarke, Ronald V. 1995a. Situational Crime Prevention. Teoksessa A Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention, toim. Michael Tonry ja David P. Farrington. Crime and Justice. Volume 19. The University of Chicago.
- Clarke, Ronald V. 1995b. Opportunity-Reducing Crime Prevention Strategies and the Role of Motivation. Teoksessa Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity. Editors: Per-Olof H. Wikström, Ronald V. Clarke and Joan McCord. National Council for Crime Prevention Sweden.
- Clarke, Ronald V. 1997. Kirje tutkimuksen tekijöille, 11.2.1997.
- Clarke, Ronald V. and Homel, Ross. A Revised Classification of Situational Crime Prevention Techniques. Teoksessa Crime Prevention at a Cross-roads. Edited by Steven P. Lab. Päivämätön käsikirjoitus. Painossa.
- Coleman, James S. 1993. The Impact of Gary Becker's Work on Sociology. Acta Sociologica (1993) 36: 169–178.
- Cornish, Derek B. & Clarke, Ronald V. 1986. The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending, Edited by Derek B. Cornish & Ronald V. Clarke.
- Downes, David Macro and Micro Issues in Urban Crime and Delinquency. Päivämätön artikkeli. Internet 22.11.1996.
- Ds 1996:1. Effektivare ekobrottsbekämpning. Rapport från regeringens ekobrottsberedning.
- Duderstadt, Iliana 1996. Implementation of the Insider Dealing Directive in the United Kingdom and Germany. Journal of Financial Crime, Vol. 4 no. 2.
- Duquesne, Jean 4.9.1996. Puheenvuoro EU:n passitusjärjestelmän tutkintavaliokunnassa.
- Ekonomisk brottslighet. Nordiska Ministerrådet. 1984:12.
- Ellingsen, Dag 1996. Politiets arbeid med økonomisk kriminalitet. Norges forskningsråd, rapport nr. 37.
- Englund, Tomi 1986. Tilintarkastajan raportointi. Tilintarkastus 2/1986.

- Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki 1996. Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakkointi. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Eskeland, Ståle & Høgetveit, Einar (ed.) 1994. Økonomiske forbrytelser og straffjuridiske grunnlagsproblemer. Oslo.
- EU:n tilintarkastustuomioistuimien 1994. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1994.
- EU:n tilintarkastustuomioistuimien 1995. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1995.
- Euroopan yhteisöjen komissio 8.12.1995. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Yhteenveto jäsenvaltioiden kansallisista toimenpiteistä yhteisön varojen tuhlausta ja väärinkäytöksiä vastaan koskevien selvitysten perusteella tehdystä vertailusta.
- Euroopan yhteisöjen komissio 31.1.1996. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Petostentorjunnan työohjelma 1996.
- Euroopan yhteisöjen komissio 1996. Petostentorjunta. Vuosikertomus 1995. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen.
- Euroopan parlamentti 7.1.1997. Yhteisön passitusjärjestelmän tutkintavaliokunnan mietintö. Luonnos.
- European Commission 1994. Protecting the Community's Financial Interests. The Fight Against Fraud Annual Report 1994.
- European Commission 1995. Combatting fraud. Work programme for 1995.
- EY. Euratom N:o 2185/96. Komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11.11.1996 annettu neuvoston asetus.
- Farrington, David P. 1995. Developing an Integrated Theory of Crime. Teoksessa Integrating Crime Prevention Strategies. Propensity and Opportunity. Editors: Per-Olof Wikström, Ronald V. Clarke and Joan McCord. National Council for Crime Prevention Sweden. 335–338.
- Felson, Marcus 1986. Linking Criminal Choices, Routine Activities, Informal Control, and Criminal Outcomes. Teoksessa The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending, Edited by Derek B. Cornish & Ronald V. Clarke.
- Felson, Marcus 1994. Crime and Everyday Life. Insight and Implications for Society.
- Felson, Marcus & Clarke, Ronald V. The ethics of situational crime prevention. Teoksessa Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations. Edited by Graeme Newman, Ronald V. Clarke and S. Giora Shoham. Käsikirjoitus.
- Fisse, Brent & Braithwaite, John 1983. The Impact of Publicity on Corporate Offenders. State University of New York Press, Albany.
- Fisse, Brent and Braithwaite, John 1993. Corporations, Crime and Accountability. Theories of Institutional Design.
- Friedrichs, David O. 1996. Trusted Criminals: white collar crime in contemporary society.
- Gabor, Thomas. Special review essay. Canadian Journal of Criminology. Clarken 1992 teosta koskeva päiväämätön kirja-arvostelu, Internet.

- Graham, John & Bennett, Trevor 1995. Crime Prevention Strategies in Europe and North America.
- Haavisto, Pekka 1995. Katsaus ympäristölainsäädännön ajankohtaisiin kehittämishankkeisiin. Ympäristöjuridiikka 3–4/1995.
- Hakman, Maija 1993. Sata konkurssia. Verotarkastuksiin ja asiantuntijahaastatteluihin perustuva tutkimus konkursseihin liittyvistä rikoksista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 121.
- Hallituksen periaatepäättösluonnos 22.8.1995. "Valtioneuvoston periaatepäättös. Hallituksen toimintaohjelma talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi".
- Hallituksen periaatepäättös toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. 1.2.1996.
- Halonen, Tarja. 19.4.1990. Vastaus kirjalliseen kysymykseen 128/90.
- Harmaa talous Musta tulevaisuus. Harmaan talouden kampanjan ilmoitus "Jumankauta, meitä kupataan".
- Harpf, Tuomas 1989. Tilintarkastus talousrikollisuuden torjuntakeinona. Rikosoikeudellinen lisensiaattitutkimus tilintarkastusnormien kehittämistarpeista talousrikosten torjunnan tehostamisen kannalta tarkasteltuna. Helsinki.
- HE 23/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirjanpitolain 38 §:n muuttamisesta.
- HE 29/1985 vp. Hallituksen esitys laiksi liiketoimintakielloksi.
- HE 80/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi veronkantolain 27 a §:n ja verohallituksesta annetun lain sekä välittömän verotuksen piiri- ja paikallishallinnosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 211/1987 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi osakeyhtiölain 11 luvun 14 §:n ja 16 luvun 7 §:n, osuuskuntalain 79 c ja 164 §:n, kirjanpitolain 33 ja 38 §:n sekä patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 66/1988. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.
- HE 112/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhtiöveron hyvityksestä.
- HE 157/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvopaperimarkkinalaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 190/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirjanpitolain muuttamisesta.
- HE 102/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle takaisinsaantia konkurssipesään koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 162/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
- HE 111/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain, osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun sekä osuuskuntalain muuttamisesta.
- HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 180/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain täydentämisestä huumausainerikoksia koskevilla säännöksillä.
- HE 218/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 2 ja 6 luvun sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 318/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

HE 319/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain kokonaisuudistuksen toiseksi vaiheeksi.

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 246/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain sekä toiminimilain 1 §:n muuttamisesta.

HE 295/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 126/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ennakkoperintälain muuttamisesta.

HE 155/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta.

HE 249/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi konkurssipesien hallinnon valvonnasta sekä konkurssisäännön muuttamisesta.

HE 284/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 293/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä.

HE 336/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 64/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhtiöveron hyvityksestä annetun lain muuttamisesta.

HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 131/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 89/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 145/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta.

HE 150/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja rahastoyhtiöiden valvonnan tehostamiseksi.

HE 178/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työsuojeluhallinnosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 198/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 236/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

Helevä-Vuoti, Kaisa 1987. Työrikkokset. Lakimiesliiton kustannus.

Helminen, Hannu 11.12.1995. Konfiskaatio eli rikoksella hankitun hyödyn tuominen menetetyksi valtiolle. Luento.

- Helsingin Arvopaperipörssi, tiedote 17.3.1994: "Pörssi nimennyt kurinpitolautakunnan".
- Helsingin Arvopaperipörssi, tiedote 23.9.1996: "Amerille huomautus tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä".
- Helsingin Sanomat, 15.1.1997, A 8 "Rahanpesuilmoitukset aiotaan keskittää keskusrikospoliisille".
- Herrala, Olli 27.2.1995. Arvonlisäverohuijauksiin uppoaa satoja miljoonia. Kauppa-lehti 27.2.1995.
- Hietanen, Risto 1996. Kun kulissit kaatuivat. Poliitiikkaa, bisnestä ja poliittista bisnestä Vantaalla.
- Hirschi, Travis 1986. On the Compatibility of Rational Choice and Social Control Theories of Crime. Teoksessa The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending. Edited by Derek B. Cornish & Ronald V. Clarke.
- Home Office Research and Statistics Directorate: England's Safer Cities Programme 1988–95: Evaluation of Domestic Burglary Schemes. Home Office Internet-kotisivu 17.12.1996.
- Homel, Ross & Clarke, Ron & Macintyre, Stuart 1995. The Prevention of Corruption in Public Sector Organisations. Paper presented at The Fourth International Seminar on Environmental Criminology and Crime Analysis. Cambridge University. July 7–9, 1995.
- Horsmanheimo, Pasi 1996. Hallitus kurittaa talousrikollisia toimintaohjelmalla. Tilisanomat 2/1996.
- Huberts, Leo 1995. Western Europe and public corruption. Expert views on attention, extent and strategies. European Journal on Criminal Policy and Research. Volume 3 no. 2.
- Huhtamäki, Ari 1994. Pankkeihin kohdistuneet rikokset 1980- ja 1990-luvulla. Kotimaiseen oikeuskäytäntöön ja oikeusvertailuun perustuva tutkimus rikoksista pankkikriisin osatekijänä. Sisäasiainministeriö/Poliisiosasto. Poliisin tutkielma- ja opetussarja.
- Huhtamäki, Ari 15.8.1994. Hyödytön yhteisörankaistus. Mielipidekirjoitus, Helsingin Sanomat.
- Huuhtanen, Juha-Pekka 1994. Tilintarkastus on yrittäjien mielestä tarpeellista. Tilintarkastus 4/1995.
- Hytönen, Tomi 1996. Kansanedustajan sidosten sääntely ja sidosten ilmoittamisvelvollisuus eräissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Muistio. Kansanedustajan sidokset ja esteellisyys -projekti. 27.10.1996. Käsikirjoitus.
- Hyvärinen, Merja 10.12.1996. Onko hovioikeudella yhtenäistä rangaistuskäytäntöä? Helsingin Sanomat.
- Høyres landsmøte 1995, Resolusjon nr. 4. Skjerpet innsats mot kriminalitet. Internet.

- IACC 1996. The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference. Anti-Corruption for Social Stability and Development. Edited by The Academic Office of the Seventh IACC Secretariat. Hong Qi Publishing House.
- Immonen, Raimo 1991. Varautuminen takaisinsaantiin. Teoksessa: Lehtonen, Yrjö & Laitinen, Erkki. K. & Immonen, Raimo: Konkurssiyriityksen tunnistaminen ja saatavan takaisinsaanti.
- Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1995 vedkomende Justis- og politidepartementet. B.innst.S.nr.4 (1994–95). Internet.
- Isaksson, Paavo. Korruptio ja julkinen valta. Tutkimuskäsikirjoitus 1996.
- Iskanius, Ari 1995. Suomen Luottotieto-osuuskunta. Tilintarkastus 3/1995.
- Johansen, Per Ole 1994. Alternative sanksjoner mot økonomisk kriminalitet. Teoksessa Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlags-problemer, toim. Ståle Eskeland & Einar Høgetveit.
- Justitiedepartementet 6.11.1996. Pressmeddelande.
- Juuti, Pauli 1995. Johtaminen ja organisaation alitajunta. Helsinki.
- Juuti, Pauli & Lindström, Kari 1995. Postmoderni ajattelu ja organisaation syvällinen muutos. Helsinki.
- Kaiser, G. 1988. Kriminologie.
- Kalliokoski, Tapio (päiväämätön). Kauppa- ja teollisuusministeriön tukijärjestelmä, sen kautta myönnettyjen tukien riskikartoitus ja toimenpiteet avustusrikkosten ja väärinkäytösten ehkäisemisessä. Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kanerva, Reino 4.12.1996. Uudistunut työturvallisuus EU:n jäsenenä. Luento.
- Kanerva, Reino 8.1.1997. Kirje tutkimuksen tekijöille.
- Kangas, Olli 1995. Rationaalisen valinnan teorian. Teoksessa Sosiologisen teorian nykysuuntauksia, toim. Risto Heiskala, 2. painos Gaudeamus.
- Karvinen, Erkki 1996. Rikosten suunnittelu ja kiinnijäämisriski. Poliisin oppikirjasarja 7.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1991. Tilintarkastustyöryhmän raportti.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1992. Korkoavustustyöryhmän mietintö.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1993. Elinkeinotukitietopohjatyöryhmän muistio. KTM:n toimikunta- ja työryhmäraportteja 18.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 7.12.1993. Kannanotto ehdotukseen talousrikostorjunnan toimenpideohjelmaksi.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 7.4.1994. Yritystuesta annetussa laissa tarkoitettujen tukien myöntämistä koskevat määräykset KTM yrityspalvelun piiritöimistöille.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1995. Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista, 30.5.1995.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1995. Yritystukien uudistaminen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Selvitysmiesraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 1995. Käsikirja 1995. KTM:n ohjeistus yritystukien myöntämis- ja maksatusmenettelyssä.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 9.9.1995. Lausunto luonnoksesta hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö 26.9.1995. Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta 17/95 "Talousrikostorjunta viranomaistoinnassa".

Kauppa- ja teollisuusministeriö 29.9.1995. Toimenpiteet yritystukien valvonnan tehostamiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö 1996. Yritystukilakitoimikunnan mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 14.

Kauppa- ja teollisuusministeriö 1997. Kilpailulainsäädännön uudistamistyöryhmä. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3.

Kaupparekisterilakityöryhmä. Muistio 2.4.1996. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1996.

Keskuskauppakamari 10.11.1983. Lausunto taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietinnöstä.

Keskuskauppakamari 6.3.1985. Lausunto verojen jäämäperinnän tehostamista selvittäneen työryhmän ehdotuksesta tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden lisäämiseksi.

Keskuskauppakamari 31.3.1988. Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Lausunto rikoslakiprojektin ehdotuksesta.

Keskuskauppakamari 31.3.1987. Rikoksentorjuntaa koskevan työryhmän mietintö. Lausunto oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisusta 9/86.

Keskuskauppakamari 28.1.1988. Lausunto liike- ja yhteisörekisterijärjestelmän kehittämisestä.

Keskuskauppakamari 12.3.1993. Lausunto Osakeyhtiölakitoimikunnan mietinnöstä.

Keskuskauppakamari 10.6.1994. Eduskunnan lakivaliokunnalle. Asia: Hallituksen esitys oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

Keskuskauppakamari 1995. Lakivaliokunnan raportti: Talouselämä ja harmaa talous.

Keskuskauppakamari 12.6.1995. Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.

Keskuskauppakamari 11.9.1995. Lausunto: "Talousrikollisuus ja harmaa talous – periaatepäätösluonnos".

Keskuskauppakamari 3.10.1995. Lausunto oikeusministeriölle liiketoimintakieltoista.

Keskuskauppakamari 16.9.1996. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja rahastoyhtiöiden valvonnan tehostamiseksi.

Keskusrikospoliisi 10.11.1983. Lausunto taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietinnöstä.

Keskusrikospoliisi 30.10.1984. Lausunto esityksestä laiksi kirjanpitolain 38 §:n muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi 1985. Vuosikertomus 1985.

Keskusrikospoliisi 19.10.1987. Kirje sisäasiainministeriön poliisiosastolle rahoituslaitoksiin kohdistuvista rikoksista.

Keskusrikospoliisi 1987. Vuosikertomus 1987.

Keskusrikospoliisi 1988. Vuosikertomus 1988.

Keskusrikospoliisi 29.1.1988. Lausunto arvopaperikauppakomitean mietinnöstä.

Keskusrikospoliisi 5.4.1988. Lausunto. Oikeushenkilön rangaistusvastuu.

Keskusrikospoliisi 17.4.1989. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kirjanpitolain eräiden säännösten muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi. Talousrikostoimiston muistio 12.12.1989.

Keskusrikospoliisi. Toimintakertomus 1990.

Keskusrikospoliisi 14.3.1990. Lausunto arvopaperikomitean II osamietinnöstä.

Keskusrikospoliisi 28.3.1991. Lausunto kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietinnöstä.

Keskusrikospoliisi 8.1.1992, apulaispäälikkö Kari Rantama. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi 6.4.1992. Esitys rikostorjunnan ja ennalta estävän toiminnan kehittämiseksi. Keskusrikospoliisin talousrikostoimisto.

Keskusrikospoliisi 7.1.1993. Parkkipankkilaki. Muistio.

Keskusrikospoliisi 1.3.1993. Lausunto osakeyhtiölakitoimikunta 1990:n mietinnöstä.

Keskusrikospoliisi 26.8.1993. Lausunto kaupparekisterlain muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi 8.9.1993. Lausunto rikoslakiprojektin arvopaperimarkkinarikoksia koskevista ehdotuksista.

Keskusrikospoliisi 11.10.1993. Ehdotus talousrikostorjunnan toimenpideohjelmaksi.

Keskusrikospoliisi Talousrikostoimisto 23.11.1993. Markku Salminen: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain ja toiminimilain muuttamisesta.

Keskusrikospoliisi 27.7.1994. Lausunto oma pääoma -työryhmän raporttiin.

Keskusrikospoliisi 5.5.1995. Lausunto, Perintästrategia-työryhmän mietintö.

Keskusrikospoliisi 11.9.1995. Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston talousrikosten torjuntaohjelmaksi.

Keskusrikospoliisi 7.11.1995. Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston muistiosta 484/54/95.

Keskusrikospoliisi 1996. Talousrikostorjunnan seurantalomake.

Keskusrikospoliisi 1996. Toimintakertomus 1996.

Keskusrikospoliisi 27.3.1996. Lausunto: Kirjanpitolain menetelmäsäännösten kehittäminen.

Keskusrikospoliisi 5.3.1997. Pakkokeinolain 3 luvun muutos. Muistio. Rikostarkastaja Markku Ryymän.

Kiehelä, Hannu & Hakonen, Kimmo 1993. Rikostorjunnan perusteet. Poliisin oppikirjasarja 2/93. Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto. Helsinki.

Kiehelä, Hannu 1996. Itsehillintä vai instituutio – rikokset asiantuntijoiden silmin. Uusi Kriminaalihoito 3/1996.

Kilpailuneuvoston päätös 24.10.1996 seuraamusmaksun määräämiseksi Neste Oy:lle määräävän markkina-aseman väärinkäytön johdosta. Julkinen versio.

Kilpailuvirasto, Kilpailupoliittisia tiedonantoja 2/1992. "Kilpailulainsäädäntö uudistuu. Mitä se merkitsee?"

Kilpailuvirasto. Päätös 23.7.1993. Dno 115/61/91. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö lukitusmarkkinoilla.

Kilpailuvirasto. Päätös 28.1.1994. Dno 494/61/92. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö kuumaliimauslaitteiden varaosamarkkinoilla.

Kirjanpitolain uudistusta koskeva lakiluonnos 4.12.1996.

- Kivivuori, Janne 1993. Rikoksen perustelutapojen tutkimusperinne. Oikeus 1/1993.
- Kivivuori, Janne 1994. Understand and punish. The Culture of Juvenile Transgressions in the Context of a Welfare State. National Research Institute of Legal Policy, Publication no. 125.
- KK 363/1984 vp. Ed. Tenhiälä ja Jokela: kirjallinen kysymys varattomuuden vuoksi rauenneiden konkurssien tutkinnasta.
- KK 212/1987 vp. Ed. Elo: kirjallinen kysymys toimenpiteistä konkurssirikollisuuden estämiseksi.
- KK 473/1987 vp. Ed. Lindroos ym.: kirjallinen kysymys konkurssilainsäädännön uudistamisesta.
- KK 158/1992 vp. Ed. Aittoniemi: kirjallinen kysymys todistustaakan jakaantumisesta uudessa kilpailulainsäädännössä.
- KK 403/1992 vp. Ed. Aittoniemi: kirjallinen kysymys eurooppalaisen ja suomalaisen kilpailulainsäädännön eroista.
- KK 653/1996 vp. Ed. Hassi ym: kirjallinen kysymys harmaan talouden torjumisesta rakennusallalla.
- KK 671/1996 vp. Ed. Ala-Nissilä: kirjallinen kysymys toimista harmaan talouden vähentämiseksi.
- Klem, Søren 1996. Kronik fra UCLAF – Kommissionens afdeling for bedrageri-bekæmpelse. Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab 1996, Nr. 4.
- Klitgaard, Robert 1995. National and International Strategies for Reducing Corruption. Luentomoniste 1995.
- Klitgaard, Robert 1996. Mitä voimme tehdä? Unesco kuriiri 6/96.
- KM 1973:49. Ympäristörikostoimikunnan mietintö.
- KM 1973:70. Työrikostoimikunnan mietintö I.
- KM 1984:65. Vuoden 1983 työsuojelukomitean mietintö.
- KM 1987:4. Kilpailu- ja hintakomitean mietintö.
- KM 1987:44. Arvopaperikauppakomitean I osamietintö. Arvopaperimarkkinalaki. Suunnatut annit.
- KM 1989:36. Arvopaperikauppakomitean II osamietintö.
- KM 1989:47 Ehdotus asuntokauppalainsäädännöksi. Asuntokauppatoimikunnan mietintö.
- KM 1990:45 Kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietintö.
- KM 1991:48. Arvopaperimarkkinatoimikunnan mietintö. Yhdentävä Eurooppa ja arvopaperimarkkinalait.
- KM 1992:9. Julkisuustoimikunnan mietintö.
- KM 1992:14. Tilintarkastusjärjestelmän kehittämistoimikunnan mietintö.
- KM 1992:32. Osakeyhtiölakitoimikunnan mietintö.
- Korander, Timo. Päiväämätön kirje tutkimuksen tekijöille.
- Koski, Pauli 1985. Osakepääoman ja sen korotuksen maksuvalvonnasta sekä näiden varojen käytöstä. Tilintarkastus 5/1985.
- Koskinen, Pirkko K. 1987. Työturvallisuudesta. Econlaw-Kustannusyhtiö Ky.
- KPMG's IT Audit and Consulting division in South Africa: The Latest Developments in Fraud Detection. Internet.
- Kuluttaja-asiamiehen vuosikertomus. 1991.
- Kuluttaja-asiamiehen toiminta. 1994.
- Kuluttaja-asiamiehen toiminta. 1995.

- Kuluttajansuoja, 2/1986. "Kuluttajavalituslautakunnan suositusten noudattaminen".
- Kuluttajansuoja 2/1989. "Yritys joka muistaa kuluttajan menestyy kilpailussa", 11.
- Kuluttajansuoja 4/1991. "Kuluttaja-asioissa syytä pitää pohjoismainen taso", 9–11.
- Kuluttajansuoja 4/1992. "ETA-sopimus muuttaa kuluttajansuojalakia", 4–6.
- Kuluttajansuoja 1/1993. "Lainsäädäntö muuttuu", 18–19.
- Kuluttajansuoja 2/1995. "Luontaistuotteita markkinoitu vastuuta pakoillen", 8–9.
- Kuluttajansuoja 4/1995. "Lautakunnalle päätoiminen puheenjohtaja. Enemmän tietoa yleisölle", 15–17.
- Kuluttajansuoja 2/1996. "Ryhmäkanne valmisteluun", 17.
- Kumpula, Anne 1994. Vaarojen varjoista nousevat riskit. Oikeus 1994:4.
- Kuoppamäki, Petri 1995. Asioiden käsittelystä kilpailuneuvostossa. Oikeuskehitys Nro 5/1995.
- Kuusela, Hannu 1993. Esitetyn rahoitusinformaation ja rahoitusinformaatiota koskevan etukäteistiedon vaikutus kuluttajien päätöksentekoon lainanottotilanteessa. Tutkimuksia ja raportteja. Kauppa- ja teollisuusministeriö 1/1993.
- Kuusterä, Antti 1995. Aate ja raha. Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994.
- LA 21/1993 vp. Ehdotukset laeiksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain ja pankkitarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta. Ed. Seppäsen ym. lakialoite.
- Lab, Steven P. 1993. Reviews of Situational Crime Prevention. American Journal of Police. Volume 12 no. 13. Internet.
- Lahti, Raimo 1994. Muuttuva rikollisuus – uudistuva rikosoikeus. Mistä 2000-luvulla rangaistaan ja minkälaisin rikosvastuun edellytyksin? Teoksessa Koh-ti 2000-luvun rikosoikeutta, toim. Ari Hirvonen. Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisuja A:8. Helsinki.
- Lahti, Vesa-Matti 1996. Riskiyhteiskunta tuli kylään. Sosiologinen tutkimus vesi-johtoveden saastumisen seurauksista ihmisten elämässä. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia No. 229.
- Lahtinen, Lauri 20.1.1997. Arvonlisäveron väärinkäytösten ongelma-alueet ja torjuntamahdollisuudet. Luento.
- Laine, Jarmo 1993. Kyky taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana.
- Laine, Matti 1991. Johdatus kriminologiaan ja poikkeavuuden sosiologiaan. Tietosanoma.
- Laitinen, Erkki K. 16.1.1997. Kirje tutkimuksen tekijöille.
- Laki 10.8.1973/655 (muutettu 23.12.1992/nro 1572). Kirjanpitolaki.
- Laki 29.9.1978/734 Osakeyhtiölaki.
- Laki 5.8.1983/687 Laki osakeyhtiölain muuttamisesta.
- Laki 904/85 Laki kirjanpitolain 38 §:n muuttamisesta.
- Laki 914/86 Tuoteturvallisuuslaki.
- Laki 1232/88 Laki yhtiöveron hyvityksestä.
- Laki 495/89 Arvopaperimarkkinalaki.
- Laki 1361/89 Laki kirjanpitolain muuttamisesta.
- Laki 694/90 Tuotevastuulaki.
- Laki 769/90 Laki rikoslain muuttamisesta.
- Laki 811/90 Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta.

Laki 735/91 Laki ympäristölupamenettelystä.
 Laki 758/91 Laki takaisinsaannista konkurssipesään.
 Laki 480/92 Laki kilpailunrajoituksista.
 Laki 1505/92 Laki julkisista hankinnoista.
 Laki 1573/92 Laki osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun muuttamisesta.
 Laki 16/93 työsuojelun hallinnosta.
 Laki 740/93 Laki arvopaperimarkkinain muuttamisesta.
 Laki 925/93 Laki verohallintolain muuttamisesta.
 Laki 1122/93 Laki kaupparekisterilain muuttamisesta.
 Laki 1304/93 Laki rikoslain muuttamisesta.
 Laki 1607/93 Laki luottolaitostoiminnasta.
 Laki 317/94 Laki rikoslain muuttamisesta.
 Laki 843/94 Asuntokauppalaki.
 Laki 936/94 Tilintarkastuslaki.
 Laki 1466/94 Tullilaki.
 Laki 351/95 Laki verohallintolain muuttamisesta.
 Laki 493/95 Poliisilaki.
 Laki 743/95 Laki rikoslain muuttamisesta.
 Laki 1557/95 Verohallintolaki.
 Laki 1558/95 Laki verotusmenettelystä.
 Laki 331/96 Laki tullilain muuttamisesta.
 Laki 570/96 Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
 Laki 952/96 Laki rahoitustarkastuslain muuttamisesta.
 Laki 145/97 Laki osakeyhtiölain muuttamisesta.
 Laki 171/97 Laki ulosottolain muuttamisesta.
 Lappi, Timo 6.3.1997. Kirje tutkimuksen tekijöille.
 Larsson, Paul 1993. Rasjonalitets- og normbaserte forklaringer på økonomisk kriminalitet. Forskning om økonomisk kriminalitet. Rapport nr 11.
 Larsson, Paul 1995. Svarte klipp. Om skatteunndragelser i frisørnæringen. Norges forskningsråd, rapport nr. 27.
 Lavaste, Kari 1994. Julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja. 48.
 LaVM 23/1994 vp. Hallituksen esityksestä n:o 95/1993 vp: Oikeushenkilön rangastusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi sekä hallituksen esityksestä n:o 230: Laiksi rikoslain 32 luvun muuttamisesta.
 LaVM 23/1996 vp. Hallituksen esityksestä n:o 145/1996 vp: Laiksi ulosottolain muuttamisesta.
 Laycock, Gloria & Tilley, Nick 1995. Implementing Crime Prevention. Teoksessa A Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention, toim. Michael Tonry ja David P. Farrington. Crime and Justice. Volume 19. The University of Chicago.
 Lehtola, Markku & Paksula, Kauko 1984. Jäävuoren huippu. Raportti talousrikkoksista.
 Lien, Bjørg Anne, Økokrim. Kirje 25.2.1997 tutkimuksen tekijöille.
 Louekoski, Matti 8.9.1987. Vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 212/1987 vp toimenpiteistä konkurssirikollisuuden estämiseksi.

- Louekoski, Matti 29.1.1988. Vastaus KK 473/1987 konkurssilainsäädännön uudistamisesta.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1995. EU-valvontatyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1995:17.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1995. Sisäisen tarkastuksen yksikön toimintakertomus vuodelta 1995.
- Maa- ja metsätalousministeriö 26.1.1995. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1996. Viljelijätukien valvontatyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1996:16.
- Magnusson, Dan 1983. Ekonomisk brottslighet i Sverige.
- Markkinatuomioistuin. Päätös 1994:17.
- Markkinatuomioistuin. Päätös 1996:011.
- McCord, Joan 1995. Motivational Crime Prevention Strategies and the Role of Opportunity. Teoksessa Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity. Editors: Per-Olof H. Wikström, Ronald V. Clarke and Joan McCord. National Council for Crime Prevention Sweden.
- Merton, Robert K. 1938. Social Structure and Anomie. American Sociological Review, Vol. 3.
- Murray, Charles 1995. The Physical Environment. Institute for Contemporary Studies. 1995. Internet.
- Neural Technologies Limited: Fraud Detection & Saving Millions! Internet.
- Newman, Graeme. Introduction: Toward a theory of situational crime prevention. Teoksessa Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations. Edited by Graeme Newman, Ronald V. Clarke, S. Giora Shoham. Tutkimuskäsikirjoitus. Painossa.
- Newman, Graeme & Clarke, Ronald V. & Shoham, S. Giora. Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations. Tutkimuskäsikirjoitus. Painossa.
- Newman, Oscar 1972. Defensible Space. Crime Prevention Through Urban Design.
- Nissinen, Matti 1993. Ympäristörikoksista, osa I. Suomen Poliisilehti 1/1993.
- Norges forskningsråd 1994 Økonomisk kriminalitet. Programnotat. 1994.
- NOU 1996:21. Inndragingsutvalget.
- Nuutila, Ari-Matti 1995. Rikosoikeuden ABC-kirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A:21. Turku.
- The OECD Letter, October 1996, Vol. 5/8. Internet.
- Oikeusministeriö 1.10.1986. Nordiska sekretessgruppen'in kysely, Liite: Salassapito ja tietojen luovutus ulkomaan viranomaiselle. Oikeusministeriö 13.8.1986. Pekka Nurmi ja Ilkka Rautio.
- Oikeusministeriö 18.9.1995. Lausunto hallituksen toimintaohjelmasta talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.
- Oikeusministeriö 25.10.1996. Konkurssilainsäädännön uudistamista valmistelevan työryhmän mietintö.
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1995. Rikollisuustilanne 1994.
- OLJ 4/1983. Ehdotus laiksi liiketoimintakiellosta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1983.

- OLJ 6/1983. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1983.
- OLJ 2/1988. Lausunnot arvopaperikauppakomitean I osamietinnöstä.
- OLJ 3/1993. Arvopaperimarkkinarikokset. Rikoslakiprojektin ehdotus.
- OLJ 1/1995. Ehdotus ryhmäkannelaiksi. Työryhmän mietintö.
- Ovaska, Risto K. 1992. Konkurssivelallisen liiketoiminnan jatkaminen. Lakimiesliiton kustannus.
- Ovaska, Risto K. 1994. Konkurssipesien liiketoimintaa rajoitettava. Lakimiesuutiset 8/94.
- Pakarinen, Mika 1995. Ryhmäkanteet Yhdysvalloissa. Defensor Legis.
- Paternoster, Raymond & Simpson, Sally 1996. Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime. Law & Society Review, Volume 30 no. 3.
- Pekkanen, Aulis 1984. Tutkimus hyvästä tilintarkastustavasta veroasioissa. Tilisanomat 5/84.
- Peltonen, Tytti 1994. Selvitys konkurssipesien hallinnosta. Moniste 26.9.1994. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.
- Pennanen, Jaana 1996. Ympäristörikokset Suomessa. Rikosprosessin suhde ympäristönsuojeluun. Ympäristönsuojelun Pro Gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Persson, Malin 1981. Time-perspectives amongst Criminals. Acta Sociologica 1981 (24), 3:149–165.
- PeVM 13/1994 vp. Hallituksen esityksestä n:o 284: Laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.
- Pokka, Hannele 1993. Uusi ympäristörikoslainsäädäntö. Ympäristöjuridiikka 3–4/1993.
- Poliisiasiain neuvottelukunta, 26.2.1993. Toimenpide-ehdotukset talousrikollisuuden torjumiseksi. Aloite sisäasiainministeriölle.
- Poliisiasiain neuvottelukunta, 17.3.1993. Pöytäkirja 1/1993, liiteosa. Markku Salmi: "Rahoitustoiminta ja rikollisuus".
- Pontell, Henry N. & Calavita, Kitty 1993. The Savings and Loan Industry. Teoksessa Beyond the Law. Crime in complex Organizations, edited by Michael Tonry. Crime and Justice 18.
- Posio, Antti & Vähätalo, Tomi 1987. Näkökohtia taloudellisen hyödyn konfiskoinnista työrikoksissa. Oikeus 4/1987.
- Pressemeldinger fra Brønnøysundregistrene. 21.2.1997. Internet.
- Rehardt, Lauri 1992. Yhteisörikollisuuden ehkäisymuodot ja mahdollisuudet nykyaikaisessa yhteiskunnassa. Tutkielma 9.3.1992. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, rikos- ja prosessioikeuden laitos.
- Regeringens proposition 1996/97:1. Budgetpropositionen för år 1997.
- Regerings skrivelse 1994/95:217. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. 1992.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. 1995.
- Reichman, Nancy 1993. Insider Trading. Teoksessa Beyond the Law. Crime in Complex Organizations, edited by Michael Tonry. Crime and Justice 18.

- Ruuhela, Reijo & Laitinen, Teija 1997. Osakeyhtiön johtamisen valvonta (corporate governance) laskentatoimen tutkimuksen näkökulmasta. Liiketaloustieteelliseen Aikakauslehteen (2/1997) julkaistavaksi lähetetty artikkelikirjoitus.
- Saari, Juho 1996. Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan. Stakes. Tutkimuksia 69.
- Salmi, Heli 1995. Väärille tileille ohjautuvat maksut – maksuliikenteen musta aukko. Tilisanomat 4/1995.
- Saloheimo, Jorma 1996. Uudistuva työympäristö. Työturvallisuuden EY-oikeudelliset perusteet. Lakimiesliiton kustannus.
- Sarja, Mikko 1996. Säännöt, periaatteet ja esteellisyys. Käsikirjoitus.
- Savona, Ernesto U. 1995. Beyond criminal law in devising anticorruption policies. Lessons from the Italian experience. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 3 no. 2.
- af Schultén, Gerhard 1987. Markkinoinnin sääntelyn ja valvonnan tehokkuus. *Kuluttajansuoja* 1/1987.
- Simpson, Sally S. 1993. Strategy, Structure and Corporate Crime: The Historical Context of Anticompetitive Behavior. Teoksessa *New Directions in Criminological Theory*. Edited by Freda Adler and William S. Laufer. *Advances in Criminological Theory*, Volume 4.
- Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto. 2.12.1994. Luonnos talousrikollisuuden torjuntaohjelmaksi.
- Sisäasiainministeriö 15.5.1996. Työryhmän asettaminen.
- Sisäasiainministeriö 31.10.1996. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan koordinaatiotyöryhmän kokouksen pöytäkirja.
- Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto 10.6.1996. Poliisin tulossuunnitelma 1997–2000.
- SOU 1996:84. Ekobrottsforskning. Betänkande av Utredningen om ekobrottsforskning.
- SOU 1996:100. Skattebetalningsutredningen.
- SOU 1996:103. Miljöbalksutredningen.
- SOU 1996:172. Licensavgift – en principskiss.
- Storträsk, Veronica 1995. Johdatus väliyhteisöproblematiikkaan ja sitä koskevaan lainsäädäntöön Suomessa ja Yhdysvalloissa. Tutkielma. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Streng, Joonia 1995. Tarvitaanko rikosoikeutta ympäristönsuojelussa? Rikosoikeuden tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Sundet, Beret 1994. Beviskrav i saker om økonomisk kriminalitet. Teoksessa *Økonomiske forbrytelser og straff – juridiske grunnlagsproblemer*. Red. Ståle Eskeland og Einar Høgetveit.
- Suomen Asianajajaliitto 9.2.1987. "Muutoksia tilinpäätösasiakirjojen toimittamisvelvollisuuteen?", lausunto Patentti- ja rekisterihallituksen työryhmän ehdotuksesta 31.10.1986. *Defensor Legis* 1987.
- Suomen Kuntaliitto, lakiasiain tiedote 1/1996, 9.1.1996. Internet.
- Suomen Pankkiyhdistys 1995. Pankkialaisuusohjeet.
- Suomen Pankkiyhdistys 27.2.1997. Muistio. Ulosottoviranomaisten tiedonsaantioikeus.

- Suomen Rakennuttajaliitto ym. 15.10.1993. Sopimus urakkaohjelmiin sisällytettävistä selvityksistä.
- Sutherland, Edwin H. 1938. White Collar Crime. Definition and the Statistical Record. Teoksessa Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society, Edited by M. David Ermann and Richard J. Lundman, Oxford 1996.
- Sutherland, Edwin H. 1939. Principles of Criminology, (3.rd ed.). Philadelphia 1939.
- Svensson, Bo 1983. Ekonomisk kriminalitet. Tholin/Larsson/Gruppen. Göteborg.
- TA 756/1989 vp. Ed. Lahti-Nuuttilan ym toivomusaloite konkurssilainsäädännön kokonaisuudistuksesta.
- Takala, Hannu 1987. Alussa oli teoria. Oikeus 1987:2.
- Takala, Hannu 6.2.1995. Varjotaloudesta ja talousrikoksista. Muistio, Rikoksentorjunnan neuvottelukunta.
- Takala, Hannu 1996. Autovarkaututkimus ja rikoksentorjunta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 134. Helsinki.
- Takala, Kari 1992. Konkurssien makrotaloudellinen ennakointi. Velkakierre – tutkimuksia luottoalalta 8/1992.
- Tala, Jyrki 1987. Talousrikokset ja oikeuspolitiikka. Oikeus 1987:2.
- Tala, Jyrki & Jaakkola Risto & Tuokila Marja 1995. Liiketoimintakiello ja yrittäjien väärinkäytökset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 128.
- Taloudellinen rikollisuus. Suomen Lakimiesliiton kustannus, 1981.
- Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta Suomessa vuonna 1996. Sisäasiainministeriön raportti talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle.
- TaVM 16/1993 vp. Hallituksen esityksestä 318/1992 laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- TaVM 50/1993 vp. Hallituksen esityksestä n:o 295/1992 luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
- TaVM 24/1996 vp. Hallituksen esityksestä n:o 89: Laeiksi osakeyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Taxell, Christoffer 23.10.1984. Vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 363/1984 vp varattomuuden vuoksi rauenneiden konkurssien tutkinnasta.
- Tietosuojalautakunta, asiakashäiriörekisteriä koskevat päätökset nro 23/20.11.1989, 13/21.5.1991, 19/6.6.1994.
- Tietosuojavaltuutettu 5.6.1995. Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän lopuraportista.
- Tietosuojavaltuutettu 14.6.1996. Lausunto verohallituksen luonnoksesta ennakkopöytäkirjasta poistettujen julkaisemista koskevaksi päätökseksi.
- Tietosuojavaltuutettu 18.6.1996. Lausunto oikeusministeriön luonnoksesta hallituksen ehdotukseksi ulosmittauksen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- Tilintarkastusjärjestelmien yhtenäistämistyöryhmä 1994:n muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1995.
- The TI Source Book 1996. Edited by Jeremy Pope. Transparency International (TI), Berlin.
- Titus, Richard 1994. Reviews of Situational Crime Prevention. International Review of Criminal Justice. Volume 4. Internet.

- Toiviainen, Heikki 1995. Osakeyhtiön johtajan ja tilintarkastajan vastuusta. Lakimies 2/1995.
- Tonry, Michael & Reiss Jr, Albert J. 1993. Beyond the Law. Crime in Complex Organizations. Edited by Michael Tonry. Crime and Justice 18.
- Tonry, Michael & Farrington, David P. (toim.) 1995. Building A Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime and Justice. Volume 19. The University of Chicago.
- Torpo, Tapani 1993. Kriisiyrityksen omistaja-johtajan käyttäytyminen ennen konkurssia. Tilintarkastaja 4/1993.
- Träskman, P.O. 1981. Taloudellinen rikollisuus ja yhteiskunta: taloudellisen rikollisuuden käsite, yleisyys ja vaikutukset. Teoksessa Taloudellinen rikollisuus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 32.
- Träskman, P.O. 1987. Taloudellinen rikollisuus tutkimuksen kohteena. Oikeus 1987:2.
- Träskman, P.O. 1989. Käskyt ja kiellot ympäristönsuojelua edistämässä. Oikeus 3/1989.
- Träskman, P.O. 1992. Miljöbrott och kontroll av miljöbrottslighet.
- Tulokas, Mikko 1996. Kilpailuneuvoston ratkaisut 8/92–6/96. Lakimiesliiton kustannus.
- Tunnell, Kenneth D. 1996. Let's Do It: Deciding to Commit a Crime, teoksessa New Perspectives in Criminology, John E. Conklin ed.
- Tuomainen, Jouko 27.11.1995. Konfiskaatio eli menettämisseuraamus. Luento.
- Työministeriö 22.12.1994. Lausunto talousrikollisuuden torjuntaohjelmaluonnoksen johdosta.
- Työministeriö 27.6.1995. Lausunto harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista.
- Työsuojeluhallitus 18.4.1990. Konfiskaatiovaatimukset työsuojelurikoksissa. Työsuojeluhallitus. Muistio.
- Törnqvist, Jan 19.8.1994. Hyödytön yhteisöörangaistus? Mielipidekirjoitus, Helsingin Sanomat.
- Uudenmaan työsuojelupiiri 7.4.1993. Kannanotto oikeusministeriölle rikoslain uudistuksesta.
- Vahtera, Pauli 5.6.1996. Lausunnot kirjanpitolain menetelmäsäännösten kehittämiseksi. Muistio.
- Vahtera, Pauli & Salmi, Heli 1996. Edistysellinen kirjanpitolain uudistus, Tilisanomat 3/1996.
- Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä 28.2.1995. Luottamus, läheisyys, linjakkuus. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 1987. Kehitysalueavustuksia saaneiden yritysten verojen maksu. Tarkastuskertomus 440/51/87.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 1995. Verosaatavien perintä. Tarkastuskertomus 15/95.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 1995. Talousrikostorjunta viranomaistoiminnassa. Tarkastuskertomus 17/95.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 15.5.1995. Rakennusalan harmaan talouden torjunta. Muistio.
- Valtiovarainministeriö 1983. Valtionaputyöryhmän mietintö. VM 1983:39.

- Valtiovarainministeriö 1988. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmätyöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1988:VM 15.
- Valtiovarainministeriö 1995. Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:6.
- Valtiovarainministeriö 1995. Raportti Suomen toimenpiteistä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi.
- Valtiovarainministeriö 3.1.1995. Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi talousrikollisuuden torjuntaohjelmaksi.
- Valtiovarainministeriö 11.10.1996. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatoimien tehostaminen.
- Valtiovarainministeriön vero-osasto 13.6.1996. Lausunto kirjallisesta kysymyksestä KK 450/1996 vp.
- Van Dijk, J & Waard, J. 1991. A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects; With a Bibliography. Criminal Justice Abstracts.
- VaVM 35/1985 vp. Hallituksen esityksen johdosta laeiksi veronkantolain 27 a §:n ja verohallituksesta annetun lain sekä välittömän verotuksen piiri- ja paikallishallinnosta annetun lain muuttamisesta.
- VaVM 78/1992 vp. Hallituksen esityksestä n:o 205: Laeiksi yhtiöveron hyvityksestä annetun lain ja merenkulun verohuojennuksista annetun lain muuttamisesta.
- VaVM 41/1993 vp. Hallituksen esityksestä n:o 109: Laiksi yhtiöveron hyvityksestä annetun lain muuttamisesta sekä laiksi yhtiöveron hyvityksen käsittelystä veronsaajille verovuodelta 1992 tehtävissä tilityksissä.
- VaVM 19/1994 vp. Valtiovarain hoidosta ja tilasta sekä valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1992.
- VaVM 98/1994 vp. Hallituksen esityksestä n:o 336: Laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.
- Verohallinto 1994. Verohallituksen vuosikertomus.
- Verohallinto 1995. Verohallituksen vuosikertomus.
- Verohallitus 17.12.1984. Loppuraportti rauenneiden konkurssien tutkinnasta.
- Verohallitus 16.12.1992. Valtiovarainministeriön ehdotus uudeksi verohallintolaiksi ja verohallintoasetukseksi.
- Verohallitus 31.1.1994. Rivakka-työryhmän muistio.
- Verohallitus 14.10.1994. Verovalvontastrategia – rutiineista valvontaan. Työryhmämuistio.
- Verohallitus 29.9.1995. Sivullisten tiedonantovelvollisuutta ja verotustietojen luovutusta viranomaisille koskevien sääntöjen uudistaminen.
- Verohallitus 18.3.1996. Rakennusalan urakkasopimustiedot.
- Verohallitus 15.4.1996. Kirje sisäasiainministeriölle, Asia: talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevan periaatepäätöksen täytäntöönpanon käynnistäminen.
- Verohallitus 1.12.1996. Rakennusalan urakkasopimustietojen ilmoittaminen verohallitukselle.
- Verohallitus 31.1.1997. Arvonlisäveron palautuksiin ja vähennyksiin liittyvien väärinkäytösten ehkäiseminen. Työryhmän muistio.

- Vesi- ja ympäristöhallitus 28.4.1994. Konfiskaatiotyöryhmän suositus vesilain pilaamiskiellon rikkomisen tuottaman taloudellisen hyödyn laskemisesta ja valtiolle menettämisestä.
- Viinanen, Iiro 23.6.1994. Vastaus kirjalliseen kysymykseen 401/1994 vp.
- Viljanen, Pekka 1990. Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus.
- Viljanen, Pekka 1995. Ari Huhtamäen Pankkirikokset-teosta koskeva kirja-arvostelu. Lakimies 1/1995.
- Virta, Eija & Laitinen, Ahti 1996. Talousrikollisuuden aiheuttamien kustannusten perintä. Viranomaisilla oleviin tietoihin perustuva selvitys perinnän onnistumisesta. Tutkimuskäsikirjoitus. Turku.
- VTT tiedotteita 293 1984. Maijala & Nordlund & Hämäläinen. Tuotevahinkotutkimus. Tapaturma- ja tuotevahinkojen tilastointi.
- Vuoti, Helge 1996. Talousrikosanalyysi-projekti. Keskusrikospoliisi.
- Weisburd, David & Chayet, Ellen F. & Waring, Elin J. 1990. White-Collar Crime and Criminal Career. Crime & Delinquency, Volume 36 no. 3.
- Weisburd, David 1993. Contrasting Crime General and Crime Specific Theory: The Case of Hot spots of Crime. Teoksessa New Directions in Criminological Theory, toim. Freda Adler ja William S. Laufer. Advances in Criminological Theory, Volume 4.
- White, Simone 1996. Corruption: The EC Fraud Dimension. Journal of Financial Crime, Volume 4 no. 2.
- Wiberg, Matti 1986. Talouden näkymätön käsi ja lain pitkä koura eli rikoksen taloustiede. Lakimies.
- Wihuri, Antti-Juhani 1992. Ryhmäkanne. Perusselvitys käyttömahdollisuuksista Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1992.
- Wortley, Richard 1996. Guilt, Shame and Situational Crime Prevention. Teoksessa The Politics and Practice of Situational Crime Prevention, edited by Ross Homel. Crime Prevention Studies, Vol. 5.
- YK:n rikoksentorjuntastrategioiden käsikirja 1992. Rikoksentorjunnan neuvottelukunta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1992. Suom. Hannu Takala. Helsinki.
- Zeeb, Martha. Expert Systems Assist in Fraud Detection. Eastern Michigan University. Internet.
- Äimä, Kristiina 1994. Väliytöt Suomen, Ruotsin ja Norjan kansainvälisessä vero-oikeudessa. Verotus 5/1994.

Haastattelut

- Alho, Veikko 10.2.1997.
- Arko-Koski, Eeva 25.2.1997.
- Aromaa, Kauko 26.2.1997.
- Christie, Nils 17.2.1997.
- Christophersen, Jan Georg 17.2.1997 ja 18.2.1997.
- Eskeland, Ståle 18.2.1997.
- Hirvonen, Markku 7.2.1997.

Kaisanlahti, Timo 15.1.1997.
Kontkanen, Erkki 7.3.1997.
Kring, Claes 18.2.1997.
Laitinen, Erkki K. 5.3.1997.
Lappi, Timo 23.1.1997.
Larsson, Paul 18.2.1997.
Neimala, Antti 13.2.1997.
Pekkarinen, Timo 16.1.1997.
Porokka, Marja 10.2.1997.
Rajamäki, Taisto 20.2.1997.
Rantama, Kari 25.2.1997.
Ruohoniemi, Erkkko 4.3.1997.
Salin, Marketta 14.1.1997.
Svensson, Bo 17.2.1997.
Varjonen, Jouko 23.1.1997.

Oikeustapaukset

Itä-Suomen hovioikeus R94/649.

Korkein hallinto-oikeus, päätös tietosuojaa koskevasta valituksesta 6.3.1991, taltio
n:o 770.

Korkein oikeus 1991:183

Korkein oikeus 1992:194.

Korkein oikeus 1995:64.

Korkein oikeus 1995:111.

Korkein oikeus 1996:35

Korkein oikeus 1996:67

Korkein oikeus 1997:1104

Markku Lehtola
Kauko Paksula

SUMMARY

National Research Institute of Legal Policy
National Crime Prevention Council

Publication no. 142
Helsinki 1997

SITUATIONAL CRIME PREVENTION AND ECONOMIC CRIME

The present study examines the applicability of the situational crime prevention approach to the prevention of economic crime. In this study, economic crime is defined as crime in the context of economic life. The focus is thus on offences committed in violation of provisions on business activity, where these offences take place within the framework of what is in itself legal economic activity in order to obtain economic benefit.

The study assesses the actions of the authorities. These actions are assessed in relation to the different types of crime and from the point of view of cooperation between the authorities and the general requirements of legislation. In addition, the possibilities of situational crime prevention are examined and illustrated by an analysis of six different economic crime cases. The study includes a brief review of the work of the Swedish and Norwegian authorities in preventing economic crime. The study is part of the programme adopted in February 1996 by the Finnish Council of State (the Government) for the prevention of economic crime.

Situational crime prevention became an independent crime prevention strategy during the 1970s. It has been systematically studied only for the past two decades. The core of the strategy lies in the realization that a considerable proportion of crime can be explained by various factual connections and situations. Ronald V. Clarke, who has made the most significant contribution to the development of situational crime prevention, concluded from his studies of traditional crime that criminal behaviour is influenced by situations and by fleeting pressures and temptations. The studies showed that, in addition, avoidance of risk and the effort required by crime influenced the selection of the target of crime.

These insights led to the idea that crime could be prevented by targeting the opportunity for crime. Indeed, the strategy of situational crime prevention consists of measures designed to decrease the opportunity for crime, measures that are directed at specific and closely identified crime types. "Measures" refer to the control, planning and influencing of the immediate environment in as systematic and permanent a manner as possible. The measures are designed to induce a wide range of potential offenders to realize that the effort required to

commit crime and the risks involved have increased, and that the rewards that can be secured through crime have decreased.

One theoretical point of departure of the strategy is the "routine activities" theory, which seeks to explain the availability of opportunities for crime. According to this theory, a crime will be committed only in a situation where a suitably motivated offender finds a suitable target of crime in the absence of effective control. The insight behind the routine activities approach is connected with the idea that the everyday routines in people's lives and the structuring of these routines ultimately determine to what extent suitably motivated offenders come across suitable opportunities for crime (suitable targets) in the absence of effective control. The concept of "control", in turn, refers not only to official control but also to so-called natural control, which is unofficial immediate control based on social ties.

A second theoretical point of departure of situational crime prevention is the so-called rational choice perspective. In connection with crime prevention, its message is that crimes are the results of rational choices by offenders, based on an assessment of the expected costs and benefits. The theory of situational crime prevention does not entirely deny the existence of irrational and pathological elements in some offences. However, the theory argues that potential offenders are essentially purpose-driven actors who seek to satisfy various needs in a situation where they must choose between committing or not committing a crime. Prevention which is directed at the environment of a crime is directed at such situations where choices are made, since the theory assumes that it is specifically in this way that a potential offender's understanding of the difficulties, risks and rewards of committing a crime can be influenced.

Originally, situational crime prevention measures have been divided into three main groups: measures which make committing a crime more difficult, measures which increase the risks, and measures which decrease the rewards. The division into three groups has been made on the basis of those factors that potential offenders are assumed to assess in the event of a crime. The present study uses as its frame of reference the classification of situational crime prevention measures that has recently been updated by Ronald V. Clarke and Ross Homel. The model has an additional main group which includes an assortment of measures that seek to induce guilt or shame in the potential offender. At the same time, the previous three main groups have been renamed in order to give them a somewhat different stress. The groups lay emphasize on the understanding that potential offenders have of the effort, risks and rewards of crime.

Situational crime prevention measures

<i>Increasing Perceived Effort</i>	<i>Increased Perceived Risks</i>	<i>Reducing Anticipated Rewards</i>	<i>Inducing Guilt or Shame</i>
1.Target hardening	5.Entry/exit screening	9.Target removal	13.Rule setting
2.Access	6.Formal	10.Identifying	14.Strengthening

control	surveillance	property	moral condemnation
3.Deflecting of- fenders	7.Surveillance by employees	11.Reducing temptation	15.Controlling di- sinhibitors
4.Controlling facilitators	8.Natural surveillance	12.Denying benefits	16.Facilitating compliance

Situational crime prevention measures have primarily been used in the prevention of traditional property offences, such as residential burglary, shoplifting and vandalism. There are somewhat divergent views regarding to what types of crimes the strategy is most suitable. There has also been considerable criticism of situational crime prevention, primarily on three counts. The criticism has related to the ineffectiveness of its crime prevention impact due to the so-called displacement effect, to the argument that it ignores the causes of crime and focuses on symptoms, and to the increase in crime despite the use of preventive measures. In addition, there has been discussion of problems related to the application of situational crime prevention measures. In this study, particular attention has been directed to the problem of displacement, and to the relationship between the strategy of situational crime prevention and the strategy of prevention based on an offender's motives.

So far, there has been almost no research on whether situational crime prevention measures can be applied to economic crime. Because of the point of departure of the strategy, economic crime could be assumed to be a suitable focus for an analysis that stresses the opportunity for crime. The primary motive for economic crime is generally economic benefit, and the methods of committing the crime are often planned and rational. In addition, the complex organizations in economic life often give rise to a considerable amount of opportunities for crime. The study examines in greater detail the possibilities of preventive measures tailored to the rational choice perspective, the routine activities approach, the increase of risk and the identification of particular situations in respect of economic crime. Furthermore, in order to be able to influence the views of the offender, an assessment is also made of the profile of the economic offender, and consideration is given to what the inducing of feelings of guilt or shame could mean in connection with a crime prevention strategy that focuses on economic crime.

Economic crime is regarded as one of the most serious problems in criminal policy. Assessments of the financial loss through economic crime vary, but the losses are believed to be in the billions of Finnmarks. The social and moral consequences of economic crime may be even more serious than the financial loss. Economic crime threatens the rules by which economic life is regulated, and it threatens the capacity of society to maintain these rules.

Economic crime is an entity that consists of quite different elements. It includes, for example, bankruptcy fraud committed by a businessperson who neglected to keep accounts, the failure of a large company (for economic motives) to adhere to provisions on the disposal of wastes, turnover tax fraud by a company engaged in international commerce, insider trading on the stock

exchange, and even violation of provisions on marketing. Common features of economic crime are that it is committed in connection with what is in itself legal business activity, and that the offenders seek economic benefit.

Because of the variety in economic crime, many crime prevention measures are required. Crimes committed by debtors must be prevented in a different way than industrial safety offences, and marketing offences must be prevented in a different way than fraud related to company subsidies. The complexity of the taxation system requires quite different measures in the prevention of tax offences.

However, the measures available to traditional criminal law in the prevention of economic crime have proved to be problematic. Information on the number of economic crimes and on the size of the financial losses involved shows that these measures are ineffective. The existing control is apparently able to detect only a small proportion of economic crime. The investigation of the offences is difficult and time-consuming. Often, insufficient evidence is obtained or the right to bring charges for the offence has become time-barred. The threshold for bringing charges is high, and the sentences imposed by the courts have been criticized for being unreasonably lenient.

Economic crime serves as a measure of the credibility of the legal system. The losses are great, but the detection of the offences, the punishment of the offenders and the confiscation of the proceeds of crime are random. Could some measures be found that could reduce the opportunity for economic crime?

In this study, the prevention of economic crime is examined from the point of view of situational crime prevention. The focus is on the work of the authorities from 1983 to 1996. The period begins with the year when the first official and comprehensive analysis of economic crime was prepared in Finland. The period ends, in turn, with the adoption by the Council of State of the first programme for the prevention of economic crime.

The point of departure for the study is the realization that at least in some cases situational crime prevention measures can be applied in the prevention of economic crime. The study examines changes in the prevention of economic crime, its points of emphasis and its problems from the point of view of situational crime prevention. For this purpose, studies as well as material prepared by the authorities during the period in question on economic crime and on the prevention of economic crime have been reviewed. The core of the study data consists of reports, Government proposals for legislation and the statements of key authorities, when these have dealt with the prevention of economic crime. In addition, the work of key authorities in respect of the prevention of economic crime has been examined on the basis of annual reports, plans and studies.

The study data shows that efforts to prevent economic crime have typically lacked a sense of over-all responsibility, and suffered from a piecemeal approach. A reactive approach has been adopted to problems. The fact that the work of the authorities has been divided into sectors has made it more difficult to make the prevention of economic crime comprehensive and effective.

Prevention has not been based on empirical research or on an explicit and consistent strategy. There has been quite little empirical data on economic crime as a phenomenon and on those features of organizations and operational methods in economic life that give rise to economic crime. In some countries, such as for

example in Norway, there has already for years been a broad and systematic programme of research on economic crime in order to identify its essence and its methods.

The police have had a central role in the prevention of economic crime, and the criminal law paradigm has dominated the approach. Little attention has been devoted to seeking and implementing preventative measures that are targeted at practice and the economic "rules of the game" of business activities. One apparent reason for this has been the resistance of business life towards any increase in regulation by the authorities. A second significant reason has been the extent to which the authorities working closely with business life have been tied to their roles: the authorities have seen their duties to lie in ensuring the operational basis of business activity. Preventive measures that may make business activities more difficult are poorly suited to this role.

The key idea in the strategy of situational crime prevention is to target specific actions at specific forms of crime, with the help of systematic planning. This has not been done, and instead, the actions have tended to be sporadic, piecemeal and general. For example, supervision has been made more effective on the general level, but it has not been closely tailored in accordance with the special demands of individual types of crime.

During the period under review, the greatest attention has been focused on reforms that increase the probability of detection and that emphasize the threat of punishment. It has not been until recently that attention has been drawn towards decreasing the rewards of crime.

It appears that the prevention of economic crime has been a passing phenomenon. Much attention was paid to prevention at the beginning of the 1980s. At that time, the working group on economic crime presented dozens of proposals for increasing the effectiveness of prevention. It has not been until recently that the proposals have been carried out, after a silence of many years. There are many reasons why interest in prevention has recently increased. The demands brought by membership in the European Union explain the rise in interest in many measures that make economic crimes more difficult.

It would appear that also new points of emphasis in the definition of economic crime have influenced the rise in interest. For example, the opinion that increased professionalism can be seen in economic crime would appear to lie behind the strengthening of measures for the confiscation of the profits of crime. The increase in the effectiveness of many measures increasing the amount of control, in turn, can apparently be explained by the fact that economic crime has begun to be regarded as tax and other fraud committed also by ordinary people.

The study concludes with the assessment that economic crime could be prevented more effectively by applying a situational crime prevention strategy in a deliberate and planned manner. On the basis of the study, a number of measures are recommended on the basis of which one could consider preventing economic crime through situational crime prevention. The proposals that are presented are primarily related to increasing the transparency of business activity, decreasing the opportunity for crime, and taking a more wide-ranging approach to control, with measures that are softer than the traditional measures used in criminal law. One proposal is that it be made easier to investigate one's business partner, by developing the services of the trade register. The certainty and effectiveness of ac-

counting and auditing should be increased. It should be made impossible to run businesses without taking care of one's basic obligations: the study recommends that a special business identification number be taken into use in order to simplify this goal. For example, businesses should not be able to make financial transactions without using the identification number.

Basic research on economic crime should be initiated in the form of a multi-year programme, with guaranteed funding by the State. The investigation of economic crime should be concentrated in the hands of a new authority, as has been done in the other Nordic countries. In so doing, the prevention of crime would receive the "master's voice" that it has been requiring; the present disparity is largely a consequence of the absence of such a voice.