

**VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN
JATKOVAIHTOEHTOJA KARTOITTANEEN TYÖRYHMÄN
EHDOTUKSET**

Helsinki 4.2.2005

TIIVISTELMÄ	2
1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT	3
2. YHTEENVETO PROJEKTIN TOIMINNASTA	3
2.1. Projektin perustaminen	3
2.2. Projektin hallinnollinen asema ja resurssit	4
2.3. Projektin tehtävät	6
2.4. Projektin aikaansaannokset.....	7
2.4.1. Tietokannan ja työvälineistön kehittäminen	7
2.4.2. Tietopalvelu.....	8
2.4.3. Operatiivisten pilottihankkeiden käynnistäminen ja avustaminen.....	10
2.4.4. Tilannekuvan ylläpitäminen	14
2.4.5. Viranomaisyhteistyön kehittäminen	18
3. VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN TOIMINNAN ANALYSOINTIA.....	18
3.1. Tietokannan ja työvälineistön kehittäminen	18
3.2. Tietopalvelu ja operatiiviset pilottihankkeet.....	20
3.3. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tilannekuvan ylläpitäminen	22
4. TYÖRYHMÄN JÄSENTEN NÄKEMYKSET PROJEKTIN JATKOVAIHTOEHDOSTA	24
4.1. Verohallinto	24
4.2. Keskusrikospoliisi	29
4.3. Sisäasiainministeriö	32
4.4. Tullihallinto.....	34
4.5. Ulosottohallinto.....	36
4.6. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti	38
5. TYÖRYHMÄN ESITTÄMÄT VAIHTOEHDOT VIRANOMAISYHTEISTYÖN JÄRJESTÄMISEKSI.....	41
5.1. Käytännön toimenpidetarpeet	42
LIITE 1; VEROHALLINNON EDUSTAJIEN KANNANOTOT MUIHIN ESILLE TUOTUIHIN VAIHTOEHTOIHIN	44
LIITE 2; SISÄASIAINMINISTERIÖN POLIISIOSASTON KANNANOTTO KÄYTÄNNÖN JATKOTOIMENPITEISTÄ.....	46
LIITE 3: TULLIN KOMMENTIT VIRKEN TYTÄR RAPORTTILUONNOKSEEN 11.1.2005	47

Tiivistelmä

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti perustettiin Valtioneuvoston päätöksellä 16.3.2000 tehostamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Projektiin on ollut sijoitettuna noin 20 henkilöä vero-, poliisi-, tulli- ja ulosottohallinnoista. Nämä ovat saaneet palkkansa omista virastoistaan ja toimineet projektissa omien hallinnonhaarojensa lukuun käyttäen näiden toimivaltuuksia ja noudattaen näiden salassapitosäännöksiä. Projektin vastuuministeriönä on ollut valtiovarainministeriö, joka on asettanut projektipäällikön. Projektin taloushallinto on hoidettu verohallinnossa.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on toimintansa aikana keskittynyt toimiesiantonsa mukaisesti toisaalta harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan yleisen tilannekuvan ylläpitämiseen ja näihin liittyvien ilmiöiden sekä tekotapojen kartoittamiseen, toisaalta viranomaisten operatiivista toimintaa ja talousrikosten paljastamista palvelevaan tietopalveluun ja yhteisten hankkeiden käynnistämiseen. Lisäksi projekti on panostanut merkittävästi harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaa tehostavaan työvälinekehitykseen sekä strategisen ja operatiivisen tason talousrikosanalyysiin tarvittavaa tietojenkäsittelyä että viranomaisten operatiivista toimintaa välittömästi palvelevaa välineistöä kehittämällä. Näkökulma sekä tilannekatsauksissa että hankkeiden kohdevalinnassa on ollut poikkihallinnollinen ja työvälinekehittelyssä on pyritty eri viranomaisten käytössä olevien välineiden yhteensopivuuteen.

Työryhmä esittää kolme vaihtoehtoista mallia viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin harjoittaman toiminnan jatkamiseksi. Ensimmäinen vaihtoehto merkitsee projektissa harjoitetun tietopalvelutoiminnon sulauttamista verohallinnon tietopalveluun ja viranomaisten operatiivisen yhteistyön hoitamista ilman välikäsiä. Malliin liittyy valtiovarainministeriöön perustettava harmaan talouden tutkimusyksikkö ilman operatiivisia tehtäviä.

Toisessa vaihtoehdossa projektin harjoittamaa toimintaa jatketaan edelleen eri viranomaisista kootulla henkilöstöllä, mutta lainsäädäntötasolla määritellyin tehtävin ja tehostetuin tiedonkäsittelyvaltuuksin.

Kolmannessa vaihtoehdossa projektin harjoittamaa toimintaa jatkamaan perustetaan uusi yksikkö, jolla on oma henkilöstö sekä laissa säädetyt tehtävät, valtuudet ja tietojenkäsittelyoikeudet.

Periaateratkaisu jatkovaihtoehtojen välillä tulisi tehdä kevään aikana mahdollisesti tarvittavan lainsäädäntötyön ja hallinnollisten järjestelyjen käynnistämiseksi.

1. Työryhmän tehtävät

Valtioneuvosto teki 16.3.2000 periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisestä määräaikaisena projektina. Projektin työn piti alkuperäisen päätöksen mukaan päättyä 31.12.2001. Vahvistaessaan kolmannen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelman vuosille 2002 – 2005 valtioneuvosto päätti kuitenkin jatkaa viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia uuden torjuntaohjelman loppuun saakka.

Valtiovarainministeriö on edellä mainittujen valtioneuvoston päätösten perusteella tehnyt päätökset projektin perustamisesta (16.3.2000) ja sen jatkamisesta (18.12.2001). Samalla valtiovarainministeriö on määrännyt selvitysmies Markku Hirvosen toimimaan projektin päällikkönä.

Valtioneuvoston päätöksen mukaan projektin tulee ennen toimikautensa päättymistä tehdä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päätyttyä.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti asetti 13.10.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä valtioneuvoston periaatepäätöksessä tarkoitettu esitys viranomaisyhteistyön järjestämisestä projektille asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Työryhmän puheenjohtajana toimi projektipäällikkö Markku Hirvonen valtiovarainministeriöstä ja sen jäseniksi kutsuttiin poliisiylitarkastaja Robin Lardot sisäasiainministeriöstä, johtaja Turkka Lehtonen Uudenmaan verovirastosta, apulaispäällikkö Jari Liukku Keskusrikospoliisista, hallitussihteeri Rauno Niemenoja oikeusministeriöstä, apulaisjohtaja Timo Niutanen Verohallituksesta, tiedustelupäällikkö Sami Rakshit Tullihallituksesta, ylikomisario, sittemmin poliisitarkastaja Matti Rinne sisäasiainministeriöstä ja apulaisjohtaja Olli Tervo Verohallituksesta. Ylikomisario Matti Rinne on toiminut työryhmän sihteerinä.

Muistion luvut 1-3 on laadittu Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa eivätkä niissä esitetyt näkemykset välttämättä edusta kaikkien työryhmän jäsenten kantoja.

2. Yhteenveto projektin toiminnasta

2.1. Projektin perustaminen

Valtioneuvosto teki 16.3.2000 periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisestä määräaikaisena projektina.

Periaatepäätöksen pohjana oli viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin käynnistämistä selvittäneen valtiovarainministeriön asettaman työryhmän ehdotus.¹

Mainitun työryhmän tehtävänä oli täsmentää ehdotuksia, jotka sisältyivät selvitysmies Markku Hirvosen 10.12.1999 luovuttaman, talousrikollisuuden torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämistä koskevaan loppuraporttiin.² Lisäksi työryhmä teki yksityiskohtaisia ehdotuksia projektiin tarvittavista voimavaroista ja niiden rahoituksen järjestämisestä.

Projektin työn piti alkuperäisen päätöksen mukaan päättyä 31.12.2001. Sitä ennen projektin piti tehdä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päätyttyä. Vahvistaessaan kolmannen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelman vuosille 2002 – 2005 valtioneuvosto päätti kuitenkin jatkaa viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia uuden torjuntaohjelman loppuun saakka.

Valtiovarainministeriö on edellä mainittujen valtioneuvoston päätösten perusteella tehnyt päätökset projektin perustamisesta (16.3.2000) ja sen jatkamisesta (18.12.2001). Samalla valtiovarainministeriö on määrännyt selvitysmies Markku Hirvosen toimimaan projektin päällikkönä.

2.2. Projektin hallinnollinen asema ja resurssit

Projekti toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa. Projektissa työskentelee henkilöitä vero-, tulli-, poliisi- ja ulosottohallinnosta. He saavat palkkansa omilta virastoiltaan ja työskentelevät näiden lukuun, omilla toimintavaltuuksillaan ja oman hallinnon haaransa salassapitosäännöksiä noudattaen.

Eri viranomaiset ovat vuonna 2004 sijoittaneet projektiin henkilöstöä seuraavasti:

Valtiovarainministeriö: 1 htv (projektipäällikkö).

Verohallinto: 6 + 6 htv. Näistä 5 on siirretty Verohallituksen verotarkastusyksiköstä ja 1 Uudenmaan verovirastosta. Lisäksi projektille valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisessä tulostavoitesopimuksessa osoitettu määräraha on mahdollistanut 6 henkilön palkkaamisen Verohallituksen verotarkastusyksikköön perustetuille määräaikaisille vakansseille projektia varten.

Poliisihallinto: 4 htv. Projektissa työskentelevät sisäasiainministeriön poliisiosaston talousrikosasioista vastaava poliisitarkastaja, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta sijoitettu rikosylikonstaapeli, Etelä-Suomen lääninhallitukseen projektia varten perustetulle vakanssille palkattu rikoskomisario ja Poliisiammattikor-

¹ Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin käynnistämistä selvittäneen työryhmän muistio, VM:n työryhmämuistioita 1/00.

² Viranomaisyhteistyön kehittäminen. Selvityshankkeen loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 26/99

keakouluun sisäasiainministeriön talousrikostorjuntaa varten varaamalla määrärahoilla palkattu erikoissuunnittelija. Länsi-Suomen lääninhallitus on osoittanut projektissa viikoittain käyväksi yhdyshenkilöksi rikosylikonstaapelin Salon poliisilaitokselta ja vuoden 2004 alusta toisen rikosylikonstaapelin Turun poliisilaitokselta. Keskusrikospoliisi ja Helsingin poliisilaitos ovat osoittaneet projektiin yhdyshenkilöiksi rikosylikonstaapelit.

Tullihallinto: 2 htv. Projektin alkuvaiheessa siinä toimi osa-aikaisena Eteläisestä tullipiiristä sijoitettu tulliyli tarkastaja. Vuoden 2004 alussa projektissa työskentelevät Eteläisestä tullipiiristä sijoitettuina kokopäiväisenä tulliyli tarkastaja ja osa-aikaisina toinen tulliyli tarkastaja sekä tullivalvoja.

Ulosottohallinto: 0,5 htv. Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto on sijoittanut projektiin siinä osa-aikaisesti toimivan avustavan ulosottomiehen.

Edellä mainittujen lisäksi projektiin on nimetty yhdyshenkilöt Valtakunnansyyttäjän virastosta, Konkurssi-asiamiehen toimistosta ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Tuotevalvontakeskuksesta.

Hallinnollisesti projekti tukeutuu verohallintoon. Projektia perustettaessa verohallinnon edellytettiin osoittavan projektin perustamis- ja yleiskuluja varten vuonna 2000 yhteensä 2,2 miljoonaa markkaa, josta määrästä 1,1 miljoonaa lisättiin sen toimintamäärärahoihin vuoden 2000 lisäbudjetissa. Tämän jälkeen on Valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisessä tulostavoitesopimuksessa vuosittain sovittu Verohallituksen osoittavan toimintamenomäärärahoistaan projektille toimitila-, laitteisto-, tiedonhankinta- ym. kustannuksia varten sekä aiemmin mainittujen 6 henkilön palkkauskustannuksiin vuonna 2001 3,5 miljoonaa markkaa sekä vuosina 2002, 2003 ja 2004 vastaava määrä euroina (588.660 euroa).

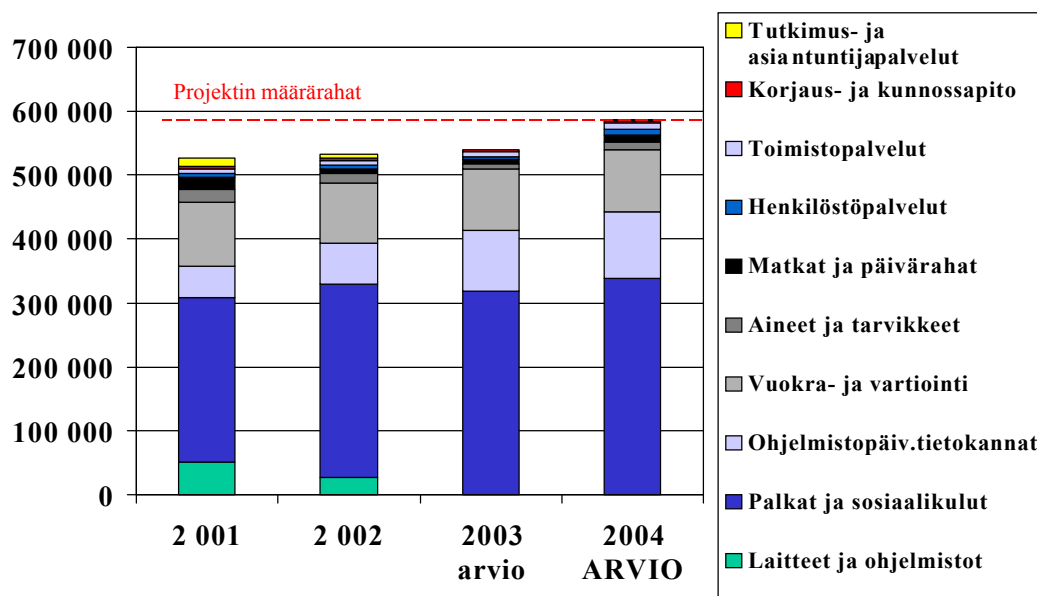
Projektin vuosittaiset kustannukset ovat olleet:

	Varattu mk	Käytetty mk	Säästö mk	Varattu euroa	Käytetty euroa	Säästö euroa
2000	2 200 000	1 355 576	844 424			142 022
2001	3 500 000			588 660	475 010	113 650
2002				588 660	505 289	83 371
2003				588 660	540 263	48 397
	Säästö yhteensä					387 440

Projekti on useampaan otteeseen esittänyt sekä valtiovarainministeriölle että Verohallitukselle sille osoitetun määrärahan muuttamista liukuvaksi siten, että aikaisempien vuosien säästöt tai ainakin osa niistä voitaisiin ottaa huomioon myöhempinä toimintavuosina kustannusten noustessa. Ehdotukset eivät ole johtaneet tuloksiin. Seurauksena

on tilanne, jossa palkka-, toimitila-, vartiointi- ja matkakustannusten nousu tulee vuonna 2005 rajoittamaan projektin toimintaa.

Virken menot 2001 - 2004



2.3. Projektin tehtävät

Valtioneuvoston 16.3.2000 tekemän periaatepäätöksen mukaan projektin tarkoituksena on

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

Päätöksen mukaan projektin tehtävänä on harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvien tietojen kerääminen, käsittely, analysointi ja jakaminen. Projekti ei itse suorita tutkintaa tai muita asiakkaisiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Projektin jatkoa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä 20.6.2001 projektin tehtäviksi määriteltiin seuraavat:

1. Kehittää viranomaistoimintaa jakamalla eri viranomaisille tietoa talousrikoksista ja talousrikollisuudesta.
2. Ylläpitää kokonais kuvaa talousrikollisuudesta.
3. Tehdä aloitteita lainsäädäntöön tai viranomaistoiminnan parantamiseksi.
4. Kehittää menetelmiä talousrikosten ennalta torjumiseksi.

Sanamuodon muutoksilla ei tavoiteltu asiallista muutosta projektin toimenkuvaan.

2.4. Projektin aikaansaannokset

2.4.1. Tietokannan ja työvälineistön kehittäminen

Projektin näkyvimpänä aikaansaannoksena on ollut harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan tarkoitetun *Tahto-tietojärjestelmäkokonaisuuden* kehittäminen. Tämän keskeisiä ominaisuuksia ovat

- yritysten riskiluokitusta koskevien tietojen tuominen viranomaiskäyttöön,
- yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhdetietojen hallinta,
- mahdollisuus käyttää hyväksi yritysten verotus- ja vertailutietoja sekä analysoida niitä massamaisesti,
- mahdollisuus edellä mainittujen tietojen visualisointiin ja
- visualisointiin perustuvien sähköisten kuvapakettien kehittäminen.

Tahto-sovellus käyttää yrityksistä ja niiden vastuuhenkilöistä kaupparekisteriin merkittyjä tietoja, luottotietoyhtiöiltä ostettuja yritysten riskiluokkatietoja, yritysten verotus-tietoja sekä erilaista toiminnassa kertyvää tietoa. Kaupparekisteriin merkittyjen yritysten lisäksi tietokantaan on hankittu säätiörekisterin tiedot, tiedot useista tuhansista eri yhteyksissä esiintyneistä veroparatiisiyhtiöistä sekä viimeksi vuonna 2004 tiedot Viron kaupparekisteriin merkityistä suomalaistaustaisista yhtiöistä.

Tahto on juridisesti osa verohallinnon tietokantaa ja kehitetty ensi sijassa verovalvonnan ja perinnän tarpeita varten. Tietokannan Visual Workbook-käyttöliittymällä on verohallinnossa lähes 500 käyttäjää, jotka edustavat verotarkastusta, verojen perintää, maksuvalvontaa, asiakasrekisteröintiä ja verovalvonnan tietopalvelua. Käyttöliittymä mahdollistaa yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden muodostamien kokonaisuuksien tarkastelun ja visualisoinnin tavalla, johon millään muulla verohallinnon käytössä olevalla tietovälineellä ei ole mahdollisuuksia. Sovellusta käyttäen on tehty verovirastojen asiakaskartoitukset ja verovalvontasuunnitelmien pohjatyöt vuodesta 2001 alkaen.

Tahto on mahdollistanut monet jäljempänä selostetuista hankkeista. Se on myös toiminut perustana sekä verohallintoa että muita viranomaisia palvelevalle projektin tietopalvelutoiminnalle.

Vuoden 2003 valmistui pilottiversio poliisin *Taisto-sovelluksesta*, joka perustuu samoihin teknisiin ratkaisuihin ja arkkitehtuuriin kuin Tahto. Taiston perusaineistona

ovat poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjatut tiedot talousrikoksista ja niitä sivuavista rikoksista. Sovellus antaa mahdollisuuden tarkastella ja visualisoida sekä rikoksiin syyllistyneiden keskinäisiä suhteita että heidän yritysyhteyksiään. Taiston käyttöönotosta ei ole toistaiseksi tehty päätöksiä poliisihallinnossa.

Taiston kehitystyön aikana suunnittelun painopiste on siirtynyt Tahdossa toteutetusta ja erityisesti strategiseen suunnitteluun ja analyysiin soveltuvasta tietovarasto-tyyppisestä ratkaisusta operatiivista toimintaa paremmin palvelevaan malliin, jossa sovellus hakee käyttäjälle reaaliaikaisesti tiedot niiden alkuperäisistä lähteistä. Jatkossa työlliställä olevat tullia ja ulosottoa palvelevat sovellukset on tarkoitus rakentaa tällä konseptillä. Kehitteillä olevan ja verohallinnossa jo vuoden 2004 syksyllä käyttöönotetun Visual Workbook -sovelluksen avulla pyritään aikaansaamaan kullekin talousrikostorjuntaan osallistuvalla viranomaisella sovellus, joka hakee sekä viranomaisen omissa tietovarastoissa olevat tiedot että yritysten kaupparekisteri- ja riskiluokkatiedot näiden tietojen tuottajilta. Teknisiltä ratkaisuiltaan samankaltaisten sovellusten avulla visualisoituja tietoja voidaan konkreettisissa yhteistyötilanteissa helposti vaihtaa ja täydentää kunkin viranomaisen omilla tiedoilla kokonaiskuvan saamiseksi.

Merkittävän osan työvälinekehityksestä on muodostanut ns. *sähköisten kuvapakettien* kehittäminen. Kuvapaketit tarjoavat mahdollisuuden monimutkaisten tapahtumasarjojen ja laajojen yritys- ja henkilöryppäiden muodostamien kokonaisuuksien hallintaan, sähköiseen tiedonvälitykseen ja yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseen prosessin eri vaiheissa. Erityisen merkittävänä on nähty mahdollisuus paikata kuvapakettien tarjoaman visualisointimahdollisuuden avulla niitä ongelmia, joita suullisen oikeudenkäyntimenettelyn käyttöönotto on aiheuttanut tuomioistuimille laajojen talousrikosjuttujen hahmottamisessa. Ensimmäiset oikeudessa käytetyt kuvapaketit ovat saaneet hyvän vastaanoton.

Kuvapaketteihin ja Tahto-tietokantasovelluksen tuottamien tietojen hyväksikäyttöön on liittynyt laaja koulutus eri sidosviranomaisten edustajille.

Työvälineistöön voidaan lukea myös *talousrikostutkijan käsikirja*, jonka projektissa toimitettu päivitetty versio on otettu vuoden 2004 kesällä käyttöön poliisihallinnon verkossa. Jatkossa pyritään käsikirjan julkiset osat saamaan myös sidosviranomaisten käyttöön sähköisessä muodossa.

Projektin aloitteesta käynnistettiin talousrikosasioiden esitutkinnan sujuvuuden parantamiseen tähtäävä *talousrikosten läpivirtaustyöryhmä*, jonka tuloksena saatiin vuoden 2004 kevään aikana talousrikostutkijoille selkeät työmallit sekä poliisin verkossa toimiva VirTa-työkalu ns. perustalousrikosten tutkintaa varten.

2.4.2. Tietopalvelu

Projektin yhtenä keskeisenä toimintamuotona on ollut yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhde-, tausta- ja riskiominaisuustietojen välittäminen yhteistyöviranomaisille

tutkittavina olevissa taikka tiedustelu- tai kartoitusvaiheessa olevissa jutuissa. Tietopalvelua on pääosin hoitanut projektiin sijoitettuna oleva verohallinnon henkilöstö, koska se on toistaiseksi perustunut lähinnä Tahto-tietojärjestelmän hyväksikäyttöön. Tullin projektiin sijoitetut yhdyshenkilöt ovat kuitenkin hoitaneet lähes kaikki tullin tietopyynnöt. Tavanomaisimpana tietopalvelun muotona on ollut yrityksistä ja niiden suhdetiedoista piirretty kaavio, jota muille kuin veroviranomaisille toimitettuna on yleensä täydennetty tärkeimmillä verotustiedoilla. Tarvittaessa lisätietoja on pyydetty poliisilta, tullilta ja ulosotolta. Kaaviot on toimitettu tilaajille joko paperilla tai viranomaisten sisäisiä tietoverkkoja käyttäen sähköisessä muodossa.

Yksittäisiä juttuja ja juttukokonaisuuksia koskevia tietoja on projektista toimitettu eri viranomaisille seuraavasti:

	<u>v. 2000</u>	<u>v. 2001</u>	<u>v. 2002</u>	<u>v.2003</u>	<u>v.2004</u>	<u>Yht.</u>
Verohallinto	32	135	115	65	101	448
Poliisi	42	90	108	80	130	450
Ulosotto	11	19	35	34	11	110
Tulli	17	13	18	30	43	121
Tuotevalvontakeskus	1	4	11	3	108	127
Konkurssiasiamies	-	3	14	14	5	36
Muut	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>5</u>	<u>33</u>
Yhteensä	104	269	312	237	403	1.325

Verohallinnolle toimitettujen määrän laskuun on vaikuttanut Hakunetti-sovelluksen käyttöönotto verohallinnossa vuonna 2002. Merkittävä osa Tahdon tietojen hyväksikäytöstä tapahtuu suoraan tämän sovelluksen avulla eikä kirjaudu enää projektin tietoluovutuksiksi. Konkurssiasiamiehen ja Tuotevalvontakeskuksen kohdalla näkyy saat-tohoito- ja ravintolahankkeiden myötä lisääntynyt yhteistyö. Kohtaan muut sisältyy mm. syyttäjille, LEL-työeläkekassalle ja TE-keskuksille toimitettuja tietoja.

Eräissä yksittäisissä jutuissa projektin edustajat ovat olleet tukemassa varsinaista operatiivista toimintaa harjoittavia viranomaisia jopa useiden kuukausien ajan tekemällä taustakartoituksia, opastamalla analyysityövälineiden käyttöä ja koordinoimalla viranomaisyhteistyötä.

Projekti on loppuvuodesta 2001 alkaen kehittänyt toimintamallia erilaisten hallinnon sisältä, ulkopuolisilta ja sidosviranomaisilta tulevien aloitteiden ja impulssien käsittelemiseksi. Tämä on tapahtunut *Virike*-ryhmässä, johon ovat projektin oman henkilöstön lisäksi osallistuneet Uudenmaan veroviraston Verotarkastusyksikkö 2:n edustajat vuoden 2004 kevääseen saakka. Ryhmään on tuotu käsiteltäväksi aloitteita ja impulsseja, jotka ovat tulleet

- suoraan projektiin,

- Verohallituksen verotarkastusyksikköön joko suoraan tai verohallinnon puhelinpalvelun kautta Jokilaaksojen verotoimistosta ohjattuina tai
- Uudenmaan veroviraston Verotarkastusyksikkö 2:een.

Aloitteista ja impulsseista on tehty taustaselvitykset verohallinnon henkilöstön toimesta, hankittu tarvittaessa lisäselvityksiä poliisilta, tullilta ja ulosotolta sekä ohjattu mahdollisesti jatkotoimenpiteitä edellyttävät tapaukset asianomaisiin yksiköihin edelleen työstettäväksi.

Vuoden 2004 marraskuussa ryhmään on tullut 403 impulssia, joista on käsitelty 316, keskeneräisiä on 31 ja aloittamatta 56 kohdetta. Käsitellyistä tapauksista 32 kohdetta ei ole johtanut toimenpiteisiin liian yksilöimättömien ja puutteellisten tietojen vuoksi. Muut käsitellyt kohteet on lähetetty verovirastoille tai sidosryhmille tiedoksi ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Ennen Virike-ryhmän käynnistymistä projektin kautta on välitetty lisäksi useita kymmeniä aloitteita eteenpäin toimenpiteitä varten.

Saattohoitohankkeeseen liittyen Uudenmaan veroviraston perimisyksikkö käynnisti vuoden 2002 syksyllä hankkeen, jossa pääkohteena ovat saattohoitajien hyväksikäyttäjät. Nopean reagoinnin mahdollistamiseksi Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on toimittanut perimisyksikölle kuukausittain tiedot tunnistettujen saattohoitajien haluttuun siirtyneistä Uudenmaan veroviraston alueella olevista yrityksistä. Palvelua on suunniteltu toteutettavaksi vuonna 2004 myös muille verovirastoille.

Itäisen tullipiirin keväällä 2002 ja 2003 toteuttamien viennin valvontahankkeiden yhteydessä projekti suoritti tullille vientiyritysten taustakartoitukset ja teki kohde-ehdotuksia yritysten tausta- ja riskiluokkatietojen sekä niistä projektille kertyneiden toimintatietojen perusteella.

2.4.3. Operatiivisten pilottihankkeiden käynnistäminen ja avustaminen

Projektin yhtenä keskeisenä toimintamuotona on ollut erilaisiin kohderyhmiin tai ongelma-alueisiin kohdistettujen viranomaisten yhteisten pilottihankkeiden käynnistäminen ja avustaminen. Näissä tavoitteina on ollut

- tiettyyn kohderyhmään liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden kartoitus ja analysointi,
- eri viranomaisten riskianalyysoimintojen tulosten yhteisen hyväksikäytön kehittäminen ja
- viranomaisyhteistyön käytännön kehittäminen yhteisiin kohdejoukkoihin kohdistuvissa operaatioissa.

Virken roolina näissä hankkeissa on ollut

- eri viranomaisten aktivoiminen ja saattaminen yhteisen kohteen pariin,

- riskianalyysin ja kohdevalinnan kehittäminen projektin käytössä olevia tietoja ja työvälineitä hyödyntämällä,
- projektiin kertyneen talousrikollisuutta koskevan tiedon hyödyntäminen kohdevalinnassa,
- viranomaisyhteistyön katalysaattorina toimiminen ja
- hankkeesta saatujen kokemusten analysointi.

Osa hankkeista on ollut kertaluonteisia, osaa on hyödynnetty verohallinnon toimialatarkastusten perusaineistoina ja osa on muuttunut tiettyyn kohteeseen kohdistuvaksi seurannaksi. Toteutettuja hankkeita ovat olleet:

- *Saattohoitohanke.* Projektin tuella tehdyn Asko Vatenin opinnäytetyön tulosten perusteella käynnistettiin vuoden 2002 keväällä Konkurssiasiamiehen toimiston, Keskusrikospoliisin, Helsingin poliisilaitoksen, Valtakunnansyyttäjänviraston, Verohallituksen, Uudenmaan veroviraston ja Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston kanssa pilottihanke, jonka tavoitteena on kehittää viranomaisten toimintamallia saattohoitotilanteiden haltuun ottamiseksi. Hankkeessa seurataan aktiivisimpia tiedossa olevia saattohoitajia ja näiden haltuun joutuneita yrityksiä. Tarkoituksena on saada aktiivisella velkojatoiminnalla, konkurssiasiamiehen toimiston kustantamilla erityistarkastuksilla ja koordinoitulla esitutkinnalla sekä syyttäjän toiminnalla saattohoitotilanteet paljastettua ja saattohoitajat vastuuseen. Samalla kartoitetaan viranomaistoiminnassa ja lainsäädännössä olevia ongelmia ja kehittämistarpeita. Hankkeeseen liittyy Uudenmaan veroviraston oma saattohoitohanke, johon projekti toimittaa kuukausittain tiedot saattohoitajien haltuun joutuneista yrityksistä. Projekti tulee toimittamaan myös taustakartoitukset Turussa viranomaisyhteistyönä syksyllä 2004 käynnistetyssä konkursseihin liittyvää talousrikollisuutta kartoittavassa Talkoo-hankkeessa.
- *Ulkomaalaistaustaiset yritykset.* Espoo-Vantaa oli pilottihankkeena 2000 – 2001, tämän jälkeen Kaakkois-Suomi 2001 – 2002 ja Helsinki 2001 – 2003. Kaikissa hankkeissa on ollut mukana sekä alueellisia että valtakunnallisia yksiköitä vero-, tulli-, poliisi- ja ulosottohallinnoista. Tarkoituksena on ollut testata mahdollisuuksia hyödyntää eri viranomaisten omilla tiedoillaan suorittamien riskianalyysien tuloksia viranomaisyhteistyössä tiettyyn kohdejoukkoon mahdollisesti liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden paljastamiseksi. Keskeisenä ajatuksena hankkeissa on ollut se, että kukin viranomaistaho pyrkii arvioimaan kohdejoukkoon sisältyviä riskitapauksia omien tietojensa ja omien valvontatavoitteidensa perusteella siten, että verohallinto ja tulli keskittyivät yritystoimintaa koskeviin tietoihin ja poliisi sekä ulosotto lähinnä yritysten vastuuhenkilöiden tietoihin. Kunkin viranomaisen poimimista potentiaalisista kohteista on sitten valittu rajattu kohdejoukko viranomaisyhteistyönä suoritettavia toimenpiteitä varten. Muuta hankkeissa syntynyttä tietoa on käytetty kunkin viranomaisen omien toimenpiteiden ja myöhemmän kohdevalinnan perustana. Käytetty kohdevalintatapa on osoittautunut tehokkaaksi ja tuottanut tuloksia, joiden saaminen minkään viranomaisen yksittäisin toimin olisi ollut mahdotonta.

- *Valmisteverohanke.* Valmisteverotuksen valvontahanke käynnistettiin joulukuussa 2000 Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimesta. Sen päävastuu oli tullihallinnolla ja siihen osallistuivat projektin lisäksi Uudenmaan veroviraston VTY 2:n, Verohallituksen CLO-yksikön, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja Keskusrikospoliisin edustajat. Hankkeen tavoitteena oli saada aikaan eri viranomaisten tietoja hyväksikäyttäen riskianalyysi ja kartoitus valmisteverovelvollisista yrityksistä, kehittää eri viranomaisten riskianalyysitoimintojen yhteistä hyväksikäyttöä sekä kartoittaa ja löytää kohdejoukosta mahdollista talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Hanke rajoitettiin koskemaan alkoholiin, tupakkaan ja virvoitusjuomiin liittyvää yritystoimintaa. Hankkeen tuloksena suoritettiin sekä tullihallinnon että verohallinnon tarkastuksia. Lisäksi Tuotevalvontakeskus peruutti kolmen yrityksen alkoholiluvat.
- *Veroparatiisiyhtiöiden asunto-, kiinteistö- ja osakekaupat.* Hankkeen pohja-aineistona ovat verotoimistojen projektille toimittamat jäljennökset sellaisista varainsiirtoverolaskelmista, joissa osapuolena on ulkomaalainen, esimerkiksi veroparatiisiyhtiö. Tällaisia kauppvoja koskevia tietoja on viety Tahto-tietokantaan yli 1.200. Projektissa käynnistettiin vuonna 2001 hanke, jossa ilmoitusten ja niiden osapuolten taustatietojen analyysissa pyrittiin selvittämään kauppoihin mahdollisesti liittyvä verovalvonnallinen intressi. Hankkeeseen kytkettiin mukaan myös ulosoton ja KRP:n rahanpesun valvonnan edustajat käymään läpi tapauksia, joissa kaupoilla on ilmeisesti pyritty omaisuuden siirtämiseen suojaan ulosotolta tai joissa on esiintynyt viitteitä rahanpesusta. Hanke oli välillä resurssien puutteen vuoksi pysähtyksissä, mutta vuonna 2004 projektissa on käynnistetty varainsiirtoverolaskelmia koskeva seuranta uudestaan *Varake-työryhmässä*. Työryhmä on tehnyt verohallinnolle useita kehittämis ehdotuksia varainsiirtoverolaskelmien käsittelyn tehostamiseksi siten, että verovalvonnalliset näkökohdat tulisivat paremmin otetuiksi huomioon.
- *Ravintola-alan kartoitus ja ehdotukset pilottikohteiksi.* Suomen Hotelli- ja ravintolaliiton edustajien oltua yhteydessä sekä sisäasiainministeriöön että Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin ilmaisten huolensa alalla voimakkaasti levinneestä harmaasta taloudesta projekti tilasi syksyllä 2001 tutkija Pekka Lithiltä selvityksen ravintola-alan harmaasta taloudesta sekä suoritti alan yrityksiin kohdistuvaa analyysia Tahto-tietokannan avulla.

Keskusrikospoliisi kutsui helmikuussa 2002 koolle ravintola-alan harmaata taloutta käsittelevän kokouksen, johon osallistui pääkaupunkiseudun poliisiyksiköiden, verohallinnon, sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskuksen, Uudenmaan lääninhallituksen, valtakunnansyyttäjänviraston, Suomen hotelli- ja ravintolaliiton sekä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin edustajia. Kokouksessa todettiin välttämättömäksi käynnistää laaja-alaiset ja koordinoitut viranomaistoimet ravintola-alan kilpailuolosuhteiden tervehdyttämiseksi. Ensi vaiheessa päätettiin valita pääkaupunkiseudulta muutamia pilottikohteita, joissa rikosepäilykynnys näyttäisi ylittyvän. Kohdevalinnan valmistelu annettiin Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tehtäväksi.

Projekti suoritti kohdevalintaa varten laajan taustakartoituksen, jossa ravintola-alan yritysten verotus-, suhde- ja riskiluokkatietojen lisäksi käytettiin hyväksi sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskuksen tietoja sekä eri viranomaisille tulleita impulssitietoja. Pilottikohteiksi valittiin projektin ehdotusten perusteella kolme pääkaupunkiseudulla toimivaa ravintolaketjua, joiden osalta pääkaupunkiseudun poliisiyksiköt ottivat tiedusteluvastuun ja Uudenmaan veroviraston eri yksiköt myöhemmin tarkastusvastuun. Valitut pilottikohteet osoittautuivat tuloksellisiksi. Vuoden 2004 lokakuussa projektissa oli valmistunut melkein 500 tarkastuskertomusta, joissa todettujen laiminlyöntien perusteella määrättyjen jälkiverojen ja maksuunpanojen yhteismäärä oli noin 20 miljoonaa euroa. Pilottikohteiden osuus tästä oli neljännes eli yli 5 miljoonaa euroa.

Verohallituksen päätettyä ottaa ravintola-alan vuosina 2003 ja 2004 toimialatar- kastuksen kohteeksi projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seulontaan ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille, koulutuksen valmisteluun sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin. Toimialatar- kastuksen tuloksia on tarkoitus hyödyntää talousrikostorjunnan vaikuttavuutta koskevassa laajassa tutkimushankkeessa.

- *Puukauppahankkeen valmistelu ja ehdotukset pilottikohteista.* Itämeren maiden verohallintojen pääjohtajien sovittua vuonna 2001 puukaupan verotuksen yhteisprojektin käynnistämisestä, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti pyysi vuoden 2002 keväällä tullilta Venäjältä vuosina 2000 ja 2001 tuotua puutavaraa koskevat tullitiedot, jotka ajettiin ristiin Tahto-tietokannassa olevien yritysten riskiluokka-, suhde- ja verotustietojen kanssa. Eri viranomaisten puukauppaa koskevia kokemuksia kartoitettiin toukokuussa 2002 Lappeenrannassa järjestetyssä tilaisuudessa, johon osallistui verohallinnon, tullin ja poliisin edustajia. Verohallituksen käynnistämässä puukaupan valvontahankkeessa projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seulontoihin ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin. Projekti on myös tehnyt ehdotukset eri viranomaistietojen perusteella tarkastustarpeisista pilottikohteista. Hankkeen aikana projekti on keskittynyt erityisesti puuntuontiin kytkeytyneiden veroparatiisiyhtiöiden rahavirtojen ja toiminnan analysointiin järjestettyään mm. mittavan tiliotemateriaalin tallennuksen ja jälkikäsitteilyn. Tämän ansiosta on onnistuttu selvittämään Venäjän viranomaisiin kohdistuva kaksoislaskutusmekanismi ja löytämään useita potentiaalisia talousrikostapauksia Suomen puolella.
- *Kuljetusketjuhanke 1.* Vuoden 2003 syksyllä käynnistetyssä hankkeessa olivat mukana projektin lisäksi maatullin, Helsingin ulosottoviraston ja Uudenmaan veroviraston perimisyksikön edustajat. Tavoitteena oli sisäkaupan tavaraliikenteen valvonnan kehittäminen, mukana olevien viranomaisten riskianalyysitoimintojen ja kohdevalinnan tehostaminen sekä perintä- ja ulosottotoimien reaaliaikaistaminen tilanteessa, jossa kuljetusketju on vielä käynnissä. Maatulli toimitti tiedot vuonna

2003 aktiivisina olleista tuonti- ja vientiasiakkaistaan sekä vuoden 2003 tuonti- ja vientitiedot projektille analysoitavaksi. Tämän jälkeen pidetyssä hankkeeseen osallistuvien viranomaisten yhteiskokouksessa valittiin tullin tarkkailtaviksi tulevat yritykset, joilla oli perimiskelpoista verovelkaa. Tulli otti näiden yritysten tuontia havaittuaan välittömästi yhteyden ulosottoon, joka selvitti ulosmittausmahdollisuudet. Huolimatta eräistä tietojärjestelmiin liittyvistä käyttöönotto-ongelmista ja tarkkailuajankohtaan sattuneesta EU:n laajentumisesta hanke tuotti 200.000 euroa kertynyttä verovelkaa..

- *Kuljetusketjuhanke 2.* Saatujen kokemusten perusteella käynnistettiin kuljetusketjuhanke 2, jonka kohdejoukkona ovat Itäisen tullipiirin kautta tullaavat meneillään oleviin vero- tai tullihallinnon hankkeisiin liittyvät Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen verovirastojen verovelkaiset yritysasiakkaat. Toimintamalli tullin ja ulosoton välillä on sama kuin kuljetusketjuhanke 1:ssä. Kohdejoukon suuruus on noin 30 yritystä ja seuranta-aika 2 kuukautta talven 2004 – 2005 aikana.
- *Taksialaa koskeva kartoitus.* Vuoden 2003 lopulla projektille tuli tietoja taksialaan liittyvistä erityyppisistä väärinkäytösepäilyistä. Näiden johdosta projekti kutsui koolle Helsingin verotoimiston, Verohallituksen, tullin ja poliisin edustajat ja sopi toimenpiteistä, joiden perusteella epäilysten todenperäisyyttä ja mahdollisten väärinkäytösten laajuutta voitaisiin kartoittaa. Vertailutietoa on tarkoitus hankkia mm. lääninhallituksesta, Ajoneuvohallintokeskuksesta sekä Kansaneläkelaitokselta. Tämän tiedon analysoinnin jälkeen tullaan asianomaisille viranomaisille tekemään esitys mahdollisista valvontatoimenpiteistä.
- *Yritystukiin liittyvät väärinkäytökset.* Projekti on vuoden 2004 loppupuolella käynnistänyt yritystukiin liittyvien väärinkäytösten torjuntaan liittyvän hankekokoisuuden. Tämä sisältää Työministeriön, Tekesin ja Maa- ja metsätalousministeriön rahoittamien tukien saajiin liittyviä riskikartoituksia, yhteistyötä valvontamennettelyjen kehittämiseksi ja yksittäisiin tapauksiin liittyneitä taustakartoituksia..

2.4.4. Tilannekuvan ylläpitäminen

Projekti on tehtävänantonsa mukaisesti pyrkinyt aktiivisesti keräämään ja analysoimaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevaa tietoa sekä olemalla tiiviissä vuorovaikutuksessa operatiivista toimintaa harjoittaviin viranomaisiin että erilaisten tutkimus- ja muiden hankkeiden yhteydessä. Näin kerättyä tietoa on hyödynnetty talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevissa tilannekatsauksissa sekä erillisiä lainsäädäntöhankkeita koskevien aloitteiden ja lausuntojen yhteydessä.

Ulkopuolisilta tilattuja tutkimuksia ovat olleet

- *Poliisin tietoon tulleet talousrikokset*. Poliisiammattikorkeakoulu, Erja Virta, joulukuu 2000.
- *Rakennusalan harmaa talous*. Pekka Lith, tammikuu 2001.
- *Rakennusalan harmaa talous* (tuoreempi aineisto). Pekka Lith, toukokuu 2002.
- *Ravintola-alan harmaa talous*. Pekka Lith, helmikuu 2002.
- *Kuljetusalan harmaa talous*. Pekka Lith, helmikuu 2003.
- *Rakennusalan arvonalisäverovuoto*. Pekka Lith, helmikuu 2004.
- *Exploring the Feasibility of a Methodology for Evaluating the Effectiveness of Economic Crime Control*, Steve Tombs, joulukuu 2003

Korkeakouluissa tehtyjä tutkimuksia, joihin projekti on antanut aineistoa tai asiantuntija-apua, ovat olleet mm.

- *Saattohoitoilmiö*. Asko Vaten, Turun Yliopisto 2002
- *Talousrikostorjunnan responsiivisuus*. Arto Hankilanoja, Tampereen Yliopisto 2001
- *Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmien vaikuttavuus ja tulokset*. Tapio Kalliokoski, Turun Yliopisto 2001.
- *Mikroyritysten saneerausmenettely*. Ulla Huovinen, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu 2002.
- *Arvopaperivälittäjien toiminta*. Seppo Ikäheimo ja Tomi Seppälä, Helsingin Kauppakorkeakoulu 2002.
- *The Dynamics of Economic Crime Control*. Anne Alvesalo, Turun Yliopisto (väitöskirja) 2003.
- *Collaboration between Authorities in Economic-Crime Investigation*. Anne Puonti, Helsingin Yliopisto (väitöskirja) 2004.

Projektin omin voimin suoritettuja tutkimuksia ja selvityksiä ovat olleet mm.

- Uusien yritysten riskikäyttäytymisen ennustaminen vastuuhenkilötaustan perusteella 2000 – 2002.
- Kuittikauppaan ja harmaaseen talouteen viittaavien piirteiden löytäminen rakennusalan aliurakkaketjuista tehostetun tiedonhankinnan avulla 2000 – 2001.
- Idänkaupan kaksoislaskutukseen liittyvien veroparatiisiyhtiöiden kartoitus 2001.
- Säätiöiden riskitaustan kartoitus 2001.
- Työministeriön sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön maksamien yritystukien saajien riskiprofiilit 2000 – 2001.
- Arvopaperivälittäjien vuosi-ilmoitusanalyysi 2002.
- EU:n uusien ehdokasmaiden ja Suomen välisen kaupan analyysi 2003.
- Yritysrypeiden kartoitus vuonna 2003.

Tekotapatiedon kerääminen

Vuoden 2002 aikana käynnistettiin hanke talousrikollisuuteen liittyviä ilmiöitä ja talousrikosten tekotapoja koskevan tiedon keräämiseksi ja tiedonhallinnan kehittämiseksi. Selvityksessä käytetään hyväksi sekä talousrikostutkintaan kohdistuneiden tutkimus-

ten, selvitysten ja haastattelujen antamaa tietoa että talousrikostutkintaa suorittavista yksiköistä hankittua kokemustietoa ja tekotapakuvauksia. Viimeksi mainittuja laadullisia tietoja on kerätty sekä yksikkökäyntien että muiden kontaktiforumien avulla. Tekotapakartoitukseen liittyvät kenttäkäynnit tehtiin syksyllä 2002. Niiden yhteydessä on käyty läpi talousrikosilmoituksia, keskusteltu rikostutkijoiden kanssa juttujen erityispiirteistä ja näin pyritty saamaan kattava kuva talousrikosten tekotavoista. Lisäksi on pyydetty tutkintaan kiinteästi liittyviltä sidosryhmiltä talousrikosten laatuun liittyvää tekotapa- ja tutkintatietoa. Tuloksia on hyödynnetty mm. uudistetussa talousrikostutkijan käsikirjassa.

Viranomaistoimintaa koskevat selvitykset

- Projekti lähetti vuoden 2000 marraskuussa laajan kyselyn talousrikostorjunnassa keskeisesti mukana oleville viranomaisille. Kyselyssä pyydettiin tietoja mm. talousrikollisuuden ja talousrikostorjunnan tilanteesta, viranomaisyhteistyön sujuvuudesta ja ongelmista sekä kehittämisehdotuksista. Vastauksia on käytetty hyväksi projektissa valtiontilintarkastajille vuoden 2001 puolella laaditussa harmaan talouden ja talousrikostorjunnan tilannekatsauksessa sekä kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmistelussa.
- Projekti osallistui vuoden 2002 keväällä käynnistettyyn rikostutkinnan tilan selvityshankkeeseen ja valmisteli erityisesti talousrikostutkintaa koskevat tarkennetut kysymykset.
- Vuoden 2003 keväällä asetettiin työryhmä pääkaupunkiseudun talousrikostutkintatilanteen kartoittamiseksi. Projektin henkilöstöstä muodostettu työryhmä suoritti laajan eri viranomaisiin kohdistuneen haastattelukierroksen ja analysoi rikosilmoitusjärjestelmään kirjatut talousrikosjutut. Työryhmän raportti valmistui tammi-kuussa 2004.

Yrityskantaa koskevat analyysit

Tahto-tietokanta on mahdollistanut yrityskannan tarkastelun ja analysoinnin tavalla, johon millään muulla välineellä ei ole ollut mahdollisuuksia. Tietokantaa on hyödynnetty sekä viranomaistoiminnassa että erilaisten lainvalmisteluhankkeiden tausta-aineiston hankinnassa. Selvitysten kohteina ovat olleet mm. kaupparekisteriin merkityt toimimattomat yhtiöt, yhtiöiden kuolleet tai liiketoimintakiellossa olevat vastuuhenkilöt ja puuttuvat tilintarkastajatiedot. Tietokantaa on käytetty myös yrittäjyys Hankkeeseen liittyviin selvityksiin sekä yritystoimintaa koskevan faktatiedon hankkimiseen mm. osakeyhtiölain, kirjanpitolain, tilintarkastuslain ja konkurssilain muutosten yhteydessä.

Tietokantaa käyttäen on vuodesta 2001 alkaen suoritettu verovirastojen verovalvontasuunnitelmien pohjana käytettävät asiakaskartoitukset. Vuodesta 2003 alkaen erityisenä kohteena on ollut saman henkilön tai henkilöjoukon ympärille kytkeytyvien yrittäjäryppäiden kartoittaminen ja toimintamallien etsiminen niiden valvonnassa. Vuoden

2004 syksyllä suoritettiin ensimmäiset toimintaympäristön kartoitukset poliisin Itä- ja Länsi-Uusimaan sekä Turun alueellisille talousrikostutkintayksiköille. Vuonna 2005 vastaavat kartoitukset on tarkoitukset tehdä kaikille talousrikostutkintayksiköille ja tulipireille.

Tilannekatsaukset

- Vuoden 2000 syksyllä talousrikostorjunnan johtoryhmälle esiteltiin harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan tilannetta.
- Helmikuussa 2001 projekti laati valtioneuvoston tarkastajille näiden pyytämän harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekatsauksen.
- Vuoden 2002 keväällä projekti laati laajan harmaan talouden tilannekatsauksen vastauksena valtioneuvoston tarkastajien esittämiin kysymyksiin.
- Lukuisia yksittäisiä lausuntoja ja selvityksiä liittyen mm. talousrikostorjunnan tilaan, EU:n laajentumisen aiheuttamiin uhkakuihin sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja talousrikollisuuden välisiin kytkentöihin.

Seminaarit

- Projekti järjesti 17.5.2001 Säätytalolla Talousrikosseminaarin, johon oli kutsuttu tiedotusvälineiden, tiedemaailman, poliittisten puolueiden, järjestöjen ja viranomaisten edustajia.
- Talousrikollisuuden ajankohtaisseminaari elinkeinoelämän, viranomaisten ja tiedotusvälineiden edustajille järjestettiin 5.11.2003

Lainsäädännön valmistelu ja siihen vaikuttaminen

Projekti on pyrkinyt vaikuttamaan talousrikollisuutta ja sen torjuntaa koskevaan lainsäädäntöön sekä suoranaisissa valmistelutehtävissä että antamalla lausuntoja vireillä olevista lainsäädäntöasioista. Tähän on liittynyt talousrikostorjunnan johtoryhmässä esillä olleiden asioiden valmistelu ja sen sihteerintehtävien hoitaminen. Tähän liittyviä toimintoja ovat olleet mm.

- Kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmistelu.
- Sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmään osallistuminen.
- Hallitusohjelmaan sisältyvän harmaan talouden vastaisen kolmikantahankkeen valmisteluun osallistuminen.
- Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelutyöhön osallistuminen.
- Talousrikostutkinnan tilaa koskevaan työryhmään osallistuminen
- Talousrikostutkinnan läpivirtausta kehittävän työryhmän asettaminen ja siihen osallistuminen
- Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittämistä selvittävän työryhmän työhön osallistuminen

Talousrikostorjunnan vaikuttavuuden seuraaminen

Projekti tilasi vuoden 2003 syksyllä yhdessä Sisäasiainministeriön kanssa Liverpoolin John Moore yliopiston professori Steve Tombsilta tutkimuksen talousrikostorjunnan vaikuttavuuden teoreettisista mittaamismahdollisuuksista. Tutkimus valmistui keväällä 2004. Osana talousrikostorjunnan vaikuttavuutta koskevaa tutkimushanketta käynnistettiin sisäasiainministeriön talousrikostorjuntaan käytettävillä tutkimusvaroilla vuonna 2004 ravintolahankkeen vaikuttavuutta koskeva tutkimus, jonka kysely- ja haastattelusuuksista vastaa Turun Yliopisto.

2.4.5. Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Informaatiojuridiikkatyöryhmä. Sisäasiainministeriö asetti 12.6.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli suorittaa viranomaisyhteistyöhön liittyvien tiedonkäsittely- ja tiedonvaihto-ongelmien peruskartoitus sekä laatia asiassa ratkaisuehdotus. Työryhmä toimii myös asiantuntijaelimenä viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin yhteydessä esiintyvien tiedonkäsittelyä koskevien ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmän vuonna 2003 valmistuneessa muistiossa selvitettiin eri viranomaisten tiedonvaihto- ja tietojen käsittelymahdollisuudet sekä todettiin mm. riskianalyysia varten tarvittavaan tietojen vaihtoon liittyvät ongelmat.

Viranomaisyhteistyön seurantaryhmä. Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2002 harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön seurantar ryhmän vuosiksi 2002-2005. Seurantar yhmän tehtävänä on:

- huolehtia harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän eri viranomaisten yhteisen operatiivisen toiminnan koordinoimisesta,
- käsitellä käytännön viranomaisyhteistyössä esiin tulleita ongelmia ja
- tehdä tarvittaessa lainsäädännön muutosehdotuksia talousrikostorjunnan johtoryhmälle.

Seurantar yhmään on kutsuttu edustajat keskeisistä talousrikostorjunnan operatiiviseen toimintaan osallistuvista viranomaisista

Muu viranomaisyhteistyön kehittäminen. Merkittävä osa viranomaisyhteistyön käytännön edistämisestä on tapahtunut erilaisten hankkeiden yhteydessä sekä yhteensopivia työvälineitä kehittämällä..

3. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminnan analysointia

3.1. Tietokannan ja työvälineistön kehittäminen

Projektin työvälineistökehitys on tuottanut kolmentyyppisiä tuloksia:

- Projektin *omassa käytössä* olevien tietovarastojen ja välineiden kehittäminen parantamaan toisaalta projektin kykyä harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen

liittyvien ilmiöiden seurantaan ja analyysiin, toisaalta sen mahdollisuuksia palvella sidosviranomaisia näiden tarvitsemilla tiedoilla.

- Työvälineiden kehittäminen *sidosviranomaisten käyttöön*. Suurimpana hyötyjänä on toistaiseksi ollut verohallinto, joka on saanut sekä verovirastojen omaa asiakaskartoitusta ja riskianalyysia palvelevan Hakunetin Professional-version että 500 yksittäisen käyttäjän operatiivista toimintaa tukevan Hakunetin Standard-version suhde- ja riskiluokkatietojen tarkasteluun ja visualisointiin. Poliisin osalta vastaavan välineistön (Taisto) pilottiversio on valmis, tullin välineistön kehittäminen odottaa tullihallinnossa tehtäviä ratkaisuja.
- *Viranomaisten yhteistyötä* palvelevien välineiden ja työmenetelmien kehittäminen. Sähköiset tiedustelu- ja kuvapaketit on tarkoitettu erityisesti laajojen, viranomaisyhteistyötä edellyttävien juttukokonaisuuksien hallintaan tiedusteluvaiheesta oikeudenkäyntiin saakka. Uuden Visual Workbook sovelluksen yhtenä tavoitteena on mahdollistaa tiedon joustava siirto eri viranomaisten välillä ja laadittujen kuvapakkettien täydentäminen kunkin viranomaisen omilla tiedoilla. Työvälinekehitykseen on liittynyt välineiden käyttökoulutus, yhteisten hyödyntämisideoiden hakeminen sekä käytettyjen symbolien ja käsitteiden standardisointi.

Projektin tietokantakehitys on tapahtunut pääosin verohallinnon voimin. Poliisin Taisto-sovelluksen kehittämisessä poliisihallinnon oma panos on ollut merkittävä siirrettäessä alun perin verohallintoa varten kehitettyä Tahto-arkkitehtuuria poliisin toimintaympäristöön. Mm. kuvapakettien laadinnassa ja aineistojen tuomisessa kuviin on voitu hyödyntää poliisilla visualisointivälineiden käytöstä ennestään olleita kokemuksia. Projektin työvälinekehittely on lähtenyt liikkeelle käyttäjien tarpeista ja tapahtunut tiiviissä yhteistyössä näiden kanssa projektin toteuttamiin hankkeisiin liittyen.

Verohallinnon taholta on korostettu sitä, ettei projektin kehittämä Tahto-Hakunet-sovellus ole yhteensopiva verohallinnon muiden tietojärjestelmien kanssa ja että se josain vaiheessa tullaan korvaamaan verohallinnon omilla riskianalyysivälineillä. Tämä ei muuta sitä tosiasiaa, että Tahto-Hakunet on ollut jo kolmen vuoden ajan laajassa ja hyväksi koetussa käytössä verohallinnossa täyttäen selkeää aukkoa sen työvälineistössä. Verohallinnon omassa sovelluskehityksessä ei ole lähitulevaisuudessa nähtävissä Tahto-Hakunetin korvaavaa sovellusta.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin varsinaisena tarkoituksena ei ylipäättään ole tehdä jonkin nimenomaisen hallinnon perustoimintaa palvelevia sovelluksia vaan kehittää projektille annettuja tehtäviä tukevaa työvälineistöä. On tuskin ajateltavissa, että minkään viranomaisen omassa tuotekehityksessä viranomaisten yhteiskäyttöä tai yhteensopivuutta pidettäisiin kovinkaan priorisoituina tavoitteina. Eri viranomaisten kokemusten ja tehtyjen ratkaisujen poikkihallinnollisella hyödyntämisellä on saavutettu sekä toiminnallisia hyötyjä että merkittäviä kokonaistaloudellisia säästöjä.

Vaikka Visual-Workbook konseptilla onnistuttaneen vuoden 2005 loppuun mennessä kehittämään verohallinnon ja poliisin lisäksi myös tullille ja ulosotolle toiminnallisuus-

deltaan ja arkkitehtuuriltaan yhteensopivat järjestelmät, ei työvälinekehittelyn tarve ole vähentynyt tai poistunut. Viranomaisten sisäisellä välinekehittelyllä ei voida korvata sen tyyppistä poikkihallinnollista tuotekehittelyä, jota projektissa on tehty.

3.2. Tietopalvelu ja operatiiviset pilottihankkeet

Tässä yhteydessä käsitellään sellaisia Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toteuttamia toimintamuotoja, jotka perustuvat eri viranomaisten hallussa olevien tai ulkopuolisten antamien yksittäisiä henkilöitä, yrityksiä tai tapahtumia koskevien tietojen hyväksikäyttöön ja joihin liittyy viranomaisten operatiivista toimintaa palvelevan tiedon luovuttaminen näille joko kyseisen viranomaisen pyynnöstä tai projektin aloitteesta.

Tässä tarkoitettuja toimintamuotoja ovat olleet

- *tietopalvelu* eri viranomaisten pyynnöstä sekä yksittäisissä jutuissa että suurempien kohdejoukkojen taustakartoituksina.
- *operatiiviset hankkeet*, joissa tavoitteena on ollut tiettyyn kohderyhmään liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden kartoitus ja analysointi.

Projektin alkuvaiheessa sen tuottaman tietopalvelun lisäarvo kaikille yhteistyöviranomaisille oli kiistaton, koska kukaan muu ei pystynyt tuottamaan samalla tavalla kaavioita yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden välisistä suhteista eikä tuomaan yritysten riskiluokitustietojen antamaa lisäinformaatiota taustatiedoksi. Sen jälkeen kun verohallinto oli hyväksynyt Hakunet-sovelluksen 500 käyttäjälle, verohallinnon kyselytarve vähentyi, koska suuri osa potentiaalisista tarvitsijoista sai yritysten riskiluokka- ja vastuuhenkilötiedot omilta päätteiltään. Kokonaan verohallinnon tarve ei edelleenkään ole poistunut edes peruskuvapakettien osalta, koska

- läheskään kaikilla Tahto-tietokannan tietoja tarvitsevilla verohallinnon henkilöillä ei ole vielä Hakunetin käyttömahdollisuutta,
- projektin omassa käytössä olevassa tietokantaversiossa on edelleen sellaista tietoa, jota ei saa näkyviin Hakunet-käyttöliittymän kautta ja
- projektin henkilöstölle on kertynyt merkittävä määrä talousrikollisuutta ja erityisesti eri viranomaisissa vireillä olevia juttuja koskevaa tietoa, joka saattaa antaa tutkittavasta kohteesta ja sen merkityksestä kokonaan erilaisen kuvan kuin pelkkä suhde- ja riskiluokkatietojen tarkastelu.

Tietopalveluun liittyvä merkittävä vahvuus on ollut mahdollisuus antaa kysyjälle tietoa siitä, että kysyttyyn kohteeseen liittyviä asioita on vireillä jossakin muualla tai jonkin muun viranomaisen toiminnassa.

Verohallinnon suuntaan tietopalvelun painopiste on siirtymässä erilaisiin hankkeisiin liittyviin kartoituksiin ja poimintoihin. Myös näiden osalta projektin tuottama lisäarvo perustuu sekä sen omassa käytössä olevaan työvälineistöön ja sen hallintaan että yritystoimintaa ja sen taustaa koskevaan poikkihallinnolliseen tietoon.

Operatiivisten hankkeiden valinnassa ja toteutuksessa on pyritty poikkihallinnolliseen lähestymistapaan. Esimerkiksi saattohoitohanke kohdistuu yhteiskunnan kannalta erittäin haitalliseen ilmiöön, johon mikään yksittäinen viranomainen ei ole aiemmin hahmunnut tai pystynyt kohdistamaan vaikuttavia toimenpiteitä yksittäisten tapausten näennäisen vähäisyyden johdosta. Vaikuttavuutta hankkeissa on pyritty hakemaan sekä eri viranomaisten tietojen että niiden toimivaltuuksien mahdollisimman tehokkaalla hyväksikäytöllä.

Erilaisiin hankkeisiin liittyvät taustakartoitukset ovat perustuneet paljolti projektin luoman verohallinnon Tahto-tietokannan hyväksikäyttöön. Viranomaisten yhteisissä operatiivisissa hankkeissa on pyritty kehittämään eri viranomaisten omien riskianalyysien tulosten hyväksikäyttöä yhteisten kohteiden valinnassa. Tällä alueella on kuitenkin törmätty tietojen hallussapitoa ja yhdistämistä koskeviin juridisiin ongelmiin, jotka ovat merkittävästi rajoittaneet mahdollisuuksia rikollisen yritystoiminnan havaitsemiseen ja seuraamiseen.

Tahto-tietokannassa on yritysten riskiluokitteluun voitu käyttää luottotietoyhtiöiltä saatuja yritysten riskiluokkatietoja sekä verohallinnon omia, yritysten ilmoitus- ja maksulaiminlyöntejä koskevia tietoja. Henkilöiden kohdalla eräänlainen riskiluokittelu on ollut mahdollista henkilön omien veronmaksu- ja ilmoituslaiminlyöntien sekä liiketoimintakieltoa koskevan tiedon perusteella. Eräänlainen välillinen riskiluokitus on syntynyt myös henkilöiden yhteyksistä riskiluokiteltuihin yrityksiin tai tietokantaan kirjattuihin eri viranomaisten tietopyyntöihin. Sitä vastoin tutkittavana olevia tai epäiltyjä rikoksia koskevia tietoja ei ole voitu viedä tietokantaan edes siltä osin kuin kysymys on taloudellisista rikoksista. Verohallinnon tulkinnan mukaan edes verohallinnon omia rikosilmoituksia koskevia tietoja ei ole voitu yhdistää hallinnollista tietoa sisältävään Tahto-tietokantaan.

Tietojen vaihto konkreettisissa yksittäistapauksissa eri viranomaisten välillä on nykyisten säännösten mukaan jokseenkin ongelmatonta. Erityisesti vuonna 2000 voimaan tulleet verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset ovat luoneet mahdollisuuden tehokkaaseen viranomaisyhteistyöhön jo potentiaalisten talousrikosten paljastamis- ja tiedusteluvaiheessa, jossa yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden verkostoitumista sekä yritysten taloudellista toimintaa kuvaavat verotustiedot ovat poliisille ensiarvoisen tärkeitä.

Rikosten ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi, meneillään oleviin rikostapahtumiin puuttumiseksi ja rikoksen kautta saadun hyödyn palauttamiseksi ei tällä hetkellä ole mahdollisuuksia viranomaisten laaja-alaiseen riskianalyysitoimintaan. Sisäasianministeriön informaatiotyöryhmän mukaan viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ei ole ongelmia silloin, kun poliisi tarvitsee tietoja yksittäisen tiedossa olevan rikoksen selvittämiseksi tai ennalta ehkäisemiseksi. Sen sijaan rikosten ennalta ehkäisyä tukeva analyysitoiminta edellyttää viranomaisten välisessä tiedonkulussa suurienkin tietomasojen luovuttamista, jota nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista.

Ongelmana ei ole pelkästään riskianalyysiin tarvittavien massatietojen vaihtomahdollisuuden puuttuminen vaan ylipäätään se, mitä tietoja kukin viranomainen voi kapean tarkoitussidonnaisuusajattelun perusteella kerätä ja ylläpitää omissa tietovarastoissaan. Esitutkintaviranomaisilla ei nykyisen tulkinnan mukaan ole oikeutta kerätä hallinnollista, esimerkiksi yritysten taloudellista toimintaa kuvaavaa tietoa omiin tietojärjestelmiinsä eikä verohallinnolla ole puolestaan mahdollisuutta kerätä tietoa talousrikoksista tai talousrikollisista. Tämä merkitsee käytännössä sitä, ettei millään viranomaisella ole nykyisin oikeutta pitää hallussaan talousrikollisuuden kokonaiskuvaan, riskianalyysiin ja ennalta ehkäisemiseen tarvittavaa tietoa eikä niin ollen myöskään oikeutta luovuttaa sellaisen muodostamiseen tarvittavaa massatietoa toiselle viranomaiselle. Talousrikos- torjuntaan osallistuvien vero-, poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja tulliviranomaisten tehtävät eivät tällä alueella ole erisuuntaisia, lähinnä kysymys on siitä, että ne toimivat prosessin eri vaiheissa.

Yhteiskunnan tulisi käyttää hyväkseen sitä voimavaraa, joka näiden viranomaisten tehokkaammalla yhteistyöllä on saatavissa. Talousrikollisuuden alueella kysymys tietosuojasta ei myöskään kosketa yksilön suojaa samalla tavoin kuin joillakin muilla rikollisuuden alueilla. Käsiteltävät ja säilytettävät tiedot koskevat nimenomaan yritys- toimintaan liittyvää taloudellista toimintaa ja siihen liittyviä väärinkäytöksiä. Tällaisen tiedon pitäisi olla selkeästi paremmin eri viranomaisten käytettävissä kuin puhtaammin yksilöön liittyvien tietojen. Kunkin viranomaisten toimintaa ja tietojen edelleen luovuttamista sitovat näiden viranomaisten omat salassapitosäännökset.

3.3. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tilannekuvan ylläpitäminen

Talousrikollisuudessa piilorikollisuuden osuus on niin merkittävä, etteivät poliisin tietoon tulleet rikokset kerro läheskään koko totuutta. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tilannekuvan ylläpitäminen on perustunut mm.

- projektin teettämiin tutkimuksiin harmaan talouden eri osa-alueista
- projektin omiin, eri alueiden harmaata taloutta ja talousrikollisuutta kartoittaviin selvityksiin ja hankkeisiin
- systemaattiseen tiedon keruuseen tiedotusvälineistä, julkaistuista tutkimuksista, oikeustapauksista, eri hallinnonhaarojen ja viranomaisten raporteista sekä kansainvälisistä selvityksistä
- projektin kontakteihin käytännön tapauksia selvittäviin viranomaisiin mm. erilaisten tietopyyntöjen, taustakartoitusten, kenttäkäyntien ja yhteisten koulutustilaisuuksien sekä muiden tapaamisten yhteydessä

Projektin suorat kontaktit eri viranomaisiin ovat mahdollistaneet toisaalta näkökulman eri valvontaviranomaisten toiminnassa esiin tulevaan ja rikostilastoissa näkymättömään piilorikollisuuteen, toisaalta laajan näkemyksen talousrikosten ja harmaan talouden konkreettisista tekotavoista.

Tilannekuvan ylläpitämisessä ongelmia ovat aiheuttaneet mm. puutteet eri viranomaisten omissa seurantajärjestelmissä. Ne tuottavat tietoa viranomaisen suoritteista, läpimenoajoista ja kustannuksista, mutta eivät laadullista tietoa toiminnan kohteena olleista asioista eivätkä tietoa viranomaisen toiminnan vaikuttavuudesta. Poliisin tietojärjestelmät eivät kerro mitään tutkittujen tapausten kohtalosta syyttäjien ja tuomioistuinten ratkaisujen jälkeen eivätkä verohallinnon tietojärjestelmät verotarkastusten perusteella maksuunpantujen määrien kertymisestä. Strategisen tason tilannekuvan luominen harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilanteesta ja niiden torjunnan vaikuttavuudesta onkin nykyisellään palapeliä, jota pyritään koostamaan yksittäisillä selvitys- ja muilla hankkeilla, viranomaiskontakteista tihkuneilla tiedoilla ja valistuneella arvauksella.

Järjestäytynyttä ja ammattimaista rikollisuutta koskevan operatiivisen tilannekuvan luomiseen on viime aikoina panostettu merkittävästi mm. PTR tiedustelu- ja analyysikeskuksia perustamalla ja niihin liittyvää lainsäädäntöä kehittämällä. Tämä tiedustelu- ja analyysitoiminta keskittyy ensi sijassa huume- ja muuta ns. perinteistä rikollisuutta harjoittaviin ryhmittymiin, joilla saattaa olla kytkentöjä myös talousrikoksiin. Nykyinen lainsäädäntö asettaa kuitenkin merkittäviä esteitä rikollisjärjestöjen talousrikoksiin liittyvän toiminnan seuraamiseen, koska PTR-viranomaiset eivät voi itse kerätä ja säilyttää ryhmittymien jäsenten ja heidän yritystensä taloudellista toimintaa koskevaa verotus- tai muuta tietoa eikä verohallinto puolestaan voi kirjata henkilöiden rikollistaustaa koskevaa tietoa omiin tiedostoihinsa.

Jo aikaisemmin mainittu talousrikosten paljastamiseen tarvittavien tietojen vaihtoa ja säilyttämistä koskevien säännösten muuttaminen olisi tarpeen myös PTR tiedustelu- ja analyysitoiminnan tehostamiseksi. Talousrikoksia koskevan operatiivisen tilannekuvan ylläpitämistä ei kuitenkaan voida jättää yksinomaan PTR tiedustelu- ja analyysitoiminnan tehtäväksi. Merkittävä osa vakavaa ja ammattimaista talousrikollisuutta erityisesti ns. valkokaulustasolla jää PTR tiedustelu- ja analyysitoiminnan kohdealueen ulkopuolelle ja sitä koskevan tiedon hankkiminen edellyttää mm. verohallinnon, Rahoitustarkastuksen, yritystukien maksajien ja muiden PTR-yhteistyön ulkopuolella olevien viranomaisten aktiivista yhteistyötä.

Nykytilanteessa talousrikollisuutta koskeva operatiivinen tilannekuva perustuu lähinnä satunnaisiin hajatietoihin, mitään systemaattista järjestelmää tiedon keräämiseksi ja ylläpitämiseksi ei ole. Tilannekuvan muodostamisessa ja ylläpitämisessä lisävaikeutena ovat salassapitoa ja henkilörekistereitä koskevien säännösten lisäksi asenteet, jotka rajaavat erityisesti keskeneräisistä tai valmisteilla olevista asioista kertomista jo saman viranomaisen eri yksiköille ja vielä enemmän oman viranomaispiirin ulkopuolelle.

Talousrikoksia koskevan operatiivisen tilannekuvan ylläpitäminen voisi merkittävästi edesauttaa erityisesti uusien ilmiöiden havaitsemista ja niiden laajuuden arviointia sekä tutkintaan tulevien juttujen priorisointia, sarjoittamista ja maalitoimintaa. Pääkaupunkiseudulle perustettava talousrikosten esikäsittelytoiminto tullee jossain

määrin auttamaan tilannetta, varsinkin mikäli viranomaisten tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön liittyvät säännös- ja asenneongelmat saadaan ratkaistua.

4. Työryhmän jäsenten näkemykset projektin jatkovaihtoehtoista

Työryhmässä on ollut esillä erilaisia malleja harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön koordinoimiseksi sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Tässä yhteydessä on keskusteltu mm. siitä, tulisiko tämän tyyppisen viranomaisyhteistyön koordinoinnin kuulua valtiovarainministeriön vai sisäasiainministeriön vastuualueelle, minkä tyyppisiä yhteistyöelimiä tarvitaan ja minkä tasoisella sääntelyllä yhteistyölle tulisi luoda puitteet. Keskeiseksi ongelmaksi on kuitenkin muodostunut kysymys siitä, tulisiko harmaan talouden ja talousrikollisuuden operatiivista torjuntaa palvelevaa analyysia ja tietopalvelua varten olla jatkossakin erillinen Virke-tyyppinen yksikkö vai pitäisikö tämä korvata eri viranomaisten tiedustelu-, analyysi- ja tietopalvelutoimintojen yhteistyöllä.

4.1. Verohallinto

Yleistä

Työryhmän *verohallintoa edustavien jäsenten* käsityksen mukaan Virke –projekti on toimintansa aikana monin edellä tässä muistiossa kuvatuin tavoin edistänyt harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Projektin toimintaan on myös liittynyt ongelmia. Sen asema ja tehtävät suhteessa eri viranomaisiin eivät ole olleet selkeät. Sama koskee projektin johto- ja vastuusuhteita. Koska projektin henkilöstö on pääosin ollut verohallinnon virkamiehiä ja projektin pääasiallinen viranomaistoiminta (tietojen kerääminen, analysointi ja jakaminen) on perustunut verohallinnon toimivaltuuksiin, ovat välittömät ongelmat esiintyneet nimenomaan projektin ja verohallinnon suhteissa. Myöskään ulkopuolisten sidosryhmien näkökulmasta tehtävien ja vastuun jakautuminen verohallinnon eri yksiköiden ja Virkeen sijoitetun verohallinnon toiminnon välillä ei ole ollut selkeä.

Virke -projektin tehtäväksi vahvistettiin 18.12.2001 tehdyssä valtionvarainministeriön jatkotoimeksiannossa tiedon jakaminen talousrikoksista ja talousrikollisuudesta, kokonaiskuvan ylläpitäminen talousrikollisuudesta, aloitteiden tekeminen lainsäädännön ja viranomaistoiminnan parantamiseksi sekä menetelmien kehittäminen talousrikollisuuden torjumiseksi. Projektin toimintaan on osallistunut neljän eri viranomaisen virkamiehiä (v. 2003: verohallinto 12 htv, poliisihallinto 4 htv, tullihallinto 1,5, htv ja ulosottohallinto 0,5 htv). Näiden viranomaisten laissa säädetty tehtävät ovat eri tyyppisiä. Verohallinto on verotuksen hallintoviranomainen, poliisihallinnon päätehtävä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja rikostorjunta, tullihallinnolle kuuluu sekä hallinnollisia että rikostorjuntatehtäviä kun taas ulosottolaitos on täytäntöönpanoviranomainen.

Vaikka projektin tehtävänä on ollut talousrikostorjuntaan liittyvän tiedon jakaminen, kokonaiskuvan ylläpitäminen ja menetelmäkehitys, ei projektin miehitys ole painottunut varsinaisiin rikostorjuntaviranomaisiin (poliisi, tulli yhteensä 5,5 htv), vaan vahvasti verohallintoon (12 htv), jonka lakisääteisiin tehtäviin ei yleinen talousrikostorjunta kuulu. Verohallinnon verovalvonta – tehtävään voidaan katsoa sisältyvän ainoastaan veronsaajiin kohdistuvien rikollisten tekojen paljastaminen, jotka verohallinto ilmoittaa poliisille esitutkintaa varten.

Synonyyminä veronsaajiin kohdistuvien rikollisten tekojen (veropetokset, velallisen rikokset) paljastamiselle voidaan pitää harmaan talouden torjuntaa, joka on määritelty toiminnaksi, josta saadusta tulosta ei ole maksettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen johdosta, että toiminta ja tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Harmaaseen talouteen on katsottu sisältyvän myös toimet, joilla verojen perintä on estetty siirtämällä varallisuus säännösten vastaisesti tai todellisuutta vastaavilla oikeustoimilla velkojien ulottumattomiin (määritelmät Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportista/1995).

Verovalvonnassa verohallinto voi käyttää vai omia lakiin perustuvia hallinnollisia toimivaltuuksiaan. Valtiovarainministeriön asettamiskirjeessä (hallinnollinen päätös) Virke – projektille annettu tehtävä ei ole lisännyt verohallinnon tai muidenkaan projektiin osallistuvien viranomaisten laissa säädettyä tehtäväalaa, oikeuksia tai velvollisuuksia.

Hallintojuridiikan näkökulmasta Virkessä harjoitettu toiminta voidaan jakaa kahtia: viranomaisten toimivallan käyttöön liittyvään toimintaan ja muuhun toimintaan. Viranomaistoimivallan käyttöön liittyvää toimintaa on toimintakuvauksessa kohdan 2.4.2. Tietopalvelu, johon kytkeytyy läheisesti kohdan 2.4.3. Operatiivisten pilottihankkeiden käynnistäminen. Toimivallan käyttöön liittymätöntä toimintaa on kuvauksessa selkeimmin kohta 2. 4.4. Tilannekuvan ylläpitäminen.

Viranomaistoimivallan (julkisen vallan) käyttöön liittyvästä toiminnasta projektissa

Virke – projektissa suoritettu verohallintoa ja muita viranomaisia palveleva tietopalvelu (jäljempänä verovalvonnan tietopalvelu) on perustunut projektissa olevan verohallinnon Tahto – tietojärjestelmän hyväksikäyttöön. Tietopalvelua ovat hoitaneet projektissa verohallinnon vakansseilla olevat virkamiehet.

Tietopalvelu on sisältänyt tietojen erilaista käsittelyä, kuten hankkimista, yhdistämistä ja luovuttamista. Verolainsäädännössä oikeudet tietojen saantiin on kytketty sekä verohallinnon organisaatioon että tehtäviin. Organisaatioon oikeudet on kytketty siten, että tietojensaantia koskevat säännökset velvoittavat verovelvolliset ja sivulliset tiedonantovelvolliset luovuttamaan tietoja verohallinnolle, Verohallitukselle tai verovirastoille. Verohallinnon virkamiehillä ei toisin sanoen ole heidän omaan virka-asemaansa perustuvia tietojensaantioikeuksia vaan oikeudet ovat heidän esimiesvirastoillaan. Verohallinnon tehtäviin tietojensaantisäännökset on kytketty siten, että verohallinto ja sen organisaatiot voivat saada tietoja vain

verotustarkoituksiin (=verohallinnon tehtäviin). Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen perusteella tiedonsaantivaltuuksien käyttöalaa ei voi laajentaa.

Tietojen käyttöä ja käsittelyä koskevassa perussäännöksessä (VerotustietoL 10 §) myös tietojen käyttö ja käsittely on kytketty sekä verohallinnon organisaatioon että verohallintolain mukaisiin verohallinnon tehtäviin. Verotustietolain tietojen luovuttamista koskevat säännökset kytkevät myös tietojen luovutukset verohallinnon organisaatioon.

Verovalvonnan tietopalvelun (verotusta varten tarvittavan tiedon hankkiminen, yhdistäminen, analysointi ja luovuttaminen) hoitaminen pysyvästi verohallinnon ulkopuolisessa projektissa (yksikössä) ei edellä esitetyn säännöspohjan nojalla (kytkökset verohallinnon organisaatioon ja tehtäviin) ole perusteltua. Virke – projektissa asiaan on lisäksi liittynyt projektin johto- ja vastuusuhteiden epäselvyys.

Valtiovarainministeriö on Virke – projektin asettamiskirjeessä määrännyt projektin päälliköksi valtiovarainministeriöön kuuluvan virkamiehen. Asetelma on ollut verohallinnon näkökulmasta ongelmallinen, koska valtiovarainministeriö ei kuulu verohallintoon. Valtiovarainministeriön oikeus saada esim. verotustietoja on rajoitettu verolainsäädännön ja valtion talousarvion laadintatehtäviin. Virken projektipäällikkö on saanut Verohallitukselta luvan salassa pidettävien verotustietojen saamiseen, joka julkisuuslain 24 §:n perusteella voidaan yksittäistapauksessa myöntää tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten. Ennen Virke -projektin asettamista projektin asemaa selvittäneen työryhmän muistion mukaan verohallinnon ulkopuolinen projektipäällikön tehtävänä on suunnitella ja johtaa projektin käytännön toimintaa kun taas projektiin sijoitettujen virkamiesten linjaesimiehet päättävät (ja vastaavat kirj. huom.) kaikista sellaisista virkatoimista, jotka edellyttävät suorittajaltaan viranomaisen toimivaltuuksien käyttämistä (esim. tietopalvelu). Asetelma ei ole johto- ja vastuusuhteiden näkökulmasta ollut selkeä ja yleisesti ottaenkin VM:n määräys ja siihen liittyvä julkisuuslain 24 §:n mukainen tietolupa sopii huonosti pitkäaikaisen viranomaistoiminnan johtamisen perustaksi.

Edelläesitetyistä syistä Verohallinnon edustajien työryhmässä jäljempänä esittämä ratkaisuluonnostelma perustuu malliin, jossa Virke – projektissa ollut osa verovalvonnan tietopalvelua siirretään välittömästi verohallinnon alaisuudessa hoidettavaksi ja tämän toiminnon yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa sovitaan erikseen. Yhteistyö olisi itsenäisten viranomaisten yhteistyötä, jossa johto- ja vastuusuhteet olisivat selkeät. Tietopalvelutoiminto edellyttää erityisesti tätä, koska toiminnossa vaikeat informaatio-oikeudelliset kysymykset (vero- julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntö) yhdistyvät uuteen tietotekniikkaan.

Tämän lisäksi tulisi perustaa tutkimusyksikkö, jonka tehtävänä olisi harmaan talouden torjuntaan liittyvä tutkimustyö ja tilannekuvan ylläpitäminen. Virke – projektin aikaansaannokset osoittavat, että tämänkaltaiselle toiminnolle olisi selkeä tarve. Tutkimusyksikön yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa sovittaisiin erikseen, mutta se pidettäisiin selkeästi erillään viranomaistoimivallan käyttöön liittyvästä operatiivisesta

toiminnasta, jota johdettaisiin viranomaisten linjaorganisaatioista. Tutkimusyksikkö on jäljempänä olevassa yksityiskohtaisessa esityksessä ja piirroksessa sijoitettu valtiovarainministeriön yhteyteen. On mahdollista sijoittaa toiminto myös muihin organisaatioihin, esim. Verohallitukseen, KRP:iin tai OPTULA:an. Sijaintipaikka vaikuttaa kuitenkin aina jossakin määrin siihen, minkälaisen sisällön toiminto saa.

Ehdotuksen yksityiskohdat:

Lähtökohtia:

- A. Viranomaisyhteistyötä rajaavat lainsäädäntö sekä hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus ja luottamuksensuoja. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.
- B. Rikostorjunnan päävastuu on poliisihallinnolla, jonka vuoksi myös talousrikostorjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämis- ja koordinoituvastuun tulee olla poliisihallinnolla. Veroviranomaisten verovalvontatehtävään ja -vastuuseen sisältyy harmaan talouden paljastaminen ja torjunta sekä valvonnassa esiin tulleiden vero-, velallisen- ja kirjanpitorikosten ilmoittaminen esitutkintaan sekä muu puhevallan käyttö em. rikosasioissa.
- C. Viranomaisyhteistyötä kehitettäessä otetaan huomioon kunkin viranomaisen lakisääteiset tehtävät, näihin perustuvat toimivaltuudet ja tulostavoitteet ja kaikista edellistä johtuva viranomaisten erilainen rooli talousrikostorjunnassa.
- D. Talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön tavoitteita, sisältöä ja muotoa voidaan kehittää erillisellä lainsäädännöllä. Lainsäädännön tulisi olla selventävää ja täsmentävää, ei viranomaisten tehtäväkuvia hämärtävää.

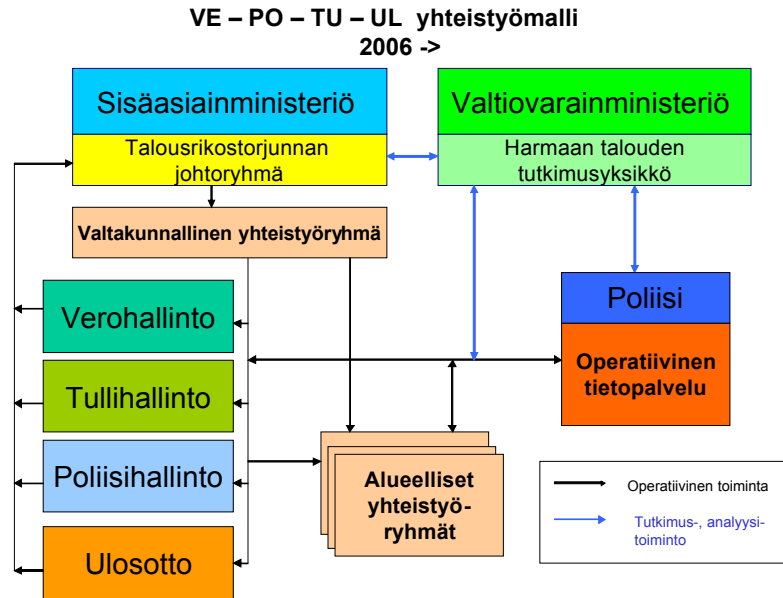
Esitys:

1. Sisäasiainministeriön poliisiosaston yhteyteen perustetaan valtakunnallinen talousrikostorjunnan johtoryhmä, johon nimetään tähän yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten/hallintojen ylin johto (poliisiylijohtaja, Verohallituksen pääjohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja, Ulosottotoimen johto). Ryhmällä olisi sellaista päätösvaltaa, joka nykyisen talousrikostorjunnan johtoryhmältä puuttuu.
 - Yhteistoiminnan pitkän ja lyhyen tähtäimen suunnittelu
 - Resurssointi
 - Tulossopimusohjaus
 - Seuranta

2. Valtakunnallisen johtoryhmän alaisuuteen perustetaan yhteistyöviranomaisista koostuva valtakunnallinen (operatiivinen) yhteistyöryhmä
 - Asioiden valmistelu valtakunnalliselle johtoryhmälle
 - Suunnitelmien ja käytännön yhteistyön toteuttaminen ja koordinointi
 - Hankkeet, maalitoiminta, projektit
3. Valtakunnallisen yhteistyöryhmän alaisuuteen perustetaan riittävä määrä alueellisia yhteistyöryhmiä (näitä on jo olemassa)
 - Suunnitelmien toteuttaminen ja yhteistyön koordinointi aluetasolla
 - Operaatiot
 - Seuranta ja kehittäminen
4. Valtakunnallisen yhteistyöryhmän alaisuuteen perustetaan operatiivinen tietopalvelutoiminto tukemaan operatiivisia yhteistyöryhmiä sekä tuottamaan tietoa talousrikkisuuden tilannekuvan ylläpitämiseksi. Toiminto koostuisi yhteistyöviranomaisten omien tietopalvelujen yhteistyöstä, tietojenvaihdosta ja tietojen hyväksikäytöstä lain edellyttämässä laajuudessa. Toisena vaihtoehtona esitetään viranomaisyhteistyöhön liittyvän tietopalvelun yhdistämistä KRP:ssä jo olemassa olevaan toimintoon (rikostietopalvelu) ja talousrikostorjunnan edellyttämän tietopalveluyhteistoiminnan kehittämistä tältä pohjalta. Tässäkin vaihtoehdossa eri viranomaisten tietopalvelutoimintoja johdettaisiin suoraan linjaorganisaatioista.
5. Valtionvarainministeriöön perustetaan yksikkö tehtävänään tutkimus- ja analyysitoiminta, joka kohdistuu harmaan talouden ilmenemismuotoihin, valtion tulo- ja menotalouteen kohdistuviin väärinkäytöksiin, verojärjestelmän vuotoihin ja tilannekuvan ylläpitämiseen. Yksikölle voitaisiin määrätä myös muita tehtäviä. Yksikköön sijoitetut virkamiehet olisivat valtiovarainministeriön virkamiehiä ja yksikkö toimisi suoraan ministeriön tulosohjauksen alaisena. Yksikölle säädettäisiin laajat tietojensaanti- ja tietojenkäsittelyvaltuudet. Tämän mahdollistaisi se, että yksikön tutkimustuloksia ei käytettäisi suoraan operatiivisessa toiminnassa. Sen sijaan niitä voitaisiin käyttää välillisesti tulosohjauksessa (esim. riskitoimialat lähempään operatiiviseen analyysiin), suunnittelussa, lainvalmistelussa j.n.e. Jo ennen erillisiä tietojensaantisäännöksiäkin yksikkö voisi saada viranomaisten antamien erillisten lupien perusteella tietoja tutkimusta, sekä suunnittelu- ja selvitystyötä varten (JulkL 28 §).

Tutkimusyksikkö voitaisiin sijoittaa myös muihin organisaatioihin, mutta sijaintipaikka heijastuisi väistämättä toiminnan sisältöön. Vaihtoehtoisia sijaintipaikkoja voisivat olla Verohallitus, KRP tai OPTULA.

Verohallinnon esittämä organisointimalli:



4.2. Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan rikostorjunnan vaikuttavuuden turvaaminen edellyttää jatkossa yhä laaja-alaisempaa viranomaisyhteistyötä rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoiminnassa. Tämä merkitsee myös talousrikollisuuden nykyistä perustelumpaa huomioon ottamista rikollisuuteen liittyvän tiedon keräämisessä ja analysoinnissa. Se on edellytys myös sille, että viranomaiset voivat aikaisempaa suunnitelmallisemmin kohdentaa yhteisiä esitutkintatoimiaan vakavien talousrikoskokonaisuuksien paljastamiseen ja selvittämiseen.

Edellä mainittuihin seikkoihin viitaten keskusrikospoliisi katsoo, että VIRKE-projektin toiminnan jatkaminen ja kehittäminen on perusteltua nykyisen kaltaisen organisaation pohjalta. Sen strategisilla ja operatiivisilla toiminnoilla tulee kuitenkin olla selkeä liityntä 1.2.2004 voimaan tulleella sisäasiainministeriön määräyksellä perustettavaan poliisin valtakunnalliseen rikostiedustelu- ja rikosanalyysikeskukseen, jonka toimintaan myös tulli- ja rajavartiolaitos osallistuvat. Vain tällä järjestelyllä voidaan parhaalla mahdollisella tavalla turvata talousrikollisuutta koskevan rikostiedustelutiedon nykyistä kattavampi tuottaminen sekä hyödyntäminen

VIRKE-toiminnan kytkeminen esitutkintaviranomaisten yhteiseen rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaan merkitsee jatkossa selkeää lisäarvoa rikostorjunnalle. Sen perusteella rikostiedusteluyhteistyön piiriin saadaan esitutkintaviranomaisten ohella myös muiden talousrikostorjuntaan liittyvien viranomaisten tiedot. Tämä tarkoittaa

ensivaiheessa erityisesti vero- ja ulosottoviranomaisia. VIRKE-toimintaa tulisi kuitenkin jatkossa kehittää laajentamalla se koskemaan myös muita viranomaisia, joiden merkitys muuttuneen toimintaympäristön vuoksi on viime aikoina korostunut talousrikostorjuntatyössä. Esimerkkeinä voidaan mainita ympäristö- ja työvoimaviranomaiset.

Valtakunnallisen VIRKE-projektin tehtävien tulisi jatkossa painottua lähinnä strategisen tiedon ja kokonaiskuvan tuottamiseen talousrikollisuudesta sekä harmaasta taloudesta. Tämän kaltaisella toiminnalla on selkeä tarve muun muassa viranomaistoiminnan ohjauksen ja lainsäädäntötyön osalta. Projektityöskentelyyn osallistuvan viranomaispohjan laajentaminen merkitsee kuitenkin samalla myös sitä, että projektin tuottaman operatiivisen tiedon merkitys korostuu, kun se kytketään aikaisempaa tiiviimmin esitutkinta-viranomaisten rikostiedustelutietoon.

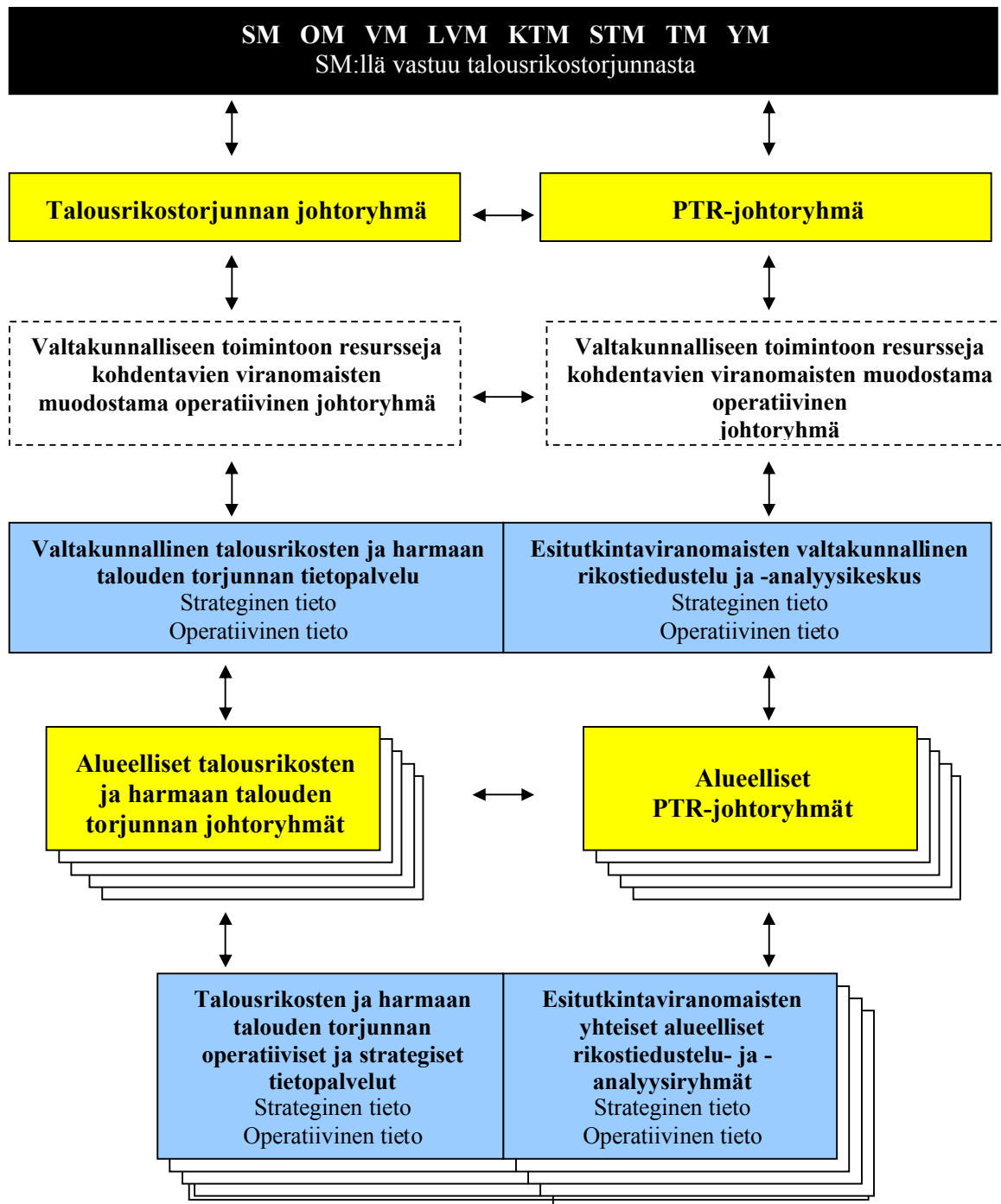
Sisäasiainministeriön 1.2.2004 antamalla määräyksellä on perustettu poliisille myös alueellisia rikostiedustelu- ja rikosanalyysiryhmiä, joiden toimintaan tulli- ja rajavartiolaitoviranomaiset osallistuvat. Toimintoja järjestettäessä tulee huolehtia talousrikostorjuntaan liittyvien viranomaisyhteistyötoimintojen asianmukaisesta järjestämisestä. Se merkitsee käytännössä sitä, että vero- ja ulosottoviranomaisilla tulee olla selkeä toiminnallinen liityntä esitutkintaviranomaisten alueellisiin rikostiedustelu- ja rikosanalyysiryhmiin. Ensivaiheessa toimintoja voidaan kehittää ottamalla huomioon jo olemassa olevat RIHY-ryhmät, joihin osallistuvat nykyisellään poliisin lisäksi vero- ja ulosottoviranomaiset. Muodostettavaksi tulisivat näin ollen myös alueelliset VIRKE-projektit. Niiden toimiala käsittäisi talousrikostorjuntaa palvelevan strategisen ja operatiivisen rikostiedustelutiedon tuottamisen sekä rikoshyödyn jäljittämisen. Myös alueellisella tasolla on jatkossa syytä arvioida, onko yhteistyöhön osallistuvien viranomaistahojen kattavuutta tarvetta laajentaa. Ratkaisu voidaan tehdä siinä vaiheessa, kun valtakunnallisella tasolla toteutettavan laajapohjaisemman viranomaisyhteistyön vaikuttavuudesta on saatu riittävästi kokemuksia.

Valtakunnallisen VIRKE-projektin sekä mahdollisesti perustettavien alueellisten VIRKE-projektien välinen tiedonvaihto olisi järjestettävä suunnitelmallisesti. Tämä merkitsisi rikostorjunnan vaikuttavuuden ja tulosohjauksen osalta sitä, että talousrikostorjunnasta vastaavilla viranomaisilla olisi nykyistä selkeämpi kokonaiskuva talousrikollisuudesta.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan VIRKE-projektin vakiinnuttaminen sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla tulee toteuttaa lähtökohtaisesti hallinnollisten säädösten sekä lainsäädännön perusteella. Mallina voidaan käyttää PTR-yhteistyöhön liittyvää sääntelyä. Viranomaisten osallistumista ohjaavan normiston tulee olla luonteeltaan velvoittavaa. VIRKE-projektin tulee kuitenkin jatkossakin sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla nojautua viranomaisten yhteistyöhön, eikä toiminnasta tule muodostaa erillistä viranomaista. Yhteistyömallin puitteissa työskentelevien viranomaisten edustajien toimivaltuuksien tulee perustua nykyisellä tavalla kunkin hallinnonalan omiin toimivaltasäännöksiin ja heidän tulee olla hallinnollisesti osa lähtävään viranomaisen organisaatiota.

Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä edellyttää, että VIRKE-projektiin voimavarojaan kohdentavat viranomaiset voivat jatkossa osallistua myös tulostavoitteiden asetteluun sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Projektin tulossuunnittelukausien tulee olla yhdenmukaiset muuhun rikostorjuntaan nähden.

Keskusrikospoliisin esittämä organisaatiomalli:



4.3. Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan VIRKE -projektilla on osaltaan korjattu talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa 1990-luvun alussa ilmenneitä puutteita. Projekti on tuottanut selkeätä lisäarvoa, mikä on ilmennyt muun muassa tarvittavan strategisen ja operatiivisen tiedon hankkimisena ja välittämisenä talousrikostorjunnan tarpeisiin.

Sisäasiainministeriö korostaa, että rikostutkinnan päävastuuviranomainen on poliisi, mutta toteaa myös, että talousrikollisuuden osalta tehokas talousrikosten ennalta estäminen ja muu rikostorjunnallinen toiminta poikkeaa merkittävästi muusta rikostorjunnasta erityisesti siinä, että pelkästään poliisin toimenpitein ei talousrikollisuutta ennalta estämään. Myös talousrikosasioiden tarkoituksenmukainen ja laadukas selvittäminen vaatii muiden viranomaisten panostusta. Valtioneuvoston 23.9.2004 hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa painotetaan nimenomaisesti viranomaistoiminnan poikkihallinnollisuutta ja viranomaisten välisen yhteistyön sekä toiminnan organisoimisen tehostamisesta. Rikostorjunnassa ja erityisesti talousrikollisuuden ennalta estämisessä yhteistyön toimivuus on tärkeää. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan tuloksellinen talousrikostorjunta edellyttää mitä suurimmassa määrin viranomaisten, erityisesti poliisi-, vero- ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä. Sisäasiainministeriön tavoitteena toteutettavan olevassa kolmannessa talousrikostorjuntaohjelmassa on ollut elinkeinoelämän kytkeminen mukaan talousrikosten torjuntaan.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on tuonut nykymuodossaan merkittävää lisäarvoa talousrikosten torjuntaan. Projektin myötä on kyetty suunnitelmallisesti nostamaan esille talousrikollisuuteen liittyviä lainsäädännöllisiä ongelma-alueita, kyetty entistä tehokkaammin nostamaan esille uusia talousrikosilmiöitä sekä tuottamaan talousrikoksiin liittyvää tutkimus ja kartoitustietoa päätöksenteon perustaksi. Keskeistä toiminnassa on ollut se, ettei näkemys ole rajoittunut jonkin tietyn viranomaisen näkökulmaan, vaan asioita ja ilmiöitä on kyetty tarkastelemaan objektiivisesti.

Viranomaisyhteistyön kehittämistä tulee jatkaa ja toimintaa tulisi edelleen kehittää. Projektin nykyistä mallia tulisi erityisesti tulosoituksen osalta rakentaa siten, että se varmistaisi ja mahdollistaisi toimintaan osallistuvien viranomaistahojen sitoutumisen myös projektin analyysitoiminnan avulla käynnistettäviin operationaaliseen toimintaan.

Harkittaessa Virke -projektin toiminnallista jatkoa, sen vakiinnuttaminen valtakunnallisella tasolla tulee toteuttaa lähtökohtaisesti sekä hallinnollisten säädösten että lainsäädännön perusteella. Mallina tulisi käyttää PTR – yhteistyöhön (poliisi-tulli-raja) liittyvää sääntelyä. Viranomaisten osallistumista ohjaavan normiston tulee olla luonteeltaan velvoittavaa. VIRKE -projektin jatkoon tulee kuitenkin nojautua ensisijaisesti viranomaisten väliseen yhteistyöhön, eikä toiminnasta tulisi muodostaa erillistä viranomaista. Talousrikosten ennalta estämisen ja viranomaisten välisen yhteistyön varmistamiseksi, tulisi kuitenkin harkita

mahdollisuuksia erityislainsäädännön säätämiseksi erityisesti viranomaisten välisen tiedon saantiin ja luovutukseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi sekä viranomaisten välisen yhteistyöhön liittyvien sitoutumisongelmien välttämiseksi. Tämän vuoksi sisäasianministeriön poliisiosasto katsoo myös, että viranomaisten velvollisuudesta asettaa edustajiaan toimintoon tulisi säätää erikseen.

Sisäasianministeriö poliisiosasto katsoo, että viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkettaisiin uutena pysyvänä toimintona yhteistyömallin antamien kokemusten mukaisesti. Toiminto sijoitettaisiin valtiovarainministeriön alaisuuteen ja se tulisi nimetä väliaikaisen projektin sijasta viranomaisyhteistyön kehittämiskeskukseksi, johon erikseen määritellyt viranomaiset sijoittaisivat PTR - yhteistyömallin mukaisesti edustajansa. Toiminto tulisi kytkeä kiinteäksi PTR - yhteistyön yhteistyökumppaniksi ja toiminnon tulisi tukea osaltaan myös tätä toimintaa. Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskuksen toimintaa valvomaan ja ohjaamaan tulisi asettaa keskeisten viranomaistahojen edustajista koostuvat johto- ja ohjausryhmät, joilla varmistettaisiin sen riittävä kytkentä kunkin viranomaisen omaan operatiiviseen toimintaan. Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä edellyttää, että toimintoon voimavarojaan kohdentavat viranomaiset voivat jatkossa osallistua myös tulostavoitteiden asetteluun. Toiminnon tulossuunnittelukausien tulee olla yhteen sovitettavissa niin muuhun rikostorjuntaan kuin muiden viranomaisten harmaan talouden torjuntaan liittyviin toimintoihin nähden.

4.4. Tullihallinto

Tullihallituksen näkemyksen mukaan VIRKEN toiminta on kehittänyt ja tehostanut talousrikostoimintaa. VIRKEN toiminnasta on ollut kansalliselle talousrikostorjunnalle selvästi osoitettavissa olevaa lisäarvoa. Tullilaitoksen erittäin laajan tehtäväalueen ansiosta positiivista kehitystä on voitu havaita paitsi a) hallinnollisen (verotus/jälkiverotus) toiminnan kohdentamisessa ja siten tehostumisessa myös b) rikosoikeudellisten tavoitteiden toteuttamisen helpottumisessa tiedustelun ja esitutkinnan keinojen lisääntyessä. Tullille erityisen tärkeää VIRKEN toiminnassa on tähän asti ollut projektimuotoinen (mm. puukauppaprojekti) paljastavaa toimintaa koordinoiva ja tukeva työ sekä kaikkienensa tietopalvelutyypiset toiminnot. Lähitulevaisuudessa Tulli tulee entistä enemmän tarvitsemaan VIRKEN asiantuntijuutta myös talousrikostorjunnan työvälineiden kehittämisessä. Lisäksi VIRKE on pystynyt tuottamaan poikkihallinnollisesti ja kattavasti informaatiota talousrikollisuuden ilmiöistä ja tuomaan tehokkaasti esiin niitä epäkohtia, jotka hidastavat ja estävät tehokkaan talousrikostorjunnan toteutumista.

Päävastuu rikostorjunnasta yleisesti kuuluu sisäasianministeriölle ja siellä poliisihallinnolle, koska poliisi on Suomessa rikostorjunnan yleisviranomainen. Talousrikostorjunta, ja siihen sisältyvä harmaan talouden torjuminen, on kuitenkin tehtäväalueeltaan ja toimenpiteiltään huomattavasti laajempi kysymys. Harmaan talouden torjuntaan ovatkin leimallisesti tehtäväalueeltaan kytköksissä perinteisen rikostorjunnan ulkopuolelta ainakin sosiaali- ja työvoimaviranomaiset.

Talousrikostorjunnassa ja erityisesti harmaan talouden torjunnassa hallinnolliset toimenpiteet (esim. verotus, jälkiverotus, erilaisiin lupiin ja etuihin puuttuminen) ovat huomattavasti keskeisemmässä roolissa kuin rikosoikeudelliset toimenpiteet, joiden toteuttamisen edellytykset ovat huomattavasti tiukemmat ja jotka siten tulevat hallinnollisia toimenpiteitä huomattavasti harvemmin relevanteiksi. Myös toimivaltaisten viranomaisten kenttä on erittäin paljon laajempi hallinnollisella puolella kuin rikosoikeudellisella puolella, jolla ainoastaan poliisi ja tulli ovat toimivaltaisia. Näin ollen viranomaisyhteistyön koordinoitutarpeet talousrikostorjunnassa ja erityisesti harmaan talouden torjunnassa korostuvat ja keskittyvät hallinnollisen viranomaistoiminnan koordinointiin. Tullihallituksen näkemyksen mukaan tällainen harmaan talouden alaan kuuluva koordinointi pystytään tarkoituksenmukaisimmin toteuttamaan valtionvarainministeriön hallinnonalalla, koska torjuntatyön pohjatieto, verohallinnon ja tullihallinnon verotustiedot, kerääminen ja ylläpito sekä niiden perusteella tehtävät hallinnolliset toimet) ovat valtionvarainministeriön hallinnonalan vastuulla.

Tällä hetkellä viranomaisten yhteistyöstä ei ole säännelty muualla kuin ns. PTR-asetuksessa, joka sisältää poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten keskinäisen viranomaisyhteistyön peruseräkkeet. Asetuksessa on mainittu mm. PTR-yhteistyön organisaatio, yhteistyömuodot ja kustannusjako. Toisaalta asetuksessa on annettu PTR-viranomaisille oikeus tehdä sopimuksia yhteistyön yksityiskohtaisemmasta järjestämisestä. Muu viranomaisyhteistyötä koskeva sääntely on lähinnä virka-aputoimintaa koskevia oikeutus ja velvoitussäännöksiä, mutta yhteistoimintavelvoitetta ei ole säännelty. Toisaalta yhteistyötä on perinteisestikin tehty viranomaisten välillä ilman nimenomaista sääntelyä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntely lienee tarpeellista ainoastaan tietyn vakiintuneen yhteistyön institutionalisoimiseksi ja kustannusjaon selkiyttämiseksi.

Tosiasia on, ettei nykyisin vakavaa rikollisuutta eikä harmaata taloutta voida torjua yhden viranomaisen toimesta, vaan työhön täytyy osallistua horisontaalisti kaikkien vastuuviranomaisten. Vain tiiviillä ja joustavalla viranomaisyhteistyöllä voidaan lisätä talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjunnan tehokkuutta ja taloudellisuutta.

Tullihallituksen näkemyksen mukaan, mikäli viranomaisyhteistyön sääntely nähdään tarpeelliseksi, PTR-mallinen, yleisluontoinen sääntely organisoinnista, periaatteista ja toimintamuodoista lienee tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn ohella on erityisen tärkeää samalla tarkastella mahdollista sääntelytarvetta viranomaisten erityislainsäädännöissä, erityisesti tietojen luovuttamiseen ja saantiin liittyen.

Talousrikostorjunnan ja erityisesti harmaan talouden torjunnan tulee perustua viranomaisyhteistyöhön kuten aiemminkin. Erillisen viranomaisen perustaminen, ja siten yhden uuden toimijan luominen harmaan talouden torjuntaan, ei ratkaise niitä haasteita, joita harmaan talouden torjunta muodostaa. Toisaalta uuden viranomaisen pe-

rustaminen todennäköisesti loisi uusia juridisia ja henkisiä ”muureja” tietojen saamiseen ja vaihtamiseen viranomaisten välillä.

Kun talousrikostorjunta ja erityisesti harmaan talouden torjunta kiinnitetään viranomaisyhteistyöhön (erillinen viranomaisen sijaan), tulee yhteistyötä koordinoida ja valvoa toimivaltaisten, viranomaisyhteistyöhön osallistuvien viranomaisten edustajien johtoryhmämuodossa. Tältä osin lienee tarkoituksenmukaista pohtia olemassa olevien ryhmien mandaatin laajentamista tältä osin, jotta vältytään vaikeilta toimivaltarajauksilta eri johtoryhmätasojen ryhmien välillä. Lisäksi viranomaisyhteistyön toimintalinjojen määrittelemiseen ja operatiivisen toiminnan ohjaamiseen lienee tarpeen perustaa erillinen ohjausryhmä.

Ottaen huomioon talousrikostorjunnan ja erityisesti harmaan talouden torjumisen laaja-alaisuuden, viranomaisyhteistyötä organisoitaessa tulee huomioida myös yhteistyön varmistaminen elinkeinoelämän kanssa.

Tullihallituksen näkemyksen mukaan VIRKEN toimintaa tulee siis jatkaa, mutta se toiminta on vakinaistettava nykymuotoisen määräaikaisen projektin sijaan. Viranomaisyhteistyö lienee talousrikostorjunnassa ja harmaan talouden torjunnassa pysyvää, ja sille tulee määritellä pysyvät puitteet ja toimintaperiaatteet.

Keskeisimpänä toteutusvaihtoehtona VIRKEN jatkolle on mahdollista hahmottaa valtionvarainministeriön alaisuuteen perustettava ”toiminto”, jonka ensisijaisena tehtävä on vastata viranomaisyhteistyön koordinoinnista, nykyisen VIRKEN tapaan. Tällainen ”toiminto” perustuisi viranomaisyhteistyön periaatteille: kukin vastuuviranomainen sijoittaa omia virkamiehiään tähän koordinaatioelimeen omien mahdollisuuksiensa ja tarpeidensa mukaan.

Uuden ”toiminnon” tehtävänä tulisi olla perinteisten tietopalvelutoimintojen ja tilannekuvan ylläpitämisen lisäksi ilmiöiden ja tekotapojen tutkiminen ja kartoittaminen, lainsäädännöllinen ongelmien tutkiminen, talousrikostorjunnan työvälineiden kehittäminen sekä koulutustehtävät. Kaikkien näiden tehtävien toteuttamisessa ja sisällössä tulee korostua viranomaisyhteistyö elementti siten, että ”toiminto” tukee omien tehtävien ohella kaikkien vastuuviranomaisten oman toiminnan kehittämistä talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjunnan alueella.

4.5. Ulosottohallinto

Virke-toiminnassa voidaan erottaa toisaalta operatiiviseen kohdevalintaan ja toisaalta tiedon hankintaan ja analysointiin liittyvä toiminta. Suurimmat näkemyserot liittyvät operatiivisen toiminnan järjestelyihin. Resurssikysymysten lisäksi taustalla saattavat olla eri näkemykset siitä, mihin suuntaan viranomaisyhteistyötä tullaan viemään. Esimerkiksi, tulisiko toimintaa kytkeä parantamaan yleisemminkin hallitusohjelman toteutumista vai pitäydytäänkö viranomaiskohtaisissa tulostavoitteissa, joihin haetaan tehoa yhteistoiminnalla. Mikäli tavoitteena on viimeksi mainittu ja mikäli yhteisenä

toimintateemana jatkossakin on harmaa talous, ei operatiivisessa toiminnassa ole odotettavissa merkittäviä muutoksia. Operatiivisessa toiminnassa tulee jatkossakin säilyttää tietty liikkumavara ja operatiivinen vetovastuu määräytyy toimivaltuuksien mukaan. Yhteistyöryhmien jäsenet toimisivat jatkossakin oman isäntäorganisaationsa edustajina.

Tiedon hankinnan ja analysoinnin osalta Virke-toiminta on tuonut esiin uusia mahdollisuuksia. Toiminnalle on ainakin ulosoton näkökulmasta olemassa selkeä tarve. Toinen Virke-toimintaan liittyvä näkökulma on, millaista tietoa yhteistyöviranomaiset tarvitsevat ja miten analysoitua tietoa voidaan hyödyntää myös toiminnan ohjaamisessa. Jonkinlainen yhteistyöviranomaisten ohjaus- tai johtoryhmä on tässä tarpeen.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminnasta laaditussa muistiossa on kuvattu projektin tehtävät ja tarkoitukset. Viranomaisten yhteistoiminnan punaisena lankana on harmaa talous. Projektin puitteissa on toteutettu Tahto-tietokantasovellus, joka on ollut hyödyksi myös ulosotolle.

Projektin tietopalvelut ovat yksi keskeinen palvelu, jota tarvitaan myös jatkossa. Tähän kuuluvien yksittäisten hankkeiden hyödyllisyyden asteet luonnollisesti vaihtelevat aiheen ja viranomaisen mukaan, mutta kaikki projektin toteuttamat tietopalvelut ovat viranomaisyhteistyön puitteissa olleet hyödyllisiä. Mainittuja taustaselvityksiä ei olisi ainakaan ulosotossa tehty ilman viranomaisyhteistyötä ja Virke-projektia. Selvitysten ansiosta toteutuneet operatiiviset toimenpiteet on kohdennettu vielä toiminnassa olleisiin yritykseen, mistä on esim. ulosotolle se hyöty, että omaisuutta ei ole vielä ehditty hävittämään. Harmaaseen talouteen liittyvien ilmiöiden esille saaminen ja mahdollisimman reaaliaikainen tunnistaminen ja analysointi auttavat kohdentamaan voimavaroja massatoimintaa vaikuttavammalla tavalla.

Edellä lausuttu koskee tiedonhankinnan ja analysoinnin lisäksi myös toteutettuja pilotteihankkeita. Tärkeää on, että ongelmalliset ilmiöt saadaan esiin, niistä saadaan riittävää taustatietoa ja analyyskejä jotta yhteisten toimenpiteiden tarpeellisuus ja tarvittaessa myös priorisointijärjestys pystytään arvioimaan.

Erilaiset tilannekatsaukset ja lainsäädäntöhankkeisiin annettavat lausunnot sopivat hyvin projektin toimenkuvaan. Seminaarien osalta saattaa helposti tulla päällekkäisyyksiä operatiivisen rikoshyöty-yhteistoiminnan osalta.

Ulosoton näkökulmasta Virke-toiminta on tarpeellista myös jatkossa. Keskeisenä tehtävänä tulisi olemaan toisaalta harmaaseen talouteen liittyvien ilmiöiden hahmottaminen ja analysointi sekä tähän liittyvän viranomaisyhteistyön koordinointi. Projektin perusrakenne on ulosoton näkökulmasta ollut toimiva. Toimintaa tulisi jatkaa, joko määräaikaan jatkamalla tai toiminta vakinaistamalla. Vakinaistaminen edellyttää yhteisen näkemyksen syntymistä sekä eräiden yksityiskohtien hiomista. Tällainen on esim. kysymys siitä, sijoitetaanko projekti valtionvarainministeriön vai sisäasiainministeriön alle.

Päävastuu rikostorjunnassa on poliisilla. Eri asia on, onko harmaan talouden torjunnassa kyse pelkästään rikostorjunnasta. Vaihtoehtoisesti viranomaisyhteistyön kehittämisvastuu voi olla myös valtionvarainministeriöllä.

Kukin viranomainen toimii omien toimivaltuuksiensa rajoissa. Yhteistyöhön velvoittavat säännökset voivat olla hyödyksi, joskaan niiden puute ei ole tähän asti estänyt viranomaisyhteistyötä.

Yhteistyö edellyttää valtakunnallisen ohjausryhmän olemassaoloa. Kunkin viranomaistahon edustajat tulisi valita niistä, jotka voivat vaikuttaa sektorinsa tulostavoitteiden asettamiseen (tulosohtaus).

Ohjausryhmän asettamien tavoitteiden mukaisesti nykyistä projektiryhmää vastaava elin keräisi ja analysoisi tietoa viranomaisyhteistyön tarpeita varten (operatiivinen tietopalvelu). Toiminta vastaisi muutoinkin nykyisen Virke-projektin toimintamallia.

4.6. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin näkemyksen mukaan rikostorjunnassa, myös talousrikosten torjunnassa, päävastuu on poliisihallinnolla ja sisäasiainministeriöllä. Harmaan talouden torjunnassa päävastuu on verovalvonnasta vastaavalla verohallinnolla ja omalla alueellaan myös tullihallinnolla. Tämä koskee nimenomaan harmaan talouden havaitsemista ja ennalta ehkäisyä. Verolainsäädännöstä ja verohallinnon toiminnasta riippuu olennaisesti se, miten suuri osa harmaasta taloudesta tulee talousrikoksina poliisin tutkittavaksi. Tullihallinto tutkii pääsääntöisesti itse oman toimialueensa talousrikokset.

Verohallinnolla ei keskeisestä roolistaan huolimatta ole mahdollisuuksia saada harmaan talouden torjuntaan vaikuttavuutta ilman poliisin, syyttäjälaitoksen ja ulosoton yhteistyötä. Sekä harmaan talouden paljastamiseen että operatiiviseen vaikuttavuuteen tarvitaan usein myös muiden viranomaisten kuten konkurssiasiamiehen ja tuotevalvontakeskuksen kanssa tehtävää yhteistyötä. Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeiset lainsäädäntökysymykset kuuluvat valtiovarainministeriön ohella myös muiden ministeriöiden kuten oikeusministeriön tai kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäväkenttään. Nykyisen hallituksen ohjelmaan sisältyvä kolmikantahanke harmaan talouden ja laittomien työsuhteen ehtojen torjumiseksi on työministeriön vastuulla.

Viranomaisyhteistyön lisäksi elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä on merkittävä rooli harmaan talouden torjunnassa. Esimerkkinä tästä ovat edellä mainitun kolmikantahankkeen lisäksi verohallinnon rakennusalan kanssa tekemät sopimukset sekä tullin Mou-sopimukset. Tämän yhteistyön lisääminen on eräs nykyisen talousrikostorjuntaohjelman keskeisiä kohtia.

Tarve ylläpitää harmaan talouden torjuntarintaman laajuutta ja sen painottumista ennalta ehkäiseviin ja valvonnallisiin toimenpiteisiin korostaa sitä, ettei harmaan talouden torjunta saa muodostua liiaksi poliisiasiaksi. Kun otetaan huomioon, että talousrikostorjunnan johtoryhmä on jo sisäasiainministeriön vastuulla, harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittäminen sopii hyvin valtiovarainministeriön vastuulle.

Laki talousrikostorjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä

Viranomaisyhteistyö on toiminut Suomessa kansainvälisesti katsoen varsin hyvin ilman erityistä säännöstöäkin. Sen keskeisenä perustana on ollut viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevissa säännöksissä vuoden 1994 jälkeen tapahtunut kehitys. Erityisellä viranomaisyhteistyötä koskevalla säännöksellä voitaisiin kuitenkin saavuttaa monia hyötyjä.

Edellä mainittu laki voisi sisältää ainakin seuraavia asioita:

- Yleinen yhteistyövelvoite. Tällä on lähinnä symbolista merkitystä, mutta saattaisi palvella myös eräissä käytännön ongelmatilanteissa. Pitäisi miettiä, koskisiko tämä joitakin nimettyjä viranomaisia (PTR-malli) vai olisiko kyseessä yleissäännös.
- Pysyvät yhteistyöryhmät. Kyseessä olisi yleisellä tasolla oleva säännös, ryhmien tarkempi kokoonpano kannattanee säätää asetuksella.
- Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskuksen (ks. jäljempänä) tehtävät. Alueellisten operatiivisten yhteistyöryhmien (PTR-analyysikeskukset – Rihi-ryhmät) tehtävät.
- Keskukseen tietojen saantia ja tietojen käsittelyä koskevat säännökset.
- Keskukseen operatiivinen ohjausmalli.

Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus

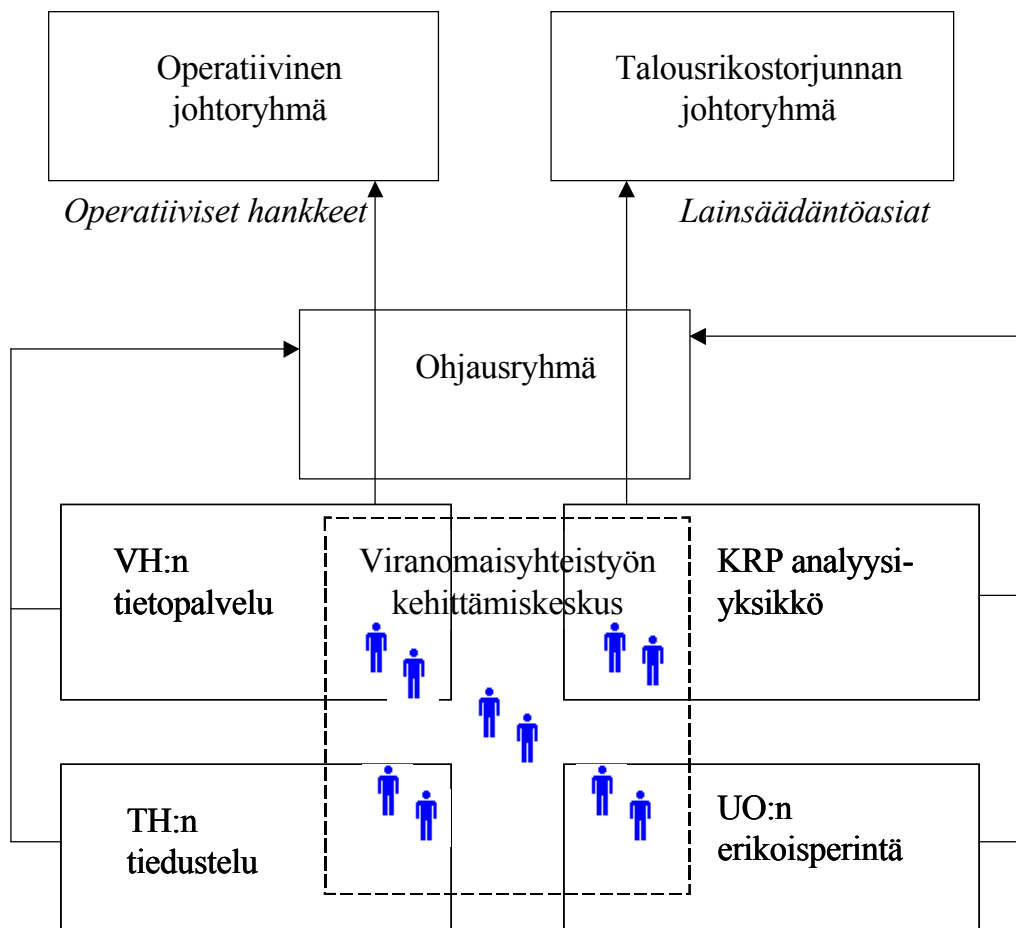
Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus hoitaisi pääosin Virken nykyisin hoitamia tehtäviä. Sen henkilöstö koostuisi toimintaan osallistuvien viranomaisten henkilöstöstä. Erona nykyiseen olisi se, että osallistujat edustaisivat selkeämmin kunkin viranomaisen tiedustelu-, tietopalvelu- ja analyysitoimintaa hoitavia yksiköitä eli toiminnassa olisivat mukana yksiköt yksittäisten henkilöiden asemasta. Tätä korostaisi se, että keskuksella olisi ohjausryhmä, joka muodostuisi kyseisten yksiköiden esimiehistä.

Kehittämiskeskuksen toiminnasta osa liittyisi kiinteästi edellä mainittujen viranomaisyksiköiden operatiiviseen tiedustelu-, tietopalvelu- ja analyysitoimintaan. Osittain kysymys on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvän yleistilannekuvan ylläpitämisestä ja viranomaisyhteistyön kehittämisestä. Erikseen pitäisi miettiä, kenen varoilla tämäntyyppinen toiminta ja keskuksen yleiskulut resurssoidaan.

Uuden yksikön yhtenä keskeisenä tehtävänä olisi toimia talousrikostorjunnan johtoryhmän valmisteluelimenä, joka tuottaisi johtoryhmälle sekä tilannetietoa talousrikollisuudesta että seurantatietoa sen torjuntatoimien menestymisestä. Yksikön tulisi edelleen

palvella myös viranomaisten operatiivista toimintaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastamiseksi ja ennalta estämiseksi. Tätä toimintaa tehostaisi merkittävästi säännöstö, jolla sille annettaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet sekä yritysten taloudellista toimintaa että niiden vastuuhenkilöiden rikostaustaa koskevien tietojen käsittelyyn ja analysointiin talousrikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten. Säännökset voisivat muistuttaa esimerkiksi Alkoholilain 44 §:ää, jolla sosiaali- ja terveysministeriön Tuotevalvontakeskukselle on annettu laajat valtuudet hankkia ja käsitellä anniskeluluvan haltijoiden tietoja alkoholilain valvontaa varten.

Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskuksen esittämä organisaatiomalli:



Talousrikostorjuntaan liittyvät pysyvät yhteistyöryhmät

Talousrikostorjunnan johtoryhmällä on oma, lähinnä lainsäädäntöön ja laajempaan viranomaisyhteistyöhön liittyvä tehtävänsä. Eri asia on, että sen toimintamallia pitäisi kehittää ja mahdollisesti yhdistää uuteen kolmikantahankkeeseen.

Operatiivisella johtoryhmällä viranomaisyhteistyön kehittämiskeskukseen toiminta tulisi kytkeä siihen osallistuvien viranomaisten toimintaan ja tulosohtaukseen.

Ohjausryhmän tehtävä olisi vastata keskuksen sijoitetun henkilöstön käytännön työstä ja esimerkiksi tietojen käytöstä. Ohjausryhmä koostuisi näiden henkilöiden esimiehistä.

Alueellisella tasolla voitaisiin perustaa alueelliset operatiiviset ohjausryhmät. Alueellinen operatiivinen tiedustelu- ja analyysitoiminta (PTR-yksiköt ja rihi-ryhmät) tulisi kytkeä yhdeksi kokonaisuudeksi.

5. Työryhmän esittämät vaihtoehdot viranomaisyhteistyön järjestämiseksi

Työryhmässä esitetyistä kannanotoista on tiivistetty kolme vaihtoehtoista mallia viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin harjoittaman toiminnan jatkamiseksi. Viranomaisyhteistyön muu organisointi on osittain riippuvainen valitusta ratkaisumallista ja se tulisi ratkaista neljanteen talousrikostorjuntaohjelmaan sisällytettävän viranomaisten yhteisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategian yhteydessä.

Vaihtoehto 1: Tehostettu viranomaisyhteistyö

- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin määräajan päättyessä projektissa harjoitettava verovalvonnan tietopalvelutoiminto kytetään suoraan verohallinnon organisaatioon ja johtojärjestelmään.
- Verovalvonnan tietopalvelun yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa sovitaan erikseen valtakunnallisen johtoryhmän alaisuuteen perustettavassa yhteistyöviranomaisista koostuvassa valtakunnallisessa yhteistyöryhmässä.
- PTR rikostiedustelu- ja analyysikeskuksia vahvistetaan verohallinnon ja ulosoton edustajilla.
- Valtiovarainministeriön yhteyteen perustetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan keskittyvä tutkimusyksikkö, jolla on laajat tietojen saantioikeudet, mutta ei valtuuksia käyttää tietoja operatiiviseen toimintaan.

Vaihtoehto 2: Virke-toiminnon jatko viranomaisyhteistyönä

- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkaa yhteistyöviranomaisten henkilöstöstä kokoonpantu viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus, jonka asema ja tehtävät ovat säädelyjä viranomaisten yhteistoiminnasta talousrikostorjunnassa annettavassa laissa.
- Eri viranomaisten panostukset yksikköön sekä sen toiminnan suuntaviivat vahvistetaan vuosittaisissa tulostavoitesopimuksissa.

- Viranomaisten yhteistoiminnasta talousrikostorjunnassa annettavaan lakiin sisällytetään säännökset, jolla viranomaisyhteistyön kehittämiskeskukselle annetaan mahdollisuudet sekä yritysten taloudellista toimintaa että niiden vastuuhenkilöiden rikostaustaa koskevien tietojen käsittelyyn ja analysointiin talousrikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten.

Vaihtoehto 3: Virke-toiminnon jatko viranomaisena

- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkaa viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus, jonka asema ja tehtävät ovat säädetyt viranomaisten yhteistoiminnasta talousrikostorjunnassa annettavassa laissa.
- Viranomaisyhteistyön kehittämiskeskukselta muodostetaan valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva yksikkö, jonka henkilöstön asema ja tehtävät on määritelty em. laissa.
- Viranomaisten yhteistoiminnasta talousrikostorjunnassa annettavaan lakiin sisällytetään säännökset, jolla viranomaisyhteistyön kehittämiskeskukselle annetaan mahdollisuudet sekä yritysten taloudellista toimintaa että niiden vastuuhenkilöiden rikostaustaa koskevien tietojen käsittelyyn ja analysointiin talousrikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten.

Työryhmässä edustettuina olleista tahoista verohallinto on ollut vaihtoehto 1:n kannalla pitäen vaihtoehtoa 3 toissijaisena. Sisäasiainministeriö, Keskusrikospoliisi, tullihallinto, ulosottohallinto ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti ovat olleet vaihtoehto 2:n kannalla. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tässä vaihtoehdossa tarkoitettu Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkava yksikkö tulisi sijoittaa valtakunnallisen PTR tiedustelu- ja analyysikeskuksen yhteyteen.

Kaikki työryhmässä edustettuina olleet tahot ovat pitäneet talousrikostorjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön ja siinä tapahtuvan tietojen käsittelyn nykyistä tarkempaa säätelyä tarpeellisenä.

5.1. Käytännön toimenpidetarpeet

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin valtioneuvoston päätöksessä määritelty toimikausi päättyy vuoden 2005 lopussa. Samaan aikaan päättyy kolmannen talousrikostorjuntaohjelman voimassaolo.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä on kokouksessaan 24.11.2004 päättänyt käynnistää neljännen talousrikostorjuntaohjelman valmistelun. Ohjelman keskeisenä osana on Valtiontalouden tarkastusviraston harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan viranomaistoimintaa käsittelevässä tarkastuskertomuksessa no 76/2004 tehtyjen torjuntatoimien koordinoimista ja yhteisen torjuntastrategian muodostamista koskevien esitysten toteuttaminen. Projektin jatkoa koskeva ratkaisu liittyy tämän ohjelman ja siihen liittyvän viranomaisten yhteisen torjuntastrategian valmisteluun.

Talousrikostorjuntaohjelman valmistelu kuuluu sisäasiainministeriön vastuulle. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti taas on valtiovarainministeriön asettama. Ainakin näiden ministeriöiden tulisi sopia jatkovalmistelun sisällöstä. Periaateratkaisu jatkovaihtoehtojen välillä tulisi tehdä kevään aikana ainakin vaihtoehtoisissa 2 ja 3 tarvittavan lainsäädäntötyön käynnistämiseksi sekä hallinnollisten järjestelyjen valmistelemiseksi. Tarvittaessa lisäaikaa voitaneen saada projektin toimikauden jatkamista koskevalla hallinnollisella päätöksellä.

LIITE 1; Verohallinnon edustajien kannanotot muihin esille tuotuihin vaihtoehtoihin

Vaihtoehto 2: Virke-toiminnon jatko viranomaisyhteistyönä

Vaihtoehdossa ehdotetaan perustettavaksi viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus. Keskus ei olisi erillinen viranomainen (ehdotuksessa tosin puhutaan yksiköstä), koska sinne sijoitettaisiin eri viranomaisten henkilöstöä. Kuitenkin kehittämiskeskuksen ja siinä olevien eri viranomaisten edustajien asemasta ja tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi erikseen. Avoimeksi jää mm., mikä olisi erilaisten ”isäntäviranomaisten” tehtävien ja toimivaltuuksien suhde kehittämiskeskuksen ja siinä työskentelevien virkamiesten tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Erikseen ehdotetaan, että kehittämiskeskukselle säädettäisiin laajat valtuudet käsitellä ja yhdistää yrityksiä koskevaa hallinnollista tietoa sekä vastuuhenkilöiden rikostaustaa koskevaa tietoa talousrikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten. Kehittämiskeskuksen toimintaan kuitenkin ilmeisesti osallistuisi myös muita kuin varsinaisia rikostorjuntaviranomaisia, joiden tehtäviin em. tehtävät nimenomaisesti kuuluvat.

Verohallituksen edustajat katsovat em. ehdotuksien toteuttamisen sisältävän erittäin vaikeita periaatteellisia ja lainsäädäntötekniisiä ongelmia.

Keskukselle ehdotetaan ohjausryhmää, joka muodostuisi keskuksen osallistuvien yksiköiden esimiehistä. Esityksessä jätetään avoimeksi, olisiko keskuksella silti erillinen päällikkö ja mikä olisi tässä tapauksessa ohjausryhmän toimivalta ja rooli suhteessa päällikköön ts. miten keskuksen johto- ja vastuusuhteet olisi mahdollista järjestää. Verohallituksen edustajien käsityksen mukaan johto- ja vastuusuhteita viranomaistoiminnassa ei voida jakaa eikä järjestää sopimuksilla.

Vaihtoehto 3: Virke –toiminnon jatko viranomaisena

Vaihtoehto poikkeaa vaihtoehto kahdesta siinä, että viranomaisyhteistyön kehittämiskeskus, josta säädettäisiin lailla, muodostaisi itsenäisen viranomaisen, jossa ei olisi eri viranomaisten edustajia. Tämän uuden viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin erikseen.

Verrattuna vaihtoehtoon 2 tämä vaihtoehto on selkeä ja lainsäädäntöteknisesti toteutettavissa vaikka vaihtoehtoon sisältyvät periaatekysymykset eivät olekaan helppoja eikä niidenkään toteutumisesta ole takeita.

Vaihtoehto 3 edellyttäisi mittavaa säännösvalmistelua, jossa tulisi ratkaista mm. uutena viranomaisena toimivan kehittämiskeskuksen tehtävien suhde olemassa oleviin organisaatioihin sekä vaikeimpina erilaisten tietojen käsittelyyn ja niiden edelleen luovutuksiin liittyvät kysymykset. Vaihtoehto on kuitenkin periaatteessa toteuttamiskelpoinen ja sen idea on lähellä verohallinnon edustajien esityksessä (vaihtoehto 1) tarkoitettua harmaan talouden tutkimuskeskusta, jonka laajoja

tietojenkäsittelyvaltuuksia (esim. rekistereiden ristiinajo) ei ole esityksessä realistisista syistä ehdotettu ulotettavaksi operatiiviseen toimintaan kuten vaihtoehdossa 3.

LIITE 2; Sisäasiainministeriön poliisiosaston kannanotto käytännön jatkotoimenpiteistä

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa, että esitetty lainsäädäntötyö ei oletettavasti myönteisimmässäkään aikataulussa voi valmistua ennen kuin viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin määräaika vuoden 2005 lopussa päättyy. Tämän vuoksi sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että päätökset uuden toiminnon käynnistämisestä tulisi tehdä jo vuoden 2005 kesään mennessä, ja valtiovarainministeriön tulisi jatkaa nykyisen projektin määräaikaan vuoden 2008 loppuun saakka lainsäädännöllisen perustan valmistelemiseksi

LIITE 3: TULLIN KOMMENTIT VIRKEen TYTÄR RAPORTTILUONNOKSEEN 11.1.2005

Raportti on erittäin kattava selvitys siitä, mitä VIRKEen toiminta on ollut, on ja mitä sen toivotaan olevan. Eri osapuolien näkemykset tulevat kattavasti esiin, ja mielestäni nämä näkemykset on esitetty sellaisena, kuin ne on tuotu esiin selvitystyöryhmän kokouksissakin.

Tässä muutamia kommentteja paitsi alkuosan yleiseen osaan, edelleen myös muiden tahojen kommentteihin:

1. Kohdassa 3.3. ja sen neljännessä kappaleessa todetaan, etteivät PTR-viranomaiset voi itse kerätä ja säilyttää (rikollis)ryhmittymien jäsenten ja heidän yritystensä taloudellista toimintaa koskevaa verotus- tai muuta tietoa.

- Tämä kohta ei sellaisenaan pidä paikkaansa, jos kyse on EPRI/TIEDIS -kynnyksen ylittävistä kohteista (henkilön epäillään syyllistyneen rikokseen josta voi seurata vankeutta). Myötävaikuttajallakaan kynnyks ei ole kuin "ankarin rangaistus vähintään 6 kk vankeutta". Kynnyksen tunnusmerkistön täyttää lähtökohtaisesti kaikki verorikokset, mikäli henkilö(t) pystytään identifioimaan. Tällöin tällaisen henkilön (ja juttuun liittyvät muut henkilöt) voidaan kerätä ja tallentaa kattavasti esitutkinta viranomaisen rekisteriin.

- Samassa yhteydessä tulisi puhua vain poliisista ja tullista -ei PTR-viranomaisista - koska rajalla ei ole toimivaltuuksia talousrikoksiin.

2. Kohdan 3.3. viidennessä kappaleessa todetaan, että talousrikoksia koskevan operatiivisen tilannekuvan ylläpitämistä ei voida jättää yksinomaan PTR-toiminnan tehtäväksi.

- Taaskaan tässä yhteydessä pitäisi puhua poliisista ja tullista - ei PTR-viranomaisista - koska rajalla ei ole toimivaltuuksia talousrikosasioissa.

- Mielestäni rikolliseen toimintaan liittyvän tilannekuvan ylläpitäminen voi perustua ainoastaan lainvalvontaviranomaisten toimintaan. Tällaisen tilannekuvan ylläpitäminen ei voi kuulu sellaiselle taholle, jolla ei ole toimivaltaa saada rikostorjunnallista tietoa haltuunsa. Harmaata taloutta yleisemmin koskeva tilannekuva kuuluu luontevasti VIRKEen tehtäviin.

3. VH:n ja KRP:n näkemys, että VIRKE tulisi kytkeä KRP:n puitteisiin (esim. PTR-tiedustelun yhteyteen)

- ongelmana on se, että se johtaisi ainoastaan siihen, että KRP:n puitteissa olemassa olevaan yksikköön lähetettäisiin jatkossa myös muiden viranomaisten kuin ainoastaan Tullin ja rajan yhdysmiehet. Tällöin talousrikostorjunta - eikä varsinkaan harmaan talouden torjunta, johon poliisilla ei ole itsenäistä roolia - jäisi yhdeksi osa-alueeksi muiden joukkoon, eikä mahdollista synergiaetua mahdollisesti koskaan saataisi.

- KRP:n osuudessa lisäksi todetaan, että yhteenkytkeminen johtaisi lisäarvoon rikostorjunnan alueella. Tämä on epäilemättä fakta, mutta tällaisessa toteutamuksessa on jätetty täysin huomiotta harmaan talouden torjunta, joka on VM:n vastulla. Yhdistäminen KRP:n olisi osaratkaisu, mutta kokonaisratkaisun kannalta lopputuloksen olisi selvästikin oltava toisenlainen (olemassa olevista viranomaisista erillinen).

4. KRP:n kommenttien poliisin rikostiedustelu- ja analyysikeskus sekä -ryhmät

- Kyseessä ei ole poliisin toiminnot vaan ne on jo alunperin perustettu PTR-toimintoina. Aiheesta on tehty jopa PTR-viranomaisten keskinäiset sopimukset, jotka eivät tunne terminologiaa: poliisin keskuksset ja ryhmät.

5. VIRKEN osuudessa todetaan, että perustetaan Kehittämiskeskus, johon eri viranomaiset lähettävät yhdysmiehiä.

- Olen tuonut Tullin puolesta jo aiemmissa kirjallisissa ja suullisissa lausunnoissani esiin, että kannatamme tällaisen yhteistyötoiminnon perustamista.

6. VIRKEN osuudessa todetaan, että uuden keskuksen yhtenä tehtävänä olisi osallistua operatiiviseen rikostorjuntaan (tiedustelu ja analyysi), mikä tuodaan esiin myös vaihtoehto 2 :n yhteydessä.

- Mielestäni yhdysmiesten lähettämisen perusteena on nimenomaan se, että on olemassa taho, jossa kukin viranomainen osallistuu yhteiseen (ja omaan) intressiin omin toimivaltuuksin.

- Tällaisessa mallissa, jossa ei perusteta erillistä viranomaista talousrikostorjuntaa hoitamaan, tuntuu mielestäni erikoiselta että perustettavalle yhteistyötaholle säädettäisiin lakitasolla omia, itsenäisiä toimivaltuuksia (jotka ovat tyypillinen piirre itsenäiselle viranomaistaholle!). Vastaavalla tavalla on toimittu mm. uusien PTR-keskusten kohdalla, joissa jokainen huolehtii yhteistyön toteuttamisesta omasta hallintolaista saatavin toimivaltuuksin.

- Mielestäni yhteistyömalli pitäisi todellakin toteuttaa yhteistyötä koskevalla lailla, mutta laissa tulisi säätää lähinnä yhteistyön tavoitteista ja organisoinnista, eikä uusia toimivaltuuksia tulisi säätää tällaiselle yhteistyökeskukselle.

Almatyssa 19.1.2005

Sami Rakshit