Sisäasiainministeriö

Poliisiosasto

Ylitarkastaja Timo Kerttula

Kirkkokatu 12, PL 26

00023 Valtioneuvosto

LAUSUNTO LIITTYEN YKSITYISISTÄ TURVALLISUUSPALVELUISTA ANNETUN LAIN TÄSMENTÄMISEEN

KHT-yhdistys – Föreningen CGR ry kiittää ylitarkastaja Timo Kerttulan 22.2.2012 suullisesti esittämästä lausuntopyynnöstä. KHT-yhdistys pyytää kunnioittaen ottamaan huomioon tämän lausunnon yksityistä turvallisuusalaa koskevan kokonaisuusuudistushankkeen toisessa vaiheessa.

Tämän lausunnon keskeisenä tarkoituksena on tuoda esiin seikkoja, joiden perusteella tilintarkastusyhteisöt (KHT- ja HTM-yhteisöt) tulee turvallisuusalaa koskevassa kokonaisuudistuksessa rinnastaa asianajotoimintaan verrattavaan muuhun toimintaan, joka ei ole vartioimisliiketoimintaa, tilintarkastusyhteisöjen harjoittaessa rikosten selvittämistoimenpiteitä. Perusteena tulkinnalle on muun muassa hallituksen esityksessä 69/2001 tehty määrittely, jonka mukaan vartioimisliiketoimintana ei ole pidettävä asianajo- tai muuhun sellaiseen toimintaan liittyviä rikosten selvittämistoimenpiteitä.

1. **TAUSTAA**

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (12.4.2002/282) tuli voimaan 1.10.2002. Kyseisessä laissa määritellyllä vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista ja vartioi-misliiketoimintaa saa harjoittaa vain sellainen elinkeinonharjoittaja, jolla on vartioimisliikelupa. Vartioimistehtäväksi on määritelty muun muassa toimeksiantajaan kohdistuvien rikosten paljastaminen. Käytännössä lain tiukka tulkinta saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa tilintarkastusyhteisöt joutuisivat hakemaan vartioimisliikelupaa tehdessään (i) osakeyhtiölain mukaista erityistarkastusta, (ii) säätiön tai konkurssipesän erityistä tarkastusta, (iii) sisäisen tarkastuksen toimeksiantoja tai (iv) muuta selvitystyötä toimeksiantajan johdon tukena tai viranomaisten pyynnöstä. Näin ollen nyt voimassa oleva laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ei ole yksiselitteinen ja oikeudellisesti jää epäselväksi tarvitsevatko esimerkiksi tilintarkastusyhteisöt vartioimisliikeluvan tehdessään erillisellä toimeksiannolla em. erityisiä tarkastuksia, jotka saattavat käytännössä sisältää rikosten paljastamiseen liittyviä tarkastustoimenpiteitä.

1. **YKSITYISTÄTURVALLISUUSALAA KOSKEVA KOKONAISUUDISTUS**

Sisäasianministeriön poliisiosasto on asettanut yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen kokonaisuudistuksen toisen vaiheen 17.11.2011. Tavoitteena on yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Hankkeessa kehitetään yksityisen turvallisuusalan ja poliisin välistä yhteistyötä sekä alan koulutusta ja valvontaa. Hankkeessa käydään läpi muun muassa poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa ja turvallisuuskonsultointia sekä siihen liittyvää lainsäädäntöä. Hankkeen toimikausi on 17.11.2011 - 30.6.2013. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2012.

1. **LAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA**

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain tarkoituksena on varmistaa yksityisten turvallisuuspalveluiden laatua ja luotettavuutta sekä edistää viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välistä yhteistyötä. Kyseisen lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantoantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista ja 3 kohdan mukaan vartioimistehtävällä tarkoitetaan muun muassa toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista ja kyseisen tehtävän valvomista. Vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa lain 3 §:n mukaan vain sellainen elinkeinonharjoittaja, jolla on vartioimisliikelupa.

Hallituksen esityksen 69/2001 sivun 42 mukaan rikosten paljastamisessa on kysymys muiden kuin viranomaisten suorittamasta rikosten ilmisaattamisesta ja siihen liittyvistä rikosten alustavista selvittämistoimenpiteistä, joiden avulla hankitaan riittävät tiedot viranomaisille tehtävää rikosilmoitusta varten. Esimerkkinä edellä kerrotusta vartioimistehtävästä on mainittu tekijänoikeuksien laiminlyöntiin liittyvät selvitystehtävät. Rikosten paljastamiseen liittyvään toimintaan katsottaisiin myös sisältyvän jo paljastuneen rikoksen johdosta mahdollisesti suoritettavat lisäselvitykset, joita tehdään viranomaistutkinnan ohella. Hallituksen esityksen mukaan vartioimisliiketoimintana ei ole kuitenkaan pidettävä asianajo- tai muuhun sellaiseen toimintaan liittyviä rikosten selvittämistoimenpiteitä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä mitä tarkoitetaan asianajo- tai muuhun sellaiseen toimintaan liittyvillä rikosten selvittämistoimenpiteillä. Tältä osin vireillä olevassa kokonaisuudistuksessa tulisi täsmentää mitä ”muulla sellaisella” toiminnalla tarkoitetaan.

1. **LAIN TULKINTAAN LIITTYVÄT ONGELMAT**

Osakeyhtiölain 7 luvussa on säädetty erityistarkastuksen tekemisestä yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta tietyillä edellytyksillä osakkeenomistajan niin vaatiessa. Aluehallintovirasto tekee erityistarkastusta koskevan ratkaisun, jos tarkastukselle on olemassa painavia syitä. Lisäksi konkurssilain 9 luvun 4 §:ssä on säädetty velkojien oikeudesta päättää velallisen tilien ja toiminnan erityistarkastuksesta, jos velallisen kirjanpito tai muut seikat antavat siihen aihetta. Konkurssiasiamiehen neuvottelukunta on antanut suosituksen konkurssivelallisen toiminnan erityistarkastuksesta 8/2004. Suosituksen mukaan konkurssivelallisen toiminnan erityistarkastuksen sisällöstä ei ole lainsäädäntöä, mutta sitä koskevaa käytäntöä on olemassa esimerkiksi Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan (TILA) lausunnoissa. Rinnasteisia erityistarkastuksia on tehty mm. Patentti- ja rekisterihallituksen toimeksiannosta myös säätiöissä. Erityistarkastustyö on tilintarkastuslaissa tarkoitettua tilintarkastajan harjoittamaa muuta toimintaa, johon sovelletaan muun muassa tilintarkastuslain hyvää tilintarkastustapaa ja tilintarkastajan salassapitoa koskevia säännöksiä.

Erityistarkastuksessa pyritään havaitsemaan mahdolliset väärinkäytökset, joten sen sisältö saattaa käytännössä olla luonteeltaan rikosten paljastamista. Erityistarkastuksessa otetaan muun muassa kantaa kirjanpitovelvollisen kirjanpidon tasoon, mahdollisiin laiminlyönteihin ja epätavanomaisiin varallisuussiirtoihin, jotka tekoina saattavat tulla myöhemmin arvioitaviksi esimerkiksi kirjanpitorikoksina ja konkurssirikoksina. Lisäksi kansainvälisen ISA-tilintarkastusstandardin 200 ja 240 luvut säätelevät lakisääteiseen tilintarkastukseen liittyvistä tilintarkastajan velvollisuuksista väärinkäytöstilanteissa.

Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista mukaan vartioimisliiketoiminnasta on kysymys ainoastaan silloin, kun kaikki kolme vartioimisliiketoiminnan kriteeriä täyttyvät: ansiotarkoitus, toimeksiantosopimus ja vartioimistehtävän suorittaminen. Lain tiukan tulkinnan mukaan tällainen tilanne saattaisi olla kyseessä esimerkiksi edellä kuvatussa konkurssipesänhoitajan antamassa erityistarkastusta koskevassa toimeksiannossa, konkurssi-asiamiehen esityksestä tuomioistuimen määräämässä julkisselvityksessä tai Patentti- ja rekisterihallituksen tilaamassa säätiön erityistarkastuksessa. Tällöin saattaa olla tiedossa jo toimeksiannon alkuvaiheessa, että kyseiseen konkurssipesään tai tarkastettavana olevan säätiön toimintaan liittyy mahdollisia väärinkäytöksiä, jolloin yksi erityistarkastuksen ja julkisselvityksen osa-alue on käytännössä mahdollisten rikosten paljastaminen. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain tarkoitus on tuskin ollut saattaa kyseistä tarkastustoimintaa luvanvaraiseksi vartioimisliiketoiminnaksi.

Tilintarkastusyhteisöt tekevät edellä mainittuja erityisiä tarkastuksia ja niiden lisäksi osa tilintarkastusyhteisöistä tarjoaa taloudellisten väärinkäytösten torjuntapalveluita, niin kutsuttuja forensic-palveluita.

Forensic-palvelut voidaan yleisesti jakaa kolmeen pääalueeseen:

a) väärinkäytösriskien tunnistaminen, arviointi ja hallinnan suunnittelu,

b) yhtiöiden johdon tukeminen epäiltyjen väärinkäytösten selvittämisessä ja

c) rekrytointiin ja alihankintaan liittyvät taustaselvitykset julkisista lähteistä.

Kohdassa a) mainittu toiminta on käytännön tasolla ennaltaehkäisevää toimintaa, jonka tarkoituksena on tunnistaa yrityksen liiketoiminnan kannalta merkitykselliset väärinkäytösriskit, arvioida ne sekä suunnitella niihin liittyvät sisäiset ja ulkoiset kontrollit ja muut riskienhallintatoimenpiteet.

Kohdassa b) mainittu toiminta on asiantuntija-avun antamista yhtiön johdolle, kun yhtiössä epäillään mahdollista väärinkäytöstä. Käytännössä se tarkoittaa yhtiön johdon avustamista tilanteen arvioinnissa, selvitystyön suunnittelussa sekä esimerkiksi avainhenkilöiden haastattelemista. Väärinkäytöksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä toimia, jotka kukin yhtiö on itse väärinkäytökseksi määritellyt. Asiantuntija-apu on rajoitettu yhtiön johdon päätöksentekoa tukevaksi toiminnaksi.

Kohdassa c) mainittu toiminta tarkoittaa yhtiön johdon päätöksentekoa tukevaa toimintaa, jossa tarkoituksenmukaisella tasolla selvitetään työnhakijoiden ja alihankkijoiden taloudellista ja muuta taustaa lainsäädännön sallimissa puitteissa julkisista lähteistä.

Forensic-palveluiden on katsottu liittyvän tilintarkastustoimeksiantoihin tai olevan ns. sisäisen tarkastuksen toimeksiantoja, joista on säädetty muun muassa seuraavassa kappaleessa kuvatuilla ammatillisilla standardeilla.

1. **KHT-YHTEISÖJÄ KOSKEVA SÄÄNTELY JA VALVONTA**

Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta antaa hyväksynnän KHT-yhteisöksi. KHT-yhteisöjen ja -tilintarkastajien toimintaa valvovat Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (TILA) ja valtion tilintarkastuslautakunta (VALA). Tilintarkastajat ovat velvollisia noudattamaan tilintarkastuslakia sekä hyvää tilintarkastustapaa. Keskeisessä asemassa hyvän tilintarkastustavan määrittelyssä ovat kansainväliset tilintarkastusstandardit, jotka antaa kansainvälinen tilintarkastajaliitto IFAC (International Federation of Accountants).

Lisäksi tilintarkastusyhteisöt ovat suorittaessaan sisäisen tarkastuksen toimeksiantoja velvollisia noudattamaan sisäisen tarkastuksen kansainvälisiä standardeja. Ne on säännelty yksityiskohtaisesti sisäisen tarkastuksen kansainvälisessä ammatillisessa ohjeistuksessa, jonka antaa the Institute of Internal Auditors.

1. **LAUSUNTOESITYS**

Esitämme lausuntonamme, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (12.4.2002/282) uudistustyössä tilintarkastusyhteisöt tulee rinnastaa asianajotoimintaan verrattavaan muuhun toimintaan, joka ei ole vartioimisliiketoimintaa, tilintarkastusyhteisöjen harjoittaessa rikosten selvittämistoimenpiteitä.

Tilintarkastuslaki velvoittaa tilintarkastajia ja lisäksi sekä Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta että valtion tilintarkastuslautakunta valvovat KHT-yhteisöjen toimintaa. KHT-yhteisöt ovat sovellettavan kotimaisen lainsäädännön, kansainvälisen regulaation, vaadittujen kriteerien ja valvonnan osalta erittäin tiukan sääntelyn alaisena. Tilintarkastustoimintaa voikin verrata sääntelyn osalta asianajotoimintaan, sillä asianajajia koskee laki asianajajista ja Suomen asianajajaliitto säätelee ja valvoo asianajotoimintaa. Näin ollen myös KHT-yhteisöt voidaan ja tulisi rajata yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle samalla tavalla kuin asianajotoimintakin rikosten selvittelytoimien ollessa kyseessä. Tämä tulkinta tulisi myös kirjata tarkennuksena yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain esitöihin kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Helsingissä 22. maaliskuuta 2012

KHT-YHDISTYS – FÖRENINGEN CGR RY



Hannu Pellinen

puheenjohtaja