

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2010

Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous)

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on päättänyt 10.12.2008 kokouksessaan käynnistää ulkopuolisen tutkimustyön harmaan talouden katvealueista. Valiokunta hyväksyi 18.3.2009 kokouksessaan tutkimustyötä koskevan tarjouspyynnön kohteen ja tutkimuksen sisällön sekä valtuutti samalla tarkastusvaliokunnan sihteeristön ryhtymään tarjouspyyntömenettelyn edellyttämiin toimiin.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt harmaata taloutta koskevasta tutkimuksesta tarjoukset Hilma-ilmoituskanavassa 3.4.2009 julkaistun tarjouspyynnön mukaisesti. Tutkimusta koskeva hankintapäätös tehtiin 5.6.2009 tarjousten vertailun perusteella ja tutkimuksen tekijäksi valittiin Harmaa Hirvi Oy. Valiokunta nimesi tutkimukselle ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana toimi Matti Ahde ja jäseninä edustajat Klaus Pentti, Erkki Pulliainen ja Petri Salo tarkastusvaliokunnasta.

Tutkimus on valmistunut ja luovutettu tarkastusvaliokunnalle 16.6.2010. Tarkastusvaliokunta on saanut tutkimuksesta 58 taholta kirjalliset asiantuntijalausunnot. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt erityisesti arvioimaan tutkimuksessa esitettyjä tuloksia lausunnon antajan oman toiminnan tai toimialan kannalta, arvioimaan tutkimuksen johtopäätöksiä ja kehittämis ehdotuksia sekä esittämään omat harmaan talouden torjunnan kehittämis ehdotuksensa. Lisäksi valiokunta toteutti laajan asiantuntijakuulemisen.

Valiokunta on ryhtynyt valmistelemaan mietintöä perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteel-

la saattaakseen eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, eduskunta
- valiokuntaneuvos Kalle Määttä, eduskunta
- lainsäädäntöneuvos Matti Marttunen ja kehittämisspäällikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Harri Joiniemi, erityisasiantuntija Ilkka Lahti, lainsäädäntöneuvos Marianne Malmgrén ja finanssisihteerit Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Mika Björklund ja vanhempi hallitussihteerit Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- käräjätuomari Liisa Paul, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Riku-Matti Lehikoinen ja johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- osastopäällikkö Jarmo Parkkonen, Finanssi-valvonta
- rikostarkastaja Laura Kuitunen, keskusrikospoliisi
- konkurssiasiamies Eeva Arko-Koski, Konkurssiasiamiehen toimisto
- poliisitarkastaja Matti Rinne, Poliisihallitus

TrVM 9/2010 vp — M 8/2010 vp

- ylitarkastaja Olavi Kärkkäinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
 - ylitarkastaja Heikki Partanen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
 - vanhempi tutkija, OTT Anne Alvesalo-Kuusi, Työterveyslaitos
 - pääjohtaja Mirjami Laitinen, projektipäällikkö Janne Marttinen, johtava lakimies Matti Merisalo ja apulaisjohtaja Olli Tervo, Verohallinto
 - tutkimusjohtaja Markku Hirvonen, Harmaa Hirvi Oy
 - toimitusjohtaja Lars Albäck, Suomen Tilaaajavastuu Oy
 - VTM Pekka Lith, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith
 - kauppatieteiden lisensiaatti Risto Walden, Walden Tax Oy
 - johtaja, vahingontorjunta ja turvallisuus Risto Karhunen ja johtaja, arvopaperiasiat Markku Savikko, Finanssialan Keskusliitto
 - II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
 - liiton sihteeri Jussi Koivunen, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
 - varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
 - sopimussihteeri Sirpa Leppäkangas, Palvelu-alojen ammattiliitto PAM ry
 - työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry
 - toiminnanjohtaja Tuula Råman, Rakentamisen Laatu RALA ry
 - logistiikkapäällikkö Sakari Backlund, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
 - professori Eva Liljeblom, Svenska Handelshögskolan.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
 - ulkoasiainministeriö
 - oikeusministeriö
 - sisäasiainministeriö
 - valtiovarainministeriö
 - opetus- ja kulttuuriministeriö
 - maa- ja metsätalousministeriö
 - liikenne- ja viestintäministeriö
 - työ- ja elinkeinoministeriö
 - sosiaali- ja terveysministeriö
 - ympäristöministeriö
 - korkein oikeus
 - Helsingin hovioikeus
 - Helsingin käräjäoikeus
 - korkein hallinto-oikeus
 - Helsingin hallinto-oikeus
 - Valtakunnansyyttäjänvirasto
 - Helsingin syyttäjänvirasto
 - keskusrikospoliisi
 - Valtakunnanvoudinvirasto
 - Verohallinto
 - Etelä-Suomen aluehallintovirasto
 - Finanssivalvonta
 - Kansaneläkelaitos
 - Konserniverokeskus
 - Lounais-Suomen aluehallintovirasto
 - Poliisihallitus
 - Suomen Pankki
 - Tullihallitus
 - Valvira Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
 - Viranomaistyön kehittämisprojekti VIRKE
 - Etelä-Suomen aluehallintovirasto
 - Helsingin kaupunki
 - Lapin aluehallintovirasto
 - Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
 - Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
 - NASDAQ OMX Helsinki Oy (Pörssi)
 - Nordea Pankki Suomi Oyj
 - OP-Keskus osk
 - Sampo Pankki Oyj
 - VTM Pekka Lith, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith
 - Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
 - Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 - Erikoiskaupan liitto ry
 - Finanssialan Keskusliitto
 - Kaupan liitto
 - Metallityöväen Liitto ry
 - Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
 - Suomen Yrittäjät
 - Tullivirkamiesliitto TVML ry
 - Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- Päivittäistavarakauppa ry
- Rakennusliitto ry
- Rakennusteollisuus RT ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- Teknologiateollisuus ry
- Transparency Suomi ry

Viitetieto

Valiokunta on aiemmin käsitellyt asiaa omana asiana tunnuksella TRO 7/2008 vp Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous). Valiokunta on päättänyt kokouksessaan 19.1.2011 (TrVP 67/2010 vp) käsitellä asian yhteydessä oman asian TRO 6/2008 vp Harmaan talouden erilliskysymykset.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Harmaa talous on laaja ja laajeneva yhteiskunnallinen ongelma

Harmaan talouden laajuuden mittaamisen hankaluutta kuvastaa se, että Tilastokeskus arvioi vuonna 2008 muistiossaan harmaan talouden määräksi runsaan yhden prosentin bruttokansantuotteesta (Tilastokeskus, Suomen piilotalous. Raportti Suomen piilotaloudesta 30.6.2008), kun Maailmanpankin vuonna 2010 julkaisemassa tutkimuksessa Suomen harmaan talouden laajuudeksi arvioitiin 18,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2010) päädyttiin arvioon, jonka mukaan harmaan talouden kokonaismäärä Suomessa vuonna 2008 on ollut noin 6,9 % bruttokansantuotteesta. Tämä tulos saatiin pelkällä verotarkastusmenetelmällä. Harmaan talouden laajuudeksi arvioitiin 10—14 miljardia euroa ja kokonaisveromenetyksiksi vähintään 4—5 miljardia euroa. Menetysten suuruus on arvioitavissa ainoastaan karkealla tasolla. Harmaa talous on Suomessa keskittynyt erityisesti rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalle ja myös kuljetusalalle.

Tarkastusvaliokunta pitää kiistattomana, että harmaan talouden laajuuden mittaamiseen sisältyy epävarmuustekijöitä ja virhemahdollisuuksia. Valiokunta on myös aikaisemmin lausunnossaan (TrVL 6/2010 vp — HE 126/2010 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että harmaan talou-

den kokonaismäärää voidaan arvioida lähinnä suuruusluokkatasolla ja veromenetykset ovat arvioitavissa vain karkealla tasolla, koska salatut tulot ovat hyvin erityyppisiä ja niihin kohdistuvat verot eritasoisia. Pelkästään harmaan talouden käsite on jossain määrin epämääräinen, eikä se aina ole myöskään käytännössä helposti sovellettavissa. Toiseksi tilastoaineistot ja niiden käyttö voidaan usein asettaa kritiikille alttiiksi. Kolmanneksi kyselyjen hyödyntäminen harmaan talouden laajuutta mitattaessa aiheuttaa usein ongelmia, koska vastausten määrä kyselyihin jää pieneksi.

Tarkastusvaliokunnan mielestä harmaa talous on Suomessa suuruusluokaltaan niin mitattava ongelma, että sen torjunta on nostettava yhteiskunnallisessa päätöksenteossa keskeiseen asemaan. Kysymys ei ole pelkästään saamatta jääneistä verotuloista, vaan esimerkiksi myös epätasapuolisista kilpailuolosuhteista, työntekijöiden lainvastaisesta kohtelusta sekä veromoraalin ja oikeusjärjestelmän legitimitetin yleisestä heikkenemisestä. Kaiken lisäksi harmaa talous on itseään ruokkiva prosessi, jossa rehellisten yritysten houkutus siirtyä harmaaseen talouteen kasvaa kilpailussa epärehellisten yritysten kanssa. Näin paineet kokonaisilla toimialoilla siirtyä harmaan talouden puolelle kasvavat.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että harmaan talouden käsitteen määrittelystä riippumatta tulee puuttua myös muihin veromenetyksiä aiheuttaviin taloudellisiin käyttäytymismuotoihin yhteiskunnassa. Esimerkiksi musiikin, elokuvien, tietokoneohjelmien ja pelien laittomasta lataamisesta on arvioitu aiheutuvan vuositasolla tap-

pioita noin 355 miljoonan euron verran, jos kaikkien laittomien latausten sijasta hankittaisiin laillinen aineistokappale (HE 235/2010 vp). Tarkastusvaliokunta pitää vallitsevaa tilannetta hyvin huolestuttavana sen taloudellisen merkityksen vuoksi ja myös siksi, että tällainen tilanne jatkuessaan on omiaan heikentämään luovan alan toimintaedellytyksiä ja oikeusjärjestelmän yleistä uskottavuutta.

Harmaan talouden torjunta edellyttää laajaa toimenpideohjelmää

Harmaan talouden torjuntakeinot muodostavat lukuisan joukon erilaisia toimenpiteitä, koska harmaan talouden ilmenemismuodot ovat hyvin monenlaisia, ne ilmenevät eri toimialoilla ja ne muuttavat muotoaan sekä tekijöitään koko ajan. Tästä syystä yksittäiset torjuntakeinot eivät ole riittäviä tehokkaan torjunnan kannalta. Tarkastusvaliokunta korostaa, että varsinkaan ongelmallisimmilla toimialoilla yksittäisen toimenpiteen säätäminen ei riitä harmaan talouden olennaiseksi supistamiseksi. Tähän seikkaan on viitattu myös säädettäessä käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta rakennusosalalle (HE 41/2010 vp).

Samoin on otettava huomioon se, että harmaan talouden ja siinä ohessa talousrikollisuuden torjunta suojaa hyvin monia oikeudellisesti suojattuja etuja. Kysymys ei ole pelkästään julkisvallan fiskaalisten intressien turvaamisesta, vaan monissa yhteyksissä havaittavista vakavista häiriöistä kilpailuneutraliteettiin rehellen ja epärehellen yritysten välillä. Neutraliteettihäiriöt puolestaan vauhdittavat harmaan talouden laajenemista. Vakavia loukkauksia ilmenee työsuhteissa esimerkiksi alipalkkauksen muodossa. Tarkastusvaliokunta katsoo, että harmaan talouden yhteiskunnallinen merkitys on erittäin suuri, koska sillä loukataan suurta joukkoa perimmäisiä oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion oikeushyviä.

Laajan toimenpideohjelman tarvetta kuvastavat lisäksi ne periaatepäätökset, joita Suomessa on tähän mennessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi tehty.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että harmaata taloutta torjutaan laajalla toimenpideohjelmalla, ei pelkästään yksittäisiin lainmuutoksiin tai muihin yksittäisiin toimiin keskittyen. Jäljempänä ehdotettavien toimenpiteiden tehokkaalla toteuttamisella pystytään valiokunnan käsityksen mukaan estämään usean sadan miljoonan euron vuosittaiset verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen menetykset. Samanaikaisesti toimenpiteet ovat omiaan katkaisemaan harmaan talouden laajenemisprosessin, tervehdyttämään kilpailutilannetta markkinoilla sekä edistämään yhdenvertaista oikeuskohtelua kansalaisten kesken. Toimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena, ei kustannuksena.

Tarkastusvaliokunta korostaa, että tässä yhteydessä esitetyt toimenpiteet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi muodostavat ainoastaan osan potentiaalisesta keinovalikoimasta. Näin ollen vastedes toimenpidevalikoimaa on edelleen laajennettava, ja kunkin toimialan erityispiirteet ja ulkomailta saadut kokemukset on otettava huomioon lainsäädäntöä ja muita toimia kehitettäessä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on jatkuva prosessi.

Meneillään on oikean suuntaisia toimia harmaan talouden torjumiseksi

Rakentamispalveluille on säädetty käännetty arvonlisäverovelvollisuus, jolloin verovelvollinen on myyjän sijasta ostaja. Käännetty arvonlisäverovelvollisuus koskee myös päästöoikeuksia. Lain muutos tulee voimaan 1.4.2011 lukien. Käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevien muutosten tavoitteena on tehostaa arvonlisäveropetosten torjuntaa. Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönoton rakennusosalalla arvioidaan lisäävän arvonlisäveron tuottoa 80–120 miljoonaa euroa (HE 41/2010 vp). Järjestelmän muutoksella ei ole välitöntä vaikutusta ennakonpidätyksiä tai muuta tuloverotusta koskevien veromenetysten tai -petosten määrään, mutta on kuitenkin arvioitu, että se vaikuttaisi välillisesti jossain määrin rakennusalan harmaaseen talouteen. Lisäksi se parantaisi kilpailutilannetta rehellen ja epärehellen yrittäjien välillä.

Uudistus ei kuitenkaan poista esimerkiksi rakennusalan kuittikauppaa.

Eduskunta on edellyttänyt käännettä arvonlisäverovelvollisuutta koskien, että hallitus seuraa lainmuutoksen vaikutuksia soveltamiskäytäntöön ja arvioi sen pohjalta lain muutostarpeita sekä toimittaa tästä selvityksen valtiovarainvaliokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä (EV 111/2010 vp — HE 41/2010 vp). Tarkastusvaliokunta katsoo, että keskeisten harmaan talouden torjuntaa koskevien lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia tulee seurata ottaen huomioon se, miten uudistukset ovat vaikuttaneet verotulojen määrään ja minkälaisia kehittämistarpeita lainsäädäntöön sisältyy soveltamiskäytännön valossa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että harmaa talous muuttuu muodoltaan jatkuvasti. Vaikutuksia arvioitaessa on valmistauduttava lainsäädännön muutoksiin, jotta uudet keinotekoiset järjestelyt onnistutaan ehkäisemään. Vaikutusten seuranta parantaa osaltaan tulevien uudistusten valmistelun edellytyksiä. Esimerkiksi rakennusalan käännettystä arvonlisäverovelvollisuudesta saadut kokemukset helpottavat arvioimaan keinon käyttökelpoisuutta harmaan talouden torjunnassa muilla toimialoilla, kuten kuljetus- ja siivoustoimialalla, harmaan talouden torjumiseksi.

Hallituksen esityksessä HE 122/2010 vp verotusmenettelystä annettua lakia ja arvonlisäverolakia on esitetty muutettavaksi siten, että Verohallinto voisi suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Uudistuksen nimenomaisena tarkoituksena on verovalvonnan tehostaminen harmaan talouden torjumiseksi. Muutos tehostaisi erityisesti kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää verovalvontaa (myös VaVM 47/2010 vp — HE 122/2010 vp, HE 258/2010 vp). Verohallinnon mukaan kansainvälisistä sijoituksista saadut tulot jäävät ilmoittamatta useammin kuin kotimaisista sijoituksista saadut tulot. Hallituksen esityksessä viitataan tarkastusvaliokunnan julkaisuun 1/2010, jonka mukaan kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä harmaan talouden määrä vuoden 2008 tasolla oli vähintään 700 miljoonaa euroa. Lisäksi tutkimuksen mukaan valtio kärsii vuodessa 300—

600 miljoonan euron veromenetykset tuntemattomille ulkomaisille saajille maksetuista osingoista. Hallituksen esityksessä todetaan, että käsilä oleva muutos kyllä lisää verotuloja, mutta muutoksen vaikutusta ei voi euromääräisesti käytettävissä olevan aineiston perusteella arvioida. Uudistus on tullut voimaan vuoden 2011 alussa. Vertailutietotarkastukset voivat kohdistua myös lain voimaantuloa edeltäviin vuosiin.

Hallituksen esityksessä HE 163/2010 vp ehdotettiin säädettäväksi laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä ja muutettavaksi Verohallinnosta annettua lakia. (ks. myös VaVM 45/2010 vp — HE 163/2010 vp). Uudistus on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminta järjestettiin uudelleen siten, että Verohallintoon perustettiin pysyvä Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Lisäksi yksikkö laatii selvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin.

Selvitysyksikkö laatii ensinnäkin ilmiöselvityksiä, joissa kuvataan harmaan talouden ilmiötä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taikka henkilöä. Selvitysyksiköllä on oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädetyt tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys on valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Toiseksi velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksiä laaditaan vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi selvitysyksiköllä on vastaava tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kuin selvitystä pyytävällä viranomaisella. Velvoitteidenhoitoselvitys ja siinä käytettävät tiedot ovat selvitysyksikössä salassa pidettäviä.

Hallituksen esityksessä HE 163/2010 vp ei ole euromääräisesti arvioitu uudistuksen tuottamaa verotulojen lisäystä. Tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan verotulojen lisäystä voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, koska keskitetty selvitystoiminta luo harmaan talouden torjuntaan osallistuville viranomaisille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet harmaan talouden ehkäisyyn, harmaan talouden tapausten paljastamiseen ja selvittämiseen sekä harmaasta taloudesta aiheutuvan laittoman hyödyn takaisinsaantiin (ks. myös VaVM 45/2010 vp — HE 163/2010 vp).

Parhaillaan on tai vastikään on ollut käynnissä myös useita ministeriöiden liikkeelle panemia hankkeita, joilla on liityntä harmaan talouden torjuntaan. Ensinnäkin työ- ja elinkeinoministeriö on sitoutunut selvittämään yritystietojärjestelmän tarjoamien tietojen laajentamista ja arvioimaan, mihin jatkotoimiin on tarpeellista ryhtyä. Toiseksi työ- ja elinkeinoministeriö on selvittämässä, minkälaisia vaikutuksia eräissä maissa, kuten Ruotsissa, tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttönotolla on ollut käteistöimialoilla harmaan talouden torjunnassa. Kolmanneksi työ- ja elinkeinoministeriö on parhaillaan selvittämässä, mihin toimiin on tarpeellista ryhtyä yrityksille maksettavien tukien valvonnan tehostamiseksi. Neljänneksi oikeusministeriö on valmistelemaan tarvittavat toimenpiteet rikoshyödyn poissaantia koskeviksi uudistukseksi. Myös Valtakunnanvoudinvirasto on asettanut työryhmän valmistelemaan hanketta. Viidenneksi oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä on ollut tarkoitus laatia kokonaissuunnitelma toimenpiteistä oikeusprosessin pitkittymisen estämiseksi. Kuudenneksi valtiovarainministeriö selvittää Verohallinnon ja Rakennusteollisuus RT ry:n kanssa mahdollisuudet lisätä tilaajan tai rakennusalan urakanantajien ilmoitusvelvollisuutta Verohallinnolle koskemaan urakoitsijatietoja ja työmaakohteiden työntekijätietoja. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on 9.11.2010 tekemällään päätöksellä asettanut työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennusalalla sekä majoi-

tus- ja ravitsemisalalla. Työryhmän toimikausi päättyy 31.3.2011.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle raportoidaan välittömästi hankkeiden valmistuttua edellä mainittujen selvitysten tuloksista ja siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin harmaan talouden torjumiseksi mainittujen hankkeiden perusteella aiotaan ryhtyä.

Valtioneuvosto on tehnyt tähän mennessä viisi periaatepäätöstä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Viimeisin näistä on annettu vuosia 2010—2011 koskien. Tässä ohjelmassa on käsitelty talousrikollisuuden ja harmaan talouden tilannetta ja arviota tilanteen kehittymisestä, ohjelman keskeisiä tavoitteita, ohjelman toimeenpanoa sekä ohjelmaan sisältyviä hankkeita ja ohjelman vaikutuksia.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että periaatepäätökseen sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista raportoidaan eduskunnalle tiedot heti ohjelmakauden päättyttyä. Tällöin on raportoitava siitä, miksi tiettyihin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, ja myös siitä, jos muita kuin toimintaohjelmassa mainittuja toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi on pantu täytäntöön. Tarkastusvaliokunta edellyttää myös, että harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmien vaikutusten analysoimiseksi kehitetään menetelmiä, joilla vaikutuksia pystytään mahdollisimman luotettavasti seuraamaan.

Viranomaisresursoinnin turvaaminen on ensisijaisen tärkeää harmaan talouden torjunnassa

Viranomaisresursoinnin riittävyys on erittäin keskeisessä asemassa harmaan talouden torjunnassa muun muassa sen vuoksi, että kiinnijäämisriski saadaan ylläpidettyä uskottavalla tasolla. Tällä hetkellä riskiä jäädä kiinni pidetään hyvin alhaisena, koska esimerkiksi arvio kiinnijäämisriskistä talousrikosten osalta on 5—10 %. Ilman riittävää viranomaisresursointia lainsäädäntöuudistusten vaikuttavuus kärsii olennaisesti eikä niillä saada puututtua harmaaseen talouteen tavoitellussa määrin. Harmaan talouden torjun-

taan sijoitetut voimavarat tuottavat sitä paitsi itsensä takaisin. Esimerkiksi vuosina 2001—2009 yhtä talousrikostutkijaa kohti takaisinsaatu omaisuus vaihteli noin 84 000—172 000 euron välillä. (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp; ks. myös LaVL 13/2010 vp — HE 126/2010 vp ja VaVM 53/2010 vp — HE 126/2010 vp, HE 228/2010 vp). Tarkastusvaliokunta pitää perusteltuna asiantuntijakuulemisessa esiin tuotua näkemystä, jonka mukaan henkilöstövähennykset harmaan talouden torjunnassa vaikuttavat negatiivisesti valtion tulorahoitukseen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tilanne muodostuu kestävämmäksi, jos harmaan talouden ja talousrikollisuuden laajetessa sen torjuntaan osoitettuja voimavaroja supistetaan. Tämä heijastuu siihen, että kiinnijäämisriski alenee alenemistaan ja talousrikosten houkuttelevuus kasvaa entisestään. Tärkeä keino, vaikkakaan ei ainut, tämän noidankehän pysäyttämiseksi on turvata harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan riittävät voimavarat.

Resursoinnissa ei ole kysymys ainoastaan resurssien kokonaisuudesta, vaan myös siitä, miten ne kohdennetaan harmaan talouden torjuntaketjussa. Tarkastusvaliokunta kiinnittääkin huomiota siihen, ettei viranomaistoimintaan saa päästä syntymään pullonkauloja, jotka estävät asianmukaiset toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi. Tämä on erityisen tärkeä näkökohta tähdättäessä siihen, että talousrikosprosessit saadaan nopeammiksi. Näin ollen on erikseen tarkasteltava sitä, onko poliiseilla, syyttäjälaitoksella, tuomioistuimilla sekä vero-, ulosotto- ja työsuojeluviranomaisilla riittävästi resursseja.

Mikäli riittäviä resursseja ei turvata lainsäädännön valvontaan, jäävät monet lait enemmän tai vähemmän kuolleiksi kirjaimiksi. Tästä on esimerkkinä tilaajan tai rakennusalan urakanantajien ilmoitusvelvollisuus verohallinnolle: ilmoitusmenettely on tosin ollut tähän asti vapaaehtoinen. Asiantuntijalausuntojen valossa menettelyn olennaisena ongelmana on ollut veroviranomaisten resurssien puute ilmoitusten seuraamiseksi ja laiminlyönteihin puuttumiseksi. Kysymys on paitsi henkilöresursseista myös tie-

tojen käsittelemiseen ja hyödyntämiseen tarvittavan analyysijärjestelmän käyttönotosta.

Tarkastusvaliokunta korostaa myös sitä, että harmaan talouden torjunnassa mukana olevien viranomaisten koulutukseen ja erityisosaamisen kehittämiseen suunnataan riittävät määrärahat. Talousrikokset ovat usein luonteeltaan monimutkaisia ja kansainvälisiä, ne ovat ilmenemisluonteeltaan hyvin monenlaisia, ja kaiken lisäksi ne muuttavat koko ajan muotoaan.

Henkilöresursoinnin ohella on huolehdittava siitä, että viranomaisilla on käytössään asianmukainen valvontateknologia.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä myös huomion kiinnittämistä siihen, miten viranomaisten resurssit harmaan talouden torjumiseksi kohdennetaan. Esimerkiksi verotarkastuskohteita ei valita yleensä satunnaisesti, vaan erilaisten riskitekkijöiden tai häiriökäyttäytymisen perusteella. Tässä voidaan konkreettisemmin viitata muun muassa maksuvalvontahäiriöihin, rikosepäilyihin, tunnuslukuvertailuihin, ilmiäntoihin, verovelkaisuuteen ja ilmoitusten laiminlyönteihin. Tarkastusvaliokunnan mukaan viranomaisresursointi on myös muissa tapauksissa kohdennettava vastaavanlaisen riskianalyysin perusteella, jotta turvataan mahdollisimman kustannustehokas harmaan talouden torjunta. Lisäksi valiokunnan mielestä torjunnassa pitää käyttää hyväksi ensisijaisesti reaaliaikaisia toimia jälkikäteisten keinojen sijasta sekä yllätyksellisyyttä, hyvää valmistelua ja valmiutta rikosyhödyn poisottamiseen.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että harmaan talouden torjuntaan kohdennetaan riittävät voimavarat. Tämän vuoksi harmaan talouden torjunnan viranomaisresursointi on irrotettava tuottavuusohjelmasta. Kokonaisresursoinnin ohella on huolehdittava siitä, että pullonkauloja ei muodostu mihinkään vaiheeseen harmaan talouden torjuntaketjua. Määrärahoja on suunnattava riittävästi myös koulutukseen sekä erityisosaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Jokaisen harmaan talouden torjuntaan liittyvän uudistuksen toteuttamisen yhteydessä on varattava sellaiset resurssit, että uudistuksen toimeenpano voi tapahtua tehokkaasti.

Tilajavastuulaki on nostettava kokonaisarvioinnin kohteeksi

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä eli tilajavastuulaki on saanut osakseen huomattavassa määrin kritiikkiä. Hallituksen esityksessä HE 172/2010 vp tilajavastuulain muuttamiseksi todettiin, että vuonna 2009 työsuojeluviranomaiset tekivät lain mukaisia tarkastuksia 789 kappaletta eri puolella Suomea. Tarkastuksista 60 prosentissa havaittiin eriasteisia puutteita selvitysvelvollisuuden noudattamisessa. Myös tarkastusvaliokunnan teettämästä tutkimuksesta "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" käy ilmi, että tilajavastuulain vaikuttavuuteen harmaan talouden torjunnassa suhtauduttiin epäilevästi. Tutkimus tuo selkeästi esille toiveet tilajavastuulain uudistamiseksi. Lisäksi tutkimuksen perusteella saaduissa lausunnoissa on kritiikkiä tilajavastuulakia kohtaan. Toimenpideehdotusten suhteen lausunnonantajien mielipiteet jakautuivat kahtaalle: yhtäältä osa lausunnonantajista piti lainsäädännön uudistamista tarpeellisenä, kun taas osa lausunnonantajista katsoi uudistamiseen sisältyvän muun muassa käytännöllisiä ongelmia. Tarkastusvaliokunta haluaa kiinnittää huomiota myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön (TyVM 9/2010 vp — HE 172/2010 vp), jossa todettiin, ettei tilajavastuulailla pystytä juurikaan puuttamaan harmaan talouden kovaan ytimeen. Nykyisillä keinoilla ja resursseilla ei siis pystytä riittävästi valvomaan lainmukaisten velvoitteiden täyttämistä.

Tilajavastuulaki nostaa esille monia mahdollisia uudistuskohteita: tilaajan vastuun ulottamisen koko aliurakoitsijaketjuun, selvitysvelvollisuuden alan laajentamisen, vastuun ulottamisen myös valvontaan, laiminlyöntimaksun korottamisen sekä törkeimmissä tapauksissa laiminlyönnin kriminalisoinnin. Lisäksi esille on nostettu tilajavastuutarkastajien määrän riittävyys.

Yksi varteenotettava keino sääntelyn uudistamisessa on Hollannin lainsäädännön mukainen ketjuvastuujärjestelmä, jossa pääurakoitsija on yhteisvastuussa aliurakoitsijaketjussa alempana olevien aliurakoitsijoiden ennakonpidätyksistä

ja sosiaaliturvamaksuista. Toisaalta ylempi urakoitsija voi vapautua vastuusta maksamalla aliurakoitsijansa laskusta vastaavan osan aliurakoitsijan erityiselle sulkutilille. Tällaista uudistusta voi perustella erityisesti sillä, että aliurakoitsijaketjussa ylempänä olevat saavat hyödyn verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntien seurauksena alemmina urakkahintoina. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että tilajavastuulain kehittämisessä tutkittaisiin tarkasti edellytykset ketjuvastuujärjestelmän soveltuvuudesta Suomen olosuhteisiin.

Selvitysvelvollisuuden kohteena olevien tietojen osalta asiantuntijakuulemisissa korostettiin muun muassa sitä, että pyydettyjen selvitysten tietosisältöä on täsmennettävä. Esimerkiksi eläkevakuutustodistusten sisällön osalta nyky-sääntelyä on pidetty puutteellisenä. Esille nousi myös se, että selvitysvelvollisuuden piiriin tulisi sisällyttää tiedot lakisäateisten tapaturmavakuutusten ottamisesta ja tapaturmavakuutusmaksujen maksamisesta tai selvitys siitä, että maksusuunnitelma on tehty. Lisäksi asiantuntijakuulemisissa korostettiin sitä, että vaadittavat todistukset tulee olla helposti ja sähköisesti saatavilla. Tarkastusvaliokunta pitää näitä vaatimuksia perusteltuina.

Tarkastusvaliokunta haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, ettei laiminlyöntimaksun katto ota riittävässä määrin huomioon sitä, että selvitysvelvollisuuden laiminlyönnillä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään (TyVM 9/2010 vp — HE 172/2010 vp) kiinnittänyt tähän asiaan huomiota. Erityisesti törkeitä ja huomattavaa taloudellista hyötyä tavoittelevia tapauksia silmällä pitäen voimassa oleva maksuasteikko on riittämätön ennaltaehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Toisaalta laiminlyöntimaksun katon korottamista on kritisoitu sillä perusteella, että se koituisi erityisesti pienyrityksille kohtuuttomaksi. Tässä on kuitenkin pantava merkille ensinnäkin se, että kysymyksessä on nimenomaan laiminlyöntimaksun katto ja maksu tuomittaisiin usein käytännössä huomattavasti tätä pienempänä. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuo-

tiinkin esille, että keskimääräinen maksu on ollut 4 000—6 000 euroa tilaajaa kohden. Toiseksi jo nykyisessä lainsäädännössä korostetaan sitä, että laiminlyöntimaksun suuruudesta päätettäessä otetaan huomioon useita seikkoja, kuten tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Hallituksen esityksessä HE 114/2006 vp mainitaan nimenomaan, että "arvioon vaikuttaa myös se, onko kysymyksessä pienyritys, jolla on muutama työntekijä, vai tilaaja, jolla on satoja työntekijöitä". Tarkastusvaliokunta katsookin, että vaikka laiminlyöntimaksun enimmäismäärää korotettaisiin, maksu ei muodostu pienyritysten kannalta kohtuuttomaksi, kun maksun suuruuden määräytyminen riippuu muun muassa yrityksen koosta. Laiminlyöntimaksun suuruus tulee muutoin suhteuttaa erityisesti siihen, onko laiminlyönti tahallinen ja huomattavaa taloudellista hyötyä tavoitteleva, sekä siihen, onko tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset laiminlyöty toistuvasti.

Tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden laiminlyönnin kriminalisointi on ollut esillä yhtenä sääntelyvaihtoehtona lain noudattamisen edistämiseksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä kriminalisoinnin sijaan olisi ensisijaisesti nostettava laiminlyöntimaksun enimmäismäärää. Näin vältetään esitutkinnan ja tuomioistuuintuoksen kuormittaminen tilaajavastuulakia koskevilla rikosjutuilla. Ongelmia aiheutuisi myös ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhteensovittamiseen liittyen. On tulkinnanvaraista, voisiko yhdessä ja samassa jutussa tulla kysymykseen rikosoikeudellisen rangaistuksen määrääminen, jos rikkomuksesta on tuomittu lainvoimainen laiminlyöntimaksu.

Useissa asiantuntijalausunnoissa tilaajavastuutarkastajien tämän hetkistä määrää pidettiin riittämättömänä, jotta tarkastajat pystyisivät suoriutumaan asianmukaisesti lain mukaisesta valvontatehtävästään. Toisaalta korostettiin tilaajavastuulain sisällöllisen kehittämisen tarvetta, jotta tarkastajilla olisi käytettävissään toimivat keinot epäkohtiin puuttumiseksi. Tarkastusvaliokunta katsoo, että tilaajavastuulain tehok-

kaan toimeenpanon kannalta on edettävä molemmilla rintamilla.

Lisäksi tarkastusvaliokunta kiinnittää yleisemmin huomiota tarpeeseen selvittää ammatti-liiton kanneoikeuden edellytyksiä ja käyttökel-poisuutta Suomen oikeusjärjestelmässä.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että tilaajavastuulaki otetaan kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi ja lain kehittämistarpeita eritellään käytännössä saatuja kokemuksia vasten peilaten. Tarkastusvaliokunta viittaa samalla tältä osin työ- ja elinkeinoministeriön 9.11.2010 asettamaan työryhmään, jonka yhtenä tehtävänä on arvioida tilaajavastuulain toimivuutta ja samalla sitä, onko tilaajavastuulakia tarpeen muuttaa.

Tietojenvaihtoa viranomaisten kesken on parannettava olennaisesti

Harmaa talous ei tunne hallinnonalojen välisiä rajoja, joten myös harmaan talouden torjunnan on oltava poikkihallinnollista. Esimerkiksi ulkomaalaisten työntekijöiden käyttöön on liittynyt erilaisia väärinkäytöksiä, kuten alipalkkausta sekä veroihin, maksuihin, työturvallisuuteen ja sosiaaliturvaan liittyviä laiminlyöntejä. Harmaan talouden poikkihallinnollisesta luonteesta johtuen viranomaisten välinen tietojenvaihto ja viranomaisyhteistyö ovat keskeisessä asemassa. Tätä näkökantaa korostivat myös lähes kaikki tarkastusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat.

Korkein hallinto-oikeus kielsi päätöksellään KHO:1998:14 Rahoitustarkastusta antamasta veroviranomaisten nähtäväksi asiakirjoja, jotka olivat tulleet sen haltuun luottolaitosten valvonnassa. Tarkastusvaliokunnan mielestä ei ole perusteltua, että harmaan talouden torjuntaan osallistuvat viranomaiset eivät voi vaihtaa haltuunsa saamia tietoja keskenään, ellei tietojenvaihdon rajoittamiselle ole erityisiä syitä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010—2011 on myös tuotu esille, että sisäasiainministeriö selvittää vuonna 2010 yhdessä rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa rahanpesun valvonnasta annettujen tietojen käyttömah-

dollisuuksien laajentamista talousrikosten ja harmaan talouden torjunnassa valvonnan tehostamiseksi. Lisäksi tarkastusvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jonka mukaan pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 7/2000 vp — HE 137/1999 vp).

Kysymys ei ole pelkästään siitä, että rahanpesun valvontaa varten saatuja tietoja voitaisiin hyödyntää verovalvonnassa. Esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvän harmaan talouden torjunta edellyttää laaja-alaista viranomaisyhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Myös sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyöntiin ja etuuskien väärinkäyttöön liittyviä tietoja tulee voida yhdistää. Tällöin tulee olla samalla mahdollisuus eri viranomaisten ja toimijoiden rekisteri- ja tilastoaineistojen analysointiin ja ristikkäin ajoihin. Lisäksi työsuojeluviranomaisten tietojensaantioikeuksia veroviranomaisilta ja Eläketurvakeskukselta on edelleen lisättävä viranomaistoiminnan tehostamiseksi.

Viranomaisten kesken tapahtuva tietojen vaihto on keskeinen toimenpide muun muassa sen takia, että sillä voidaan nostaa kiinnijäämisriskiä. Matala kiinnijäämisriski on tällä hetkellä olennainen ongelmakohta harmaan talouden torjuntaa ajatellen. Toimenpidekokonaisuutta voidaan puolustaa myös sen kustannustehokkuudella ja samalla sillä, että näin yritystoiminnalle ei aiheudu tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon voi myös olettaa pienentävän harmaata taloutta sekä vähentävän lainvastaisia verotulojen menetyksiä.

Tarkastusvaliokunta haluaa erikseen kiinnittää huomiota lakiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä. Tämän lain perusteella velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaisiin vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi selvitysyksiköllä olisi vastaava tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kuin selvitystä pyytävällä viranomaisella. Näin ollen tietyt viranomaiset, kuten työvoimahallinto, työsuojeluviranomaiset ja ulkomaalaisrekisterinpitäjät, on jätetty tällä perusteella velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoituksen ulkopuolelle.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 45/2010 vp — HE 163/2010 vp) kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lakiesityksen 6 §:n 1 momentin säännöksestä puuttuu eräitä harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä käyttötarkoituksia, kuten työvoimahallintoon, työsuojeluun ja ulkomaalaisrekisteröintiin liittyviä valvontatehtäviä. Tämän vuoksi Harmaan talouden selvitysyksikkö ei voisi tehdä tarkoituksenmukaisia velvoitteidenhoitoselvityksiä näitä käyttötarkoituksia varten. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on puolestaan lausunnossaan (TyVL 16/2010 vp — HE 163/2010 vp) esittänyt, että säännökseen lisättäisiin mahdollisuus pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetussa laissa säädettyä työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää varten. Valtiovarainvaliokunta katsoi, ettei lakiesityksen 6 §:ää ole ollut perusteltua täydentää valiokunnassa, vaan että lainvalmistelu tulisi käynnistää muutoin välittömästi ja näin saattaa työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet asianmukaisesti kuntoon.

Tarkastusvaliokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan esittämään näkökantaan tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta sekä edellyttää, että lainsäädäntöä tältä osin pikaisesti korjataan, jotta mahdollistetaan velvoitteidenhoitoselvitysten tekeminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Tähdittäessä harmaan talouden torjuntaan on kiistatonta, että esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käyttö on tärkeä valvontakohde, ja näin ollen työsuojeluviranomaiset ovat avaintoimijoita.

Tarkastusvaliokunta yhtyy myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon (TyVL 16/2010 vp — HE 163/2010 vp) Harmaan talouden selvitysyksikön poikkihallinnollisesta tehtävästä ja siitä, että yksikkö tällä tavalla tehostaa viranomaisyhteistyötä. Lisäksi tarkastusvaliokunta katsoo, että Harmaan talouden selvitysyksikön perustaminen ei vielä sellaisenaan paranna tietojenvaihtoa ja viranomaisyhteistyön edellytyksiä riittävälle tasolle. Näin ollen on edelleen arvioitava kriittisesti ja kokonaisvaltaisesti

tämänhetkisiä esteitä tietojenvaihdolle ja viranomaisyhteistyölle. Yhteistyön esteet voivat liittyä esimerkiksi viranomaisten käytössä olevaan tietotekniikkaan ja erilaisiin ohjelmistoihin.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja tietojärjestelmien kehittäminen nostetaan keskeiseen asemaan harmaan talouden torjunnassa. Asiakokonaaisuutta on tarkasteltava kattavasti eri viranomaissuhteissa. Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevaa lainsäädäntöä on täydennettävä, jotta velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan tehdä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Rekisteritietojen ajantasaisuudesta ja luotettavuudesta on huolehdittava aikaisempaa paremmin ja kattavammin

Rekisteritietojen ajantasaisuus ja luotettavuus on erittäin keskeisessä asemassa niin viranomaisvalvonnan kuin elinkeinoelämän toimivuuden kannalta. Viimeksi mainitun osalta voidaan viitata yleisemmin siihen, että rekisteritietojen paremmasta läpinäkyvyydestä on hyötyä kaikille yrityksen sidosryhmille, kuten rahoittajille, työntekijöille ja tavarantoimittajille. Asialla on katsottu olevan merkitystä myös ulosotto toiminnan tehostamisen kannalta. Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" ehdotettiin, että markkinoilla toimivilla osapuolilla tulisi olla mahdollisuus yritystietojärjestelmän kautta ilman lisäkustannuksia Internetin välityksellä saada tiedot vähintään toisen osapuolen vastuuhenkilöistä ja tilinpäätöstiedoista.

Edellä mainittujen päämäärien toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa on muun muassa väärrien rekisteritietojen antamisen tehokas kriminalisointi. Tällä hetkellä rekisterimerkintärikoksen rangaistuskäytäntö ei parhaalla mahdollisella tavalla edistä sitä, että rekisteritiedot olisivat luotettavia eivätkä tarkoituksellisesti harhaanjohtavia. Valtaosa käräjäoikeuksissa tuomituista rangaistuksista on ollut sakkorangaistuksia. Näin ollen lainsäädäntö ei luo riittäviä pidäkkeitä bulvaanina toimimiselle ja bulvaanin käyttämiselle. Esimerkiksi ravintola-alan val-

vontatoimet ovat paljastaneet bulvaanijärjestelyjä, joissa todelliset toimijat ovat eri henkilöitä kuin anniskelulupaviranomaisille ilmoitetut liiketoiminnasta vastaavat henkilöt ja omistajat tai kaupparekisteriin merkityt vastuuhenkilöt.

Tarkastusvaliokunnan mielestä rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistöä on tarkistettava siten, että rikos jaetaan perustekomuotoon ja törkeään tekomuotoon. Tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan tällä hetkellä ei ole esteitä sille, että rekisterimerkintärikoksessa olisi perustekomuodon ohella törkeä tekomuoto. Oikeuskäytäntö on osaltaan edesauttanut konkretisoimaan mainittuja tekemuotoja, eikä niiden erottelusta tulisi näin ollen liian hienosyistä. Kriminalisoinnin uudistaminen korostaisi julkisten rekisteritietojen luotettavuuden tärkeyttä ja tarkoituksellisesti aikaansaatuun väärrien rekisterimerkintöjen moitittavuutta. Lisäksi uudistuksen myötä rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikon rakenne olisi sopusoinnussa useimpien muiden rikosten rangaistusasteikkojen kanssa.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yritys- ja yhteisötietojärjestelmään liittyvät kantarekisterit, kuten kaupparekisteri, arvonlisäverovelvollisten rekisteri, työnantajarekisteri sekä ennakkoperintärekisteri, ovat sekä toiminnaltaan että hallinnoltaan eriytettyjä sovelluksia. Rekisterien eriyttäminen vaikeuttaa yritysten ja yhteisöjen valvontaa ja niitä koskevien tietojen laadunvarmistamista. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (210/2010) "Säätiöiden valtioneuvosto ja valvonta" todennut, että yritys- ja yhteisötietojärjestelmä ei palvele tietopalvelua käyttävien loppukäyttäjien tietotarpeita siinä laajuudessa kuin yritysten ja yhteisöjen toiminnan julkisuus sitä edellyttäisi.

Rekisteritietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden parantamisella on kiinnijäämisriskiä nostava vaikutus, minkä voi olettaa supistavan harmaata taloutta ja vähentävän verotulomenetyksiä. Samansuuntainen vaikutus on rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikon kehittämisellä.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rekisteritietojen ajantasaisuuden, luotettavuuden ja saatavuuden parantamiseksi. Rekisterimerkintärikoksen rangaistusasteikkoa on uudistettava siten, että se tehokkaalla tavalla ehkäisee ennalta väärrien rekisteritietojen antamista. Tarkastusvaliokunnan mielestä tulee myös selvittää, miten yritys- ja yhteisötietojärjestelmään liittyviä kantarekistereitä voidaan kehittää siten, että loppukäyttäjien tietotarpeet tulevat asianmukaisesti tyydytetyiksi.

Harmaan talouden torjuntaan majoitus- ja ravitsemisalalla on keskitettävä erityistä huomiota

Majoitus- ja ravitsemisala on yksi keskeinen harmaasta taloudesta kärsivä toimiala. Tämä ilmenee hyvin tarkastusvaliokunnan tilaamasta tutkimuksesta "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous". Laskennallisen harmaan talouden on arvioitu nousseen vuonna 2007 noin 400—500 miljoonaa euroon eli 8,5 prosenttiin koko majoitus- ja ravitsemisalan tuotoksesta. Piilotyöllisyyden arvioitiin olleen 21 000—22 000 henkilötyövuotta (Majoitus- ja ravitsemisalan piilotalous. Harmaiden markkinoiden laajuuden ja ravintola-alan verovalvontahankkeen vaikutusten seurantaraportti 2009). Nyttämmin pelkästään alkoholielinkeinoissa harmaan talouden suuruudeksi on arvioitu vuositasolla 400 miljoonaa euroa ja noin 15 000 henkilötyövuotta (VaVM 45/2010 vp — HE 163/2010 vp). Asian ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota toisaalta muun muassa jo sosiaali- ja terveystieteiden mietinnössä (StVM 9/2002 vp — HE 24/2001 vp, HE 50/2002 vp), jossa viitattiin ravintola-alalla esiintyvän taloudellista rikollisuutta esimerkiksi verojen ja työnantajamaksujen laiminlyönnin, konkurssikeinottelun sekä salakuljetetun alkoholin myynnin muodossa.

Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttövelvollisuutta on esitetty yhdeksi keinoksi torjua harmaata taloutta ravintola-alalla. Selvitys kassakonelainsäädäntöä koskien on aloitettu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuonna

2010. Tarkastusvaliokunta katsoo, että Ruotsissa säädetty kassarekisterilaki (lag om kassaregister 2007:592) tarjoaa erään toteuttamismallin myös maamme lainsäädännölle. Laki tuli Ruotsissa voimaan vuoden 2008 alussa. Tämän ohella Ruotsissa on säädetty asetukset kassakoneiden erityisvaatimuksista, ohjausyksiköistä ja käytöstä. Kokonaisuudessaan kassarekisterilainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2010. Lain 24 §:ssä säädettyjen laiminlyöntien perusteella on langelettavissa 10 000 kruunun tarkastusmaksu. Lain 25 §:n mukaan tarkastusmaksu voi nousta 20 000 kruunuun tapauksissa, joissa laiminlyönnit jatkuvat.

Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöön suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Tässä yhteydessä tuotiin esille muun muassa se, että laitteiston kokonaishinta olisi 1 500 euroa. Toisaalta eräät asiantuntijat mainitsivat tarpeen selvittää edelleen sitä, kattaako tyyppihyväksytyjen kassakoneiden tuottama hyöty niistä aiheutuvat kustannukset. Samoin viitattiin tarpeeseen seurata Ruotsin lainsäädännöstä saatavia kokemuksia, ennen kuin Suomessa säädetään vastaavanlaista lakia. Hyvään liiketapaan kuuluu kuitenkin antaminen asiakkaalle, jotta turvataan tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käytön vaikuttavuus.

Tarkastusvaliokunnan pyytämässä lausunnoissa nostettiin esille useita muitakin uudistusehdotuksia erityisesti anniskeluravintoloiden toimintaa silmällä pitäen. Esimerkiksi osa kuuluisista asiantuntijoista katsoi, että anniskeluluvan haltijoiden alkoholiostot tulisi lainsäädännössä velvoittaa tehtäväksi ainoastaan anniskelupaikan lupanumerolla, jotta luotettavampi kateseuranta mahdollistuisi. Samoin tuotiin esille se, että alkoholilakiin tulisi säätää anniskeluluvanhaltijalle velvollisuus pitää varastokirjanpitoa. Tarkastusvaliokunnan mukaan mainitut uudistusehdotukset ovat perusteltuja.

Alkoholilain 21 §:n 2 momentin mukaan anniskelulupa voidaan myöntää määräaikaisena esimerkiksi silloin, kun hakijan edellytyksiä tai anniskelutoimintaa on erityinen syy seurata. Määräaikainen lupa on myönnettävissä enintään

yhden vuoden ajaksi. Asiantuntijakuulemisessa kuitenkin ilmeni, että yhden vuoden määräaika on väärinkäytösten valvonnan kannalta liian lyhyt aika. Tämän vuoksi katsottiin, että määräaikaisen luvan kesto tulisi pidentää kahteen vuoteen. Tarkastusvaliokunta pitää mainittua ehdotusta perusteltuna. Nykyistä lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 50/2002 vp korostettiin sitä, että määräaikana suoritettu seuranta voi olla kriittisessä asemassa luvan myöntämisen edellytyksiä kartoitettaessa. Samoin näin voidaan saada anniskelutoimintaa koskevat epävarmuustekijät ratkaistuiksi.

Tällä hetkellä alkoholiviranomaisten toimivalta ulottuu ainoastaan anniskeluluvan hakijoihin ja haltijoihin. Asiantuntijakuulemisessa korostettiin kuitenkin sitä, että tarkastusoikeuden tulisi ulottua myös sellaisiin yrityksiin, joissa on tarpeen selvittää, tarvitsisivatko he toimintaansa varten tosiasia luvan vai ei. Tarkastusvaliokunnan mukaan ehdotusta voi pitää perusteltuna tarkastustoiminnan kattavuuden parantamiseksi.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että Suomessa on säädettävä ravintola-alalle tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö ohimyyntin kontrolloimiseksi. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteistoimialoille tulee harkita. Tarkastusvaliokunta pitää myös perusteltuna, että alkoholilain 21 §:n 2 momentin säännöstä tarkistettaisiin siten, että määräaikainen lupa voitaisiin myöntää enintään kahdeksi vuodeksi. Yleisemminkin toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi majoi- ja ravitsemisalalla on tehostettava.

Viranomaisjulkisuus arvopaperien moniportaisessa hallintarekisteröinnissä on turvattava

Suomessa siirryttiin arvo-osuusjärjestelmään 1990-luvun alussa. Järjestelmässä mahdollistettiin hallintarekisteröinti ulkomaisille osakkeenomistajille. Näin haluttiin varmistaa ulkomaisen sijoittajien kiinnostus suomalaisiin osakkeisiin ja turvata samalla suomalaisille yrityksille

osakepääoman kansainväliset hankintamahdollisuudet. Samalla viitattiin siihen, että kysymyksessä on yleinen kansainvälinen käytäntö. Sen sijaan kotimaisilla omistajilla ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole mahdollisuutta rekisteröidä osakkeitaan omaisuudenhoitotileille.

Valtiovarainministeriön julkaisussa 32/2010 käsitellään arvopaperien moniportaisen hallinnan laajentamista kotimaisiin osakkeenomistajiin. Raportissa päädytään siihen, että moniportaisuuden laajentamisen suorat ja epäsuorat vaikutukset ovat yhteismääräisesti selvästi positiivisia. Toisaalta tunnustetaan se, että moniportaisuuden laajentaminen vaikuttaa kuitenkin erityisesti veroviranomaisten toimintaan. Tämän katsottiin edellyttävän täydentävää lainsäädäntöä muun muassa tiedonsaannin tehostamiseksi.

Hallintarekisteröinnin verotukselliset ongelmat voivat aiheutua siitä, että sijoittaja on moniportaisessa järjestelmässä hyvin syvällä hallintaketjussa. Tämä saattaa johtaa siihen, että sijoittaja piiloutuu sellaisen etävälittäjän hoidettavaksi, jolla ei ole suoraa raportointivelvollisuutta Suomen veroviranomaisille. Toisaalta menettelyä on katsottu pidättelevän sen, että verovelvollisen laiminlyödessä raportoinnin tällaisessa tapauksessa on laiminlyönti kriminalisoitu. Etävälittäjien ei-raportoidusta kaupankäyntivolyymitä on arvioitu olevan suomalaista ja siten lainvastaista veron välttämistä 118 miljoonaa euroa. Toisaalta on suhtauduttu varauksellisesti siihen mahdollisuuteen, että lainvastaiset järjestelyt kasvaisivat olennaisesti, vaikka arvopapereiden moniportainen hallinta laajennettaisiin suomalaisiinkin osakkeenomistajiin (Valtiovarainministeriön julkaisu 32/2010).

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" päädyttiin edellä esitettyyn verrattuna toisenlaiseen tulokseen. Vuoden 2008 kaupankäyntitasolla etävälittäjien välityksellä Helsingin ja muissa pörseissä tehtyjen kauppajen seurauksena verovalvonnan ulkopuolelle jääneiden luovutusvoittojen määräksi arvioitiin yhteensä 615 miljoonaa euroa.

Tarkastusvaliokunta on huolestunut siitä, että arvopapereiden moniportainen hallintarakente mahdollistaa veronalaisten tulojen häivyttämisen hyvin monimutkaisten ja vaikeasti jäljitettävissä olevien hallintaketjujen taakse. Samalla verotulomenetykset voivat nousta merkittäviksi. Lisäksi tarkastusvaliokunnan mielestä raportointivelvollisuuden laiminlyönnin kriminalisointi ei tehokkaalla tavalla ennalta ehkäise laiminlyöntejä, koska kiinnijäämisriski on todennäköisesti erittäin alhainen. Valiokunta katsoo, että arvopapereiden moniportaisen hallintarakenteen kehittämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota harmaan talouden torjuntaan.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että arvopapereiden moniportaisessa hallintarekisteröinnissä kiinnitetään vakavasti huomiota verovalvontaan, toisin sanoen siihen, ettei järjestelmällä pystytä välttämään lainvastaisesti veroja. Lisäksi valiokunta edellyttää, että lainsäädännön vaikutuksia seurataan erityisen tarkasti ja havaittaessa lainvastaisia järjestelyjä niihin puututaan välittömästi lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein.

Talousrikosten rangaistuksia on kehitettävä ennaltaehkäisevämpään suuntaan

Talousrikollisuuden seuraamusjärjestelmän osalta yksi keskeinen kysymys on se, tulisiko törkeistä vero- ja muista talousrikoksista tuomitavien rangaistusten enimmäismäärää korottaa neljästä kuuteen vuoteen vankeutta. Talousrikosten avulla saatu suuri rahallinen hyöty, pieni kiinnijäämisriski ja lievät rangaistukset ovat houkutelleet erityisesti järjestäytyneitä rikollisuutta harmaan talouden toimintaketjuihin. Edellä mainituista seikoista johtuen talousrikoksista nykyisin tuomitavat rangaistukset katsottiin useissa asiantuntijalausunnoissa riittämättömiksi vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi talousrikollisuuden torjunnassa.

Rangaistusasteikon koventamista voi perustella eritellymin useilla näkökohdilla. Ensinnäkin tämän hetkessä tilanteessa järjestäytyneessä rikollisuudessa mukana olevilla toimijoilla on kannustin siirtyä huumausainerikoksis-

ta talousrikollisuuden puolelle, koska kiinnijäämisriski on alhaisempi ja koska rangaistukset ovat lievempiä. Esimerkiksi järjestäytyneellä rikollisuudella on todettu olevan enenevästi yhteyksiä talousrikollisuuteen (Talousrikollisuuden tilannekuva I/2009 -raportti). Toiseksi jo nykyisin rangaistusmaksimi eräillä talousrikoksilla — törkeällä rahanpesulla ja törkeällä ympäristön turmelemisella — on kuusi vuotta vankeutta. Lisäksi Ruotsissa törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Tarkastusvaliokunta korostaa myös sitä, että talousrikosten rangaistavuudella suojataan samaan aikaan useita oikeushyviä, kuten yritysten ja työntekijöiden oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua verottajan fiskaalisten intressien ohella.

Rangaistusmaksimi ei kuitenkaan kerro siitä, kuinka ankaria tuomioita käytännössä langetetaan. Esimerkiksi tarkasteltaessa törkeän veropetoksen rangaistuskäytäntöä on havaittavissa, että nykyinen käytäntö jää alle asteikon puolivälin. Törkeästä veropetoksesta tuomitujen ehdollisten vankeusrangaistusten keskirangaistus on ollut 7,4 kuukautta vankeutta. Ehdottomien vankeusrangaistusten osalta keskirangaistus on ollut 16,1 kuukautta. Tiedossa ei ole yhtään tapusta, jossa törkeästä veropetoksesta olisi tuomittu lain sallima enimmäisrangaistus. (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia, Rikollisuustilanne 2009, Helsinki 2010).

Tarkastusvaliokunta katsoo, että sanktioiden on uskottavalla tavalla ehkäistävä rikollisuutta tai muutoin lainvastaista käyttäytymistä. Sanktioiden ankaruutta määritettäessä on otettava huomioon erityisesti se, että rikollinen tai muutoin lainvastainen käyttäytyminen ei saa muodostua kannattavammaksi kuin lain mukainen menettely. Sanktioiden ankaruudessa on kiinnitettävä huomiota myös kiinnijäämisriskin tasoon. Esimerkiksi talousrikosten osalta kiinnijäämisriskin on Suomessa arvioitu olevan alhainen, noin 5—10 %. Kuten aiemmin on tuotu esille, esimerkiksi arvopapereiden moniportaisessa hallinnassa sijoittaja saattaa piiloutua hyvin syvälle hallintaketjuun, jolloin kiinnijäämisriski voi muodostua erittäin pieneksi. Tarkastusvalio-

kunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esille tuotuun näkemykseen siitä, että talousrikollisuus on valtaosin piilorikollisuutta. Asiantuntijakuulemisen mukaan verorikokset ja niiden liitännäisrikokset muodostavat nykyisin noin 50–60 % kaikista Suomessa selvittelyn kohteeksi joutuvista talousrikoksista. Kaiken lisäksi verorikosten osalta trendinä on ollut niiden vakavuusasteen nousu: nykyisin verohallinnon verorikoksia koskevista rikosilmoituksista 75 % koskee törkeää veropetosta. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että rangaistusasteikot sovitetaan yhteen muista rikoksista tuomittaviin rangaistuksiin. Näin ollen rangaistusasteikkoa ei ole kovennettava vain törkeän veropetoksen vaan myös muiden törkeiden talousrikosten osalta. Viimeksi mainittujen rikosten osalta voidaan viitata erityisesti törkeään velallisen epärehellisyteen, törkeään velallisen petokseen ja törkeään kirjanpitorikokseen.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa suhtauduttiin varauksellisesti siihen, että rangaistusasteikon tiukentamisella olisi ennaltaehkäisevää vaikutusta talousrikollisuuteen. Tarkastusvaliokunta katsoo kuitenkin, pääosaan asiantuntijalausunnoista tukeutuen sekä ottaen huomioon talousrikosten suunnitelmallisen luonteen, että rangaistusasteikon koventamisella pystytään vähentämään talousrikollisuutta. Samalla valiokunta viittaa tulliselvitysrikoksia koskevaan hallituksen esitykseen HE 197/2008 vp, jossa suhtauduttiin myönteisesti rangaistusasteikon tiukentamisen ennaltaehkäisevään vaikutukseen.

Eräissä yhteyksissä on viitattu siihen, että tulkintakäytännön muutokset tuomioistuimissa edesauttaisivat talousrikollisuuden torjunnassa tarvittavassa määrin. Toisin sanoen törkeiden talousrikosten osalta olisi mahdollista, että tuomioistuimet koventaisivat rangaistuskäytäntöään. Tarkastusvaliokunta katsoo kuitenkin, että rangaistuskäytännön kiristäminen on aikaa vievä prosessi, koska se edellyttää korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä asiasta. Oikeuskäytännön muutos on myös hyvin epävarma tapa saada aikaan tarvittavia muutoksia talousrikollisuuden torjunnassa.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistusta on korotettava nykyisestä neljästä vuodesta kuuteen vuoteen vankeutta. Valiokunta katsoo, että tähän on olemassa erityisen painavia perusteita. Samalla tarkastusvaliokunta korostaa sitä, että pelkästään rangaistusasteikkojen säätämällä ankarammiksi ei tavoiteltuun lopputulokseen talousrikollisuuden torjunnassa päästä, vaan samanaikaisesti on erilaisin toimenpitein huolehdittava myös kiinnijäämisriskin uskottavuudesta, kuten viranomaishenkilöiden ja tietojenvaihdosta viranomaisten kesken, sekä keinoista rikoshiyödyntämisestä.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota myös oikeushenkilön rangaistusvastuuseen, josta on säädetty rikoslain 9 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan oikeushenkilö, jonka toiminnassa rikos on tehty, voidaan tuomita yhteisöosakkoon, jos se on rikoslaisissa säädetty rikoksen seuraamukseksi (HE 95/1993 vp). Rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaan yhteisöosakon alin rahamäärä on 850 euroa ja ylin 850 000 euroa.

Vastuun kohdentaminen oikeushenkilön piirissä tehdystä rikoksesta on aiheuttanut ongelmia erityisesti talousrikoksissa. Tällöin monivaiheisen rikossuunnitelman taustalla olevat suunnittelijat, rahoittajat tai tosiasialliset johtajat ovat vaikeammin saatettavissa vastuuseen kuin yksittäisiä osatekoja tehneet apulaiset (esimerkiksi HE 197/2008 vp). Toiseksi yhteisöosako on katsottu erityisen perustelluksi silloin, kun kysymys on suhteellisen huolellisesti suunnitellusta toiminnasta, koska seuraamuksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus on tällöin suurimmillaan. Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta on perusteltu sillä, että rikokset liittyvät yhteisömuotoisten yritysten toimintaan ja rikoksilla tavoiteltu hyöty nousee erittäin suureksi (esimerkiksi HE 95/1993 vp).

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että oikeushenkilön rangaistusvastuu nostetaan kriittisen arvioinnin kohteeksi talousrikollisuuden torjuntaa vahvistettaessa. Oikeustilan arvioinnissa on pantava merkille yhteisöosakon tuomitsemisen

edellytykset yhtä lailla kuin yhteisöosakon suuruus.

Ne bis in idem -periaatteen soveltamiskäytännön johdosta on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota seuraamusjärjestelmän koordinoimien tarpeeseen. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2010:45 päädyttiin siihen, että "koska veronkorotuspäätökset olivat tulleet lopullisiksi ennen syytteen vireille tuloa, A:lle määrätty veronkorotukset estivät veropetosta koskevan syytteen tutkimisen". Toisin sanoen korkein oikeus katsoi, että luonnolliselle henkilölle määrätty veronkorotus on rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastettava seuraamus. Myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2010:46 päädyttiin samanlaiseen lopputulokseen.

Kysymys on niin sanotun ne bis in idem -periaatteen ("ei kahdesti samassa asiassa") soveltamisesta hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhteensovittamiseen liittyen. Tarkastusvaliokunnan kuulemien asian tuntijoiden mukaan oikeustila eri seuraamusten yhteensovittamisen osalta on tällä hetkellä epäselvä. Samalla tarkastusvaliokunta korostaa, ettei epäselvä oikeustila välttämättä koske ainoastaan veronkorotusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhteensovittamista, vaan mahdollisesti yleisemmin hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten sovittamista yhteen.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että ne bis in idem -periaatteen soveltuvuutta on syytä selkeyttää lainsäädäntötoimin ja ottaen samalla huomioon, ettei näin heikennetä talousrikosten seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Kiskonnantapaista työsyryntää koskevaa rikosoikeussäätelyä on uudistettava

Rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä säädetään kiskonnantapaisesta työsyryntästä seuraavasti: "Jos työsyryntäasetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttä-

mällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava kiskonnantapaisesta työsyryntästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi" (ks. myös HE 151/2003 vp). Kiskonnantapaista työsyryntää on luonnehdittu ihmiskaupan kaltaiseksi rikokseksi (esimerkiksi Sisäasiainministeriö 31.3.2008, Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta).

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota kiskonnantapaisen työsyryntän rangaistuskäytännön ja siihen, että tältä osin ryhdytään lainsäädäntötoimiin tilanteen korjaamiseksi. Vuosina 2004—2009 poliisiin tietoon tuli yhteensä 89 epäilyä kiskonnantapaisesta työsyryntästä, ja tuomioistuinkäsittelyyn päätyi vuosina 2005—2008 yhteensä 10 juttua. Näistä kolmessa tapauksessa syyte hylättiin, kuudessa tapauksessa tuomittiin sakkorangaistus ja yhdessä jutussa ehdollinen vankeusrangaistus.

Varteenotettavana sääntelyvaihtoehtona on säätää erillinen säännös rikoslain 47 lukuun törkeästä kiskonnantapaisesta työsyryntästä, jolla yhtäältä korostettaisiin teon moitittavuutta ja toisaalta kriminalisointi saataisiin nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tällä hetkellä törkeä menettely edellä mainituissa tapauksissa rangaistaan rikoslain 36 luvun 7 §:n nojalla törkeänä kiskontana. Rikoslaisissa noudatettava lainsäädäntötekniikka saattaa kuitenkin heikentää sen havaitsemista, että törkeästä kiskonnantapaisesta työsyryntästä on säädetty törkeä tekemuoto.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että rikoslain 47 lukuun sisällytetään erillinen säännös törkeästä kiskonnantapaisesta työsyryntästä.

Pimeän palkan maksamisen on puututtava tehokkaasti

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" katsottiin, että pimeää palkkaa saaneisiin työntekijöihin tulee soveltaa normaalin oikeusprosessin

sijasta nykyistä useammin rangaistusmääräysmenettelyä. Tätä voisikin pitää perusteltuna muun muassa, koska joissakin tapauksissa pääasiaa vähäisemmät rikokset ehtivät vanhentua, ennen kuin niiden rikosprosessi saadaan aloitettua. Tämän vuoksi vähäiset rikokset tulisi voida käsitellä juuri rangaistusmääräysmenettelyssä.

Toisaalta edellytykset rangaistusmääräysmenettelyn soveltamisalan laajentamiselle ovat tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan hyvin rajalliset. Tämä tulee esille hallituksen esityksestä HE 94/2009 vp laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että valtioneuvoston piirissä on tarpeen arvioida rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia (PeVL 46/2005 vp — HE 147/2005 vp). Toisaalta edellä mainitun lakiesityksen osalta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotukset vastaavat pitkälti perustuslakivaliokunnan rikesakkolaista antamassaan lausunnossa esittämiä käsityksiä eivätkä ehdotukset ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia (PeVL 7/2010 vp — HE 94/2009 vp).

Edellä mainitusta johtuen tarkastusvaliokunta ei esitä sitä, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalaa laajennettaisiin nykyisestä. Tarkastusvaliokunta korostaa, että avainasemassa on turvata ne resurssit, joita tarvitaan, jotta pimeää palkkaa vastaanottaneet työntekijät voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan. Kokonaisarvioinnissa on luonnollisesti otettava huomioon kumpikin pimeän palkanmaksun osapuoli. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tärkeää ylläpitää kiinnijäämisriski uskottavalla tasolla. Tämän vuoksi, ja kuten edellä mainittiin, sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyöntiin ja etuuksien väärinkäyttöön liittyviä tietoja tulee voida yhdistää.

Tarkastusvaliokunta haluaa kiinnittää huomiota myös veronumeron liittämiseen rakennustyömailla käytettäviin kuvallisiin tunnustekortteihin. Asiantuntijakuulemisissa tätä keinoa pi-

dettiin valtaosin tehokkaana menettelynä harmaan talouden torjunnassa muun muassa sen vuoksi, että valvonta olisi tältä osin helppoa. Samalla kuulemisissa tuotiin esille, että veronumero annettaisiin kaikille rakennusalalla työskenteleville suomalaisille työntekijöille ilman eri hakemusta. Ulkomaalaisten työntekijöiden olisi puolestaan haettava veronumero verottajalta tai muutoin siten, että verottaja saa tietoonsa työn aloittamisen Suomessa. Työntekijän, jolla ei ole veronumeroa, ei tule päästä rakennustyömaalle tai hänet on päätoteuttajan toimesta poistettava työmaalta. Tätä menettelyä on osaltaan pidetty olennaisena keinona nostaa kiinnijäämisriskiä pimeän palkan maksamisesta ja siten harmaan talouden torjuntaa edistävänä. Tarkastusvaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon (TyVL 16/2010 vp — HE 163/2010 vp) siinä, että tunnustekortin käyttöä voidaan veronumeron ansiosta käyttää myös työturvallisuuden ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen valvonnassa. Tarkastusvaliokunta korostaa menettelyn tehokkuuden turvaamiseksi lisäksi sitä, että menettelyn toimivuutta seurataan muun muassa erilaisten sääntelyn kiertämisjärjestelyjen ehkäisemiseksi.

Verojärjestelmä on myös säädettävä sellaiseksi, että sen noudattamista pystytään suhteellisen helposti valvomaan. Esimerkiksi tällä hetkellä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivan ulkomaisen aliorakoitsijan työntekijät voidaan verottaa Suomessa vasta, kun heidän oleskelunsa kestää yli kuusi kuukautta. Yksi olennainen ongelma tässä sääntelyssä on asiantuntijakuulemisen perusteella se, että veroviranomaisilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia valvoa työntekijöiden Suomessa oloaikoja.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin resursoinnin turvaamiseksi poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa, jotta pimeää palkkaa koskevat rikosjutut voivat tulla asianmukaisesti käsitellyiksi. Valiokunta edellyttää myös sitä, että hallitus ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin, jotta veronumero liitetään rakennustyömailla käytettäviin tunnustekortteihin. Tunnustekorttiin sisällytettävän veronumeron osalta on seurattava, miten vaikutta-

valla tavalla sillä pystytään torjumaan harmaata taloutta.

Ulkomaalaisten yritysten velvollisuus lähdeveron perimiseen ja ennakonpidätyksen toimittamiseen tulee selvittää kaikkien yritysten osalta

Harmaan talouden torjunnan kannalta yhtenä keinona on nostettu esiin se, että ulkomaalaisille yrityksille säädettäisiin velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys niiden maksaessa Suomessa tehdystä työstä veronalaista palkkaa riippumatta siitä, onko yrityksellä kiinteää toimipaikkaa Suomessa vai ei.

Ehdotus jakoi asiantuntijakuulemisissa jossain määrin mielipiteitä. Ensinnäkin sitä pidettiin hallinnollisesti hankalana muun muassa siksi, että käytännössä saattaa muodostua vaikeaksi tunnistaa tilanteet, joissa ulkomaalaisen työnantajan pitäisi periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys, vaikkei työnantajalla ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa. Ongelmallisena pidettiin myös laiminlyöntien seuraamusten määräämistä ja täytäntöönpanoa. Tarkastusvaliokunta tunnistaa mainitunlaisten ongelmien olemassaolon.

Toisaalta asiantuntijakuulemisissa viitattiin esimerkiksi verotusmenettelylain 15 a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn, jossa ilmoitusvelvollisuus on riippumaton siitä, onko ulkomaalaisella työnantajalla Suomessa kiinteää toimipaikkaa vai ei. Lisäksi esitettyä menettelyä pidettiin tehokkaana keinona saada ulkomaalaisten työntekijöiden palkkatulot Suomessa verotuksen piiriin. Nykytilanne on johtanut osaltaan myös siihen, että lyhytaikaisia urakkasopimuksia tekevät ulkomaalaiset yritykset ovat saaneet perusteettoman kilpailuedun, koska sen paremmin yritykset kuin työntekijät eivät välttämättä ole maksaneet lainkaan veroja (TyVL 16/2010 vp — HE 163/2010 vp). Tarkastusvaliokunta pitää näitä argumentteja painavina harkittaessa lainsäädännön uudistamista.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen siitä, miten ulkomaalaisille yrityksille tulisi säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidä-

tys, vaikka yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.

Liiketoimintakiellon vaikuttavuus harmaan talouden torjunnassa on otettava kriittisen arvioinnin kohteeksi

Liiketoimintakiellon vaikuttavuuteen harmaan talouden torjunnassa suhtauduttiin epäilevästi tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous". Myös tutkimuksen perusteella pyydytyissä lausunnoissa ilmeni kritiikkiä. Esimerkiksi liiketoimintakiellon kiertämiseen kiinnitettiin huomiota. Asiantuntijakuulemisissa ilmeni muun muassa, että noin 10 prosentilla henkilöistä, joilla oli voimassa liiketoimintakielto Suomessa, on ollut yhteyksiä Viroon kaupparekisteritietojen perusteella.

Kritiikin kohteena oli sekin, että kynnys määrätä liiketoimintakielto tuomioistuimissa oli korkealla, mikä on haitannut jossain määrin harmaan talouden torjuntaa. Lisäksi useassa lausunnossa lähdettiin siitä, että liiketoimintakieltorekisteri liiketoimintakieltoon määräytyistä henkilöistä tulisi kokonaisuudessaan saada helpommin tavoitettavaksi.

Tarkastusvaliokunta edellyttää selvityksen käynnistämistä siitä, minkälaisia ongelmakohтия liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy. Tämän jälkeen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

Menettämisseuraamuksen tuomitsemista koskeva käännetty todistustaakka on otettava selvityksen kohteeksi

Käännetty todistustaakka rikoshyödyn poissäämiseksi oli esillä rikoslain 10 lukua uudistettaessa. Asiaa käsiteltiin yhtäältä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2000 vp — HE 80/2000 vp) ja toisaalta lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 14/2001 vp — HE 80/2000 vp). Tällöin nousi esille ensinnäkin se, että käännetty todistustaakka ei ole varauksetta sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoite-

tun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kanssa, jonka mukaan henkilöllä on oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen. Toisaalta tässä tapauksessa käännetty todistustaakka ei kuitenkaan koske henkilön syyllisyyttä, vaan hänen hallussaan olevan omaisuuden alkuperää. Perustuslakivaliokunnan mukaan käännettyä todistustaakkaa ei sellaisenaan voidakaan pitää todistustaakan jakoa koskevien yleisten periaatteiden vastaisena. Tällöin viitattiin siihen, että tietyn omaisuuden omistussuhteista ja alkuperästä voi yleensä parhaiten esittää näyttöä se, jonka hallussa omaisuus on tavattu.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 33/2000 vp — HE 80/2000 vp) korosti kuitenkin vastaajan oikeusturvaa asiassa. Ensinnäkään todistustaakkaa ei pidä siirtää vastaajalle, ellei omaisuuden rikollista alkuperää koskeva väite ole objektiivisesti perusteltu ja riittävin tosiseikoin tuettu. Todistustaakan siirtämisen kynnyks on myös asetettava menettämisseuraamuksen tuomitsemista harkittaessa riittävän korkealle eikä menettelyssä tule asettaa kohtuuttomia vaatimuksia sille, milloin vastaajan katsotaan saattaneen omaisuuden laillisen alkuperän todennäköiseksi.

Menettämisseuraamuksesta säädettyä päädyttiin kuitenkin siihen, että käännetystä todistustaakasta luovuttiin, mutta toisaalta syyttäjän näyttövelvollisuutta ei asetettu yhtä korkealle kuin mitä edellytetään rangaistuksen tuomitsemiseen vaadittavalta näytöltä.

Asiantuntijakuulemisissa ilmeni, että käännettyä todistustaakkaa koskeva menettely rikoshyödyn takaisinsaamisessa on ollut jo useita vuosia käytössä Irlannissa, ja että Irlannin viranomaisten mukaan järjestelmä olisi osoittautunut toimivaksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä Suomessa on selvitettävä käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuus menettämisseuraamusta tuomittaessa, koska rikoshyödyn poissaaminen on yksi avaintekijöistä tähdättäessä talousrikollisuuden vähentämiseen.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että menettämisseuraamuksen tuomitsemisen osalta on selvitettävä käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuus, jotta turvataan rikoshyödyn poissaami-

nen. Tällöin on otettava huomioon paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2000 vp — HE 80/2000 vp) esiin nostetut reunaehdot myös kansainväliset kokemukset käännetyn todistustaakan toimivuudesta.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalan laajentamista on harkittava

Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat osoittautuneet monilla aloilla tarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi rikosoikeudellisille rangaistuksille. Tässä voidaan mainita esimerkiksi kilpailunrajoituslaissa säädetty kilpailunrikkomismaksu.

Asiantuntijakuulemisissa esitettiin mahdollisuutta laajentaa hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa. Esimerkiksi ravintola-alalla seuraamusmaksu voisi tulla tuomittavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa lupaperuutuksen katsotaan olevan liian raskas toimenpide. Tällöin viitattiin muun muassa asiakirjapuuotteisiin tai työvuorolistojen ja henkilöstösuunnitelmien puutumiseen.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että hallinnollisten seuraamusmaksujen nykyistä laaja-alaisempi käyttö voi osaltaan edistää lakisääteisten velvollisuuksien täyttämistä. Avainasemassa on tällöin tosin se, mille tasolle seuraamusmaksu mitoitetaan. Samalla näiden maksujen tuomitseminen on prosessuaalisesti kevyempää kuin rikosprosessi tuomioistuimessa olisi. Tarkastusvaliokunnan mielestä asiassa ei vielä tällä tietopohjalla ole esitettävissä konkreettisia tilanteita, joissa uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja voitaisiin soveltaa.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä ryhdytään välittömästi selvittämään erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

Käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan unionin sisärajaliikennettä koskevaksi on otettava harkintaan

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskevan toimintaohjelman (2010—2011) mukaan sisäasiainministeriö, valtiova-

rainministeriö ja Tullihallitus selvittävät mahdollisuuksia käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseksi koskemaan myös Euroopan unionin sisärajaliikennettä ja ilmoitusvelvollisuuden uudistamisen tarvitsemia säädösmuutoksia.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin yhtäältä esille, että esimerkiksi Espanjassa, Ranskassa, Saksassa ja Tanskassa on säädetty kansallisesti käteisrahan ilmoitusvelvollisuudesta Euroopan unionin sisärajaliikenteessä. Samoin viitattiin Suomen Tullin havaintoihin siitä, että Baltian maihin suuntautuvassa sisärajaliikenteessä kuljetetaan suuria summia käteistä rahaa.

Toisaalta asiantuntijakuulemisissa korostettiin sitä, että Euroopan komission johdolla arvioidaan eurooppaoikeudellisen sääntelyn vaikutuksia asiassa. Komissio olisi tietävästi suhtautumassa kriittisesti kansallista käteisrahan ilmoitusmenettelyä kohtaan.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan unionin sisärajaliikennettä koskevaksi olisi yksi keino nostaa talousrikosten kiinnijäämisriskiä, ja näin ollen keino hillitä talousrikollisuutta. Toisaalta tarkastusvaliokunnalla ei ole oikeudellisista epävarmuustekijöistä johtuen mahdollisuutta suositella ilmoitusvelvollisuuden käyttöönottoa pikaisesti Suomessa. Sen sijaan on tärkeää, että asia selvitetään kattavasti.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi selvitetään pikaisesti.

Talousrikosprosessien ylipitkää kestoa on lyhennettävä

Tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" kiinnitettiin kriittisesti huomiota talousrikosprosessien pitkään keston. Toimenpide-ehdotuksissa tuotiin esille ensinnäkin se, että esitutkinna ja syyttäjäraportaan resurssien riittävydestä on huolehdittava, jotta kohtuullinen käsittelyaika turvataan. Toiseksi suositeltiin talousrikosasioiden hovioikeuskäsittelyn nopeuttamista.

Tutkimusta varten tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin harmaan talouden torjuntaan keskeisesti osallistuvilta viranomaisilta muun muassa sitä, mitkä tekijät ovat vastaajien mielestä vaikuttaneet torjuntamahdollisuuksien heikentymiseen viimeisen viiden vuoden aikana. Tältä osin oikeusprosessien pitkä kesto nousi toiseksi vakavimmaksi tekijäksi heti harmaan talouden kansainvälistymisen jälkeen. Tarkastusvaliokunta katsoo, että kyselyn tulokset yhtä lailla kuin muu saatavissa oleva informaatio osoittavat talousrikosprosessien keston olevan merkittävä haaste harmaan talouden torjuntaa kehitettäessä. Tarvetta prosessien keston lyhentämiseksi kasvattaa muun muassa se, että Suomi on viime aikoina saanut viivästyksistä useita langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa korostetaan sitä, että "jokaisella on oikeus saada asian- sa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa" (ks. myös HE 309/1993 vp). Ongelmallisena on pidettävä lisäksi sitä, että talousrikosprosessien kesto vaihtelee eri puolilla maata hovioikeuspiireittäin varsin paljon (Oikeudenkäyntien kesto talousrikoksissa, Raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestosta).

Tarkastusvaliokunta pitää oikean suuntaisena esitystä muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi, jotta talousrikosprosessien kestoa saadaan lyhennettyä (HE 105/2009 vp; LaVM 10/2010 vp — HE 18/2010 vp). Jatkokäsittelylupajärjestelmän mukaan asian täysimittainen käsittely hovioikeudessa edellyttää lupaa laissa määritellyissä asioissa, mukaan lukien vähäisissä rikosasioissa. Valiokunnan mukaan 1.1.2011 voimaan tullut uudistus edistää tehokasta oikeudenhoitoa vaarantamatta kuitenkaan kansalaisten oikeusturvaa. Samalla näin mahdollistuu se, että voimavaroja voidaan suunnata merkittävämpiin rikosjuttuihin, mukaan lukien talousrikosasioihin. Toisaalta tarkastusvaliokunta korostaa, että jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikutuksia erityisesti talousrikosasioissa seurataan ja että kä-

räjäoikeuksille turvataan riittävät resurssit ja edellytykset osaamisen kehittämiseen, koska oikeudenkäyntien painopiste siirtyy aikaisempaa enemmän näihin tuomioistuimiin.

Vuoden 2011 alussa on tullut voimaan myös ennakkopäätösvalitusjärjestelmä, joka mahdollistaa sen, että kärjäoikeuden ratkaisuun voidaan hakea muutosta — tietyissä erityisesti säädettyissä tapauksissa — suoraan korkeimmalta oikeudelta. Tarkastusvaliokunta viittaa tältä osin samoihin johtopäätöksiin kuin edellä jatkokesittelyluvan osalta.

Tarkastusvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 28/2009 vp — VNS 7/2009 vp) valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, jossa todetaan muun muassa seuraavaa: "Käytännössä tehokkain ennalta estävä keino asioiden käsittelyn viivästyminen vastaan on valiokunnan mielestä se, että tuomioistuimille, syyttäjille ja esitutkintaviranomaisille turvataan asioiden käsittelemiseen riittävät voimavarat ja ne kohdennetaan oikein" (ks. myös LaVM 3/2009 vp — HE 233/2008 vp). Ilman riittäviä voimavaroja harmaan talouden torjuntaan on siis erittäin vaikea tavoitella talousrikosprosessien keston lyhentämistä.

Lisäksi tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota esitutkintalain 2 §:n säännökseen esitutkinnan toimittamisvelvollisuudesta: "Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Toisaalta esitutkinta voidaan jättää lain 4 §:n 1 momentin mukaan "toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia". Esitutkintalain 4 §:n 4 momentissa säädetään muun muassa siitä, että esitutkinta on lopetettavissa, "jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen". Viimeksi mainitulta osin esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi sitä, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Esi-

merkiksi lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 1/2006 vp — HE 271/2004 vp) korostanut sitä, että lain 4 §:n 4 momentin säännöstä olisi sovellettava harkiten. Toisaalta hallituksen esityksessä HE 271/2004 vp on mainittu säännöshdotukseen liittyen muun muassa, että talousrikollisuuden tutkinta toimisi tehokkaammin, jos jo esitutkinnan alkuvaiheessa sitä voitaisiin kohdentaa tarkemmin (ks. myös HE 222/2010 vp).

Tarkastusvaliokunnan mielestä prosessiekonomisesti ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, jos voimavaroja suunnataan liialti vähäisten rikosten tutkintaan, koska voimavarat ovat samalla pois merkittävimpien talousrikosasioiden tutkinnasta. Samalla on otettava huomioon, että vallitsevana trendinä on ollut veropetosten törkeiden tekemuotojen suhteellisen osuuden lisääntyminen.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Tätä silmällä pitäen talousrikollisuuden torjuntaketjuun on kaikilta osin kohdennettava riittävät ja osaavat resurssit. Samoin uutta teknologiaa tulee hyödyntää oikeusprosessien keston lyhentämiseksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä on myös selvitettävä, voidaanko nykymuotoista esitutkinnan toimittamisvelvollisuutta säätää joustavammaksi, jotta voimavarat voidaan kohdentaa prosessiekonomisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi talousrikosprosessien keston kehitystä on ryhdyttävä välittömästi seuraamaan.

Lainsäädäntösuunnitelman kehittämisessä on painotettava myös harmaan talouden torjuntaa

Hallituksen strategia-asiakirjaan liitettiin vuonna 2007 ensimmäistä kertaa lainsäädäntösuunnitelma. Suunnitelmaan sisältyvissä toimenpiteissä mainitaan yhtenä viidestä se, että tehostetaan vaikuttamista Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön. Tätä painotusta voi pitää vastedeskin perusteltuna. Toisaalta tarkastusvaliokunta katsoo, että tässä yhteydessä olisi lainsäädäntösuunnitelmaa uudistettaessa aiheellista painot-

taa harmaan talouden torjunnan merkitystä. Useat harmaan talouden keskeisistä ongelmista palautuvat nimenomaan kansainväliseen sijoitustoimintaan ja tavarakauppaan, joilta osin pelkästään kansalliset toimenpiteet ovat riittämättömiä.

Tarkastusvaliokunta katsoo myös, että säädöspoliittisissa toimenpiteissä on painotettava harmaan talouden torjuntaa muutoinkin esimerkiksi, kun vaihtoehtoja arvioidaan tai kun lainsäädännön vaikutuksia analysoidaan. Kysymys ei ole tältä osin yksinomaan säädöksistä, joilla nimenomaan tähdätään harmaan talouden torjuntaan, vaan kokonaisvaltaisemmasta lähestymistavasta, jossa lainsäädäntöuudistusten yhteydessä yleisemminkin kriittisen arvioinnin kohteeksi nostetaan vaikutus harmaaseen talouteen ja sen torjuntaan. Viimeksi mainitulta osin voidaan viitata esimerkiksi valmisteilla olevaan arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistukseen. Myös liikennelupalainsäädäntöä uudistettaessa on otettava huomioon tarve harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kuljetusalalla.

Tarkastusvaliokunta korostaa asiantuntijalausuntoihin viitaten myös, että lainsäädännön laadukkuus on keskeisessä asemassa harmaan talouden torjunnassa. Lakien on oltava tarpeeksi yksinkertaisia ja ymmärrettäviä, jotta lakeja pystytään noudattamaan. Tässä valossa on tärkeää, että lainvalmistelulle turvataan sen tarvitsemat aika ja muut voimavarat. Lainsäädäntö on myös laadittava siten, että sen noudattamisen valvonta onnistuu mahdollisimman helposti. Tämä seikka korostuu sitä enemmän, mitä enemmän toimijoita käytännössä on valvonnan kohteena.

Asiantuntijakuulemisissa nousi esille myös se, että merkittävässä lainsäädäntöuudistuksessa, kuten arvopaperimarkkinalain uudistamisessa, olisi otettava laaja-alaisesti huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat.

Lisäksi tarkastusvaliokunta katsoo, että tulevan hallituskauden merkittävien säädöshankkeiden joukkoon on nostettava hanke tai hankkeita, joilla on olennainen merkitys harmaan talouden torjunnan kannalta.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa harmaan talouden torjunta nostetaan esille sekä strategiata-solla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa. Näitä vaatimuksia voidaan pitää perusteltuna muun muassa harmaan talouden yhteiskunnallisen ja kansantaloudellisen merkityksen vuoksi ja toisaalta siksi, että harmaan talouden torjunnassa lainsäädännölliset toimenpiteet ovat avainasemassa.

Lisäksi tarkastusvaliokunta korostaa, että lainsäädäntöä kehitettäessä on vältettävä uudistuksia, joiden vaikuttavuus jää olemattomaksi. Lainsäädäntö ei siis saa jäädä luonteeltaan puhtaasti symboliseksi. Tällainen lainsäädäntö on omiaan rapauttamaan harmaan talouden torjunnan uskottavuutta; se on kritisoitavissa lainsäädännön laadukkuuden näkökulmasta; lisäksi se vie resursseja pois sellaisen lainsäädännön valmistelusta, jolla aidosti ja merkittävästi pystytäisiin vaikuttamaan harmaan talouden torjuntaan.

Useissa asiantuntijalausunnoissa korostettiin tarvetta lisätä toiminnanharjoittajien tietämystä lainsäädännön asettamista velvollisuuksista. Esimerkiksi tietämyksen tilaajavastuulain sisällöstä, mukaan lukien lain soveltamisalasta, on arvioitu olleen heikohkoa. Tarkastusvaliokunnan mielestä valistuksen lisääminen onkin erityisen perusteltua pienimpiä yrityksiä silmällä pitäen, koska lainsäädäntö voi olla monimutkaista ja nopeasti uudistuvaa. Samalla valiokunta korostaa valistuksen muita keinoja täydentävää roolia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun mahdollisuudet on padottava lainsäädäntöä valmisteltaessa

Siitä huolimatta, että sinänsä lain mukainen verosuunnittelu ei kuulu harmaan talouden piiriin, voidaan pitää perusteltuna, että lainsäädäntö ei mahdollista pelkästään veronkiertämistarkoituksessa tapahtuvia keinotekoisia järjestelyjä.

Veronkiertämisen luonteinen verosuunnittelu on kritisoitavissa muun muassa verovelvollisten

yhdenvertaisen kohtelun kannalta, ja samalla se on omiaan heikentämään yleistä veromoraalia. Osan verovelvollisista onnistuessa minimoimaan verorasitustaan keinotekoisin järjestelyin syntyy paineita korottaa muiden verovelvollisten verorasitusta tähdättäessä tavoiteltuun kokonaisverokertymään. Lisäksi tällaisiin toimenpiteisiin suunnatut voimavarat ovat kansantaloudellisessa mielessä voimavarojen tuhlausta, koska ne eivät edistä hyvinvoinnin kasvua yhteiskunnassa.

Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi verojärjestelmän on oltava lähtökohdiltaan neutraalisuusperiaatteen mukainen. Näin ollen poikkeussäännöksiä tulee välttää, jotta verojärjestelmään ei synny vuotokoh tia. Poikkeussäännökset ovat omiaan hankaloittamaan verovalvontaa, ja samalla ne luovat hankalia rajanveto-ongelmia.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että lainsäädäntöä valmisteltaessa on huolehdittava siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua. Kysymys ei ole pelkästään verolainsäädännöstä, vaan myös esimerkiksi arvopaperimarkkina- ja yhtiölainsäädännöstä.

Jälkiseurantaan on panostettava riittävästi osaamista ja voimavaroja

Edellä on hahmotettu joukko toimenpiteitä, joiden avulla harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa voidaan valiokunnan mielestä edetä. Toisaalta myös muunlaiset torjuntatoimet voivat tulla kysymykseen. Kummassakin tapauksessa on tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan tarpeen, että merkittävimpien toimenpiteiden vaikuttavuutta jälkikäteen seurataan. Esimerkiksi talousrikosten rangaistusasteikkojen koventamisen ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta ilmeni asiantuntijalausunnoissa erimielisyyttä. Tarkastusvaliokunta katsoo, että muun muassa tällaisissa tapauksissa on syytä organisoida jälkiseuranta sen havaitsemiseksi, mikä lainsäädäntöuudistuksen vaikuttavuus käytännössä on.

Jälkiseuranta auttaa mitoittamaan harmaan talouden torjuntakeinot oikeasuhtaisiksi eli esi-

merkiksi kasvattamaan viranomaisresursointia aloilla, joilla ilmenee resursointikapeikkoja. Samalla jälkiseuranta mahdollistaa harmaan talouden torjuntakeinojen yleisemmänkin kehittämisen ja osaltaan vastaamisen soveltamiskäytännössä vastaan tuleviin haasteisiin. Jälkiseurannan tarvetta korostaa myös se, että harmaa talous muuttaa jatkuvasti muotoaan. Näin ollen jälkikäteistä vaikutusten seurantaan tarvitaan erityisesti, jotta pystytään tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden edelleen kehittämiseksi. Viimeksi mainittuun liittyen on tärkeää ottaa huomioon ne kokemukset, joita ulkomailla erilaisista torjuntakeinoista on saatu. Ne luovat paitsi mallin torjuntakeinojen kehittämiseksi Suomessa myös perustan arvioida sanotunlaisten keinojen tarkoituksenmukaisuutta maamme olosuhteissa.

Kokonaisuutena ottaen jälkiseurannassa on kiinnitettävä huomiota paitsi verotulojen ja sosiaalivakuutusmaksutulojen menetysten pienemiseen myös lainsäädännössä edelleen havaittuihin aukko- ja muihin ongelmakohtiin. Merkille on pantava myös ulkomaisten ja kotimaisten työntekijöiden tasavertainen sekä lain ja työehtosopimusten mukainen kohtelu. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä yritysten tasapuoliseen kohteluun eli kilpailuneutraliteettiin.

Jälkiseurannassa on kiinnitettävä huomiota myös harmaan talouden torjuntaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Kysymys voi olla esimerkiksi seuraamisesta, kuinka ankaria sanktioita talousrikoksista tai muista lain rikkomuksista tuomitaan, missä määrin tietyistä rikoksista nostetaan syytteitä, kuinka pitkiksi oikeusprosessit venyvät ja onnistutaanko niiden lyhentämisessä sekä miten erilaiset oikeudelliset seuraamukset sovitetaan yhteen. Lisäksi ongelmia saattaa aiheutua siitä, että tietty lainsäädäntö osoittautuu hyvin tulkinnanvaraiseksi. Tässä voidaan viitata esimerkiksi tilaajavastuulain 5 §:n 4 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan tilaaja voi olla pyytämättä laissa määriteltyjä selvityksiä ja todistuksia, jos "sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta". Valiokunta katsoo, että tällaisissa tapauksissa on joko säädettävä asiasta yksiselitteisemmin tai harkittava lainkohdan kumoamista.

Jälkiseurannassa on tähdättävä erityisesti siihen, että lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta saadaan tilastollisin menetelmin koostettua ja analysoitua empiiristä näyttöä. Jälkiseurannan yhteydessä on avoimesti tuotava esille myös se, minkälaisia epävarmuustekijöitä ja virhemahdollisuuksia vaikutusarviointiin liittyy. Lisäksi arvioinneissa ei pidä tyytyä ainoastaan koeteltuihin menetelmiin, vaan uusia laskentamenetelmiä on koko ajan tarpeen mukaan kehitettävä ja otettava käyttöön.

Jälkiseurannan tarve ilmenee myös muutoin kuin varsinaisesti harmaan talouden torjuntaa varten säädetyn lainsäädännön kohdalla. Tarkastusvaliokunta pitää huolestuttavana sitä, että yrityksillä, joiden vuotuinen liikevaihto jää alle 100 000 euron, todennäköisyys joutua verotarkastuksen kohteeksi on 1/200. Toisaalta tarkastuksissa löydetyn harmaan talouden suhteellinen osuus on ollut kaikkein suurin näissä yrityksissä. Tilintarkastuslain 4 §:ssä säädetään tilintarkastusvelvollisuudesta ja samalla niistä edellytyksistä, joiden vallitessa tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta (HE 194/2006 vp). Tarkastusvaliokunta katsoo, että tällaisissa lainsäädäntöuudistuksissa, jotka voivat luoda maaperää harmaalle taloudelle, on kehitettävä seurantamekanismi, jolla epätoivottavien ilmiöiden yleistymisen estetään. Samalla on luotava edellytykset sille, että verotarkastukset voidaan kohdistaa tavanomaista useammin tällaisiin kohteisiin. Lisäksi on varauduttava tarvittaviin lainsäädäntöuudistuksiin, mikäli harmaan talouden laajenemista ei muutoin saada kestäväällä tavalla pysäytettyä. Nämä periaatteet koskevat luonnollisesti myös vastaisuudessa tehtäviä uudistuksia, kuten mahdollisia helpotuksia yritysten tilinpäätöskäytäntöihin ja kaupparekisterilain uudistamista.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa puollettiin sitä, että kotitalousvähennyksen alaa laajennettaisiin esimerkiksi muuttokuljetuspalveluihin harmaan talouden torjumiseksi. Tällä tavoin tähdättäisiin siis siihen, että pimeästi tehdyt palvelut saataisiin verotuksen piiriin. Kotimaisissa lainvalmistelutöissä on kotitalousvähennyksen osalta tyydytty lähinnä viittaamaan siihen, että

vähennys on omiaan supistamaan kotitalouksissa tehtävää harmaata työtä (esimerkiksi HE 146/2004 vp) Sen sijaan kotitalousvähennyksen vaikutuksesta harmaan talouden laajuuteen ei ole empiiristä näyttöä.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että ennen kuin kotitalousvähennyksen alan laajentamista ryhdytään konkreettisesti arvioimaan, on selvitettävä, minkälainen tosiasiallinen vaikutus vähennyksellä on harmaan talouden laajuuteen. Samalla on arvioitava, maksaisiko kotitalousvähennyksen alan laajentaminen itsensä takaisin vai johtaisiko se nettomääräisesti verotulojen menetyksiin.

Jälkiseurannassa on lisäksi pantava merkille harmaan talouden torjunnasta aiheutuvan hallinnollisen taakan suuruus elinkeinoelämälle. Tässä yhteydessä huomionarvoista on muun muassa se, että Suomessa on tavoitteena alentaa hallinnollista taakkaa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä vuoden 2006 tasoon verrattuna. Tätä silmällä pitäen on seurattava muun muassa sitä, ettei harmaan talouden torjunnassa päädytä ylisääntelyyn, toisin sanoen tilanteisiin, joissa vähäisemmälläkin määrällä keinoja onnistuttaisiin saavuttamaan asetetut tavoitteet. Toisaalta toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä kohdistamaan sellaisiin toimijoihin markkinoilla, jotka toimivat epärehellisesti, jotta rehellisiä toiminnanharjoittajia ei rasieta hallinnollisella taakalla.

Tarkastusvaliokunta edellyttää hallituksen kohdentavan riittävästi voimavaroja merkittävimpään harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Jälkiseuranta on organisoitava myös sellaiselle lainsäädännölle, joka on omiaan luomaan maaperää harmaalle taloudelle. Samalla jälkiseurannassa saavutettujen tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen sekä muutoinkin lainsäädännön kehittämiseksi.

Tarkastusvaliokunta toistaa myös lausunsaan (TrVL 6/2010 vp — HE 126/2010 vp) esittämänsä kannanoton, jonka mukaan valtion talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa on vuosittain esitettävä, minkälaisiin toimenpitei-

siin harmaan talouden torjumiseksi on ryhdytty ja minkälaisia vaikutuksia harmaan talouden torjuntatoimenpiteillä on tosiasiaissa ollut. Samoin valtion talousarviossa tulee arvioida toimenpiteiden vaikutukset verotuloihin ainakin suuntaa antavasti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy seuraavan kannanoton:

- 1. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän harmaan talouden torjuntaan laajalla toimenpideohjelmalla. Toimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena, ei kustannuksena.*
- 2. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämishjelmiin sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelmakauden päätyttyä. Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmien vaikutusten analysoimiseksi on kehitettävä menetelmiä, joilla vaikutuksia pystytään mahdollisimman luotettavasti seuraamaan.*
- 3. Eduskunta edellyttää hallituksen kohdentavan harmaan talouden torjuntaan riittävät voimavarat. Harmaan talouden torjunnan viranomaisresursointi on irrotettava tuottavuusohjelmasta. Viranomaistoimintoihin on suunnattava riittävästi määrärahoja koulutuksen ja erityisosaamisen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.*
- 4. Eduskunta edellyttää hallituksen otavan tilaajavastuulain kokonaisarviointiin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.*
- 5. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomais-ten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa.*
- 6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rekisteritietojen ajantasaisuuden, luotettavuuden ja saatavuuden parantamiseksi. Tässä yhteydessä on arvioitava myös rekisterimerkintärikosta koskevan sääntelyn kehittämistarvetta, jotta kriminalisoinnilla voidaan tehokkaasti ehkäistä ennalta rekisteritietojen vääristely.*
- 7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin tarkistamiseksi muun muassa siten, että se kattaa työvoimahallinnon, työsuojelun sekä ulkomaalaisrekisteröinnin.*
- 8. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöönottamiseksi ohimyyntien kontrolloimiseksi ravintola-alalla. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteistoimialoille on harkittava.*
- 9. Eduskunta edellyttää, että hallitus kiinnittää arvopapereiden moniportaisessa hallintarekisteröinnissä vakavaa huomiota verovalvontaan. Lisäksi lainsäädännön vaikutuksia tulee seurata erityisen tarkasti ja puuttua lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein lainvastaisiin järjestelyihin.*
- 10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousri-*

kosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi.

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa oikeushenkilön rangaistusvastuun arvioinnin kohteeksi. Oikeustilan arvioinnissa on pantava merkille yhteisösakon tuomitsemisen edellytykset yhtä lailla kuin yhteisösakon suuruus.

12. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta "ne bis in idem" -periaatteen soveltamista selkeytetään lainsäädäntötoimin ottaen samalla erityisesti huomioon se, ettei näin heikennetä talousrikosten seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevää vaikutusta.

13. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säännöksen rikoslain 47 lukuun törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä.

14. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin voimavarojen turvaamiseksi poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa, jotta pimeää palkkaa koskevat rikosjutut voivat tulla asianmukaisesti käsitellyiksi.

15. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän välittömästi toimenpiteisiin, jotta veronumero liitetään rakennustyömailla käytettäviin tunnistekortteihin.

16. Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen siitä, miten ulkomaalaisille yrityksille tulisi säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys, vaikka yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.

17. Eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän välittömästi selvityksen siitä, minkälaisia ongelmakohtia liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy. Tä-

män jälkeen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

18. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää menettämisseuraamuksen tuomitsemisen osalta käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuuden, jotta turvataan rikoshyödyn poissaaminen.

19. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää välittömästi hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

20. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi selvitetään pikaisesti.

21. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Samalla on nostettava arvioinnin kohteeksi se, että nykymuotoinen esitutinnan toimitamisvelvollisuus säädettäisiin joustavammaksi, jotta esitutkintaviranomaiset voisivat keskittää voimavarojaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

22. Eduskunta edellyttää hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa nostavan harmaan talouden torjunnan nimenomaisesti esille sekä strategiata-solla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa.

23. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

24. Eduskunta edellyttää hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittä-

vimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota on kiinnitettävä myös lain-säädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälki-seurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin

harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.

25. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—24 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ensimmäisen kerran vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Erkki Pulliainen /vihr

Petri Salo /kok
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
vjäs. Valto Koski /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.