OIKEUSMINISTERIÖ

21.9.2015

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2010 vp sekä eduskunnan kirjelmä 42/2010 vp

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa, jossa esitetään tiivistetty näkemys niistä keskeisistä kehittämistoimista, joilla kutakin eduskunnan antaman harmaata taloutta koskevan 25-kohtaisen kannanoton (Eduskunnan kirjelmä 42/2010 vp) kohtaa toteutetaan, arvio kehittämistoimien vaikuttavuudesta ja siitä, onko kannanottokohta edelleen tarpeellinen tai ajankohtainen. Lisäksi lausunnossa on pyydetty esittämään tiivis arvio harmaan talouden torjunnan valmistelun nykytilasta, mahdollisista jatkotoimista ja kehittämistarpeista ja resursseista.

Eduskunnan kirjelmä 42/2010 vp

Oikeusministeriö toteaa eduskunnan 25-kohtaisen kannanoton osalta seuraavaa:

1. Harmaan talouden torjunta laajalla toimenpideohjelmalla

Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän harmaan talouden torjuntaan laajalla toimenpideohjelmalla. Toimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena, ei kustannuksena.

Harmaan talouden torjuntaohjelman vuoksi laajoja talousrikosasioita on tullut tuomioistuinten käsittelyyn entistä enemmän (785 v. 2010, 863 v. 2011, 824 v.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

2012, 866 v. 2013, 948 v. 2014). Harmaan talouden lisärahoitus on mahdollistanut sen, että oikeusministeriö on voinut osoittaa ruuhkautuneimmille tuomioistuimille varoja määräaikaisen henkilökunnan palkkaamiseen. Tuomioistuimet ovat puolestaan voineet suunnata vaativiin ja laajoihin talousrikosasioihin voimavaroja tarkoituksenmukaisella tavalla. Laajoja talousrikosasioita on voitu ratkaista lähes yhtä paljon (904 v. 2014) kuin niitä on saapunut, joten nämä asiat eivät ole asiamääräkasvusta huolimatta ruuhkautuneet pahasti.

Ulosotolle osoitetulla lisärahoituksella on lisätty talousrikollisuuden torjuntaan ja harmaan talouden vastaiseen toimintaan keskittyvän erikoisperinnän henkilöstöresursseja 10 henkilötyövuodella. Lisäksi erikoisperinnän koulutukseen on panostettu. Lisämääräraha on tehostanut erikoisperinnän toimintaa entisestään. Euromääräiset tulokset ovat hyviä ja myös muilla mittareilla mitattuna erikoisperintä toteuttaa tehtäväänsä tuloksekkaasti. Tuloksellinen toiminta on vahvistanut erikoisperinnän asemaa osana viranomaistoimin aikaansaatua harmaan talouden toimintaa ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamista. Täytäntöönpanoviranomaisen tehokas toiminta on harmaan talouden toiminnan ydinaluetta.

2. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämisohjelmiin sisältyvien hankkeiden toimeenpano ja niiden vaikutusten arviointi

Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämisohjelmiin sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelmakauden päätyttyä. Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmien vaikutusten analysoimiseksi on kehitettävä menetelmiä, joilla vaikutuksia pystytään mahdollisimman luotettavasti seuraamaan.

Tuomioistuinten käsittelemien laajojen talousrikosasioiden määrää ja keskimääräistä käsittelyaikaa seurataan.

Ulosotossa erikoisperinnälle on määritelty omat tulostavoitteet ja mittarit ja niiden toteutumista seurataan ulosottolaitoksen seurannan yhteydessä.

5. Tietojenvaihtoa, tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan harmaan talouden torjunnassa

Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita

viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa.

Ulosoton rakenneuudistukseen yhdistetty tietojärjestelmäkehitystyö parantaa tietojärjestelmiä ja sitä kautta parannetaan myös harmaan talouden torjuntaa.

10. Törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventaminen

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi.

Valtioneuvosto on 19.1.2012 hyväksynyt periaatepäätöksen ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015”, johon sisältyy rangaistusasteikkojen tarkistamisen tarpeen selvittämistä ja valmistelemista koskeva tavoite (kohta 17). Oikeusministeriössä on valmisteilla asiaa koskeva selvitys.

11. Oikeushenkilön rangaistusvastuu

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

Oikeushenkilön rangaistusvastuun arviointia ei sisällytetty tavoitteena valtioneuvoston 19.1.2012 hyväksymään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan, koska oikeushenkilön rangaistusvastuun sääntelyssä ei ole havaittu merkittäviä ongelmia.

12. ”Ne bis in idem” -oikeusperiaatteen soveltaminen

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

Ne bis in idem on latinankielinen oikeusperiaate, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Eduskunta on

selkeyttänyt lainsäädäntöä 22.10.2013 hyväksytyllä lailla erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräillä siihen liittyvillä laeilla, jotka ovat tulleet voimaan 1.12.2013.

13. Törkeää kiskonnantapaista työsyrjintää koskevan säännöksen valmistelu

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

Työperäistä hyväksikäyttöä on käsitelty kattavasti oikeusministeriön ihmiskauppahankkeessa, jossa tarkasteltiin muun muassa kiskonnantapaisen työsyrjinnän ja ihmiskaupparikosten välistä rajanvetoa. Vuonna 2012 mietintönsä julkaissut työryhmä esitti täsmennyksiä ihmiskauppasäännöksiin, joiden tarkoituksena oli selventää rajanvetoa kiskonnantapaiseen työsyrjintään. Muutoksia valmistelleessa työryhmässä keskusteltiin tarpeesta säätää erillisestä törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä. Tätä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi, sillä törkeitä tapauksia tulisi arvioida lähtökohtaisesti ihmiskaupparikoksina. Näin myös käytännössä tapahtuu. Esiin nousi huoli siitä, että törkeän kiskonnantapaisen työsyrjinnän lisääminen rikoslakiin entisestään rikosten välisten rajanveto-ongelmien vuoksi vaikeuttaisi ihmiskauppasäännösten soveltamista. Hallituksen esitys lakimuutoksista annettiin vuonna 2014 (HE 103/2014 vp), eikä siihen sisältynyt säännösehdotusta kiskonnantapaisen työsyrjinnän törkeästä tekomuodosta.

14. Pimeää palkkaa koskevien rikosjuttujen asianmukainen käsittely turvaamalla voimavarat poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa

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

Pimeää palkkaa koskevat asiat käsitellään tuomioistuimissa kuten muutkin rikosasiat niin nopeasti kuin resurssitilanne mahdollistaa.

17. Ongelmakohdat liiketoimintakiellosta annetussa laissa ja sen soveltamiskäytännössä

Eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän välittömästi selvityksen siitä, minkälaisia ongelmakohtia liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy. Tämän jälkeen

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

Valtioneuvoston hyväksymään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan sisältyy liiketoimintakiellon tehostamista koskeva tavoite (kohta 19).

Liiketoimintakiellon tehostamisesta on valmisteltu arviomuistio. Hankkeen jatkovalmistelua harkitaan arviomuistion ja sitä koskevan lausuntopalautteen pohjalta.

18. Käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuus menettämisseuraamuksen tuomitsemisessa

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

Valtioneuvoston hyväksymään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan sisältyy rikoshyödyn tuomitsemisessa sovellettavaa käännetyn todistustaakan selvittämistä ja valmistelemista koskeva tavoite (kohta 18).

Rikoshyödyn menettämistä koskevan EU-direktiivin täytäntöönpanoa sekä käännetyn todistustaakan käyttöönoton selvittämistä varten asetettu oikeusministeriön työryhmä antoi 20.1.2015 mietintönsä (OMML 3/2015), jossa ehdotetaan myös käännetyn todistustaakan käyttöönottoa laajennetussa hyödyn menettämisessä. Hallituksen esitys valmistellaan työryhmän mietinnön ja lausuntopalautteen perusteella ja pyritään antamaan eduskunnalle keväällä 2016.

19. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentaminen aloilla, joilla harmaa talous on laajaa

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

Tätä kannanottoa toteuttaa eduskunnan 22.10.2013 hyväksymä laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta ja siihen liittyvät lait, jotka ovat tulleet voimaan 1.12.2013. Oikeusministeriön oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013 − 2015 todetaan keskipitkän aikavälin tavoitteena, että hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen edellytykset selvitetään.

21. Ylipitkien talousrikosprosessien lyhentäminen

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

Syyttäjälaitos on osoittanut 31 syyttäjähenkilötyövuoden panoksen harmaan talouden torjuntaan vuonna 2014. Keskimääräinen syyteharkinta-aika on niissä lyhentynyt noin kuukaudella. Tuomioistuinlaitoksessa on pyritty kiinnittämään huomioita tuomioistuimen oman käsittelyajan lisäksi myös asioiden kokonaiskäsittelyaikaan, eli ottamaan huomioon aiempien käsittelyvaiheiden mahdolliset viiveet asioiden käsittelyjärjestyksestä päätettäessä.

Vuoden 2014 alussa voimaan tullut esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö on tehostanut syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yhteistyötä, mikä edesauttaa talousrikosprosessien kokonaiskeston lyhentämistä. Vuoden 2015 alusta on tullut voimaan syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on tehostaa esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä kuitenkin turvaten epäillyn ja asianomistajan oikeudet. Prosessiekonomian kannalta suurin hyöty saadaan vakavissa talousrikoksissa.

22. Harmaan talouden torjunta hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa

Eduskunta edellyttää hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa nostavan harmaan talouden torjunnan nimenomaisesti esille sekä strategiatasolla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan ei sisälly erillisiä harmaan talouden hankkeita, joten valmisteltavana ovat ne vuonna 2015 päättyvään tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan sisältyvät hankkeet, joita ei ole vielä saatu päätökseen.

Kannanottokohtien tarpeellisuudesta ja ajankohtaisuudesta oikeusministeriö toteaa, että kannanottoja 11, 12, 13 ja 21 ei ole enää pidettävä tarpeellisina tai ajankohtaisina, sillä niitä koskevat toimet on saatettu loppuun.

Harmaan talouden torjunnan valmistelun nykytila, mahdolliset jatkotoimet ja kehittämistarpeet

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma päättyy vuoteen 2015. Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyy yleinen kirjaus harmaan talouden torjumisesta aktiivisesti, mutta kuten edellä on todettu, ohjelmaan ei sisälly erillisiä harmaan talouden hankkeita. Uuden harmaan talouden torjuntaohjelman valmistelua ei myöskään ole aloitettu valtioneuvostossa.

Useat oikeusministeriön toimialan EU-hankkeet tulevat kuitenkin tehostamaan myös talousrikollisuuden tutkintaa rajat ylittävissä tapauksissa taikka ennalta ehkäisemään väärinkäytöksiä esimerkiksi velallissuhteissa. Oikeusministeriö haluaa korostaa kyseisten hankkeiden edistämisen merkitystä sekä talousrikosten tutkinnan tehostumisen että talousrikollisuuden ennalta ehkäisyn kannalta:

- Neuvottelujen alla on EU:n direktiiviehdotus unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojasta eli käytännössä ns. unionipetoksista ja niihin liittyvistä rikoksista.

- Neuvoteltavana on Euroopan syyttäjän viraston perustaminen, jonka toimivaltaan kuuluisivat muun muassa edellä mainitut petosrikokset. Suomi ei ole tehnyt päätöstä, tuleeko se osallistumaan Euroopan syyttäjänviraston toimintaan.

- Täytäntöön pantavaksi tulee eurooppalainen tilivarojen turvaamismenettelyä koskevaa asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Asetuksella luodaan uusi ja itsenäinen eurooppalainen tilivarojen turvaamismenettely, jonka avulla velkoja voi estää velallista siirtämästä tai nostamasta varoja miltä tahansa EU:ssa sijaitsevalta pankkitililtä.

- EU:n maksukyvyttömyysasetuksen täytäntöönpano aiheuttaa tarpeen tarkistaa konkurssilakia, missä yhteydessä muun muassa helpotetaan tietojen saantia.

Vuonna 2015 päättyvän harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman osalta oikeusministeriö katsoo, että sen toimialan lainsäädäntöhankkeiden vaikuttavuutta voitaneen tarkemmin arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, kun säännösten soveltamisesta on saatu laajemmin kokemuksia. Loppuun saatettujen hankkeiden vaikuttavuuden arviointia ei näin ollen ole vielä tarkemmin tehty. Joidenkin hankkeiden osalta vaikutusten tarkempi arviointi on kuitenkin suunnitteilla. Esimerkiksi syyteneuvottelun osalta järjestelmän voimaantulon vaikutukset on tarkoitus arvioida Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa.

Harmaan talouden torjunnan resurssit

Vuosina 2012 - 2015 harmaan talouden torjunnan resurssit oikeusministeriön hallinnonalalla ovat olleet 5,2 milj. euroa jakautuen syyttäjälaitokselle (2,3 milj. euroa), tuomioistuinlaitokselle (1,6 milj. euroa) ja ulosottolaitokselle (1,3 milj. euroa). Julkisen talouden suunnitelmassa (vuosille 2016 - 2019) huhtikuussa 2015 päätettiin jatkaa lisäresursointia syyttäjälaitoksen osalta. Oikeusministeriö on ehdottanut lisäresurssien jatkon turvaamista myös tuomioistuinlaitokselle ja ulosottolaitokselle.

Oikeusministeriö on kuitenkin pitänyt erillisrahoitusta ongelmallisena tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta.

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita selvittänyt parlamentaarinen työryhmä totesi raportissaan (5.3.2015), että harmaan talouden torjunnan jatkuminen pysyvänä ja erillisenä rahoituksena on varmistettava. Hallitusohjelmassa sisäiseen turvallisuuteen osoitettiin 50 milj. euron lisärahoitus, josta oikeusministeriön hallinnonalan osuus on vähän yli kolmannes. Lisäys lähtökohtaisesti kompensoi aiempien säästöpäätösten vaikutuksen. Harmaan talouden torjuntaan ei erikseen osoitettu jatkorahoitusta.

Harmaan talouden torjunnalla on edistetty laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Lisäresurssilla on toteutettu muun muassa ulosoton erikoisperintä, jonka yhteenlaskettu tulos vuosina 2012 - 2014 oli 154 milj. euroa. Tuomioistuinten osalta lisärahoitus on mahdollistanut sen, että laajojen talousrikosasioiden käsittely ei ole juurikaan ruuhkautunut. Syyttäjälaitoksen osalta keskimääräistä syyteharkinta-aikaa on kaikissa talousrikoksissa pystytty lisärahoituksella jonkin verran lyhentämään, vaikkakin juttumäärä on kasvanut ja jutut vaikeutuneet. Talousrikossyyttäjien ratkaisemissa jutuissa aiheutetun vahingon tai rikoshyödyn määrä on joka vuosi noussut ollen vuonna 2014 132.712,135 euroa. Myös talousrikoksista haltuun saadun omaisuuden arvo on noussut ja oli vuonna 2014 47 miljoonaa euroa.

Syyttäjälaitoksessa on edelleen kehitetty syyttäjien työmenetelmiä esitutkintavaiheessa. Erityisesti syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotolla odotetaan olevan tulevaisuudessa positiivinen vaikutus talousrikosasioiden käsittelyaikoihin. Kaikille syyttäjille annetulla menettämisseuraamuksia koskevalla koulutuksella on tarkoitus tehostaa kaikkien talousrikosten käsittelyä sekä parantaa toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta.