

Janne Laukkanen & Leena Mäkipää

**LIIKETOIMINTAKIELLON
VALVONTAVELVOLLISUUDEN
LAAJENTAMINEN**

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN TIEDOTTEITA 45

2005

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULU

Espoo 2005

LIIKETOIMINTAKIELLON VALVONTAVELVOLLISUUDEN
LAAJENTAMINEN

Janne Laukkanen & Leena Mäkipää

ISSN 1455-8289

ISBN 951-815-105-9

Sisällys

1. Selvityksen lähtökohdat	3
1.1. Tausta	3
1.2. Selvityksen tavoitteet	5
1.3. Selvitystä varten toteutetut asiantuntijahaastattelut	6
1.4. Selvityksessä sovellettu tutkimusmetodi	7
2. Liiketoimintakiellon valvonta	10
2.1. Liiketoimintakiellon ja sen valvonnan taustaa	10
2.2. Poliisin nykyiset valvontakäytännöt	13
3. Viranomaisten valvonta-, ilmoitus- ja tietojenvaihto-oikeudet ja -velvollisuudet voimassa olevan lainsäädännön mukaan	17
3.1. Yleistä	17
3.2. Erityisesti verottajaa koskeva lainsäädäntö	22
3.3. Erityisesti ulosottoviranomaista koskeva lainsäädäntö	23
3.4. Erityisesti tullia koskeva lainsäädäntö	25
4. Liiketoimintakiello talousrikoskontrollin osana	26
4.1. Haastateltujen käsitykset talousrikoskontrollin merkityksestä ja edustamansa viranomaisen roolista talousrikollisuuden torjunnassa	26
4.2. Liiketoimintakiellon merkitys	27
4.3. Käsitykset kiellon valvonnan toimivuudesta	29
4.4. Liiketoimintakiellon rikkomiseen reagoiminen nykyisessä viranomaistoiminnassa	30
5. Haastateltujen käsityksiä liiketoimintakiellon valvonnan laajentamisen mahdollisuuksista	32
6. Valvontavelvollisuus, ilmoitusvelvollisuus, ilmoitusoikeus?	35
6.1. Suhtautuminen valvonta- ja ilmoitusvelvollisuuteen	35
6.2. Haastateltujen näkemykset valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä ongelmista ...	38
6.3. Suhtautuminen ilmoitusoikeuteen	39
7. Liiketoimintakiellon valvonnan tehostamisen edellytykset ja vaikutukset	41
8. Lainsäädännölliset ratkaisut – mihin mahdollinen uudistus kirjataan?	43
9. Johtopäätökset ja yhteenveto	44
Lähteet	50

1. Selvityksen lähtökohdat

1.1. Tausta

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikössä selvitettiin talvella 2005 liiketoimintakiellon valvonnan nykytilaa¹. Selvityksen taustalla olivat poliisin suorittamassa liiketoimintakiellon valvonnassa havaitut ongelmat. Poliisin valvontavastuu perustuu lakiin liiketoimintakiellosta². Erityisen ajankohtaiseksi talvella 2005 toteutetun selvityksen teki sisäasiainministeriön poliisiosaston syyskuussa 2004 antama määräys liiketoimintakiellon edellytysten tutkinnasta ja kiellon valvonnasta. Uudella määräyksellä haluttiin tehostaa ontuvia valvontakäytäntöjä³.

Tämä selvitys on jatkoa edellä mainitulle työlle. Tarkoituksena on kartoittaa liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentamisen mahdollisuuksia.

Sisäasiainministeriön asettama työryhmä ehdotti kesäkuussa 2004 jättämässään loppuraportissa ”Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen”, että liiketoimintakiellon valvontavelvollisuus tulisi ulottaa poliisin lisäksi myös muille viranomaisille. Ensisijaisina vaihtoehtoina mainittiin verohallinto, tulli- ja ulosottoviranomaiset sekä patentti- ja rekisteriviranomaiset, jotka toiminnassaan saavat tietoa liiketoimintakiellossa olevien taloudellisista toimista. Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan: ”Jos viranomainen virkatoimessaan havaitsee, että toimenpiteen kohde on määrätty liiketoimintakieltoon, viranomaisella olisi velvollisuus ilmoittaa poliisille epäilystä liiketoimintakiellon rikkomisesta”. Työryhmä ehdottaa selvitystä mahdollisuuksista antaa valvonta-/ilmoitusvelvollisille viranomaisille valvonnan toteuttamiseksi konekielisessä muodossa olevat tiedot liiketoimintakielto rekisteristä. Tarvittavat muutokset ehdotettiin säädettäväksi laissa liiketoimintakiellosta.⁴

Oikeusministeriössä kirjoitettiin kevätkesällä 2005 arviomuistiolounnos liiketoimintakiellon valvonnan uudistamisen mahdollisuuksista. Selvitystyön on tarkoitus jatkaa ministeriössä syksyllä 2005. Tämän selvityksen tarkoituksena on tarjota taustatietoja myös oikeusministeriön jatkovalmistelua varten.

Sisäasiainministeriön vuonna 2004 asettaman työryhmän esittämien liiketoimintakiellon valvonnan muutosten perusteluina ovat kieltojen määrän nopea kasvu viime vuosina ja poliisin rajalliset valvontaresurssit. Liiketoimintakiellon uskottavuuden edellytetään vaativan toimivaa ja tehokasta valvontaa:

”Liiketoimintakiellon uskottavan valvonnan toteuttaminen on perusedellytys koko järjestelmän toimivuudelle ja sille asetettujen kriminaalipoliittisten tavoitteiden toteutumiseksi. Yhteiskunnan näkökulmasta liiketoimintakiellon tehokas valvonta on selkeä keino yritysten yhdenvertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi.”⁵

¹ Laukkanen 2005.

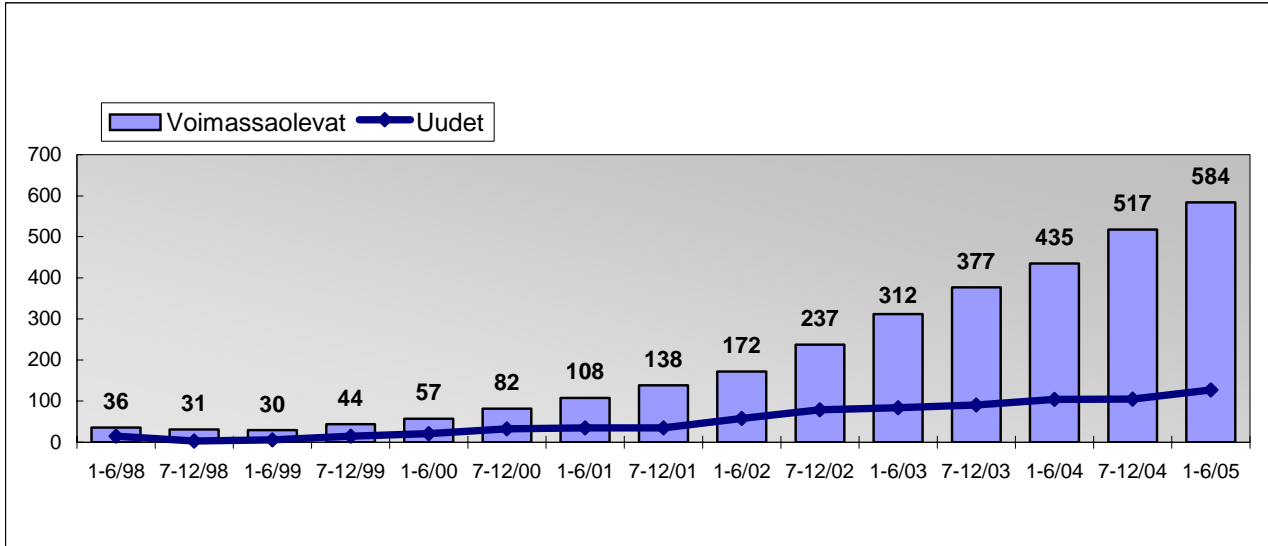
² Myöhemmin myös liiketoimintakielto laki.

³ SM-2004-01792/Ri-2, 2004.

⁴ Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen 2004, 34.

⁵ Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen 36/2004, 33.

Liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärän nopeasta suhteellisesta kasvusta kertoo seuraava pylväsdiagrammi:



Kuvio 1: Voimassaolevat liiketoimintakiellot puolivuositain 1998–2005. Lähde: Luottolista-lehti / Suomen Asiakastieto.

Poliisin tietoon tulleiden liiketoimintakiellon rikkomisten määrä on kuitenkin pysytellyt suhteellisen vähäisenä. Poliisin tutkinta- ja virka-apujärjestelmään (RIKI-tietokanta) vuosien 2000–2004 osalta tehdyn tarkastelun mukaan poliisin tietoon on tullut tarkastelujaksolla 46 liiketoimintakiellon rikkomistapausta. Pääasiallisesti kiellon rikkomiset ovat paljastuneet joko muun rikostutkinnan yhteydessä tai ulkopuolisten tekemien ilmoitusten avulla. Vain noin puolenkymmenen rikkomistapauksen voidaan luokitella tulleen poliisin tietoon puhtaasti poliisin omien valvontatoimenpiteiden tuloksena.⁶

Valvonnasta vastaavat poliisit pitävät syksyllä 2004 toteutetun haastattelututkimuksen mukaan nykyistä valvontaa monin tavoin puutteellisena. Heidän mukaansa liiketoimintakieltoon määrättyt ovat saaneet liian vähän julkista huomiota, minkä vuoksi kiellon pelotevaikutus on alhainen. Lisäksi kiellon rikkomisen todetaan olevan helppoa erityisesti erilaisten bulvaanijärjestelyiden avulla. Kiellon rikkomisen paljastaminen ja etenkin todistaminen koetaan erittäin vaikeaksi. Poliisit kertovat myös kiellon valvonnan kohdentuvan nykyisellään osin väärin: poliisin resurssit ohjautuvat osin ”pienrikollisten” tarkkailuun, samalla kun ammattimaisten talousrikollisten toimintaa ei kyetä paljastamaan. Pienten ”puuhastelijoiden” aktiivinen tarkkailu koetaan turhauttavaksi, mutta lähes paradoksaalisesti ammattimaisten talousrikollisten toiminta koetaan puolestaan samaan aikaan niin taitavaksi, etteivät poliisin keinovalikoimat riitä heidänkään paljastamiseen kiellonrikkomistapauksissa.⁷

⁶ Laukkanen 2005, 20.

⁷ Laukkanen 2005, 106–119.

Osa valvontaan vastuutetuista poliiseista kyseenalaistaa myös koko valvontatoiminnon perusluonteen: he osoittaisivat talousrikostutkinnan voimavarat mieluummin uusien rikosjuttujen paljastamiseen kuin ”vanhojen tapausten” valvontaan. Poliisityön toivotaan olevan ”toiminnallista” ja siten liiketoimintakiellon rikkomistapausten käsittelyn toivotaan jatkossa hoituvan osin siten, että poliisit saisivat entistä aktiivisemmin muilta viranomaisilta näyttöä kiellon mahdollisista rikkomisista ja poliisiviranomainen hoitaisivat sen jälkeen tapauksen varsinaisen rikostutkinnan. Poliisit pitävät liiketoimintakiellon rikkomisten paljastamisen kannalta erityisen keskeisinä viranomaisina verottajaa ja ulosottoa. Poliisin halua ”toiminnallisten” tehtävien pariin on kirjallisuudessa selitetty poliisikulttuurin luonteella ja perinteisillä käsityksillä ”oikeasta poliisityöstä”⁸. Tutkimuksen ja poliisityön kehittämisen näkökulmasta tällaiset käsitykset olisi toki voitava myös kyseenalaistaa uudentyyppisten työtehtävien myötä.

1.2. Selvityksen tavoitteet

Tämän selvityksen tavoitteena on kuvata liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentamisen mahdollisuuksia. Selvitys on tehty tiedostaen, että myös oikeusministeriössä kirjoitetaan kesän 2005 aikana edellä mainittua arviomuistiota liiketoimintakiellon valvontakäytäntöjen muuttamisen edellytyksistä. Kyseinen arviomuistio pohjustaa osaltaan oikeusministeriössä syksyllä 2005 käynnistyvää liiketoimintakiellon lain muuttamisen mahdollisuuksia pohtivaa lainvalmistelutyötä⁹. Tuon lainvalmistelutyön yhteydessä eri viranomaistoimijat esittävät viralliset näkemyksensä liiketoimintakiellon valvonnan uudistamisesta. Tämän selvityksen tavoitteena ei ole ollut kerätä yhteen näitä viranomaisten virallisia kannanottoja, koska on arvioitavissa, että viralliset kannat ovat osin vasta muotoutumassa oikeusministeriön vetämän prosessin myötä.

Selvityksen painopiste ei myöskään ole lainsäädännöllisten ratkaisujen arvioinnissa tai varsinaisessa ohjeistamisessa, vaikka myös niitä työssä sivutaan. Haastateltaviksi on valittu henkilöitä, joilla on asiantuntijaroolissaan näkemyksiä siitä, *miten valvontavelvollisuuden laajentamiseen eri viranomaisissa suhtaudutaan ja mitä mahdollinen valvontavelvollisuuden laajentaminen tarkoittaisi käytännön työtehtävien kannalta. Tarkoituksena on ollut myös löytää valvonnan tehostamiskeinoja ja havainnoida jo nykyisin olemassa olevia, mutta heikosti hyödynnettyjä valvonnan tapoja.*

Haastatteluita tulkitaan siten, että vaikka ne edustavat yksittäisten virkamiesten tai muiden haastateltujen osin henkilökohtaisiakin mielipiteitä, ne ovat myös kunkin henkilön omassa ammatitiliossa lausumia kannanottoja. Haastateltujen mielipiteitä käsitellään selvityksessä anonyymisti. Tämä osoittautui tärkeäksi muutamien ensimmäisten haastattelujen jälkeen. Haastatellut henkilöt olivat – luonnollisesti – huolissaan siitä, sekoitetaanko heidän käsityksensä heidän edustamiensa organisaatioiden virallisiin kannanottoihin. Anonymiteetti korostaa osaltaan sitä, että haastateltujen näkemykset ovat henkilösidonaisia, eivätkä siten välttämättä edusta kaikilta osin haastatellun henkilön työnantajan virallisia kantoja. Toisaalta kaikki haastateltavat työskentelevät organisaatioissaan asiantuntijatehtävissä ja heidän tapansa käsitellä liiketoimintakieltokysymystä on sidoksissa

⁸ Korander 2004, 4–24.

⁹ Liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden valvonta, arviomuistioluonnos 2005.

haastatellun edustamaan viiteorganisaatioon. Tässä mielessä haastateltavat edustavat selvityksessä työnantajaansa eivätkä siten esiinny mielipiteineen yksityishenkilöinä¹⁰.

Anonymiteetin vuoksi selvitystekstissä viitataan haastateltuihin henkilöihin vain heidän edustamiensa organisaatioiden kautta. Esimerkiksi suorien lainausten yhteydessä näkemyksen esittäjään viitataan vain siten, että lainauksen perässä olevissa suluissa kerrotaan haastatellun edustama organisaatio¹¹. Koska joistakin yhteisöistä on useampia haastateltavia, suorien viittausten perässä on myös järjestysnumero erottamassa samaa tahoja edustavat henkilöt toisistaan (esim. verottaja 1, yrittäjä 1, ulosotto 3).

1.3. Selvitystä varten toteutetut asiantuntijahaastattelut

Selvitystä varten haastatelimme 19 asiantuntijaa eri viranomaisista ja muista yhteisöistä. Haastattelut toteutettiin pääasiallisesti joko käynti- tai puhelinhaastatteluina. Yksi haastateltava lähetti vastauksensa sähköpostitse. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa (VIRKE) työskenteleville henkilöille tehdyt haastattelut olivat luoteeltaan lähinnä selvityksen lähtökohtia selventäviä taustakeskusteluja, ja toisaalta näiden keskustelujen ensisijaisena tarkoituksena oli kerätä ehdotuksia sopivista haastateltavista tahoista.

Seuraavassa on lueteltu, mitä viranomaisia ja muita yhteisöjä haastatellut henkilöt edustavat. Suluissa oleva luku kertoo henkilömäärän, joka kyseisestä organisaatiosta haastateltiin.

- VIRKE, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti [2]
- Verottaja (Verohallitus, verovirastot) [5]
- Tulli (Tullihallitus, tullipiirit) [4]
- Kihlakuntien ulosottovirastot [4]
- Patentti- ja rekisterihallitus [1]
- Yrittäjäjärjestöt (Keskuskauppakamari, Suomen Yrittäjät) [2]
- Tilintarkastusalan yrittäjä [1]

Verottajan, tullin ja ulosoton osalta haastateltiin henkilöitä sekä pääkaupunkiseudulta että eri puolilta Suomea. Tavoitteena oli näin ollen tarkastella myös sitä, eroavatko näkemykset liiketoimintakiellon valvonnasta pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä. Koska haastateltujen lukumäärä on näin pieni, huomiot olisivat voineet tältäkin osin olla vain suuntaa-antavia ja haastatteluiden edetessä tällaisen jaon tekeminen haastateltujen näkemysten välillä ei osoittautunut edes mahdolliseksi. Tosin sanoen näkemykset ruuhka-Suomen ja muun maan välillä eivät sanottavasti eronneet toisistaan.

Patentti- ja rekisterihallituksesta, Keskuskauppakamarista ja Suomen Yrittäjistä haastateltiin kustakin vain yhtä henkilöä. Tilintarkastusalan yrittäjä valikoitui siten, että hän on luennoissaan ja kirjoituksissaan puuttunut usein talousrikollisuuden kontrolliin liittyviin kysymyksiin. Toisaalta

¹⁰ Ymmärrettävästi tässä sanottu ei kaikin osin päde yhteen yrittäjähaastatteluun, jonka taustalla ei ole muiden kaltaista työnantajaviitekehystä.

¹¹ ”Verottaja”, ”ulosotto”, ”tulli”, ”PRH” (Patentti- ja rekisterihallitus), ”yrittäjäjärjestö”, ”yrittäjä”.

hänellä on toimialansa vuoksi kosketuspintaa talousrikostorjunnan kysymyksiin. Haastateltu yrittäjä ei siis pyri selvityksessä edustamaan ”tyypillistä tilintarkastusalan yrittäjää”, vaan on pikemminkin talousrikollisuuden kysymyksiin poikkeuksellisen hyvin perehtynyt henkilö.

Jotta lukija saisi oikean käsityksen haastateltujen ammattipositioista, on syytä mainita esimerkiksi nimittämättä heidän ammattinimikkeitään. Tyypillisesti haastateltavat olivat nimikkeiltään ylitar- kastajia, tulliylitarkastajia, kihlakunnanvoutteja tai osaston/yksikön johtajia.

1.4. Selvityksessä sovellettu tutkimusmetodi

Selvitystä varten haastateltujen henkilöiden valikoitumisen tapahtui niin sanottua lumipallo-otantaa (snowball sampling) soveltaen. Yleensä haastattelututkimuksissa tutkijat lähtökohtaisesti valitsevat sopivat henkilöt haastateltavikseen. Lumipallo-otannassa haastateltavat valikoituvat kuitenkin osit- tain toisin kuin perinteisessä mallissa: tutkija etsii ensin muutamia niin sanottuja informantteja, avainhenkilöitä, joilla voi ajatella olevan erityistä tietämystä tutkimuskohteesta. Tutkija haastattelee ensivaiheessa näitä avainhenkilöitä ja pyytää heitä sitten nimeämään uusia haastateltavia, joilla voi- si olla samankaltaisia, sivuavia tai vastakkaisia näkemyksiä tutkimuskohteesta. Toisin sanoen lumi- pallo-otannassa ensimmäinen asiantuntijahaastattelu johtaa tutkijan seuraavan haastateltavan luok- se. Seuraavia haastateltavia voidaan taas pyytää nimeämään uusia henkilöitä tutkimusotokseen. Tätä ”lumisotaa” voidaan jatkaa niin kauan, kunnes uusia nimiä ei enää ilmaannu. Käytännössä tutki- musten tavoitteet, aikataulut ja resurssit rajaavat kuitenkin osaltaan haastateltavien joukkoa. Lopulta tutkija voi vain toivoa, että hän on saanut haastateltua ne henkilöt, jotka ovat keskeisimpiä tutki- musongelman ratkaisemiseksi.¹²

Menetelmän etuna on, että erityistä asiantuntemusta vaativissa haastatteluissa kysymykset on- nistutaan osoittamaan sellaisille henkilöille, joilla on todellista tietämystä aiheesta. Eri tavoin toteu- tetuilla ja rajatuilla satunnaisotannoilla ei aina pystytä löytämään mielekästä haastateltavien joukkoa vastaamaan erityistä asiantuntemusta vaativiin kysymyksiin. Lumipallo-otanta ei toki ole ongelma- ton, sillä haastateltavat voivat suositella vain henkilöitä, jotka ovat heidän kanssaan samaa mieltä. Tämän laajuudessa selvityksessä menetelmää voi kuitenkin pitää toimivana ja riittävänä. Menetel- män avulla laajoista organisaatioista löytyi haastateltaviksi henkilöitä, joilla on näkemyksiä nimen- omaan liiketoimintakieltoon ja sen valvontaan liittyen. Liiketoimintakielto on useiden organisaati- oiden näkökulmasta niin marginaalinen ilmiö, että mielekkäiden haastateltavien löytäminen olisi ollut työlästä pelkällä satunnaisotannalla. Tietämys liiketoimintakiellosta ja mahdollisesta valvon- nasta on keskittynyt isossa hallintokoneistossa vain tietyille viranhaltijoille.

Selvityksen alkuvaiheessa sopivia haastateltavia etsittiin Viranomaisyhteistyön kehittämispro- jektin (VIRKE) asiantuntijoiden avulla. Lähtökohtana oli löytää valvontavelvollisuuden laajentami- seen sekä myönteisesti että kielteisesti suhtautuvia henkilöitä. Tämä tuotiin esille myös VIRKE:n ”ensivaiheen informantteina” toimineille henkilöille, kun heiltä tiedusteltiin ”sopivia” haastatelta- via. VIRKE:n edustajien lisäksi haastateltavia etsittiin myös varsinaisten viranomaisahaastattelujen yhteydessä. Haastateltavien enemmistö löytyi kuitenkin jo alkuvaiheessa VIRKE:stä saatujen ehdo-

¹² Hirsjärvi & Hurme 2004, 59–60.

tusten pohjalta. Toisaalta ensivaiheessa haastatelluiksi ajatellut viranhaltijat ohjasivat useaan otteeseen haastattelijat jonkun toisen, ”asiaan paremmin perehtyneen” virkamiehen pakeille.

Lumipallo-otannalla kerääntynyttä joukkoa jouduttiin tutkimuksessa rajaamaan myös osin resurssi- ja aikataulusyistä. Toisaalta tutkimushaastatteluiden voidaan sanoa saavuttaneen myös niin sanotun *saturaatiopisteensä*¹³. Ei siis ole syytä uskoa, että uudet haastattelut olisivat olennaisella tavalla muuttaneet sitä kokonaiskuvaa, minkä tehdyt haastattelut antavat suhtautumisesta liiketoimintakiellon valvonnan laajentamiseen.

¹³ Saturaatiopisteestä kirjoittavat mm. Hirsjärvi & Hurme 2004, 60.

Haastattelut toteutettiin keskustelunomaisesti noudatellen etukäteen mietittyä löyhää teemarunkoa¹⁴. Ydinkysymykset olivat:

- 1. Mitä mieltä haastatellut ovat liiketoimintakiellon merkityksestä ja tehokkuudesta tällä hetkellä?**
- 2. Miten haastatellut suhtautuvat ajatukseen liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentamisesta myös heidän tehtäväkseen?**
- 3. Laajennetun valvontavastuun edellytykset ja vaikutukset?**

Selvitystä varten tehdyt haastattelut nauhoitettiin¹⁵. Haastattelujen analysoimiseksi nauhat kuunneltiin ja kirjoitettiin puhtaaksi keskeiseltä sisällöltään. Haastattelunauhojen käsittelyn ja ensimmäisen kirjoitusvaiheen jälkeen selvitysluonnos lähetettiin haastateltaville luettavaksi. Näin haastateltaville tarjoutui mahdollisuus tarkistaa selvityksessä esitettyjen tulkintojen oikeellisuus.

¹⁴ Haastatteluiden perusrunko liitteenä. Liite 1.

¹⁵ Yksi haastatelluksi ajateltu henkilö lähetti vastauksensa sähköpostitse. Vastaukset perustuivat kysymyksiin, jotka oli esitetty haastatteluajankohdan sopimiseksi lähetetyssä sähköpostiviestissä. Samoin yhtä haastatteluista ei nauhoitettu, koska haastattelu toteutettiin meluisassa paikassa ja haastattelijan oli kätevämpää luottaa vain omiin muistiinpanoihinsa.

2. Liiketoimintakiellon valvonta

2.1. Liiketoimintakiellon ja sen valvonnan taustaa

Tämä alaluku mukailee pitkälti keväällä 2005 Poliisiammattikorkeakoulussa valmistunutta selvitystä poliisin toteuttamasta liiketoimintakiellon valvonnasta¹⁶. Liiketoimintakiellon taustan ja poliisin toteuttaman valvonnan pääpiirteiden esittämistä voi pitää perusteltuna myös tässä yhteydessä, jotta lukija saa kattavan käsityksen liiketoimintakiellon valvonnan nykykäytännöistä, vaikkei olisikaan niihin aiemmin tutustunut.

Liiketoimintakielto on yleistä elinkeinovapautta rajoittava toimenpide, joka tuli voimaan 1.1.1986 lailla liiketoimintakiellosta¹⁷. Periaatteellisesti kielto on voimakas seuraamus, sillä se puuttuu kansalaisen elinkeinovapauteen, joka on kirjattu perustuslakiin. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella kansalaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa haluamallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Liiketoimintakieltolaki ilmensi osaltaan maassamme 1980-luvulla virinnyttä kiinnostusta talousrikollisuuden torjuntaan. Ongelmana pidettiin yrittäjiä, jotka harjoittivat yritystoimintaa yksinomaan keinottelumielessä ilman liiketaloudellisia kannattavuustavoitteita¹⁸. Alkuperäisen liiketoimintakieltolain keskeisenä tavoitteena oli erityisesti estää konkurssikeinottelua. Taustalla olivat kokemukset, joiden mukaan konkurssiin ajautuneet yrittäjät jatkoivat toimintaansa uusien yritysten muodossa pääasiallisen tavoitteen ollessa taloudellisen edun saavuttaminen omistajille ja yrityksen johdossa toimiville henkilöille – liiketaloudellisen kannattavuuden asemasta.¹⁹

”Liiketoimintakielto olisi ennen kaikkea tarkoitettu määrättäväksi henkilöille, jotka ovat räikeästi ja suunnitelmallisesti käyttäneet elinkeinovapautta hyväkseen hankkiakseen itselleen rikollisilla ja muilla vilpillisillä keinoilla henkilökohtaista taloudellista etua tai joiden menettely osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta elinkeinon harjoittamista koskevista säännöksistä taikka jotka ovat rikollisella menettelyllä aiheuttaneet yksityisille velkojille, kilpailijoille, työntekijöille, sopimuskumppaneille ja muille henkilöille huomattavaa vahinkoa.”²⁰

Liiketoimintakiellon oikeudellisesta luonteesta on käyty keskustelua, jossa on otettu kantaa siihen, onko kielto tyypiltään rikosoikeudellinen rangaistus vai elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide. Toisaalta kirjallisuudessa on pohdittu, onko jaottelu rangaistuksiin ja turvaamistoimenpiteisiin yleisestikään ottaen johdonmukainen²¹. Esimerkiksi Erkki Havansin mukaan liiketoimintakieltoa ei voida pitää rikosoikeudellisena seuraamuksena, vaikka niinkin voisi päätellä sen syyttäjälaitteisuudesta ja rikosprosessityyppisestä määräämismenettelystä. Havansin mukaan liiketoimintakielto on elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide, jolla estetään vahingolliseksi havaitun liiketoiminnan jatkaminen²². Liiketoimintakieltoa käsitelleen hallituksen esityksen 29/1985 mukaan

¹⁶ Laukkanen 2005, 27–34.

¹⁷ Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985.

¹⁸ HE 29/1985, 3.

¹⁹ Lappi-Seppälä 2002, 519.

²⁰ HE 29/1985.

²¹ Anttila & Törnudd 1983, 146.

²² Havansi 1991, 149.

kielto on luonteeltaan elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on estää sopimattoman liiketoiminnan aiheuttamat vahingot velkojille. Hallituksen esityksen mukaan kieltoa on pidettävä siten *yleisen edun edellyttämänä* toimenpiteenä.²³

Liiketoimintakieltolain 1 §:ssä säädöksen tarkoitus tiivistetään seuraavasti:

”Sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi voidaan määrätä liiketoimintakielto siten kuin tässä laissa säädetään.”²⁴

Liiketoimintakiellon tarkoituksena on estää kieltoon määrättyä toimimasta tietyissä vastuullisissa tehtävissä tai asemissa elinkeinotoiminnassa ja jatkamasta näin vahingon aiheuttamista muille elinkeinoelämän toimijoille. Hallinnollisen turvaamistoimenpiteen luonnetta korostaa sekin, että laki liiketoimintakiellosta sallii myös kiellon *kumoamisen* tietyin ehdoin²⁵. Liiketoimintakieltolain muutosta käsitelleessä hallituksen esityksessä vuonna 1996 korostettiin kiellon luonnetta elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimenpiteenä toteamalla: ”vaikka kiellon määräämiseen johtaakin useimmiten rikollinen toiminta, kieltoa ei voida pitää rikosoikeudellisena seuraamuksena”²⁶.

Liiketoimintakiellolla on kuitenkin rikosoikeudelliselle rangaistusjärjestelmälle tyypillisiä piirteitä: käytännössä liiketoimintakielto näyttää seuranneen miltei aina rikollisesta toiminnasta. Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu, että kielto on määrätty usein joko rikosoikeudenkäynnin yhteydessä tai jo tuomittujen rikosten nojalla.²⁷

Liiketoimintakieltolain ensimmäisen kymmenen vuoden aikana sen suurimpana ongelmana pidettiin puutteellista valvontaa. Valvonnan ongelmallisuudesta on siten puhuttu lähes koko sen ajan, kun kielto on ollut lainsäädännössä. Lain alkuaikoina merkittävänä puutteena pidettiin myös lainsäädäntöön kirjattua yrityksen konkurssiedellytystä, jonka vuoksi yrittäjä voitiin määrätä liiketoimintakieltoon vasta yrityksen konkurssin jälkeen.²⁸ Kritiikkiä seurasivat lainsäädäntömuutokset vuonna 1998. Oleellisimpia muutoksia olivat juuri konkurssin poistaminen liiketoimintakiellon edellytyksistä ja kiellon valvonnan vastuuttaminen poliisin tehtäväksi. Lainsäädäntömuutosta edeltäneessä hallituksen esityksessä valvonnan tehostamisen tarvetta perusteltiin seuraavasti:

”Yleinen käsitys on, että kiinnijoutumisriski on vähäinen ja että kieltoa voidaan helposti kiertää välikäsiä käyttämällä, vaikka tämä onkin rangaistavaa.”²⁹

Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä myös liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa muutettiin: liiketoimintakieltotapausten ilmitulon edistämiseksi poliisin on lain mukaan tutkittava aina

²³ HE 29/1985, 13.

²⁴ Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985, 1 §. Kursivointi kirjoittajalta.

²⁵ Tala & Jaakkola & Tuokila 1995, 109. Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985, 15 §: ”Liiketoimintakiellon kumoaminen. Tuomioistuimien voi liiketoimintakieltoon määrätyn hakemuksesta ja syyttäjää kuultuaan kumota kiellon kokonaan tai osittain, jos kiellon kumoaminen on perusteltua muuttuneiden olosuhteiden tai muun erityisen syyn takia.”

²⁶ HE 198/1996, 12.

²⁷ Tala & Jaakkola & Tuokila 1995, 109. Laukkanen 2005, 22–25.

²⁸ HE 198/1996, 6. Muiksi epäkohdiksi hallituksen esityksessä 198/1996 listattiin muun muassa lain tulkinnanvaraisuus, liiallinen sidonnaisuus konkurssivaatimukseen, vireillepanoajan riittämättömyys ja syyttäjän tiedonsaantia. Viimeksi mainittu kytkeytyy suoraan myös valvonnan vaikeuksiin, sillä valvontavastuu painottui alkuperäisen lain perusteella syyttäjille.

²⁹ HE 198/1996, 7.

kiellon määräämisen edellytykset, jos lain henkilöpiiriin kuuluva henkilö on epäiltynä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä³⁰.

Ennen vuonna 1998 tehtyä lakimuutosta valvonta toteutui lähinnä kahdella tavalla: poliisi ja syyttäjä saivat tietoa liiketoimintakiellon rikkomisesta tavallisen esitutinnan tai sitä seuranneen syyteharkinnan yhteydessä. Tämän lisäksi yksityiset kansalaiset ilmoittivat poliisille epäilemistään kiellonrikkomistapauksista.

Valvontatehtävää varten ei haluttu perustaa uutta viranomaista, vaan valvonnan uskottiin hoiduvan poliisin virkатыönä. Tarpeellisten menetelmien ja resurssien lisäksi poliisiorganisaation hoidettavan valvonnan tarkoituksenmukaisuutta perusteltiin sen paikallisuudella.³¹ Toisaalla esityksessä nostettiin osittain "kädet pystyyn" valvonnan tehostamisen suhteen toteamalla, ettei ollut mahdollista luoda "kohtuullisin kustannuksin" sellaista järjestelmää, jolla voidaan "tehokkaasti" estää kiellon määrättyjä harjoittamasta laitonta liiketoimintaa³². Poliisiorganisaation paikallisyksiköillä oli kuitenkin hallituksen esityksen mukaan paikallisina toimijoina mahdollisuus valvoa oman alueensa liiketoimintakieltoon tuomittuja. Esityksen mukaan oli pidettävä riittävänä, että näin kiinnijoutumisriski olisi "todellinen". Esityksen mukaan oli "luontevaa", että valvonta kuuluisi poliisille, koska sen olisi ryhdyttävä tutkintatoimiin kiellon rikkomisen havaitsemisen jälkeen.³³ Poliisin valvontavastuu kirjattiin siten uudistettuun lakiin liiketoimintakiellosta³⁴. Valvonnan tarkempi järjestely jätettiin lainvalmistelussa poliisihallinnon sisäisten määräysten varaan³⁵. Muille viranomaisille ei uudistuksen myötä osoitettu liiketoimintakieltoon liittyvää valvontavelvollisuutta.

Lakiuudistusta käsitelleessä hallituksen esityksessä otaksuttiin, että uudistusten vuoksi liiketoimintakieltoasioiden määrä kasvaa ja että tämä tulisi aiheuttamaan lisätyötä syyttäjille ja tuomioistuimille. Esityksessä pidettiin kuitenkin ilmeisenä, että suurin osa tapauksista tulee tutkittavaksi muutenkin tutkinnassa olevien rikosasioiden yhteydessä, jolloin työmäärän lisäyksen ei uskottu olevan huomattava. Valvonnan ja edellytysten entistä aktiivisemmän tutkinnan uumoiltiin lisäävän poliisin työtä, mutta työmäärän ei uskottu kasvavan merkittävästi. Lakimuutoksen ei siten ajateltu vaativan organisatorisia muutoksia tai henkilöstön lisäämistä. Käsitystä perusteltiin tuolloin liiketoimintakieltojen vähäisellä määrällä. Lainsäädäntömuutoksen aikoihin voimassaolevia liiketoimintakieltoja oli noin neljäkymmentä.³⁶ Eduskunnan lakivaliokunnan käsittelyssä tartuttiin kuitenkin tähän hallituksen esityksen olettamaan ja pidettiin sitä epärealistisena. Lakivaliokunta

³⁰ Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta 1220/1997, 19a §.

³¹ HE 198/1996, 10.

³² HE 198/1996, 9. Sitaatit ovat suoria lainauksia hallituksen esityksestä.

³³ HE 198/1996, 9–10. Sitaatit ovat suoria lainauksia hallituksen esityksestä.

³⁴ Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta 21 a §:

"Kiellon noudattamista valvoo poliisi. Valvonnasta on voimassa, mitä poliisilaissa (439/1995) säädetään poliisitutkinnasta. Liiketoimintakieltoon määrätyn asema poliisitutkinnassa määräytyy poliisilain 38 §:n 2 momentin mukaisesti. Kun liiketoimintakielto on tullut voimaan, on poliisin laadittava selvitys siitä, mitä liiketoimintaa määrätty on harjoittanut ennen kiellon määräämistä ja mihin toimenpiteisiin tämä on ryhtynyt kiellon johdosta. Liiketoimintakieltoon määrätty on velvollinen antamaan selvitystä varten tarpeelliset tiedot. Hänen on kiellon voimassaoloaikana toimitettava poliisille tämän kehotuksesta selvitys toimeentulostaan ja tiedot työpaikastaan".

³⁵ HE 198/1996, 28.

³⁶ HE 198/1996, 11.

otaksui työmäärän lisääntyvän niin, että viranomaisten riittävien toimintaedellytysten turvaamista pidettiin keskeisenä tästä lisätehtävästä suoriutumisen kannalta.³⁷ Lisäksi vuonna 1996 annetussa ensimmäisessä hallituksen talousrikollisuuden torjuntaohjelmassa kiinnitettiin huomiota talousrikollisuuden torjuntatyöhön osallistuvien viranomaisten tutkinta- ja valvontaedellytysten parantamiseen ja luvattiin vahvistaa valvontaan kohdistettavia viranomaisresursseja. Liiketoimintakiellon käytön ja toimivuuden tehostaminen kuului ohjelmassa lueteltuihin talousrikollisuuden torjuntakeinoihin.³⁸ Liiketoimintakiellon valvojien työkokouksessa helmikuussa 2005 kiinnitettiin huomiota siihen, ettei vuoden 1996 hallituksen esityksessä ollut lainkaan osattu ennakoida kieltojen määrän huomattavaa kasvua: esityksen antamisen jälkeen voimassa olevien kieltojen määrä on yli kymmenkertaistunut 40:stä lähes 550:een³⁹.

Sisäasiainministeriön asettaman työryhmän kesällä 2004 julkaiseman raportin mukaan poliisin valvontavelvollisuutta toteutetaan lähinnä liiketoimintakieltoon määrättyjä henkilöitä puhutteleamalla, tiedustelutoiminnan kautta ja hallinnollisten rekisterien seuraamisen avulla.⁴⁰ Liiketoimintakieltoihin lisäksi nykyistä kiellon valvontaa ohjaa erityisesti sisäasiainministeriön syyskuun alussa 2004 antama määräys liiketoimintakiellon tutkinnasta ja valvonnasta⁴¹. Ministeriön tuoreimman määräyksen kirjoittamisen taustalla oli tyytymättömyys valvonnan vallitsevaan tilaan. Ministeriön ohjeistusta edelsi selvitysmies Pasi Hyvätin keväällä 2004 tekemä kartoitus liiketoimintakiellon edellytysten tutkinnasta ja kieltoon määrättyjen valvonnasta eri puolilla Suomea.⁴² Myös Minna Immosen keväällä 2004 toteuttama laaja haastattelukierros kihlakuntien poliisilaitoksille osoitti, että liiketoimintakiellon valvontaa toteutettiin kihlakunnissa epäyhtenäisin tavoin ja valvontakäytäntöjen yhtenäistäminen ja vakiinnuttaminen olisi tarpeellista. Joissakin kihlakunnissa valvontakokemusta oli hyvin vähän ja siten valvontaa ei mielletty edes osaksi talousrikostutkintaa. Osa Immosen haastattelemissa henkilöistä piti kieltoa lain kuolleen kirjaimena ja totesi realististen valvontamahdollisuuksien puuttuvan.⁴³

2.2. Poliisin nykyiset valvontakäytännöt

Liiketoimintakieltojen valvontaa hoitavat sisäministeriön syksyllä 2004 antaman määräyksen mukaan pääasiallisesti alueelliset tai maakunnalliset talousrikostutkintayksiköt⁴⁴. Talousrikosyksiköiden toiminta kattaa usean kihlakunnan alueen. Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Oulun ja Lapin läänien alueelliset yksiköt on muodostettu yksinomaan paikallispoliisin henkilöstöstä. Itä-Suomen läänissä alueellinen tutkinta on järjestetty paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin yhteistoimintana. Maakunnalliset / alueelliset talousrikostutkintayksiköt toimivat seuraavien kihlakuntien poliisilai-

³⁷ LaVM 15/1997, 3.

³⁸ Hallituksen periaatepäätös toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. 1.2.1996.

³⁹ Liiketoimintakiellon valvojien ja heidän esimiestensä työkokous, Turku – Tukholma – Turku -risteily, 10. – 11.2.2005, M/S Amorella. Selvitysmies Pasi Hyvätin puheenvuoro.

⁴⁰ Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen 2004, 33. Valvonnan nykytilasta kerromme tarkemmin osiossa 4.3.

⁴¹ SM-2004-01792/Ri-2.

⁴² Rinne 2004, Hyvätti 2004.

⁴³ Immonen 2004, 22.

⁴⁴ SM-2004-01792/Ri-2.

toksilla: Helsinki, Espoo, Vantaa, Kouvola, Hämeenlinna, Lahti, Turku, Pori, Tampere, Jyväskylä, Kokkola, Seinäjoki, Kuopio, Oulu, Rovaniemi ja Vaasa.⁴⁵ Itä-Suomen läänissä talousrikosyksikön pääpaikka on Kuopiossa, mutta alueellista talousrikostutkintaa on hajautettu myös Joensuuhun ja Mikkeliin. Mikkelissä liiketoimintakiellon valvonta on organisatorisesti sijoitettu keskusrikospoliisin Mikkelin paikallisyksikköön.

Vuoden 1998 lainsäädäntöuudistuksen jälkeen liiketoimintakiellon tutkintaa ja valvontaa on ohjeistettu sisäasiainministeriön määräyksellä kaksi kertaa. Ensimmäinen määräys annettiin 21.6.1999 ja se oli voimassa kesäkuun loppuun vuonna 2004. Syyskuun alussa 2004 voimaan tuli uusi liiketoimintakiellon tutkintaa ja valvontaa käsittelevä ohjeistus. Määräys on annettu ajanjaksolle 1.9.2004–31.8.2009. Uusi määräys velvoittaa liiketoimintakiellon valvonnan ensisijaisesti poliisin alueellisille talousrikostutkintaryhmille, ”ellei poliisin yksiköiden kesken ole muusta järjestelystä sovittu”. Valvontavastuussa on se ryhmä, jonka alueella liiketoimintakieltoon määrätty henkilö asuu tai jossa hän pysyvästi oleskelee.⁴⁶ Aiemman määräyksen mukaan liiketoimintakiellon valvonnasta vastasi ”liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön asuin- tai pysyvän oleskelupaikkakunnan poliisi, ellei poliisin yksiköiden kesken ole muusta järjestelystä sovittu”⁴⁷. Jokaisessa nykyisessä valvontaa suorittavassa yksikössä on liiketoimintakiellon valvontaan erikseen vastuutetut henkilöt⁴⁸. Seuraavan sivun kaavioon on listattu liiketoimintakieltoa valvovien talousrikostutkintayksiköiden⁴⁹ kotipaikat ja niiden vastuulla olevat valvonta-alueet.

⁴⁵ Talousrikostutkinnan tila 2004, 43.

⁴⁶ SM-2004-01792/Ri-2.

⁴⁷ SM-1999-284/Tu-413.

⁴⁸ Liiketoimintakiellon valvonnasta vastaavat poliisipiirit, tutkinnanjohtajat ja tutkijat 2005.

⁴⁹ Käytämme tässä yhteydessä kaikista yksiköistä nimitystä ”talousrikostutkintayksikkö”, vaikka yksiköiden tarkoissa nimissä on kirjavuutta. Yksikön nimen saamasta muodosta huolimatta luetellut yksiköt hoitavat kuitenkin talousrikostutkintaa.

Taulukko 1: Liiketoimintakiellon alueellinen valvonta.

Kihlakunnan poliisilaitos, josta käsin valvonta tapahtuu	Alue, jolla valvonta tapahtuu (kihlakunnat, N=90)
Espoo	Länsi-Uusimaa (Espoo, Hyvinkää, Lohja, Raasepori, Vihti)
Helsinki	Helsinki
Hämeenlinna	Kanta-Häme (Hämeenlinna, Forssa, Riihimäki)
Joensuu	Pohjois-Karjala (Joensuu, Ilomantsi, Kitee, Lieksa)
Jyväskylä	Keski-Suomi (Jyväskylä, Jämsä, Saarijärvi, Äänekoski, Keuruu)
Kokkola	Keski-Pohjanmaa (Kokkola, Kaustinen, Pietarsaari)
Kouvola	Kaakkois-Suomi (Kouvola, Hamina, Kotka, Lappeenranta, Imatra)
Kuopio	Pohjois-Savo (Kuopion seutu, Ylä-Savo, Koillis-Savo, Sisä-Savo, Varkauden seutu)
Lahti	Päijät-Häme (Lahti, Heinola)
Mikkeli (KRP:n alueellinen yksikkö)	Etelä-Savo (Mikkeli, Juva, Pieksämäki, Savonlinna)
Oulu	Oulun lääni (Oulu, Kuhmo, Kajaani, Raahe, Pudasjärvi, Liminka, Ylivieska, Suomussalmi, Kuusamo, Haukipudas, Haapajärvi)
Pori	Satakunta (Pori, Kankaanpää, Kokemäki, Rauma, Vammala)
Rovaniemi	Lapin lääni (Rovaniemi, Käsivarsi, Kemi, Tornio, Kittilä, Ranua-Posio, Inari-Utsjoki, Sodankylä, Koillis-Lappi, Torniolaakso)
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa (Seinäjoki, Alavus, Kauhajoki, Lapua)
Tampere	Pirkanmaa (Tampere, Nokia, Kangasala, Ikaalinen, Valkeakoski, Mänttä)
Turku	Varsinais-Suomi (Turku, Turunmaa, Vakka-Suomi, Salo, Raisio, Loimaa, Kaarina)
Vaasa	Pohjanmaa (Vaasa, Kyrönmaa, Närpiö, Mustasaari)
Vantaa	Itä-Uusimaa (Vantaa, Keski-Uusimaa, Porvoo, Loviisa, Orimattila)

Poliisissa syksyllä 2004 toteutetun kyselytutkimuksen mukaan talousrikostutkintayksiköissä valvontaan vastuutetut poliisit pitävät pääosin onnistuneina tämän hetkisiä valvonnan teknisiä järjestelyjä (valvonnan keskittäminen alueellisiin yksiköihin ja valvontaan vastuutettujen henkilöiden nimeäminen). Jo edellä tässä selvityksessä todetulla tavalla valvonnan käytännön toteutumisessa koetaan kuitenkin olevan monia ongelmia. Liiketoimintakiellon rikkomisesta kiinnijäämistä pidetään epätodennäköisenä ja poliisit uskovat, että kieltoa rikotaan huomattavasti runsaammin, kuin mitä nykyiset rikostilastot osoittavat. Tutkimuksessa tehdyn luokittelun mukaan valvontaa hoitavat poliisit voitiin jakaa kahteen perustyyppiin: heihin jotka suhtautuvat valvonnan nykytilaan ja tulevaisuuteen hyvin kielteisesti ja toisaalta heihin, jotka luottavat poliisihallinnon tuoreimman ohjeistuksen merkittäväällä tavalla edistävän valvonnan systemaattisuutta vastaisuudessa. Sinänsä haastatellut olivat melko yksimielisiä siitä, että *valvontaa pitäisi pystyä kohdentamaan nykyistä paremmin; valvonnan ja kiellon tulisi saada nykyistä enemmän julkisuutta* (ns. pelotevaikutus) ja *muiden viranomaisten täytyisi osallistua valvontaan tämänhetkistä aktiivisemmin*.⁵⁰

⁵⁰ Laukkanen 2005, 116–119.

3. Viranomaisten valvonta-, ilmoitus- ja tietojenvaihto-oikeudet ja -velvollisuudet voimassa olevan lainsäädännön mukaan

Liiketoimintakiellon valvonnan laajentamiseen liittyvät olennaisesti eri viranomaisten oikeudet tietojen luovuttamiseen ja saamiseen. Myös selvitystä varten haastatellut viranomaisten edustajat korostivat tietojen luovuttamisen tärkeyttä viranomaisyhteistyön ja liiketoimintakiellon valvonnan sekä laajemmin talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla liiketoimintakiellon valvonta kuuluu yksinomaan poliisille; muille viranomaisille valvontavelvollisuutta ei ole säädetty. Muille viranomaisille ei ole myöskään säädetty ilmoitusvelvollisuutta liiketoimintakieltoon ja sen rikkomiseen liittyvistä epäilyistä tai havainnoista. Sen sijaan joillakin viranomaisilla on lakiin kirjattu ilmoitusoikeus eli oikeus antaa *omasta aloitteestaan* tietoja myös liiketoimintakieltoon liittyvistä epäilyistä tai muista olennaisista tiedoista. Lisäksi monelle viranomaiselle on säädetty oikeus *pyydettyessä* antaa tietoja mm. esitutkintaviranomaiselle esitutkintaa varten. Paikoin eri viranomaisia koskevassa lainsäädännössä on myös erityisesti mainittu oikeus antaa tietoja liiketoimintakiellon esim. määräämistä koskevaa tutkintaa varten.

Viranomaisten tietojen luovutusta säätelee yleisesti laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lisäksi seuraavissa säädöksissä sivutaan tietojenvaihtamisaihetta: poliisilaki, laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja laki liiketoimintakiellosta. Samoin eri viranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä säädetään kunkin viranomaisen osalta tietojen luovuttamisesta. Alla on koottu yhteen liiketoimintakieltoon liittyen eri säädöksistä viranomaisten tietojenvaihtamista ja -luovutusoikeuksia koskevat pääpiirteet⁵¹.

3.1. Yleistä

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään 1 §:ssä julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa lain 10 §:n mukaan antaa tiedon vain, jos niin erikseen laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Lain 22 §:ssä säädetään puolestaan asiakirjasalaisuudesta: viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se kyseisessä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei

⁵¹ Lähteenä on käytetty www.finlex.fi -tietokantaa sekä Poliisiammattikorkeakoulun sisäisessä verkossa julkaistua Talousrikostutkijan käsikirjaa. Tekstin kursivoinnit ovat selvityksen tekijöiden lisäämiä.

saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Lain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää, eikä muutakaan tietoon saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassapitovelvollisuus säilyy myös toiminnan tai tehtävän päätyttyä. Poliisilain 43.1 §:n mukaan poliisimiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään virkamieslain 17 §:ssä, jossa viitataan julkisuuslain 23 §:ään.

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat lain 24 §:n mukaan, jollei erikseen toisin säädetä mm.:

- poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan;
- poliisiin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottolain (37/1895) mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi ri-

koksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi, sekä

- hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy.

Viranomainen voi julkisuuslain 28 §:n mukaan antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty ja jollei lailla toisin säädetä. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja.

Viranomainen voi lain 29 §:n mukaan antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

- tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;
- se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;
- asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Pykälän mukaan viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle *teknisen käyttöyhteyden* henkilörekisterinsä sellaisiin *tietoihin*, jotka toisen *viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden* mukaan otettava *päätöksenteossään huomioon*. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

Poliisilain (493/1995) 35 §:n mukaan poliisilla on *oikeus saada viranomaiselta* ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi *tarpeelliset tiedot ja asiakirjat* maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Päätöksen salassa pidettävien tietojen hankkimisesta em. tapauksissa tekee päällystään kuuluva poliisimies.

Poliisilain 43.3 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta tietojen luovuttamiseen. Vaitiolovelvollisuus ei estä lain mukaan asian ilmaiseista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisia, joille muutoin salassa pidettävien tietojen luovuttaminen on tarpeen, ovat mm. sosiaali-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaiset. Tällaisia lienevät myös verottaja ja

ulosotto. Vaitiolovelvollisuus ei myöskään estä antamasta sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen mm. huomattavan ympäristö- ja omaisuusvahingon välttämiseksi.

Liiketoimintakiellon kannalta oleellinen on myös **laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa** (761/2003). Lain 13 §:ssä säädetään, että poliisilla on sen lisäksi, mitä poliisilaissa tai muussa laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin pykälän 2 momentissa säädetään. Pykälän 2 momentti puolestaan säättää poliisin oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä, siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielisessä muodossa mm. patenti- ja rekisterihallituksen pitämästä kaupparekisteristä elinkeinonharjoittajia koskevia ilmoituksia ja tiedonantaja sekä oikeushallinnon tietojärjestelmistä tietoja syyteharkinnassa olevista tai olleista rikosasioista, syyttäjien päätöksistä, tuomioistuimissa vireillä olevista tai olleista rikosasioista, tuomioistuinten lainvoimaisista ratkaisuksista, oikeushallintoviranomaisten etsintäkuuluttamista henkilöistä, Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmästä sakkorangaistuksen täytäntöönpanoa koskevia tietoja sekä tietoja kriminaalihuolto- ja vankeinhoitoviranomaisten tietojärjestelmistä vapautteen kohdistuvaa rangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä. Tietojen saamisesta rikosrekisteristä säädetään kuitenkin rikosrekisterilaissa (770/1993). Ennen tietojen luovuttamista poliisille teknisen käyttöyhteyden avulla poliisin on esitettävä selvitys tietojen suojauksesta henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Poliisin ylijohdo voi erityisestä syystä antaa salassapitosäännösten estämättä lain 4 §:ssä tarkoitettuun epäiltyjen tietojärjestelmään teknisen käyttöyhteyden puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen rikostiedustelu- tai tarkkailutehtäviin määrätyille virkamiehille sekä vankeinhoitolaitoksen rikostiedustelu- tai tarkkailutehtäviin määrätyille virkamiehille, joilla on poliisilain 8 §:ssä säädetyt erityiset poliisivaltuudet.

Laissa liiketoimintakiellosta (1059/1985) on yleiset säännökset liiketoimintakieltorekisteristä ja rekisterin julkisuudesta. Lain 21 §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus pitää rekisteriä liiketoimintakielloista ja *jokaisella on oikeus saada tietoja rekisteriin merkityistä, voimassa olevista liiketoimintakielloista.*

Liiketoimintakieltoa koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua kiellon päättymisestä. Tiedot päättäneistä liiketoimintakielloista on pidettävä salassa⁵². Tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa *poliisille* liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten, *yleiselle syyttäjälle* syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten sekä *suojelupoliisille ja pääesikunnalle* turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002) tarkoitetun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemistä varten.

Liiketoimintakieltorekisterin rekisteriselosteen mukaan voimassa olevia kieltoja koskevia otteita voidaan antaa jokaiselle, mutta tiedot päättäneistä kielloista on pidettävä salassa. Tietoja voi-

⁵² Tietosuojavaltuutetun toimisto on julkaissut ohjeen "Salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä viranomaisen luvalla", joka siis on olennainen päättäneistä liiketoimintakielloista koskevien tietojen suhteen. "Salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä viranomaisen luvalla". Asiaa tietosuojasta -sarja 11/1999. <http://www.tietosuoja.fi/uploads/u19mi67r8cu.rtf>.

daan luovuttaa myös sähköisessä muodossa, jos luovutuksen saajalla on oikeus tallettaa ja käyttää niitä. Päättyneitä kieltoja koskevia tietoja voidaan luovuttaa vain poliisille ja syyttäjälle liiketoimintakieltoasioiden valvontaa varten⁵³.

Poliisilla on tekninen käyttöyhteys liiketoimintakielto rekisteriin. Myös joillakin muilla viranomaisilla on jonkinlainen käyttöyhteys käytössään.

Oikeusrekisterikeskuksesta lähetetään paperitulosteena tietyille pysyville tilaajille tieto jokaisesta uudesta liiketoimintakiellosta. Tiedot lähetetään suoraan mm. patentti- ja rekisterihallitukselle sekä poliisille. Oikeusrekisterikeskus puolestaan saa tiedot uusista liiketoimintakielloista suoraan tuomioistuimilta. Oikeusrekisterikeskuksessa tiedot uusista kielloista syötetään käsin sähköiseen järjestelmään.

Liiketoimintakielto rekisteriin on lisäksi annettu käyttöluvat syyttäjille sekä poliisille eli heillä on suora käyttöyhteys rekisteriin. Käyttöluvat myöntää Oikeusrekisterikeskus. Lisäksi oikeushallinnon viranomaisille tarkoitetun ePortti-palvelun kautta rekisteri on mm. ulosottoviranomaisen käytettävissä.

Edelleen TietoEnatorin järjestämän palvelun kautta kuka tahansa voi saada käyttäjätunnukset liiketoimintakielto rekisteriin hakemalla käyttöoikeutta Oikeusrekisterikeskuksesta. Rekisterin saa kyseistä kautta käyttöönsä maksullisesti. Käyttöoikeuden saamiseksi on oltava jokin asiallinen peruste, mihin tarkoitukseen käyttöoikeutta haetaan. Samassa palvelussa on myös konkurssi- ja yritys-saneerausrekisteri ja velkajärjestelyrekisteri, ja yleensä käyttöoikeus myönnetään "pakettina" ko. rekistereihin ja liiketoimintakielto rekisteriin. Paketin tilaajina on mm. pankkeja, vakuutusyhtiöitä sekä kiinteistötoimistoja.

Jos organisaatio tai viranomainen tms. tarvitsee yksittäistapauksessa tietoa liiketoimintakiellostä, hän voi saada tiedon soittamalla Oikeusrekisterikeskuksen asiakaspalveluun. Tieto annetaan joko suoraan tai asiakaspalvelusta voi tilata rekisteriotteen.

Liiketoimintakielto rekisterinpitäjän näkemyksen mukaan nykyinen viranomaisille päin tapahtuva tietojen luovutus on toimiva systeemi, eikä suurempia kehittämistarpeita ole ilmennyt. Rekisteri on tosin tekniikaltaan verraten vanhentunut, mutta vuoden 2006 aikana tekniikkaa ollaan kehittämässä ja käytettävyyden uskotaan paranevan.

Liiketoimintakieltoon liittyen on esitetty ajatus muidenkin viranomaisten kuin poliisin suorasta käyttöyhteydestä liiketoimintakielto rekisteriin. Tähän asti liiketoimintakieltojen määrä on ollut melko vähäinen, eikä tietojen lähettämistä paperiversioina ole nähty Oikeusrekisterikeskuksessa ongelmallisena. Kun tekniset ratkaisut kehittyvät, sähköinen tiedonsiirto viranomaisille voi olla mahdollista. Myöskään periaatteellista vastustusta sille, että viranomaiset voisivat saada suoran käyttöyhteyden liiketoimintakielto rekisteriin, ei ole Oikeusrekisterikeskuksessa ilmennyt. Oikeusrekisterikeskuksen edustaja pitää kuitenkin parempana nykyistä järjestelmää, koska näin pystytään paremmin huolehtimaan päättyneiden liiketoimintakieltojen poistamisäännösten noudattamisesta sekä siitä, ettei rekisterin tietoja käytetä väärin tarkoituksiin⁵⁴.

⁵³ <http://www.oikeus.fi/oikeusrekisterikeskus/28618.htm>.

⁵⁴ Tiedot saatu puhelimitse Oikeusrekisterikeskuksesta, liiketoimintakielto rekisterin yhteyshenkilöltä 1.6.2005.

Suoran käyttöyhteyden luominen viranomaiselle liiketoimintakieltorekisteriin käynnistyy rekisterin pitäjän ja tietoja pyytävän välisellä neuvotteluprosessilla, jossa sovitaan siitä, mitä tietoja voidaan luovuttaa ja mihin tarkoitukseen. Lisäksi on määriteltävä, ketkä henkilöt viranomaisessa saavat käyttää rekisterissä olevia tietoja. Prosessissa huomioon otettavia seikkoja ovat myös mm. tietoja pyytävän esitys tietojen saamiseksi, rekisterinpitäjän päätös tietojen luovutuksesta ja päätöksen perustelut, päätöksen voimassaoloaika, käyttöoikeuksien hakumenettely, tietojen jatkokäsittely luovutuksensaajan toiminnassa sekä kustannukset. Suoran käyttöyhteyden perustaminen esimerkiksi liiketoimintakieltorekisteriin edellyttää rekisterin pitäjän ja tietojen luovuttamista anovan viranomaisen tai muun organisaation välistä sopimusta⁵⁵.

Lisäksi liiketoimintakielloista on mahdollista saada tietoa Suomen Asiakastieto Oy:n julkaisemasta Luottolista-lehdestä, joka ilmestyy kaksi kertaa kuukaudessa ja joka on kaikkien tilattavissa⁵⁶.

3.2. Erityisesti verottajaa koskeva lainsäädäntö

Erityisesti verottajan tietojen luovutusta säätelee **laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta** (1346/1999). Lain 4 §:n mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on tietyin poikkeuksin (5–9 ja 21 §:t) pidettävä salassa. Verohallinto voi kuitenkin käsitellä ja antaa tietoja salassa pidettävästä verotusasiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä siten kuin laissa säädetään.

Liiketoimintakiellon näkökulmasta oleellinen on lain 18 §, jossa säädetään verohallinnon oikeudesta tietojen oma-aloitteiseen antamiseen; kyseessä on viranomaisen ilmoittamisoikeus, ei ilmoitusvelvollisuus. Pykälän mukaan verohallinto *voi* salassapitovelvollisuuden estämättä *antaa omasta aloitteestaan* verotustietoja verovelvollista koskevina tunnistetietoineen mm. valtion tai kunnan viranomaiselle tai julkisia tehtäviä hoitaville yhteisöille niiden laissa tai asetuksessa säädettyyn tehtävään liittyvän valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Pykälä soveltuu siis tapauksiin, joissa epäillään henkilöä liiketoimintakiellon rikkomisesta.

Lain 19 §:n mukaan verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä *antaa* yksittäistapauksessa *pyynnöstä* verotustietoja verovelvollista koskevina tunnistetietoineen:

- 1) *syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille* rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteenpanoa varten;
- 2) *syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä* koskevaa *tutkintaa* varten ja poliisille liiketoimintakiellon *noudattamisen valvontaa* varten;

⁵⁵ Tiedot saatu puhelimen ja sähköpostin välityksellä Tietosuojavaltuutetun toimistosta 2. ja 17.6.2005.

⁵⁶ http://www.asiakastieto.fi/yrityksille/j_luottolista.jsp?l1=6&l2=1.

- 3) syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä tuomioistuimille rikoslain 2 a luvun 2 §:ssä säädetyn päiväsakon suuruuden määrittämistä varten.

Tiedot voidaan antaa asianomaisen suostumuksesta myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Verohallinto voi lain 20 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä mm.:

- 1) ulosottoviranomaisille työntäjän tai muun tulonmaksajan tunnistetietoja sekä sellaisia verotustietoja, jotka ovat tarpeen ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa varten; tiedot voidaan antaa asianomaisen suostumuksesta myös teknisen käyttöyhteyden avulla;
- 2) yritys-, elinkeino-, työllistämisen-, maatalous- ja muita julkisia tukia ja avustuksia myöntäville ja valvoville viranomaisille, julkisyhteisöille ja muille yhteisöille tuki- tai avustusasian käsittelyä varten tarpeelliset tiedot verovelvollista koskevine tunnistetietoineen tuen tai avustuksen hakijan eräänntyneistä ja maksamatta jätetyistä veroista; tiedot voidaan antaa asianomaisen suostumuksesta sekä
- 3) rekisterihallintolaisissa (166/1996) tarkoitetuille viranomaisille väestötietojärjestelmän tietojen tarkistamista varten verovelvollista koskevine tunnistetietoineen henkilön osoitetietoja, rakennuksen tunnistetietoja ja tietoja siitä, kuka omistaa kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston, sekä asuinhuoneistosta tiedon siitä, onko huoneisto omistajan omassa käytössä; tiedot voidaan antaa asianomaisen suostumuksesta myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Verottajan tiedonsaantioikeudesta säädetään **verotusmenettelystä annetun lain** (1558/1995) 20 §:ssä. Lain 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava verottajan (verohallitus tai verovirasto) pyynnöstä verotusta varten tarpeelliset tiedot, jotka selviävät viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista tai ovat muutoin tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellisia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

3.3. Erityisesti ulosottoviranomaista koskeva lainsäädäntö

Ulosottolain (37/1895) 1 luvun 33 §:ssä säädetään viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta. Pykälän mukaan sen lisäksi, mitä muussa laissa säädetään ulosottoviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa tietoja, viranomaisella ja muulla julkista tehtävää hoitavalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulosottorekisteristä tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa asianhallintatiedot pyyntöä edeltävien neljän vuoden ajalta sekä yhteistoimintatietoja. Tiedot voidaan lain mukaan luovuttaa sähköisessä muodossa, jos tietojen vastaanottajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Lain 3 luvun 67 §:n mukaan viranomaisella ja julkista tehtävää hoitavalla on ulosottomiehelle tietojenantovelvollisuus. Viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan on pyydettyessä ilmoitettava ulosottomiehelle kaikki tiedossaan olevat: 1) velallisen omaisuutta ja varallisuutta, tuloja, velkoja ja muuta taloudellista asemaa sekä maksuyhteyksiä koskevat tiedot; 2) velallisen työ- ja palvelussuhteita, eläkkeitä ja taloudellista toimintaa koskevat tiedot; 3) velallisen osoite- ja puhelintiedot samoin kuin muut yhteydenottoon tarvittavat tiedot.

Ulosottoviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja säädetään ulosottolain 3 luvun 69–73 pykälissä. Ulosottoviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa salassa pidettäviä tietoja niin kuin 70–73 §:ssä säädetään. Lain 3 luvun 70 §:n mukaan ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyessä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaa koskevia tietoja mm. syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikosten selvittämistä, esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten sekä törkeiden rikosten ennalta estämistä varten. Erikseen on mainittu oikeus pyydettyessä antaa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten.

Pykälässä tarkoitetut tiedot voidaan luovuttaa sähköisessä muodossa. Pykälässä tarkoitetuilla tietojensaajilla on oikeus niissä mainittujen tehtäviensä hoitamiseksi saada salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tiedot myös ulosoton tietojärjestelmän valtakunnallisesta hakemisto-osasta.

Ulosottoviranomaisella on tietyissä tilanteissa oikeus oma-aloitteeseen tietojen antamiseen. Liiketoimintakiellon rikkomisen kannalta olennaisten tietojen luovuttamisesta säädetään ulosottolain 3 luvun 72 §:n 2 momentissa. Momentin mukaan: "Ulosottomies saa omasta aloitteestaan antaa tietoja myös 70 §:n 1 momentin 5–7 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle siinä mainittua tarkoitusta varten, jos on syytä epäillä, että vastaaja tai sivullinen on saattanut syyllistyä virallisen syytteen alaiseen rikokseen." Samaisen lain 70 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella ulosottoviranomainen saa siten virallisen syytteen alaisen rikoksen perusteella oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevaa tutkintaa varten ja poliisille liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaa varten.

Ulosottoviranomaisen tietojen luovuttamista rajoittaa ulosottolain 3 luvun 73 §. Pykälän mukaan ulosottomies ei saa luovuttaa tietoa, joka on olennaisin osin saatu: 1) henkilöltä, joka on siinä menettelyssä todistajana velvollinen tai oikeutettu kieltäytymään todistamasta siitä seikasta, jollei kieltäytymään oikeutettu anna luovuttamiseen suostumustaan; 2) velalliselta kysyttäessä 52 §:n 6–8 kohdassa tarkoitettusta seikasta, jos vastauksesta käy ilmi, että velallinen on saattanut syyllistyä muuhun kuin ulosottomenettelyssä tehtyyn rikokseen, ja tiedon luovuttaminen saattaa hänet siinä menettelyssä syytteen vaaraan; tai 3) sivulliselta, jos tieto koskee sivullisen väärinkäytöksiä.

3.4. Erityisesti tullia koskeva lainsäädäntö

Tullilain (1466/1994) 25 §:n mukaan jokainen on velvollinen pitämään salassa ja olemaan käyttämättä hyväkseen, mitä hän virassaan tai muuten on tavaran tulliselvitykseen, varastointiin tai kuljetukseen liittyvistä asiakirjoista tai muulla tavoin saanut tietää toisen liiketoiminnasta. Tullihallitus tai tullipiiri saa kuitenkin pykälän mukaan *antaa liiketoimintaa koskevia tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla on säädetyn tehtävänsä perusteella tarve saada tieto salassa pidettävästä asiasta*. Täten tullilla on verottajan tapaan oikeus ilmoittaa myös liiketoimintakiellon rikkomiseen liittyvistä epäilyistä. Tietoja ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen eikä käyttää ilman Tullihallituksen lupaa muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu.

Tulliviranomainen saa tullilain 26 §:n mukaan luovuttaa sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, myös teknisen käyttöyhteyden avulla henkilötietoja, jotka ovat tarpeen mm. poliisille ja rajavartiolaitosviranomaiselle rikosten estämistä tai tutkintaa taikka ulkomaalaisasian käsitteilyä tahti ulkomaalaisen maahantulon tai maastalähdön valvontaa varten tai veroviranomaisille verotuksen toimittamista, verojen tai maksujen perimistä, verotusta koskevaa muutoksenhakua tai ulosottoa varten. Valvontatietorekisterin tietoja saa kuitenkin luovuttaa vain poliisille ja rajavartiolaitosviranomaisille rikosten ehkäisyä ja tutkintaa varten. Poliisille ja rajavartiolaitokselle tiedot saa luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Tulliviranomaisella on tullilain 28 §:n mukaan sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada tullilaitokselle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja, myös teknisen käyttöyhteyden avulla, siten kuin rekisterinpitäjän kanssa sovitaan mm.:

- tullirikosten ehkäisyä ja tutkintaa varten yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä sekä verohallinnon ja ajoneuvohallinnon rekistereistä myös verotusta ja perintää varten;
- tullirikosten ehkäisemistä ja tutkintaa sekä passintarkastusta varten poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä;
- oikeushallinnon tietojärjestelmistä tietoja syyteharkinnassa olevista tai olleista rikosasioista, annetuista rangaistusmääräyksistä, tuomioistuimessa vireillä olevista rikosasioista, tuomituista sakkorangaistuksista, tuomioistuinten lainvoimaisista ratkaisuksista, joilla syyte on hylätty, ja vankeusrangaistusta suorittavista tai suorittaneista henkilöistä; tietojen saamisesta rikosrekisteristä säädetään kuitenkin rikosrekisterilaisissa (770/1993).

Tullimiehellä on oikeus saada tehtävään määrätyn tullirikostorjunnan esimiehenä toimivan tullimiehen pyynnöstä tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä.

Lisäksi lain 28 §:n mukaan virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta.

4. Liiketoimintakiello talousrikoskontrollin osana

4.1. *Haastateltujen käsitykset talousrikoskontrollin merkityksestä ja edustamansa viranomaisen roolista talousrikollisuuden torjunnassa*

Selvitystä varten haastatellut asiantuntijat korostivat systemaattisesti talousrikosstorjunnan merkitystä. Toisaalta talousrikoskontrollin merkityksen avoin vähätteleminen olisikin ollut suurempi uutinen. Talousrikollisuuden torjuntaa pidettiin myönteisenä ja välttämättömänä asiana. Osa vastaajista katsoi talousrikollisuuden torjunnan tason kohentuneen viime vuosina, ja keskeiseksi tekijäksi ko. vastaajat nimesivät parantuneen viranomaisyhteistyön. Useat vastaajat mainitsivat VIRKE:en toiminnan myönteisenä esimerkkinä, vaikka toisaalta parille sen rooli olikin jäänyt ”epäselväksi”. Viranomaisyhteistyö synnytti myös kysymyksiä siitä, kuinka mielekästä varsinaisia viranomaistoimia on keskittää yhteistyöelimille. Eräs vastaaja tiivisti näkemyksensä siten, että hän hoitaa tehtävänsä mieluummin alusta loppuun kuin jatkaa muiden ”esikäsittelemien” tapausten hoitamista (verottaja 2). Toisaalta samainen vastaaja toi esiin viranomaistyön tärkeyden sinällään. Tällaisten henkilöiden mielestä viranomaisyhteistyö on kenties parhaimmillaan eräänlaisena keskustelufoorumina ja tietojenvaihtona, ei sinällään aktiivisena yhteistoimintana tiettyjä viranomaistehtäviä hoidettaessa.

Talousrikollisuuden torjunnassa todettiin olevan myös merkittävästi kehitettävää: vaikka viranomaisyhteistyön sanottiin kehittyneen aivan viimeisinä vuosina, käytännössä on edelleen parannettavaa. Yhteistyön kerrottiin esimerkiksi olevan kytköksissä yksittäisiin parantuneisiin henkilösuhteisiin. Toisin sanoen yksittäiset henkilöt ovat saaneet kehitettyä viranomaisyhteistyötä toimialueillaan. Tällainen yksilöihin perustuva järjestelmä on kuitenkin heikko: henkilöiden vaihtuessa voivat hyvät toimintamallit jälleen rapautua. Saman ilmiön kanssa ollaan tekemässä myös silloin, kun viranomaisten yhteistyötä jarruttavat vanhat virastojen väliset toimintamallit. Esimerkiksi yksi ulosoton edustajista kertoi, että ennen poliisilla ja ulosotolla ei ollut heidän paikkakunnallaan mitään yhteistyötä ja edelleen kanssakäyminen poliisin kanssa vaatii ”vähän totuttelua” (ulosotto 4). Vaikka yksittäiset henkilöt olisivatkin avoimia erilaisille yhteistyön muodoille, vaarana on, että heidän motivaationsa yli ajavat vanhat roolimallit ja toimintatavat. Tällaisiin yhteistyön ongelmiin yksinomaan lainsäädännölliset muutokset eivät tuo ratkaisua. Vanhoja toimintamalleja voinee murtaa vain lisääntynyt virallinen ja epävirallinen yhteistyö.

Viranomaisyhteistyön käytännönongelmaksi nimettiin muutamassa vastauksena yhteistyön hitaus ja resurssipula. Nämä ongelmat nivoutuvat toki myös yhteen: eräs verottajan edustajista korosti, että viranomaiset ovat niin kuormitettuja, että reaaliaikaista tutkintaa on vaikea toteuttaa yhteistyönä (verottaja 2). Viranomaisten yhteisiä toimia on vaikea järjestää niin, että kaikki yhteistyötahot voisivat olla riittävässä määrin paikalla tutkinnan alkuvaiheessa. Tällainen aikataulujen yhteensovittaminen oli vastaajan mukaan viranomaisyhteistyön keskeisimpiä käytännön ongelmia.

Haastatellut viranomaiset katsoivat lähes poikkeuksetta, että heidän työnsä on sinällään voimakkaasti sidoksissa talousrikollisuuden torjuntaan. Viranomaisten tehtävien kerrottiin olevan jopa ”täysin” tai ”voimakkaasti” kytköksissä torjuntatyöhön (ulosotto 4; verottaja 2) tai ainakin ”tärkeä lenkki” (ulosotto 2) talousrikollisuuden kontrollissa. Jos omaa roolia ei koettu merkittäväksi, työn katsottiin vähintäänkin ”hivenen” sivuavan talousrikoskontrollia (tulli 4). Yksikään haastateltu ei

ilmoittanut, etteivät tehtävät sinällään sivuasi myös talousrikoskontrollia. Vastaajat eivät siis pesseet käsiään talousrikollisuuden torjunnasta, ja he myönsivät toimivansa ainakin jossain määrin talousrikollisuuden kontrollin alueella. Siten talousrikollisuuden torjuntaan liittyvät toimet olivat haastatelluille yleisesti tuttuja.

Esimerkiksi ulosoton puolella korostettiin jo nykyistä poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä. Yksi haastatelluista voudeista totesi heidän erityisperinnän asiakaskuntansa olevan osin täysin sama kuin poliisin talousrikostutkijoilla (ulosotto 4). Toisaalta toisessa ulosottovirastossa vastaavissa tehtävissä työskentelevä henkilö ei kokenut ulosoton roolia talousrikostorjunnan kannalta merkittävänä, vaan piti sitä jokapäiväisen työn kannalta vähäisenä (ulosotto 3). Talousrikostorjunnan kehittämisen kannalta tämän samaisen vastaajan näkemykset olivat kuitenkin mielenkiintoisia, koska hän totesi, että kun asiaa ”pysähtyy miettimään”, niin ulosotolla voisi olla merkitystä talousrikollisuuden torjunnan kannalta. Näkemys sopii tämän selvityksen yleisempäänkin viestiin, johon palataan tarkemmin johtopäätöksissä: olennaisinta uusien työtehtävien hoidettavaksi ottamisen kannalta on se, miten tärkeäksi asia – joko talousrikostorjunta yleisesti tai vaikkapa liiketoimintakiello erityisesti – tiedostetaan. Tämä suhtautuminen vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka paljon lisävelvoitteita tilanteen parantamiseksi ollaan valmiita ottamaan vastaan, mikä on sinällään hyvin luonnollista. Tehtäviä joudutaan resurssipaineissa muutenkin priorisoimaan, ja tärkeiksi koetut tehtävät hoidetaan ennen muita. Liiketoimintakiellon valvonnan tehostamisen kannalta ensisijaiselta vaikuttaakin se, miten kiellon tärkeys onnistutaan viestittämään viranomaiskentässä. Tehokasta, toimivaa ja perusteltua sanktiota valvotaan mieluummin kuin tehottomaksi ja tarpeettomaksi koettua.

Vaikka viranomaiset näkivätkin roolinsa talousrikostorjunnassa keskeisenä, he kuitenkin rajasivat sitä tehtäväkenttensä tai vastuualueensa ulkopuolelle. Esimerkiksi patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) asiantuntija kertoi poliisin olevan heidän merkittävä ”asiakkaansa” ja tämän asiakassuhteen kautta yhteys talousrikostorjuntaan on läheinen. Toisaalta haastateltu kuitenkin toi esille PRH:n roolin nimenomaan rekisteriviranomaisena. Vastaavasti verottajan edustajien taholta esitettiin näkemyksiä siitä, että vaikka heillä onkin merkitystä talousrikollisuuden torjunnan kannalta, talousrikollisuuden torjunta ei sinällään kuulu heidän tehtäviinsä.

”Meidän tehtävähän on määritelty laissa - - verotuksen toimittaminen, verojen ja maksujen kanto ja perintä, verovalvonta ja veronsaajien oikeuden valvonnan järjestäminen - - ei meille mitään tällaista yleistä talousrikollisuuden torjuntaa tämän verovalvontatehtävän kautta voi yhdistää” (verottaja 4).

4.2. Liiketoimintakiellon merkitys

Kiellolla todettiin olevan ”symboliarvoa” (VIRKE 1), minkä voi tulkita kiellon toimivuuden kannalta sekä myönteisesti että kielteisesti: kiellon koettiin sinällään varoittavan ympäristöä ja leimaa- van kantajaansa. Kielto herättelee myös viranomaisten huomiota kiellossa olevan henkilön suhteen (tulli 4). Erään vastaajan mukaan kiellolla pyritään vaikuttamaan muiden yrittäjien moraaliin varoit- tavan esimerkin kautta (verottaja 1). Samainen vastaaja totesi kiellon olevan sinällään kova rangaistus etenkin niille, jotka ”eivät osaa muuta tehdä kuin kauppaa”. Toisaalta rangaistuksen todettiin konkretisoituvan vain sellaisten yrittäjien kohdalla, jotka ”joutuvat pelaamaan avointa peliä” (ulosotto 1). Tällä tarkoitettiin yrittäjiä, jotka ovat tekemissä sellaisten rehellisten yrittäjien kanssa, jotka tarkastavat yhteistyökumppaneidensa taustoja jne. Ammattimaisiin talousrikollisiin tai pieniin toi-

mijoihin, ”ikänsä Pohjanmaalla mattokauppiaina toimineisiin”, kiellolla ei katsottu olevan vaikutusta. Ilmeisesti näiden yritysten yhteistyökumppanit eivät ole kiinnostuneita tarkistamaan yhteistyökumppanin yrityshistoriaa riittävän tarkasti tai sitten yhteistyökumppanit ovat talousrikollisuuden suhteen ns. ymmärtäväisiä.

Puutteellisen valvonnan kerrottiin kuitenkin vesittävän merkittäväällä tavalla koko kiellon merkitystä. Bulvaanien käyttöä pidettiin todella helppona:

”Miten tän nyt sanois kauniisti? - - Kielto on sellaisia ihmisiä varten, jotka tottelevat kieltoa - - Kielto ei estä ketään toimimasta liike-elämässä” (tulli 3).

”Kyllähän tuommonen ihminen, joka on sille tielle lähtenyt, niin jatkaa sitä loppuun asti. Kyllä bulvaaneja löytyy” (tulli 4).

Vastaajat pitivät liiketoimintakieltoa selkeästi elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimena, jolla pyritään estämään lisävahinkojen aiheuttaminen yhteiskunnalle yritystoiminnan muodossa. Tämä luonnehdintahan sopii yhteen myös edellä tässä työssä esiteltyjen lainvalmistelutyössä omaksuttujen käsitysten kanssa. Kukaan haastateltavista ei pitänyt kieltoa yksinomaan rikosoikeudellisena sanktiona. Useat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kiellossa on piirteitä molemmista luonnehdinnoista: sitä on pidettävä sekä rangaistuksena että turvaamistoimena.

Voiko sitten kiellon ymmärtäminen ensisijaisesti ”vain” turvaamistoimen luonteiseksi tehdä myös sen rikkomisen viranomaisten taholta ymmärrettävämmäksi tai hyväksyttävämmäksi? Ja voidaanko kiellon valvonnan tehostamista pitää siksi osin turhana? Pidemmälle johdettuna voidaan kysyä: pidetäänkö kiellon rikkomista silloin vakavana ja rangaistavana rikkeenä, jos henkilö on osoittautunut uudessa liiketoiminnassaan sääntilliseksi kansalaiseksi? Tällöinhän turvaamistoimi on ikään kuin menettänyt merkityksensä, koska henkilö osoittaa uudella rehelliseksi muuttuneella toiminnallaan, ettei hän ole uhkaksi yhteisön pelisäännöille. Jos kieltoa ei pidetä rikosoikeudellisena sanktiona, niin ehkä sen rikkomistakaan ei pidetä rikoksena, vaikka rikkominen sinällään onkin rikoslaisissa sanktioitu⁵⁷.

Eräs kihlakunnanvouti totesi, ettei ole koskaan pitänyt kieltoa rangaistuksena, vaan ulostoton näkökulmasta sillä estetään lisävelan tekeminen (ulosotto 2). Yksi verottajan asiantuntijoista taas totesi, ettei pidä välttämättä edes niin vaarallisena, jos joku rikkoo kieltoa, mutta toimii lain edellyttämällä tavalla uudessa yritystoiminnassaan (verottaja 5).

”Se mitä itse mietin, että jos tämä liiketoimintakiellossa oleva toimii ihan ok [uudessa liiketoiminnassaan], niin kuinka paljon siihen sitten täytyy panostaa resursseja, että jotkut käyttävät ihan viimeisen päälle, jos hän ei tässä toiminnassa toimii laittomasti. Tietysti sen liiketoimintakiellon lain uskottavuuden kannalta täytyy valvoa ja näin. Mutta jos ei tapahdu mihinkään suuntaan mitään, joka automaattisesti tuo jonkun impulssin, [ja] meille maksetaan kaikki ok ja toiminta pyöritetään ok, niin onko se niin voimakas oikeushyvä sitten, että se nimenomainen yksi tapaus saadaan pois” (verottaja 5).

Ulosoton asiantuntija totesi puolestaan, että silloin ollaan tekemisissä ”elämän perusedellytysten kanssa”, jos ikänsä yritystoiminnassa mukana olleelle henkilölle langetetaan liiketoimintakielto: ”Mitä hän tekee sen jälkeen? Menee töihin, vaikkei ole päivääkään ollut [vieraalla] töissä?” (ulosotto 1). Haastateltu piti selviönä, että kieltoa tällöin rikotaan. Symboliarvonsa vuoksi kielto voikin

⁵⁷ Rikoslaki 16 luku 11 §.

hänen mukaansa olla tehokkaampi ”isoilla kaloilla” – isoilla yrittäjillä, jotka joutuvat toimimaan avoimesti monien laillisten yritysten kanssa. Toisin sanoen niille yrittäjille, jotka toimivat yhteistyössä avoimesti rehellisten yrittäjien kanssa, kiellolla on suurempi merkitys kuin pienille toimijoille, joiden asiakaskunta ei osaa, voi tai halua perehtyä laittoman yrittäjän taustoihin.

4.3. Käsitykset kiellon valvonnan toimivuudesta

”Ei nyt ihan huono vitsi, mutta ei paljon muutakaan” (ulosotto 3)

Lainaus tiivistää vastaajien suhtautumisen liiketoimintakiellon valvonnan nykyiseen toimivuuteen – etenkin, kun samainen sanoja jatkoi kommenttiaan toteamalla, että valvonta on kuitenkin viime aikoina alkanut toimia paremmin kuin aikaisemmin. Haastatellun mukaan poliisissa on tehty paljon työtä sen eteen, että valvonta saataisiin paremmalle tolalle. Poliisin toimintaan oli vastaajan mukaan tullut ”jämäkkyyttä”. Tällä haastateltu viittasi ilmeisesti poliisihallinnon tuoreimpaan ohjeistukseen ja valvonnan käytännötoimien aiempaa selkeämpään organisointiin. Toisaalta asiaa on vastaajan mukaan tuotu esille myös viranomaisten yhteistyöpalaverissa.

Myös muut vastaajat olivat valvonnan toimivuudesta samaa mieltä. Valvonnassa koettiin olevan ongelmia (PRH; yrittäjäjärjestö 2). Vastaajilta löytyi toisaalta myös sympatiaa valvontaa suoritaville poliiseille, koska kiellon todettiin olevan ”hankala valvottava” (verottaja 1). Esimerkiksi bulvaanitoiminnan paljastamista pidettiin erittäin vaikeana. Poliiseilla todettiin olevan myös vähän resursseja valvontatyöhön (tulli 2). Samalla haluttiin muistuttaa, että kiellossa olevia on ”vain 500” ja ettei ”hirvittävän raskasta koneistoa kannata laatia” (tulli 2).

Palataan vielä edellä mainittuun verottajan edustajan kommenttiin, jossa hän kärjisti näkemysensä resurssien ohjaamisesta seuraavasti:

”Se, mitä itse mietin, että jos tämä liiketoimintakiellossa oleva toimii ihan ok, niin kuinka paljon siihen sitten täytyy panostaa resursseja, että jotkut käyttävät ihan viimeisen päälle, jos hän ei ihan tässä [nykyisessä] toiminnassa toimi laittomasti.” (verottaja 5)

Vaikka sitaatti onkin irrotettu asiayhteydestä, jossa puhuttiin valvontavastuun laajentamisesta, niin se kuvastanee myös vastaajan suhtautumista poliisin valvonnan suuntaamiseen. Vastaaja ei priorisoi valvontaa kovin korkealle.

Haastateltujen vastauksista voi erottaa kolme toistuvaa näkemystä:

- **Liiketoimintakiellon valvonta on nykyisellään vaikeaa ja se ei tuota toivottua tulosta.**
- **Valvonta on kuitenkin viime aikoina poliisin toimesta jonkin verran tehostunut.**
- **Vastaajat miettivät ja osin kyseenalaistivat sen, miten paljon valvontaan kannattaa ylipäätään suunnata resursseja.**

Vastaajien kielteistä suhtautumista kiellon valvonnan laajentamiseen on mielenkiintoista tarkastella ensin mainitun väittämän valossa. Samaan aikaan, kun kiellon noudattamisen kontrollointia pidetään tehottomana, vaikeana ja toimimattomana, ei sen parempaan valvontaan haluta itse juurikaan osallistua. Kahden seuraavan väittämän puitteissa tätä kielteistä asennetta voidaan tietenkin pitää perustellumpana: poliisin luotetaan ja sen halutaan hoitavan valvonta nykyistä paremmin järjestellyillä toimilla. Toisaalta taas valvontaa ei itsessään pidetä kovin tarpeellisena ja tärkeänä: miksi siis osallistua omilla resursseilla vähäpätöiseksi koettuun toimeen?

Toisaalta valvonnan tehostamista pidetään ainoana keinona saada kiellon kontrolli parempiin kantimiin:

”En usko, että [liiketoimintakielto] on toimimaton ja tuskin voisi olla parempaa käytäntöä tilalla. Kyllä se on valvonnan tehostaminen, jolla tämä voidaan saada toimivammaksi.” (tulli 1)

4.4. Liiketoimintakiellon rikkomiseen reagoiminen nykyisessä viranomaistoiminnassa

Vastaajien mukaan kiellon rikkomisia kohdataan viranomaistoimien yhteydessä nykyisin harvoin. Silloin, kun selviin kiellon rikkomisiin törmätään, niistä pyritään kuitenkin aina ilmoittamaan poliisille. Kiellon rikkomisten havainnointia ei kuitenkaan toteuteta erikseen, vaan tapauksiin todellakin ”törmätään” satunnaisesti muiden tehtävien yhteydessä. Kiellon valvontaa ei haastattelujen viranomaisten toimesta hoideta systemaattisesti ja valvontakäytännöissä myönnetäänkin sinällään olevan parantamisen varaa, jos valvontaa on uusien velvoitteiden johdosta pakko tehostaa. Kiellon rikkomisiin reagoimisen kerrottiin todennäköisesti ainakin hieman takeltelevan ja asian nostamista esille viranomaisen sisäisissä kokouksissa pidettiin suositeltavana:

”Se on jäänyt vähemmälle [kouluttamiselle, huomioinnille], että liiketoimintakieltoja olisi hyvä katsoa ja ilmoittaa. Liiketoimintakieltoa on hyvä nostaa agendalle niin kuin rahanpesuasioita. Tutkinnassa voi hyvin tulla ilmi henkilöitä [tod. näk. kiellon rikkojia] ja poliisille voitaisiin lähettää alustavaa informaatiota.” (tulli 2)

Kiellon rikkomisia kerrottiin siis kuitenkin kohdattavan nykyisissä viranomaistoimissa hyvin harvoin:

”On ollut tosi vähän [havaintoja liiketoimintakieltojen rikkomisista], mikä on ollut minulle vähän yllätyskin. - - Johtuu aika paljon siitä, ettei niitä juttuja olla lähdetty miettimään.” (tulli 2)

”Tavattoman vähän, ei edes vuosittain” (tulli 4).

”Kun kysyttiin [hallinnon sisäisellä kirjeellä], että onko törmätty tällaiseen, niin ei juurikaan oltu” (verottaja 5).

Toisaalta vastaajat kertoivat, että jos kiellon rikkojia kohdataan, niistä kyllä ilmoitetaan poliisille:

”Kyllä nämä ovat sen tyyppisiä tapauksia, että niissä on yhteistyön paikka, että edetään yhdessä. Se on se toimintamalli.” (verottaja 1)

Eräs ulosoton vastaaja kertoi, että ilmoituksia tehdään epävirallisesti esimerkiksi rihyryhmissä (rikoshyödynjäljitysryhmät), joissa eri viranomaistahojen edustajat tapaavat toisiaan (ulosotto 2). Toisaalta vastaajien joukossa oli myös niitä, jotka myönsivät ilmoituskäytännöissä olevan puutteita ja että tapauksiin reagoidaan hyvin vaihtelevasti: ”toiset ovat aktiivisempia kuin toiset”, myönsi yksi vastaajista suoraan viranhaltijoiden vaihtelevat ilmoituskäytännöt (ulosotto 3).

Vastaajien näkemykset eteen tulleista kiellonrikkomistapauksista ja toisaalta niihin reagoimisista ovat mielenkiintoisia, kun niitä vertaa syksyllä 2004 poliisin piirissä liiketoimintakiellon valvojille tehtyihin haastatteluihin. Poliisit tuntuvat haastatteluiden perusteella uskovan, että myös muilla viranomaisilla olisi hyvät mahdollisuudet havainnoida kiellon rikkomisia ja että muut viranomaiset myös kohtaavat näitä tapauksia jo nykyisin toimintansa yhteydessä. Toisaalta poliisit tuntuvat ajattelevan, ettei kaikki mahdollinen tieto epäillyistä kiellon rikkomisista kantaudu heidän

korviinsa, vaan tieto jää viranomaiskoneistojen rattaisiin ilman nimenomaista valvonta- ja ilmoitusvelvollisuutta.

Muiden viranomaisten näkemysten mukaan he eivät kuitenkaan kohtaa merkittävässä määrin liiketoimintakiellon suhteen epäilyttäviä tapauksia. Toisaalta he myöntävät, että tällaisissa epäilyttävissä tapauksissa reagoitavat vaihtelevat: aivan ilmeisistä tapauksista yleensä ilmoitetaan, mutta koska velvollisuutta ilmoittamiseen ei ole, ilmoitukset voivat jäädä epäselvissä tapauksissa tekemättä. Ilmoitusaktiivisuuteen vaikuttaa myös yksittäisten virkamiesten toimeliaisuus ilmoitusten suhteen.

5. Haastateltujen käsityksiä liiketoimintakiellon valvonnan laajentamisen mahdollisuuksista

Kuten edellä on todettu, haastatellut näkivät yleisellä tasolla liiketoimintakiellon valvonnan puutteelliseksi ja peräänkuuluttivat valvonnan tehostamista. Moni haastateltu korosti *viranomaisyhteistyön tärkeyttä* liiketoimintakiellon valvonnassa sekä kiinteiden yhteistyön muotojen ja tietojen vaihdon kehittämistä. Eräs vastaaja esitti, että työmenetelmien kehittämisellä saavutettaisiin parempia tuloksia kuin uusia oikeuksia tai velvollisuuksia säätämällä. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä haastateltu toi esiin rihy-ryhmät, joiden puitteissa toteutettua valvontaa haastateltu piti ”äärimmäisen hyvin hoidettuna” (verottaja 5).

Haastatellut ehdottivat lisäksi useita viranomaisia tai muita organisaatioita, joille liiketoimintakiellon valvontavastuuta voitaisiin jakaa. Silmiinpistävää oli, että moni haastateltu piti suhteellisen ongelmattomana laajentaa valvontavelvollisuus *muille* viranomaisille/toimijoille, kun taas *omalle* viranomaiselle/toimijalle suunnattuun valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuteen suhtauduttiin torjummin. Vaikka moni vastaaja suhtautui melko kielteisesti valvontavelvollisuuden säätämiseen edustamalleen viranomaiselle, pääsääntöisesti vastaajat eivät pitäneet ongelmallisena säätää joillekin muille viranomaisille ilmoitusoikeutta tai valvonta- tai ilmoitusvelvollisuutta. Vastakkaisiakin näkemyksiä esitettiin. Eräs vastaaja kertoi suhtautuvansa epäilevästi yleiseen ilmiöön, jossa ”säädetään liikaa sellaisia lakeja, joita ei pystytä valvomaan eikä toteuttamaan” (ulosotto 3).

Moni haastateltava esitti *Patentti- ja rekisterihallitukselle* (PRH) jonkinlaista valvontavelvollisuutta; erityisesti *kaupparekisterin* roolia liiketoimintakieltojen valvonnassa katsottiin voitavan tehostaa. Vastaajat näkivät liiketoimintakiellon suhteen ja yleisemminkin erittäin ongelmallisena sen, että liiketoimintakieltoon määrättyjä henkilöitä ei poisteta kaupparekisteristä; henkilön vanhoja vastuuasemia yrityksissä ei poisteta virkatyönä liiketoimintakiellon tullessa voimaan. Moni vastaaja ihmetteli ja piti harhaanjohtavana käytäntönä sitä, että kaupparekisterissä voi olla merkittynä yritysten vastuunalaisiin tehtäviin liiketoimintakiellossa olevia henkilöitä. Erään vastaajan mukaan ”kaupparekisteri on ilman muuta se puoli, jota pitää miettiä, koska kaupparekisteriä nimenomaan käytetään ja sieltä haetaan näitä yrityksiä koskevia tietoja” (yrittäjäjärjestö 1). Vastaaja ilmoitti luottavansa kaupparekisterin ammattitaitoon rekisterin yläpidossa, mutta pitävänsä kuitenkin rekisterin tehokkaampien käyttömahdollisuuksien pohtimista tarpeellisena.

Kaupparekisteriin päivitetään manuaalisesti tiedot liiketoimintakieltoon merkityistä henkilöistä Oikeusrekisterikeskuksen toimittamista liiketoimintakielto-otteista. Kun henkilölle on merkitty kaupparekisterijärjestelmään tieto liiketoimintakiellostä, niin järjestelmä valvoo automaattisesti, ettei tällaista henkilöä voida enää kiellon asettamisen jälkeen tallentaa ilmoitukselta johonkin tehtävään kaupparekisterissä. Ilmoituksen käsittelijä saa tällaisessa tilanteessa heti tiedon liiketoimintakiellostä, eikä henkilön rekisteröinti ilmoitettuun tehtävään onnistu⁵⁸.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan PRH:lla ei ole oikeutta poistaa liiketoimintakiellossa olevia henkilöitä kaupparekisteristä. Koska liiketoimintakiellossa oleva henkilö ei saa olla yhteisön

⁵⁸ <http://www.prh.fi/fi/uutiset/302.html>

tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa niihin rinnastettavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä, liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden tulisi poistaa itse itsensä rekisteristä. Rekisteristä poistaminen on maksullista.

Myöskään millään viranomaisella ei ole oikeutta hakea liiketoimintakiellossa olevan henkilön poistamista rekisteristä. Kaupparekisteristä selviää jo nykyisellään, vastoin joidenkin vastaajien käsityksiä se, jos henkilö on liiketoimintakiellossa. Merkintä näkyy kuitenkin vain kaupparekisterin kohdassa, joka on nimetty "Voimassaolevat henkilötiedot". Sen sijaan tieto ei näy suoraan rekisterin siinä kohdassa, jossa on lueteltu kunkin yhtiön hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja. PRH:n asian tuntijan mukaan virastossa toivotaan, että heidän atk-järjestelmänsä uudistamisen myötä lähitulevaisuudessa myös kiellon merkintäkäytäntö selkiintyisi nykyisestä. Samoin PRH:n edustaja kertoi PRH:n esittäneen oikeusministeriölle, että lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon merkitsemisestä ja näkymisestä kaupparekisteritiedoissa olisi säädetty nykyistä selkeämmin.

Nyt osa muista haastatelluista ihmetteli, miksi liiketoimintakiellossa olevia henkilöitä ei poisteta kaupparekisteristä, vaan heidän tietonsa näkyvät harhaanjohtavasti yritysten vastuullisissa asemissa. Rekisteritietojen hyödyntämisessä ja rekisterin selkeydessä on siis ilmeistä parantamisen varaa.

PRH:n edustaja piti liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden poistamista kaupparekisteristä viran puolesta sinänsä hyvänä ajatuksena mutta näki siinä myös ongelmia. Haastatellun mukaan "kaupparekisterimerkintä liiketoimintakiellosta voi toimia hyvänä hälyttimenä yhteistyökumppanille, mutta jos kaupparekisteri siivotaan liiketoimintakieltoilaisista, voi tilalle tulla vain bulvaanimerkintöjä, mikä ei taas ole omiaan antamaan 'ihan oikeaa kuvaa yrityksestä' ja sen tilasta". Haastateltu esitti yhtenä vaihtoehtona, että kaupparekisteriin jäisi jonkinlainen merkintä siitä, että yrityksessä on tietynä aikana toiminut kyseisellä hetkellä liiketoimintakiellossa oleva henkilö. Vastaaja näki kuitenkin asian monisyisenä ja pohti merkintöjen merkitystä oikeusturvan kannalta.

PRH:n edustajan mukaan valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuden säätäminen PRH:lle voisi olla toimiva vaihtoehto. Haastateltu ehdotti, että PRH voisi esimerkiksi ilmoittaa poliisille määräajoin (esimerkiksi puolivuositain tai kerran kolmessa kuukaudessa) kaikki yhtiöt, joissa PRH:n tietojen mukaan on vastuuasemissa liiketoimintakiellossa olevia henkilöitä. Lisäksi haastateltu suhtautui lähtökohtaisen myönteisesti ajatukseen, että PRH velvoitettaisiin ilmoittamaan poliisille liiketoimintakiellossa olevan henkilön (sinänsä tuloksettomista) rekisteröitymisyrityksistä kaupparekisteriin. PRH:n edustaja toivoi kuitenkin, että ko. tilanteessa poliisilla tulisi olla selkeästi nimetyt yhteyshenkilöt, joihin voisi ottaa tarvittaessa yhteyttä ja joille ilmoitukset voisi toimittaa.

Haastateltavat esittivät PRH:n ohella myös monia muita viranomaisia ja organisaatioita mahdollisiksi valvontavelvollisiksi. Erään vastaajan mukaan valvontaan voisivat osallistua kaikki viranomaiset, jotka "toimivat jollain tavalla liike-elämää kontrolloivina tahoina" (tulli 3). Usea haastateltu näki valvonta- tai ilmoitusvelvollisuutta voitavan laajentaa koskemaan *verottajaa*. Eräs haastateltu korosti verottajan konkreettisesti hyviä mahdollisuuksia esimerkiksi kirjapidon tarkastuksen kautta päästä valvomaan liiketoimintakiellon noudattamista (verottaja 1).

Mahdollisina velvoitettavina viranomaisina tai toimijoina mainittiin useassa haastattelussa mm. *tulli* ja *ulosotto*; myös *eläkevakuutusyhtiöt* mainittiin mahdollisina velvoitettavina tahoina. Samoin mainittiin *tuotevalvontakeskus* ja *lääninhallitukset* sekä *työsuojeluviranomaiset*.

Lisäksi valvontaa katsottiin voitavan laajentaa myös sellaisten *viranomaisten* piiriin, jotka *myöntävät* yrityksille *lupia* ja/tai päättävät *avustusten* tai *tukien* jakamisesta, kuten *TE-keskuksiin* tai tarkemmin TE-keskusten palkkaturvayksiköihin ja *kehitysaluerahastoon*. Eräs vastaaja painotti, että valtion tai EU:n avustuksia jaettaessa tulisi noudattaa erityistä tarkkuutta, jottei tukia jaeta erehdyksissäkään liiketoimintakiellossa oleville henkilöille (ulosotto 4).

Muutama haastateltu esitti myös muita ajatuksia valvonnan tehostamiseen liittyen. Eräässä haastattelussa nousi esiin myös *poliisin tietojenhankinnan tehostaminen* keinona kehittää valvontaa. Haastateltu henkilö kommentoi, että ”mitä osaa kysyä, niin täysin vapaasti voidaan luovuttaa niitä tietoja” (verottaja 5). Henkilön kommentti viittaa poliisin aktiivisuuden lisäämiseen ja siihen, että voimassa olevia oikeuksia ja keinoja tulisi poliisissa käyttää tehokkaammin hyväksi. Toinen haastateltu toi esiin tietosuojasäädösten ongelmallisuuden liiketoimintakiellon valvontaankin liittyen (ulosotto 4). Vastaajan kokemuksen mukaan viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ei pitäisi liikaa rajoittaa tietosuojasäädöksiin vedoten: ”jos harmaata taloutta pyritään vastustamaan, pitäisi tiedonannon olla avointa”.

Liiketoimintakiellon valvontaa nähtiin voitavan tehostaa myös siten, että nykyisen ilmoitusoi-keuden käyttämistä helpotettaisiin mahdollistamalla viranomaisille omiin asiakastietokantoihin tiedot liiketoimintakiellosta. Samoin vastauksissa tuotiin esiin viranomaisten sisäisen tiedotuksen merkitys eli oleellisena pidettiin myös liiketoimintakieltoaiheesta tiedottamista organisaatioiden sisällä. Lisäksi vastauksissa toivottiin viranomaisille parempia mahdollisuuksia saada käyttöönsä muilla viranomaisilla olevia tietoja.

6. Valvontavelvollisuus, ilmoitusvelvollisuus, ilmoitusoikeus?

Haastatteluissa pyrittiin selvittämään haastateltujen käsityksiä valvontavelvollisuuden laajentamisen mahdollisuuksista. Valvontavelvollisuus nivoutui haastatteluissa vahvasti myös ilmoitusvelvollisuuteen ja ilmoitusoikeuteen, jotka nähtiin osin erilaisina kuin valvontavelvollisuus.

Valvontavelvollisuus on viranomaisen näkökulmasta eniten vastuuta sisältävä ja velvoittava. Käsitteellä tarkoitetaan viranomaiselle säädettävää velvollisuutta aktiivisin toimin valvoa liiketoimintakiellon noudattamista. *Ilmoitusvelvollisuus* puolestaan merkitsee viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa toiminnassaan havaitsemista liiketoimintakiellon rikkomiseen liittyvistä epäilyistä. Ilmoitusvelvollisuus ei siis sisällä vaatimusta aktiivisesta seulonnasta tai valvonnasta, vaan velvollisuuden ilmoittaa viranomaisen toiminnassa tavatuista liiketoimintakiellon rikkomiseen viittaavista tapauksista.

Sekä valvonta- että ilmoitusvelvollisuus merkitsevät virkavastuuta velvollisuuden noudattamisessa.

Ilmoitusoikeus sen sijaan merkitsee viranomaisen näkökulmasta oikeutta oma-aloitteisesti ilmoittaa havaitsemistaan liiketoimintakiellon rikkomisista. Oikeuteen ei siis sisältyisi velvollisuutta ilmoittaa tai valvoa eikä vastuuta ilmoittamatta jättämisestä.

Osa haastateltavista oli selvästi pohtinut käsitteiden merkitystä syvemmin, kun taas osalla käsitteiden sisältö oli epäselvempi. Haastatellut tekivät useimmissa tapauksissa selkeän eron ilmoitus- tai valvontavelvollisuuden ja *-oikeuden* välille. Valvontavelvollisuutta ja ilmoitusvelvollisuutta sen sijaan käsiteltiin usein yhdessä eikä käsitteiden välillä useimmissa tapauksissa vaikutettu tehtäneiden eroa.

Kuten edellä on tullut ilmi, suhtautuminen muille viranomaisille säädettävään uuteen velvollisuuteen oli pääosin myönteistä. Oman viranomaisen velvoittaminen uudella tehtävällä sen sijaan kirvoitti enemmän vastustavia kannanottoja.

6.1. Suhtautuminen valvonta- ja ilmoitusvelvollisuuteen

Valvontavelvollisuuteen suhtauduttiin vastaajien keskuudessa verraten kielteisesti⁵⁹. Moni vastaaja koki, että varsinaisen valvontavelvollisuuden tulisi säilyä yksinomaan poliisin tehtävänä eikä valvontaa tulisi laajentaa muille viranomaisille.

- Yksitoista vastaajaa suhtautui valvontavelvollisuuteen selkeän kielteisesti.
- Varovaisen myönteisesti valvontavelvollisuuteen suhtautui viisi haastateltua.
- Kaksi haastateltua ei ilmaissut selkeää kantaa.

Valvontavelvollisuuden asettamista pidettiin monessa tapauksessa turhan raskaana tai rankkana toimenpiteenä. Eräs vastaaja koki, että oleellisempaa kuin oikeuden tai velvollisuuden kirjaaminen lainsäädäntöön on sisäinen koulutus viranomaisissa sekä asennemuokkaus eli huolehtiminen sisäisesti siitä, että relevanttia tietoa välitetään toisille viranomaisille (ulosotto 1)

⁵⁹ Asiaa tiedusteltiin 18:lta haastatellulta.

Eräs valvontavelvollisuuteen varovaisen myönteisesti suhtautunut haastateltu esitti, että vastaajan edustamalla [tulli]viranomaisella on jo nykyisellään valvontavelvollisuus monen muun liiketoimintakieltoa vastaavan asian suhteen, vaikka asia varsinaisesti kuuluisi jonkun muun viranomaisen päätoimialaan (tulli 3). Tämän vuoksi henkilö ei kokenut, että liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden säätäminen viranomaiselle olisi erityisen merkittävä muutos sen toiminnan kannalta. Vastaja piti valvontavelvollisuuden säätämistä johdonmukaisena jatkeena talousrikostorjunnan tehostamiselle.

Toinen jonkinlaista valvontavelvollisuutta kannattanut haastateltu kommentoi, että liiketoimintakiellolla pyritään turvaamaan viranomaisten valvomia etuja; tästä syystä vastaaja esitti, että liiketoimintakiellon valvonta on esimerkiksi verohallinnon näkökulmasta hyödyllistä ja tukemisen arvoista, koska liiketoimintakieltoinstituution tarkoituksena on omalta osaltaan estää veronkiertämistä ja muuta epärehellistä liiketoimintaa (VIRKE 1). Henkilön mielestä ilmoitusvelvollisuus vs. valvontavelvollisuus -tematiikkaan liittyvät oleellisesti kysymykset tietosuojasta. Esimerkiksi verottajalla on henkilön näkemyksen mukaan laaja tietojensaantioikeus, jota verottaja saa käyttää vain laissa säädettyjä tehtäviään varten. Koska rikostorjunta ei kuulu verottajan tehtäviin, tietoja ei saa käyttää ko. tarkoitukseen. Tässä valossa siis tietoja voitaisiin käyttää myös liiketoimintakieltojen valvontaan, jos asian valvontavelvollisuus kuuluisi verottajan tehtäviin.

Myös *ilmoitusvelvollisuuteen* suhtautumisessa oli havaittavissa selkeitä eroja ja mielipiteiden hajaantumista⁶⁰:

- Haastatelluista seitsemän ilmaisi verraten selkeän kielteisen kannan ilmoitusvelvollisuutta kohtaan.
- Yhteensä kymmenen haastateltua suhtautui ilmoitusvelvollisuuteen myönteisesti.
- Yhden vastaajan kanta ei tullut haastattelussa selkeästi esiin.

Eräs ilmoitusoikeuteen kielteisesti suhtautunut vastaaja esitti, että mikäli ilmoitusvelvollisuus säädettäisiin, velvollisuuden toteuttamista ja valvonnan/ilmoitusten hoitamista varten tulisi luoda selkeä järjestelmä joko lainsäätäjän tai muin keinoin. Vastaja piti ongelmallisena sitä, että ilmoitusvelvollisuus säädettäisiin ilman ohjeistusta velvollisuuden toteuttamiseen: ”jos valvonta tapahtuu vain muun työn ohessa, niin se on kovin epämääräistä ja harrastusluonteista” (ulosotto 2).

Eräs haastateltu viittasi 1970-luvulta käynnistyneeseen keskusteluun viranomaisten yleisestä oikeudesta tai velvollisuudesta tehdä rikosilmoituksia (verottaja 4). Haastatellun mukaan Suomen lainsäädäntö ei sisällä yleistä säännöstä, joka velvoittaisi viranomaista ilmoittamaan kaikki havaitsemansa lain rikkomiset syytteeseen pantaviksi. Myöskään yleisen velvollisuuden asettamista ei ollut pidetty tarkoituksenmukaisena ko. hallituksen esityksessä, jossa nähtiin, että edes viranomaisen omaan toimialaan kuuluvissa asioissa nimenomaista velvollisuutta ei pidä asettaa. Tähän keskusteluun vedoten haastateltu piti ristiriitaisena ajatusta säätää edustamalleen viranomaiselle sen tehtäviin soveltumaton velvollisuus.

⁶⁰ Asiaa tiedusteltiin 18:lta haastatellulta.

Toinen haastateltu oli sitä mieltä, että ilmoitusoikeuteen verrattuna ilmoitusvelvollisuus olisi parempi vaihtoehto; valvonta jäisi vastaaja mielestä helposti toteuttamatta ja tehottomaksi, jos ilmoittaminen olisi ”vain” oikeus ja riippuisi virkamiehen omasta tahdosta (tulli 4).

Kuitenkin suurehko osa vastaajista piti ilmoitusvelvollisuuden säätämistä periaatteessa toimivana ajatuksena; kymmenen haastateltua suhtautui ilmoitusvelvollisuuteen myönteisesti. Erään vastaajan mukaan ilmoitusvelvollisuuden säätäminen olisi hyvä keino tehostaa yleisemmin talousrikos- torjuntaa (tulli 3); toisen haastatellun mukaan velvollisuuden säätäminen parantaisi liiketoimintakiellon valvontaa (ulosotto 3). Kuitenkin kyseinen haastateltu pohti myös ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä ongelmia, kuten sitä, miten virkamiesten keskuudessa koettaisiin vastuun lisääntyminen. Kyseinen vastaaja suhtautui ilmoitusvelvollisuutta laajempaan valvontavelvollisuuteen kielteisesti. Hän myös piti yleisesti ilmoitusvelvollisuutta parempana keinona selkeämpää tiedottamista ja sen korostamista, että virkamiesten olisi syytä ilmoittaa liiketoimintakieltotapauksista.

Ilmoitusvelvollisuuden säätämisen nähtiin myös voivan selkiyttää nykyistä liiketoimintakiellon liittyvää ilmoituskäytäntöä, jonka koettiin olevan osin sattumanvaraista ja ohjeistamatonta. Ilmoitusvelvollisuuden säätämisen nähtiin lisäksi voivan helpottaa sitä työtä, jota viranomaisissa jo nyt tehdään liiketoimintakiellon valvontaan liittyen.

Osa vastaajista koki, että valvonta- tai ilmoitusvelvollisuus voitaisiin säätää osalle viranomaisen virkamiehistä, mutta ei kaikille. Esimerkiksi ulosottoviranomaisen suhteen velvollisuuden säätämistä normaaliperinnän virkamiehille pidettiin huonona ajatuksena, kun taas erikoisperintään valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuden periaatteessa koettiin soveltuvan (ulosotto 2). Myös toinen vastaaja pohti ilmoitusvelvollisuuden alaa ja epäili mahdollisen ilmoitusvelvollisuuden voivan aiheuttaa vastuukysymyksiin liittyviä pelkoja joissakin työntekijäryhmissä (verottaja 2). Verohallinnon osalta kyseinen haastateltu esitti mahdollisen ilmoitusvelvollisuuden soveltuvan vain osaan verohallinnon tehtävistä, kuten rekisteröintiin, maksuvalvontaan ja verotarkastukseen. Vastaajan mukaan velvollisuutta ei voisi kuitenkaan laajentaa koskemaan kaikkia verohallinnon toimintoja; muussa tapauksessa haastateltavan mukaan mm. ”verovalmistelijat säikähtää kuollakseen”. Tullin puolella nähtiin ilmoitusvelvollisuuden soveltuvan esimerkiksi verotarkastuksen ja esitutkinnan yhteyteen.

Eräs vastaaja esitti, että olisi tarpeen miettiä jokin vaihtoehto ilmoitusoikeuden ja -velvollisuuden välille (verottaja 2). Vastaajan mukaan ilmoitusoikeus johtaisi siihen, että virkamiehellä olisi harkintavalta ja vain tunnollisimmat virkamiehet tekisivät ilmoituksia. Toinen vastaaja piti ilmoitusvelvollisuuden säätämistä parempana vaihtoehtona verrattuna valvontavelvollisuuden säätämiseen, sillä hänen näkemyksensä mukaan ”on turha tehdä rinnakkaisia organisaatioita tutki- maan tai toimimaan saman asian kimpussa” (tulli 3).

6.2. Haastateltujen näkemykset valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä ongelmista

Osa haastatelluista toi esiin *virkevastuuongelmat*, jotka liittyvät mahdolliseen ilmoitusvelvollisuuden kirjaamiseen lainsäädäntöön. Kysymyksellä vastaajat tarkoittivat virheellisiä tai puutteellisia ilmoituksia mahdollisista liiketoimintakiellon rikkomisista sekä mahdollisia ilmoittamatta jättämiä, mistä saattaisi seurata virkamiehille seuraamuksia virkevastuun muodossa.

Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin myös vastakkaisia näkemyksiä vastuuaiheesta eli kaikki vastaajat eivät nähneet mahdollisia vastuuongelmia esteinä velvollisuuden säätämiseksi. Eräs vastaaja uskoi ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän mahdollisen vastahankaisuuden johtuvan osaksi pelosta, jota viranomaisissa tunnetaan lisääntyvästä vastuusta (ulosotto 3). Vastaaja kuitenkin piti erittäin epätodennäköisenä, että liiketoimintakiellon rikkomisepäilyjen ilmoittamatta jättämisestä voisi seurata mitään seuraamuksia; näkemystään vastaaja perusteli sillä, ”ettei vastaavissa tapauksissa näyttö koskaan riitä”. Vastaaja epäili, että osa virkamiehistä jättäisi ilmoittamatta liiketoimintakielloon liittyvistä epäilyistään, vaikka ilmoitusvelvollisuus säädettäisiin. Synä ilmoittamatta jättämiseen vastaaja esitti yhtäältä ilmoituksesta seuraavien mahdollisten ”hankaluuksien” välttämisen ja toisaalta virkamiesten tiedon siitä, ettei ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta jäisi kiinni. Vastaajan mukaan ilmoittamatta jättämisen taustalla vaikuttaa pitkälti virkamiesten koulutustason vaihtelevuus eli enemmän koulutetut virkamiehet uskaltavat paremmin ilmoittaa epäilyistään kuin vähemmän koulutetut.

Myös toinen vastaaja piti virkamiesvastuuseen liittyvää *näytönarviointia* ongelmallisena (verottaja 1). Vastaajan mukaan laissa tulisi ilmoitusvelvollisuudesta säädettäessä kuvailla näytön arviointia tarkemmin eli ilmoitusvelvollisuus voitaisiin liittää esimerkiksi tapauksiin, joissa kiellon rikkominen on *ilmeistä*.

Edelleen yksi haastateltu ehdotti virkevastuun aiheuttamien ongelmien ratkaisuvaihtoehtoksi sitä, että viranomaisissa vastuutettaisiin henkilöitä hoitamaan liiketoimintakiellotapauksia eli kyseiset henkilöt olisivat perehtyneitä kieltoihin ja he arvioisivat saamiensa tietojen perusteella, pitäisikö epäilyistä ilmoittaa eteenpäin (yrittäjäjärjestö 1). Haastateltu piti asian selkeää vastuuttamista oleellisenä erityisesti perättömien tai virheellisten ilmoitusten välttämisen kannalta.

Eräs vastaaja esitti vaihtoehtona, että liiketoimintakiellon valvonta annettaisiin viranomaisen tehtäväksi, jolloin viranomaisen tulisi huolehtia valvonnan toimivuudesta eikä asia jäisi yksittäisten virkamiesten vastuulle (VIRKE 1). Tällöin liiketoimintakiellon valvonta olisi samanlainen virkavelvollisuus kuin virkamiesten muutkin virkaan liittyvät velvollisuudet.

Vastuukysymyksiin liittyen esiin tuotiin vielä *ohjeistuksen välttämättömyys*: jos ilmoitusvelvollisuus säädetään viranomaiselle, velvollisuuden täyttäminen on vastaajien mukaan myös ohjeistettava asiallisesti. Eräs vastaaja korosti, että ilmoitukset havaituista liiketoimintakiellon rikkomisista eivät saisi perustua pelkkiin olettamuksiin, vaan viranomaistoiminnassa tulisi selvästi todeta rikkomukset (yrittäjä).

Ongelmana koettiin osassa haastatteluja myös liiketoimintakiellon *valvonnan soveltuminen viranomaisen nykyisiin tehtäviin*. Esimerkiksi eräs ulosottoviranomaisessa työskentelevä vastaaja

toi esiin, ettei liiketoimintakiellon valvominen sovellu ulosottoviranomaisen tehtäviin, koska ”ulosoton pitäisi olla puolueetonta lainkäyttömenettelyä” (ulosotto 2). Toisaalta toinen ulosottoviranomaisen edustaja esitti päinvastaisen näkemyksen eli hänen mielestään liiketoimintakiellosta ilmoittaminen sopii ”ehdottomasti” yhteen ulosoton tehtävien kanssa (ulosotto 3).

Muutama vastaaja vetosi viranomaisen *vähäisiin resursseihin*, joiden vuoksi uuden valvontavelvollisuuden asettaminen ei olisi organisaation resurssien kannalta järkevää. Mahdollisen ilmoitusvelvollisuuden koettiin mm. vievän jo nykyisellään niukkoja resursseja viranomaisen varsinaiselta tehtävältä. Eräs vastaaja epäili, että uudistuksen myötä tuskin saataisiin lisäresursseja, mikä puolestaan vaarantaisi nykyisen lainsäädännön mukaisten tehtävien hoitamisen (tulli 1).

Lisäksi mainittiin *ilmoitusvelvollisuuden raskaus* eli velvollisuuden säätäminen koettiin rasitteena; kuten eräs haastateltu totesi: ”ei kannata lainsäädännöllä hyvää asiaa pilata sillä, että siitä tulee tietyllä tapaa rasite” (ulosotto 1). Samoin mahdollisen velvollisuuden säätämisen koettiin *heikentävän toimivan viranomaisyhteistyön lähtökohtia*. Erään vastaajan mukaan velvollisuuden säätäminen rapauttaisi viranomaisyhteistyötä (ulosotto 1).

Eräs ulosotossa työskentelevä vastaaja vetosi perusteluihin, joihin vedoten ilmoitusvelvollisuutta ei säädetty edellisen liiketoimintalain uudistuksen yhteydessä: ”Kun asiaa mietittiin, lainsäättäjä tuli siihen tulokseen, että ulosottomiehen tehtävänä on hoitaa ulosottoasioita mahdollisimman tehokkaasti [--] että on ulosotolle vierasta, että ulosottoa rasitetaan sillä, että onko joku rikos tapahtunut ja minkä asteinen rikos” (ulosotto 2). Kyseinen haastateltu koki huolestuttavana sen, että valvonta- tai ilmoitusvelvollisuus toisi mukanaan ulosoton toimintatapojen ja tavoitteiden vastaista menettelyä. Hän toi esiin ulosoton erikoisperinnän, jossa joudutaan ajoittain pitkäänkin keräämään tietoa ja pitämään henkilöä seurannassa; vastaajan mukaan liiketoimintakiellon valvominen ja mahdollisesta rikkomisesta ilmoittaminen saattaisi hätyyttää velallista ja siten haitata ulosoton toimintaa.

6.3. Suhtautuminen ilmoitusoikeuteen

Pääsääntöisesti liiketoimintakieltotapauksiin liittyvän *ilmoitusoikeuden* lakiin kirjaamiseen suhtauduttiin myönteisesti⁶¹.

- Haastatelluista seitsemän henkilöä kannatti ilmoitusoikeuden säätämistä lakiin.
- Kaksi vastaajaa suhtautui ilmoitusoikeuteen kielteisesti.
- Neljän vastaajan suhtautumista voi pitää neutraalina.
- Viiden haastatellun näkemys ilmoitusoikeudesta ei tullut haastattelussa ilmi.

Ilmoitusoikeuden nähtiin voivan tehostaa talousrikistorjuntaa ja auttaa saamaan esille liiketoimintakiellon rikkomistapauksia. Ilmoitusoikeuden lakiin kirjaamisen koettiin voivan selkiyttää nykyistä tilannetta, kun sinällään nykyisin jo varsin laajasti noudatettava ilmoitusoikeus kirjattaisiin eksplisiittisesti lainsäädäntöön. Tullihallinnon edustaja peräänkuulutti esimerkiksi lainsäädäntöön selkeyttä tullin tehtävien määrittelyyn; liiketoimintakiellon valvonnan laajentuessa tullia kosketta-

⁶¹ Asiaa tiedusteltiin 18:lta haastatellulta.

vaksi tullilaisissa tulisi määritellä ko. viranomaisen tehtävä siten, että se kattaisi myös esim. taustojen selvittämisen liiketoimintakiellon osalta (tulli 2).

Muutamassa haastattelussa esitettiin kuitenkin myös kielteisiä arvioita ilmoitusoikeuden toimimisesta tai tehosta; kaksi vastaaja esitti selkeän kielteisen kannan. Muutama haastateltu toi esiin, että ilmoitusoikeuden kirjaaminen lainsäädäntöön ei toisi viranomaisten toimintaan mitään uutta, sillä vastaajien mukaan liiketoimintakiellon rikkomistapauksista ilmoitetaan jo nyt poliisille, mikäli tapauksia havaitaan. Tämän vuoksi eräs vastaaja esitti, ettei ilmoitusoikeuttakaan olisi syytä kirjata lakiin (verottaja 1). Esimerkiksi eräs veroviranomaisen edustaja piti nykyistä viranomaisen ilmoitusoikeutta riittävänä; haastatellun mielestä ilmoitusoikeus tulisi rajata ns. selviin tapauksiin eli kun nähdään, että henkilö tosiasiallisesti toimii liiketoimintakiellossa ollessaan jossakin yrityksessä tavalla, joka on vastoin liiketoimintakiellon sallimia menettelyjä (verottaja 4).

Lisäksi vastauksissa kaivattiin myös ilmoitusoikeuden säätämisen toteutuessa tarkkarajaista määrittelyä siihen, miten liiketoimintakiellon rikkomista koskeva epäily rajataan: ”Ei sitä voi sen varaan jättää, että esimerkiksi meidän hallinnossa jokainen harkitsee itse, että onko tämä sellainen tieto, jonka viestitän eteenpäin. Kyllä niiden täytyy olla selkeät niiden rajausten, että missä tilanteissa ja mitä tietoa” (verottaja 4; verottaja 5).

Edelleen eräs vastaaja koki ilmoitusoikeuden riittämättömäksi ja piti ilmoitus- tai valvontavelvollisuutta parempana keinona tarttua ongelmaan (VIRKE 1).

Toisaalta muutama haastateltu toi esiin, ettei kaikkia liiketoimintakiellon rikkomistapauksia välttämättä havaita; ilmoitusoikeuden kirjaaminen lainsäädäntöön ei sinällään välttämättä tehostaisi liiketoimintakiellon valvontaa.

Eräessä haastattelussa tuli lisäksi esiin, että ulosottolakiin voisi olla syytä säätää ilmoitusoikeus tapauksissa, jotka ulosoton viranomaiset itse huomaavat; kuten eräs ulosottoviranomaisen vastaaja ehdotti, tulisi säätää ”pakottava oikeus, muttei velvollisuutta” (ulosotto 2).

7. Liiketoimintakiellon valvonnan tehostamisen edellytykset ja vaikutukset

Haastatelluilta tiedusteltiin mahdollisista ilmoitusoikeuden tai -velvollisuuden tai valvontavelvollisuuden aiheuttamista resurssitarpeista. Mahdollinen lisäresurssitarpeiden syntyminen liittyi osaltaan kysymykseen valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuden tai ilmoitusoikeuden säätämisestä. Moni vastaaja ei kokenut ilmoitusoikeuden säätämisen synnyttävän lisäresurssitarpeita, kun taas valvonta- tai ilmoitusvelvollisuuden säätämisen koettiin merkitsevän suurempaa muutosta ja vaativan lisäresurssija. Ilmoitusoikeuden säätämisenkin mainittiin vaativan kuitenkin siitä huolehtimista, että mm. informaation jakaminen ja liiketoimintakieltoja koskevien tietojen jatkuva päivittäminen saataisiin hoidettua asiallisesti.

Osa vastaajista piti mahdollisen ilmoitusvelvollisuudenkin säätämistä asiana, joka ei vaatisi lisäresurssija. Asiaa perusteltiin mm. sillä, että liiketoimintakieltoon törmätään viranomaisten toiminnassa sen verran harvoin, ettei uusi velvollisuus tai oikeus kuitenkaan toisi viranomaiselle merkittävästi lisätöitä. Resurssitarpeiden vaatimus riippui erään vastaajan mukaan viranomaisen osasta tai yksiköstä; mikäli ilmoitusvelvollisuus tulisi koskemaan koko viranomaista, resurssija tarvittaisiin lisää, mutta muutoksen koskettaessa vain osaa virkamiehiä lisäresurssija ei välttämättä tarvittaisi (tulli 1). Toinen haastateltu kiinnitti huomiota myös siihen, että lisäresurssitarpeita ei viranomaisessa ilmeisesti olisi, mikäli liiketoimintakieltojen määrä pysyy kutakuinkin nykyisellä tasolla (PRH).

Muutama vastaaja edellytti erityisesti lainsäätäjän taholta tulevaa selkeää ja riittävän yksityiskohtaista sääntelyä. Pelkkää uuden oikeuden tai velvollisuuden lakiin kirjaamista ei pidetty riittävänä, vaan viranomaisissa kaivattaisiin myös ohjeistusta tai määräyksiä siitä, kuinka velvollisuus tai oikeus panna käytännössä täytäntöön. Kuten eräs vastaaja kommentoi: ”kyllä se täytyy mun mielestä tulla tuolta valtiovallan taholta, lainsäätäjän taholta ne työkalut ja se, että virkamiehen ei tarvii tässä miettiä, että teenkö tässä oikein vai väärin” (ulosotto 1). Toisen vastaajan mukaan valvontavelvollisuuden toimivaltarajat tulisi määritellä eri viranomaisten kesken tarkasti, mikäli valvontavelvollisten piiriä halutaan kasvattaa (verottaja 2). Mikäli ilmoitusvelvollisuus asetettaisiin, velvollisuuden sisältö olisi määriteltävä täsmällisesti ja ”velvollisuuden aukottoman täyttämisen” tulisi olla myös käytännössä mahdollista.

Pari vastaajaa näki muutosten aiheuttamat lisäresurssitarpeet kohtuuttoman suurina verrattuna liiketoimintakiellon merkitykseen koko valtionhallinnon näkökulmasta; henkilöt epäilivät, kannattaako liiketoimintakiellon valvontaan panostaa erityisen paljon resurssija, kun tapaukset ovat haastatellun näkemyksen mukaan melko harvinaisia.

Lisäksi muutamassa haastattelussa tuotiin esiin mahdollisten muutosten aiheuttamat *koulutus*tarpeet. Eräs vastaaja pohti varsin perusteellisesti aiheita, joihin liittyvää koulutusta olisi järjestettävä virkamiehille: ”miten ne ilmoitukset tehdään; diarisoidaanko ilmoitukset ja tehdään muutenkin virallisesti vai tehdäänkö vain epävirallisesti puhelinsitoilla. [--] Nämä kaikki käytännönasiat pitää miettiä samassa yhteydessä” (tulli 2). Toinen haastateltu näki, että ilmoitusvelvollisuuden säätäminen edellyttäisi [vero-] viranomaisen koko henkilöstön kouluttamista, mikä vaatisi paljon resurssija (verottaja 4).

Yksi haastateltu toivoi myös liiketoimintakiellon valvonnan uudistuksille ”korvamerkittyä” rahaa eli sitä, että varat olisi nimenomaisesti tarkoitettu käytettäväksi liiketoimintakiellon valvonnan muutosten aiheuttamiin resurssitarpeisiin (tulli 2).

Mikäli *valvonta- tai ilmoitusvelvollisuus* säädettäisiin, moni haastateltava piti tarpeellisena ja jopa välttämättömänä ajantasaisen tiedon saatavuutta ja tietojärjestelmien helppoa ja sujuvaa käytettävyyttä. Viranomaisten olisi tarpeen saada liiketoimintakiellossa olevista helposti tietoa teknisen käyttöyhteyden kautta tai liiketoimintakiellosta tulisi olla suoraan merkintä kunkin viranomaisen omassa tietokannassa. Eräs vastaaja pohti, kuinka liiketoimintakieltojen kirjaaminen toteutuisi käytännössä; tapahtuisiko kirjaaminen tietoteknisellä tietojenvaihdolla vai kirjaisiko joku tapaukset tietojärjestelmään käsin (tulli 2). Mikäli kirjaaminen tapahtuisi käsityönä, vastaajan mukaan eteen tulisivat nopeasti resurssitarpeet. Toinen haastateltu toi esiin liiketoimintakieltoon liittyvän tietojenvaihdon mahdolliset ongelmat tietosuojalainsäädännön kannalta (ulosotto 1).

Pari vastaajaa esitti valvontavelvollisuuden säätämisen edellyttävän erillisen liiketoimintakiellon valvontaosaston tai -yksikön perustamista [ulosottoon]. Erään vastaajan näkemyksen mukaan aiheeseen perehtynyt yksikkö tai ryhmä voisi toimia poliisiorganisaatiossa tai poliisin yhteydessä (verottaja 2). Haastateltu esitti, että ryhmässä/yksikössä tulisi olla kokoonpano henkilöitä, joilla on asiantuntemusta mm. tutkinnanjohtajatasolta, syyttäväviranomaisesta, verottajan ja ulosoton tehtävistä sekä kokemusta kirjanpidosta ja yritystoiminnan selvittämisestä. Vastaajan mukaan yksikön ”ei tarvitse olla Virkkeen tyyppinen sulatusuuni, jossa toimii eri hallinnonalojen edustajia, vaan yksikön kokoonpanossa olisi huolehdittu, että siellä olisi riittävän laaja asiantuntemus, jonka tehtävänä olisi selvittää tapauksia ja jolla olisi myös keinot eli poliisin valtuuksillahan sen pystyy selvittämään”.

Samoilla linjoilla oli myös toinen haastateltu, jonka mukaan liiketoimintakiellon valvonta tulisi järjestää valtakunnallisesti siten, että jossain organisaatiossa keskitetysti seurattaisiin liiketoimintakielto tapauksia (verottaja 1). Velvollisuus sopisi vastaajan mukaan yhteistyöviranomaiselle, kuten VIRKE:lle. Henkilön mukaan ”valvonta pitäisi olla vain jossain paikassa henkilöllä tai kahdella päätehtävänä, silloin se onnistuisi”.

Lisäksi esitettiin kommentteja, joiden mukaan valvonta- tai ilmoitusvelvollisuus edellyttäisi tapausten systemaattista seurantaa, mitä ei viranomaisen nykyisellä organisaatiolla voitaisi toteuttaa, koska vastaajan mukaan ”systemiä ei ole rakennettu siihen” (ulosotto 2).

8. Lainsäädännölliset ratkaisut – mihin mahdollinen uudistus kirjataan?

Laissa liiketoimintakiellosta säädetään liiketoimintakiellon valvonta poliisin tehtäväksi. Mikäli valvonta- tai ilmoitusvelvollisuus tai ilmoitusoikeus säädetään jonkun muun viranomaisen tehtäväksi, tulee päätettäväksi myös se, kirjataanko velvollisuus tai oikeus lakiin liiketoimintakiellosta vai kutakin viranomaista koskevaan erityislainsäädäntöön.

Haastatellut viranomaisten ja muiden toimijoiden edustajat esittivät kannanottoja molempien kirjaamisvaihtoehtojen puolesta⁶².

- Erityislainsäädäntöön kirjaamista kannatti kuusi haastateltua.
- Kirjaamista lakiin liiketoimintakiellosta puolsi neljä haastateltua.
- Kahdeksalle henkilölle asialla ei ollut merkitystä tai kanta ei muuten tullut ilmi haastattelussa.

Osa haastatelluista ei pitänyt kysymystä erityisen oleellisena, koska heidän mielestään ”yhtä lailla lait sitovat, sen on vaan tarkoituksenmukaisuuskysymys, missä se on”. Laki nähtiin ”vain välineenä”, eikä kysymys herättänyt paljonkaan intohimoja suuntaan tai toiseen. Oleellisena pidettiin kokonaistilanteen selkeyttä.

Velvollisuuden tai oikeuden kirjaaminen useaan erilliseen viranomaista koskevaan säädökseen nähtiin osassa vastauksia lakiteknisesti hankalampana. Osa vastaajista piti *yhteen säädökseen* eli *lakiin liiketoimintakiellosta kirjaamista* selkeämpänä. Pari haastateltua perusteli asiaa sillä, että lainsäädännön muuttaminen tai korjaaminen on kätevämpää, jos asia kirjattaisiin lakiin liiketoimintakiellosta. Eräs haastateltu viittasi erityisesti tullilakiin, jonka muutokset henkilön mukaan kestävät pitkään, mikä puolestaan voi aiheuttaa hankaluuksia (tulli 4).

Hieman enemmän kannatusta sai kuitenkin viranomaisia koskeviin erityislakeihin kirjaaminen. Haastateltavat näkivät, että jos viranomainen veloitetaan johonkin tai sille annetaan oikeuksia, asian tulisi ilmetä viranomaista koskevasta *erityislainsäädännöstä*. Erityislainsäädäntöön kirjaamista pidettiin lainsäädännöllisesti selkeämpänä. Muutamassa vastauksessa arvioitiin ilmoitusvelvollisuuden tai -oikeuden olevan tehokkaampi ja uskottavampi, mikäli se on säädetty viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä. Velvollisuuden tai oikeuden säätämistä erityislainsäädäntöön pidettiin myös johdonmukaisena siinä mielessä, että suurin osa viranomaisia koskevista muistakin tehtävistä, velvollisuuksista ja oikeuksista on kirjattu erityislainsäädäntöön. Vastuiden ja velvoitteiden nähtiin hahmottuvan paremmin kutakin viranomaista koskevasta erityislainsäädännöstä.

Eräs haastateltu esitti, että kutakin viranomaista koskevassa lainsäädännössä olisi syytä olla tarkemmat säännökset velvollisuuden tai oikeuden sisällöstä, kun taas laissa liiketoimintakiellosta voisi olla lista velvoitetuista tai oikeutetuista viranomaisista (tulli 1). Erityislainsäädännössä tulisi tarkemmin rajata velvollisuuden tai oikeuden sisältö sekä edellytykset, joilla valvontaa suoritetaan.

⁶² Asiaa tiedusteltiin 18:lta haastatellulta.

9. Johtopäätökset ja yhteenveto

Tavoittemme on selvityksen lopuksi luoda selkeä ja tiivis yhteenveto viranomaisten mielipiteistä liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentamisen mahdollisuuksista.

Johtopäätöksissä esitämme ensin karkean jaottelun kolmeen pääasialliseen suhtautumistapaan, jotka haastattelemiemme henkilöiden lausunnoista on hahmoteltavissa. Tämän yleisjaottelun jälkeen esitämme vielä tarkennettuja havaintoja haastatteluaineistosta ja näkemyksiä siitä, mitä valvontavelvollisuuden jatkokäsittelyssä olisi syytä huomioida.

Johtopäätösten alussa on syytä korostaa, ettei haastatteluiden pohjalta ollut sinällään mahdollisuutta jaotella viranomaistahoja (verottaja, ulosotto, tulli) yksiselitteisesti sen mukaan, miten heidän edustajansa suhtautuivat liiketoimintakiellon valvontaan. Viranomaistoimijoiden sisälläkin mielipiteet vaihtelivat ja menivät keskenään ristiin. Yhteenvetomme perustuukin haastattelemiemme asiantuntijoiden näkemysten luokitteluun ja esittelyyn *kokonaisuutena*, ilman, että pyrkisimme liittämään esitettyjä näkemyksiä yksittäisiin viranomaistahoihin. Esimerkinomaisesti voi sanoa, ettei esimerkiksi ulosoton piirissä suhtauduttu liiketoimintakiellon mahdolliseen valvontavelvollisuuteen vain yhdellä tavalla, vaan vastauksista ilmeni erilaisia näkemyksiä. Tästä huolimatta esitämme kuitenkin johtopäätöksiemme loppuosassa karkean yhteenvetoon siitä, miten tullin, verottajan ja ulosoton piirissä suhtauduttiin valvontavelvollisuuteen, ilmoitusvelvollisuuteen tai ilmoitusoikeuteen.

Seuraavassa on yhteenveto kolmesta haastatteluiden pohjalta rekonstruoitavasta suhtautumistavasta:

Taulukko 2: Kolme tapaa suhtautua liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden laajentamiseen.

1. ”Valvontavastuuta ei pidä laajentaa”

- Valvontavelvollisuutta tai -oikeutta ei pidä säätää. Korkeintaan ilmoitusoikeus on hyväksyttävissä.
- Kiellon rikkominen ei ole välttämättä edes ”vakavaa”, jos kiellossa oleva henkilö ei riko nykyisessä toiminnassaan lakia.
- Kieltoja on kaikkiaan ”vain vähän” ja laajaan, systemaattiseen valvontaan ei ole tarvetta.
- Valvonta ja sen organisointi kuuluu poliisille.
- Valvonta ei kuulu poliisin lisäksi muiden viranomaisten tehtäviin.
- Valvontaan ei voida irrottaa muissa viranomaisissa resursseja, sillä voimavarat ovat puutteelliset nykyistenkin tehtävien hoitamiseksi.
- Talousrikollisuuden torjunta ja kontrolli eivät kuulu viranomaisen ydintehtäviin.

2. ”Valvontavastuun perustuttava vapaaehtoisuuteen”

- Valvontaan/ilmoittamiseen voidaan suostua, mutta se on perustuttava vapaaehtoisuuteen. Korkeintaan ilmoitusvelvollisuus on hyväksyttävissä.
- Valvonta sopii sinällään viranomaisen nykyisin toteuttamien tehtävien joukkoon.
- Kiellon rikkomisiin ei välttämättä aina nykyisellään osata viranomaistoiminnassa kiinnittää riittävä huomiota ja lakiin kirjattu ”ohje” ilmoittaa havaituista liiketoimintakielloista voisi parantaa ilmoituskäytäntöjä ja tuoda toimintaan rutiinia.
- Ilmoittamiseen tarvittavat resurssit ovat irrotettavissa, sillä liiketoimintakiellon valvonnan/ilmoittamisen ei sinällään katsota rasittavan kohtuuttomasti viranomaiskoneistoa.

3. ”Valvontavastuuseen voidaan ottaa aktiivinen rooli”

- Valvontavelvollisuuskin on hyväksyttävissä, sillä valvonta sopii hyvin viranomaisen nykyiseen rooliin.
- Viranomaisella on jo nykyisellään sellaista tietoa, jota voisi ja pitäisi hyödyntää paremmin liiketoimintakiellon valvonnassa
- Valvontaan tarvittavat resurssit ovat irrotettavissa, sillä liiketoimintakiellon kontrolli sopii hyvin yhteen viranomaisen muiden tehtävien kanssa ja täydentäisi nykyistä toimenkuvaa.

Muita keskeisiä huomioita

Viranomaisten sisäisen ja keskinäisen tiedotuksen rooli korostui selvästi haastateltavien lausunnoista. Viranomaisyhteistyön merkitystä korostettiin *yleisellä tasolla*; erityisesti VIRKE ja viranomaisten keskinäiset rihy-ryhmät saivat pääosin myönteistä palautetta. Ongelmia koettiin kuitenkin olevan *käytännötason* viranomaisyhteistyössä, jota edelleenkin jarruttavat piintyneet käytännöt ja toimintamallit. Tietojen vaihtamista liiketoimintakieltoon liittyvissä kysymyksissä hidastaa myös se, että yksikkö ei ole perinteisesti tehnyt yhteistyötä esimerkiksi poliisin kanssa. Vuorovaikutus perustuu vastaajien mukaan usein henkilökohtaisille suhteille. Tämä on tietenkin osaksi hyvä, sillä se parantaa kenties tiedonvaihdon välittömyyttä, mutta toisaalta tällaiset kommunikointireitit ovat hyvin haavoittuvia. Toimivien viranomaissuhteiden kannalta tulisi olla virallisia/virallistettuja kommunikointiväyliä, jolloin tiedonvaihdossa olisi jatkuvuutta viranhaltijoiden vaihtuessa.

Liiketoimintakiellon *valvonnan yleistä tasoa* olisi tärkeää nostaa ja kehittää, sillä haastatellut kokivat, ettei valvonta nykyisellään toimi ja liiketoimintakielto on siten myös kokonaisuudessaan toimimaton sanktio. Kieltoa ei pidetä ennalta estävänä, eikä sen uskota toimivan jälkikäteisenä turvaamistoimenpiteenä sen paremmin viranomaisten kuin kieltoon määrättyjenkään silmissä. Valvonnan tehostamisella kiellosta tulisi uskottavampi sanktio viranomaisten mielestä, mitä taas voidaan pitää ensisijaisen tärkeänä koko kiellon toimivuuden kannalta: viranomaiset ovat kokonaisuudessaan sitä motivoituneempia valvomaan kieltoa, mitä todennäköisemmäksi he kokevat valvonnan tuloksellisuuden.

Yleisesti haastateltujen voikin sanoa kannattaneen kiellon valvonnan tehostamista. Tehostamistoiveet kohdistetaan kuitenkin vain poliisiin tai muihin viranomaisiin. Oma taustaorganisaatio ei haluta enää kuormittaa lisätehtävillä. Olennaiselta ei niinkään vaikuta liiketoimintakiellon valvonta sinällään, vaan se, että valvonta toisi uuden lisätehtävän, johon resurssien ei katsota riittävän. Toisaalta vastaajissa oli myös niitä, jotka esittivät perusteluita kielteiselle suhtautumiselleen periaatteellisemmalta tasolta: talousrikoskontrollin ei katsottu kuuluvan heidän varsinaiseen toimenkuvaansa. Ilmeisesti talousrikollisuuden torjunnan asemasta olisi edelleenkin syytä käydä keskustelua eri viranomaistoimijoiden välillä. Ydinkysymys on: pidetäänkö talousrikollisuutta (tai miksi ei rikollisuutta ylipäätäänkin) sellaisena ilmiönä, jota koko julkishallinnon on yhteisvoimin torjuttava kaikin käytössä olevien keinoin vai katsotaanko talousrikollisuuden (/rikollisuuden) torjunta ensisijaisesti poliisin tehtäväksi?

Ellei valvonta-/ilmoitusvelvollisuutta tai ilmoitusoikeutta ohjeisteta muille viranomaistoimijoille nykyistä paremmin, on liiketoimintakieltojen rikkomisten havaitseminenkin jatkossa pitkälti sattumanvaraista. Vaikka useissa viranomaisvastauksissa todettiin, että havaituissa kiellonrikkomistapauksista ilmoitetaan aina poliisilla, pidettiin myös todennäköisenä, että ilmoitusten systemaattisuudessa ja ilmoituskäytännöissä on kehitettävää. Hyvänä esimerkkinä ohjeistuksen tuloksellisuudesta voidaan pitää jo edellä esiteltyä poliisihallinnossa syksyllä 2004 toteutettua kiellon valvonnan ohjeistamista, jonka tuloksena valvonnan kerrottiin poliisin piirissä parantuneen. Huolimatta siitä, miten mahdollinen muille viranomaisille tarkoitettu valvontavelvollisuus kirjataan lakiin, olisi syytä tiedottaa näitä ”muiden viranomaistahojen edustajia” liiketoimintakiellon valvonnasta ja siitä, keihin ko. viranomaiset voivat olla yhteydessä, jos ja kun he kohtaavat liiketoimintakiellon rikkomista.

Yksi toimiva mahdollinen kehittämisidea olisi, että poliisin alueellisen liiketoimintakiellon valvojan yhteystiedot jaettaisiin nykyistä paremmin alueen viranomaisille, jolloin esimerkiksi verottajan suunnalla ei käytännön ongelmatilanteessa olisi epäselvyyttä siitä, kenelle ilmoitus liiketoimintakiellon rikkomisesta tulisi tehdä.

Kaiken kaikkiaan on hyvin todennäköistä, että jos valvonnan ja ilmoituskäytäntöjen tasoa nostettaisiin nykyisestä, myös rikkomistapauksia paljastuisi enemmän. Vastaajat pitivät erittäin todennäköisenä, että kieltoa rikotaan runsaasti, koska viranomaisten valvontatoimet ovat liian heikkoja.

Haastateltujen viranomaisten taholta pidettiin tärkeänä, että liiketoimintakiellon valvonnan ohjeistaminen ja siihen liittyvä lainsäädäntö olisivat mahdollisimman selkeitä, yksiselitteisiä ja konkreettisia. Vastaajat olivat huolissaan sellaisesta säännöstöstä, joka kyllä sinällään velvoittaisi valvontaan, mutta joka olisi niin ylimalkaista, että sen noudattaminen olisi vaikeaa ja toisaalta noudattamatta jättäminen helppoa. Osuvana huonona esimerkkinä pidettiin alkuperäistä lakia liiketoimintakiellosta, jossa valvontavastuusta ei säädetty käytännössä mitenkään. Laki ei nimennyt mitään viranomaista valvontatehtävään. Käytännössä valvonta jäikin toteuttamatta vuoteen 1998 asti, jolloin velvollisuus osoitettiin poliisille. Poliisin piirissäkin jouduttiin odottamaan syksyyn 2004 ennen kuin valvonta selkeästi ohjeistettiin sisäasiainministeriön määräyksellä. Monen vastaajan mukaan poliisin valvonta onkin kehittynyt vasta aivan viime aikoina huomattavasti.

Pääasialliseksi ongelmaksi vastaajat kokivat uusien velvollisuuksien kannalta toimintaresursien puutteen. Kehitys- ja koulutustoiminnassa olisikin pyrittävä löytämään sellaisia toimintamalleja, joissa valvontavelvollisuus olisi liitettävissä mahdollisimman helposti viranomaisten nykyisiin toimintoihin. Toisaalta tiedotustoiminnassa olisi edelleen perusteltava liiketoimintakiellon roolia ja sen käytännön merkitystä sanktiona – oleellista valvonnan kannalta tuntuu nimittäin olevan, ettei kiellon merkitys ole edelleenkaan kirkastunut kaikille viranomaisille.

Lainsäädäntöön liittyvää pohdintaa

Liiketoimintakiellon valvontavelvollisuus on voimassa olevan lainsäädännön mukaan kirjattu vain poliisille; muilla viranomaisilla ei ole asiaan liittyviä *velvollisuuksia*. Verottajalle, tullille ja ulosotoviranomaiselle on toisaalta kirjattu lainsäädäntöön *oikeus* ilmoittaa oma-aloitteisesti liiketoimintakiellon rikkomiseen liittyvistä epäilyistään.

Säännökset viranomaisten tietojenvaihtamis- ja ilmoitusoikeuksista ja -velvollisuuksista ovat verraten hajallaan lainsäädännössä. Haastattelujen perusteella vaikutti siltä, että viranomaisissa on epätietoisuutta viranomaisten oikeuksista ja vastuista liiketoimintakiellon valvontaan liittyen. Tästä syystä aihepiiriä koskevan lainsäädännön kokoaminen olisi järkevä toimenpide, ja siten voitaisiin saada viranomaisille toimiva lainsäädännöllinen työkalu käytännön työhön.

Haastatelluilta tiedusteltiin myös sitä, pitäisikö mahdollisesta valvonta- / ilmoitusvelvollisuudesta / ilmoitusoikeudesta säätää laissa liiketoimintakiellosta vai kutakin viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä. Molemmat vaihtoehdot saivat kannatusta. Yhtäältä liiketoimintakieltolaissa säätämistä perusteltiin sillä, että säännösten muuttaminen on tarvittaessa helpompaa, jos viranomaisten oikeudet ja velvollisuudet on määritelty vain yhdessä laissa. Toisaalta erityislainsäädän-

töön kirjaamista kannattaneet esittivät, että ilmoitusvelvollisuus tai -oikeus olisi tehokkaampi ja uskottavampi, jos siitä säädettäisiin kutakin viranomaista ohjaavassa erityislainsäädännössä. Lisäksi erityislainsäädäntöön kirjaaminen koettiin johdonmukaiseksi, koska suurin osa viranomaisten oikeuksista ja velvollisuuksista on nykyisin kirjattu kutakin viranomaista nimenomaisesti käsitteleviin lakeihin. Kokonaisuudessaan sillä, mihin mahdollinen uusi oikeus tai velvollisuus on kirjattu, ei kuitenkaan koettu olevan erityisen suurta merkitystä, koska ”yhtä lailla lait sitovat, se on vaan tarkoituksenmukaisuuskysymys, missä se on”.

Valvonnan laajentaminen

Viranomaisyhteistyötä ja sen kehittämistä haastateltavat pitivät lähes poikkeuksetta tärkeänä liiketoimintakiellon ja yleisemmin talousrikollisuuden torjunnassa, kuten jo edellä on esitetty. Haastateltavat esittivät myös monia sellaisia viranomaisia, joille liiketoimintakiellon valvontaa voitaisiin heidän mielestään laajentaa. Mainittuja viranomaisia tai organisaatioita olivat mm. Patenti- ja rekisterihallitus (kaupparekisteri), verottaja, tulli ja ulosotto sekä tuotevalvontakeskus, TE-keskukset, kehitysaluerahasto ja lääninhallitukset.

Vastaajilla oli eriäviä näkökulmia aihepiiriin sen mukaan, oliko kyse lainsäädäntöön mahdollisesti kirjattavasta valvontavelvollisuudesta, ilmoitusvelvollisuudesta vai ilmoitusoikeudesta.

Tarkastelun kohteena olleiden viranomaisten välillä oli havaittavissa yleisiä eroja suhtautumisessa ilmoitusoikeuteen, ilmoitusvelvollisuuteen ja valvontavelvollisuuteen. Ulosoton edustajat suhtautuivat yleisesti ottaen *ilmoitusoikeuteen* myönteisesti, kun taas verottaja ja tulli suhtautuivat ilmoitusoikeuden säätämiseen neutraalimmin. *Ilmoitusvelvollisuuteen* puolestaan tullin edustajat suhtautuivat viranomaisista myönteisimmin, kun taas verottaja suhtautui ilmoitusvelvollisuuteen verraten kielteisesti. Ulosoton edustajien mielipiteet hajaantuivat tasan myönteisen ja kielteisen suhteen. *Valvontavelvollisuuteen* ulosoton edustajat suhtautuivat kielteisesti, samoin valtaosa verottajan ja ulosoton edustajista.

Erityisen kielteisesti suhtauduttiin *valvontavelvollisuuden* laajentamiseen haastateltujen edustamille viranomaisille. Valvontavelvollisuuden säätämistä vastustettiin, koska sen nähtiin mm. luovan turhan ”toisen esitutkintaviranomaisen” poliisin rinnalle. Valvontavelvollisuus koettiin myös ylipäättään turhan raskaaksi toimenpiteeksi liiketoimintakiellon valvomiseksi.

Muutama vastaaja esitti kuitenkin varovaisen myönteisiä kannanottoja valvontavelvollisuuden puolesta. Perusteluina esitettiin mm., että liiketoimintakiellon valvontavelvollisuuden lisääminen viranomaisen tehtäviin ei toisi suuria muutoksia viranomaisen nykyiseen toimintaan. Valvontavelvollisuuden laajentaminen nähtiin myös johdonmukaisena jatkeena talousrikollisuuden torjunnan parissa tehdylle työlle.

Ilmoitusvelvollisuuden säätämiseen suhtauduttiin yleisesti myönteisemmin kuin valvontavelvollisuuteen. Ilmoitusvelvollisuuden säätämisen nähtiin voivan tehostaa liiketoimintakiellon valvontaa, selkiyttävän viranomaisten oikeuksia ja velvollisuuksia valvontaan liittyen sekä selventävän liiketoimintakieltoon liittyvää ilmoituskäytäntöä, joka koetaan tällä hetkellä sattumanvaraiseksi ja ohjeistamattomaksi. Jotkut haastatelluista kannattivat ilmoitusvelvollisuuden säätämistä vain osalle

viranomaisen virkamiehistä. Tätä näkemystä perusteltiin sillä, ettei kaikilla viranhaltijoilla ole riittävää koulutusta, kokemusta ja pätevyyttä valvontaan ja ilmoitusten tekemiseen.

Oli kyse sitten valvonta- tai ilmoitusvelvollisuudesta, uuden velvollisuuden säätämiseen koettiin liittyvän lukuisia ongelmia. Erityisesti painotettiin mahdollisia virkavastuuongelmia eli tilanteita, joissa virkamies joutuisi uuden velvollisuutensa rikkomisesta virkavastuuseen esimerkiksi virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai ilmoittamatta jättämisten vuoksi. Mahdollisina ongelmina pidettiin myös tarkan ohjeistuksen puuttumista sekä valvonnan yhteensopimattomuutta viranomaisen nykyisten tehtävien kanssa. Lisäksi uuden velvollisuuden vastustajat vetosivat viranomaisten vähäisiin resursseihin, joita ei siis koettu riittävän uuden tehtävän täyttämiseen. Samoin velvollisuuden säätämisen katsottiin heikentävän toimivan viranomaisyhteistyön lähtökohtia, koska parhaiden yhteistyömuotojen kerrottiin perustuvan vapaaehtoisuudelle.

Ilmoitusoikeuden säätämistä viranomaiselle pidettiin yleisesti ottaen parhaana vaihtoehtona. Pari haastateltua suhtautui kielteisesti myös ilmoitusoikeuteen. Kielteistä kantaa perusteltiin mm. ilmoitusoikeuden turhuudella: viranomaisten koettiin jo nyt ilmoittavan mahdolliset tapaukset poliisille.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Anttila, Inkeri & Törnudd, Patrik (1983). *Kriminologia ja kriminaalipolitiikka*. WSOY. Helsinki

Hallituksen periaatepäätös toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. 1.2.1996

Havansi, Erkki (1991). *Suomen konkurssioikeus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

HE 198/1996. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain eräiden muiden lakien muuttamiseksi*.

HE 29/1985. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta*.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2004). *Teemahaastattelu*. Yliopistopaino. Helsinki.

Hyvätti, Pasi (2004). *Liiketoimintakiellon valvonnasta vastaavat tahot*. VIRKE; Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti. Muistio.

Immonen, Minna (2004). *Liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta, valvonta ja rikoshyödyn jäljitys*. Alipäälystötutkimuksen lopputyö. Poliisiammattikorkeakoulu. Espoo. Julkaisematon.

Korander, Timo (2004). Poliisikulttuuri, Poliisiammatin ja -tutkimuksen väline. *Oikeuslehti* 1/2004, s. 4–24. Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys. Helsinki.

Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985. 13.12.1985

Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamiseksi 1220/1997. 19.12.1997.

Lappi-Seppälä, Tapio (2002). Muita rikosten seuraamuksia. Teoksessa *Rikosoikeus*. Heinonen, Olavi & Koskinen, Pekka & Lappi-Seppälä, Tapio & Majanen, Martti & Nuutila, Kimmo & Rautio, Ilkka. WSOY Lakitieto. Helsinki.

Laukkanen, Janne (2005). *Laittoman yrittäjän jäljillä – Arviointitutkimus liiketoimintakiellon valvonnan ohjeistamisen vaikutuksista*. Pro gradu -työ. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. (Julkaistaan vuoden 2005 aikana www-julkaisuina poliisiammattikorkeakoulun internetsivuilla)

LaVM 15/1997. *Lakivaliokunnan mietintö* 15/1997. – HE 198/1996.

Liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden valvonta (2004). Arviomuistioluonnos. Sisäasiainministeriö. Julkaisematon muistio.

SM-1999-284/Tu-413 (1999). *Liiketoimintakiellon valvonta ja tutkinta*. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma. sisäasiainministeriö. Helsinki.

SM-2004-01792/Ri-2. (2004). *Liiketoimintakiellon valvonta ja tutkinta*. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Tala, Jyrki & Jaakkola, Risto & Tuokila, Marja (1995). *Liiketoimintakielto ja yrittäjien väärinkäytökset – Oikeuskäytäntöä ja kokemuksia lain ensimmäisiltä vuosilta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 128. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.

Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen. Työryhmän loppuraportti (2004). Sisäinen turvallisuus 36/2004. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sähköiset lähteet

Poliisiammattikorkeakoulun sisäisessä verkossa julkaistu Talousrikostutkijan käsikirja.

Salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä viranomaisen luvalla. Asia-tietosuojasta -sarja 11/1999. <http://www.tietosuoja.fi/uploads/u19mi67r8cu.rtf>.

www.asiakastieto.fi/yrityksille/j_luottolista.jsp?l1=6&l2=1

www.finlex.fi

www.oikeus.fi/oikeusrekisterikeskus/28618.htm

www.prh.fi/fi/uutiset/302.html

Muut lähteet

Liiketoimintakiellon valvojien ja heidän esimiestensä työkokous, Turku – Tukholma – Turku -risteily, 10.–11.2.2005, M/S Amorella. Selvitysmies Pasi Hyvätin puheenvuoro.

Rinne, Matti. Ylikomisario, talousrikosasiat. Sisäasiainministeriö. Taustahaastattelu 28.9.2004.

Liite 1

TEEMAHAASTATTELUIDEN RUNKO

Alla on lista niistä kysymyksistä ja aihealueista, joita haastatteluissa käsiteltiin. Kysymysjärjestys ja osin kysymysten sisältökin vaihteli kulloinkin haastateltavana olleen viranomaisen/toimijan mukaan.

1. Miten kuvailisit edustamasi viranomaisen tehtäviä yleisesti, edustamasi yksikön tehtäväkenttää ja omia vastuualueitasi?
2. Miten kuvailisit yksikkösi /oman työsi suhdetta talousrikollisuuden torjuntaan?
3. Miten viranomaisyhteistyö toimii talousrikollisuuden torjunnassa?
4. Miten viranomaisyhteistyötä voitaisiin kehittää?
5. Mitä mieltä olet liiketoimintakiellosta sanktiona ja kiellon toimivuudesta?
6. Mikä on käsityksesi poliisin tällä hetkellä toteuttaman valvonnan tasosta ja toimivuudesta?
7. Onko kielto mielestäsi ensisijaisesti elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimi vai rikosoikeudellinen rangaistus?
8. Kuinka usein kohtaatte viranomaistoiminnassa liiketoimintakiellon rikkomisia?
9. Millaisten tehtävien / toimien yhteydessä olette tavanneet kiellon rikkomisia?
10. Miten toimitte, kun kohtaatte liiketoimintakiellon rikkomisen?
11. Miten kiellon rikkomisista ilmoittaminen poliisille tapahtuu / ilmoitetaanko tapauksista aina poliisille / ovatko ilmoittamiskäytännöt vakiintuneita?
12. Mitä mieltä olet mahdollisuudesta laajentaa liiketoimintakiellon valvontavelvollisuutta edustamallesi viranomaiselle?
13. Miten käsitteet liiketoimintakiellon valvontavelvollisuus, ilmoitusvelvollisuus ja ilmoitusoikeus eroavat mielestäsi toisistaan?
14. Jos valvontaa halutaan jollain tavalla laajentaa, mikä edellä mainituista käsitteistä/tavoista (valvontavelvollisuus, ilmoitusvelvollisuus, ilmoitusoikeus) olisi mielestäsi sopivin tapa edustamallesi viranomaiselle?
15. Sopisiko valvonta-/ilmoitusvelvollisuus edustamasi viranomaisen toimenkuvaan?
16. Millaisia henkilöstö- tai muita resurssitarpeita uusi valvontavelvollisuus synnyttäisi?
17. Millaisia ongelmia / etuja valvontavelvollisuuden laajentamiseen voisi liittyä?
18. Miten mahdollinen uusi velvollisuus tulisi kirjata lakiin; tulisiko se kirjata lakiin liiketoimintakiellosta vai viranomaista käsittelevään erityislainsäädäntöön?
19. Keitä viranomaisia laajennettu valvontavelvollisuus voisi koskea?
20. Tuleeko mieleesi muuta liiketoimintakieltoon, sen nykyiseen valvontaan tai valvontavelvollisuuden laajentamiseen liittyen?