

# **Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma 2024–2027**

# Toimenpideohjelma 2024–2027

Työ- ja elinkeinoministeriö antoi 17.5.2024 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman päivittämisen valmisteluryhmän asettamispäätöksen (VN/13193/2024). Strategia ja toimenpideohjelma on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimivassa poikkihallinnollisessa valmisteluryhmässä, joka huomioi työssään harmaata taloutta tai talousrikollisuutta sivuavat muut toimenpideohjelmat.

Toimenpideohjelmaan 2024–2027 on valittu kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian tavoitteiden kannalta keskeisimmät hankkeet. Toimenpideohjelmassa on 19 hanketta, joilla toteutetaan strategian neljää päätavoitetta: 1) edistää yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita, 2) ennalta estää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, 3) turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset ja 4) kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaistyötä.

Hankkeita ja niitä koskevia toimenpiteitä suunniteltaessa on lähtökohtana ollut toimiminen nykyisillä viranomaisresursseilla. Valtaosa hankkeista on toteutettavissa virkatyönä. Kolmessa hankkeessa on osakokonaisuuksia, joihin tarvitaan erillinen rahoitus. Nämä hankkeet on kuitenkin suunniteltu niin, että tietyt osiot ovat toteutettavissa virkatyönä. Ainoastaan yksi hanke on kokonaan riippuvainen rahoituksesta. Hankkeet ja niiden rahoitustarpeet on esitetty yhteenvedona hankkeiden tarkempien kuvausten jälkeen toimenpideohjelman liitteenä. Tässä ohjelmassa kirjattuja toimenpiteitä toteutetaan julkisen talouden suunnitelman puitteissa siinä määrin, kuin se on myönnettyjen resurssien puitteissa mahdollista. Mahdollisista lisärahoitustarpeista päätetään erikseen julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa menettelyissä.

Toimenpideohjelman toteutumisen seurannasta vastaa työministeri Arto Satosen johtama harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimeenpanoryhmä toimii ohjausryhmän valmisteluelimenä. Kukin ministeriö ja virasto vastaavat yksittäisten hankkeiden toteutuksesta oman vastualueensa tai hallintonsa vastuun mukaisesti. Toimenpideohjelman hankkeiden tiedottamisesta ja tarvittavista kuulemisista vastaavat kunkin hankkeen nimetyt päävastuutahot.

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Edistämme yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita .....</b>	<b>1</b>
1.1	Taloudellisten väärinkäytösten torjunta ja toimivat hankinnat hyvinvointialueilla .....	1
1.2	Hallituksen esitys liikennepalvelulain muuttamisesta .....	3
<b>2</b>	<b>Ennaltaestämme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta.....</b>	<b>4</b>
2.1	ALV-rekisteröintiä koskevien säännösten muuttaminen .....	4
2.2	Kehitetään sivullisen tiedonantovelvollisuuden sanktiointia ja mahdollistetaan perusteettomien lähdeveron palautushakemuksia koskeva laiminlyöntimaksu .....	5
2.3	Ammattimaiset avustajat ja mahdollistajat .....	7
2.4	Selvitys kaupparekisteristä poistetuista yhtiöistä .....	8
<b>3</b>	<b>Turvaamme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset.....</b>	<b>10</b>
3.1	Harmaan talouden torjunta ulosoton välttelytilanteissa – selvitystyö lainsäädännön kehittämistarpeista vastaamaan toimintaympäristön muutoksia .....	10
3.2	Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen .....	11
3.3	Kehitetään Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksia ja tarkastusoikeuksia .....	12
3.4	HTSY lakimuutoksen täytäntöönpano .....	15
3.5	Edunsaajarekisteritietojen ajantasaisuus ja oikeasisältöisyys .....	18
3.6	Tullin analyysin ja tiedustelun analytiikan kehittäminen .....	18
3.7	Valtionavustuslain osittaisuudistus .....	20
<b>4</b>	<b>Kehitämme harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaistyötä.....</b>	<b>21</b>
4.1	Selvitys pesänhoitaja- ja selvittäjärekisterin perustamisesta .....	21
4.2	Suomen valmistautuminen FATFin viidenteen arviointikierrokseen ja Suomen FATF maa-arvioinnin koordinointi vuosina 2027–2028 .....	23
4.3	Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyjen yhtenäistäminen ja kehittäminen sekä rekisteritietojen oikeellisuuden varmistaminen ja valvonnan tehostaminen .....	25
4.4	Kansainvälisen viranomaisyhteistyön kehittäminen työsuojelussa .....	28
4.5	Viranomaisyhteistyön kehittämishanke .....	29
4.6	Jengirikostorjunnan rikoshyödyn takaisinsaannin tehostamishanke -Al Capone .....	30
	<i>Liite 1. Rahoitusyhteenveto.....</i>	<i>1</i>

# 1 Edistämme yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita

## 1.1 Taloudellisten väärinkäytösten torjunta ja toimivat hankinnat hyvinvointialueilla

### Hankkeen tausta ja tarkoitus

Vuoden 2023 kesäkuussa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Verohallinnon harmaan talouden torjunta käynnistivät tapaamis- ja koulutuskierroksen hyvinvointialueilla. Tavoitteena on ollut lisätä alueiden tietoisuutta erilaisista harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä ja tekotavoista, kuten kartelleista, korruptiosta, perusteettomasta laskutuksesta ja pimeään työvoiman käytöstä. Harmaan talouden riskien lisäksi aiheina kiertueella ovat olleet kilpailutilanne julkisissa hankinnoissa ja mahdollisuudet hakea säästöjä huolella toteutetuilla hankinnoilla. KKV:n hankintojen valvontatoiminto on tarjonnut informaatiota hankintalain vastaisista menettelyistä ja niihin liittyvistä riskeistä. Tähänastinen työ on sisältänyt tapaamisia alueiden virkajohdon kanssa sekä hankinta-asiantuntijoille suunnatun koulutuksen materiaaleineen. KKV ja Verohallinto ovat lisänneet alueiden tietämystä siitä, miten näitä ilmiöitä on mahdollista tunnistaa omissa hankinnoissa sekä siitä, miten erilaisiin uhkiin ja riskeihin voi varautua. Kierroksen ensimmäinen vaihe valmistuu vuoden 2024 aikana.

Tässä kirjauksessa esitetään jatkoa tehdylle työlle. Alueilla on meneillään edelleen isoja muutoksia ja toimintaan kohdistuu paljon paineita, etenkin taloudellisia. KKV:n, Verohallinnon ja Poliisin arvion mukaan nämä olosuhteet voivat tuoda mukanaan myös riskejä, joiden tunnistaminen ja ennaltaehkäisy on alueiden toiminnan ja talouden kannalta tärkeää. Jatkotyössä korostuu harmaan talouden ennaltaehkäiseminen. Hankintalaki ja kilpailun aikaansaaminen hankinnoissa on tarkoitus pitää mukana myös jatkotyössä.

Alueilla hankintoihin osallistuvia organisaatioita ja henkilöitä on paljon, eikä kaikkia ole ollut mahdollista tavoittaa ensimmäisellä kierroksella. Nyt esitettävään hankkeeseen on valittu seuraavat kohderyhmät: aluevaltuutetut, keskijohdo ja sopimuskauden aikaista valvontaa tekevät työntekijät.

Useiden hyvinvointialueiden valtuustoilla on päätösvaltaa suurimmissa hankinnoissa. Ensimmäiseltä kierrokselta saatujen tietojen perusteella valtuutetut yleisesti osallistuvat suurten hankintojen valmisteluun ja niistä päättämiseen. Tämän vuoksi vuonna 2025 valittavat uudet valtuutetut olisi hyvä ottaa kohderyhmäksi jatkotyössä.

Alueiden organisaatioissa hankintojen valmisteluun ja toteutukseen osallistuvan keskijohdon sekä niiden työntekijöiden, jotka tekevät sopimuskauden aikaista sopimusvalvontaa ja tarkistuksia toimittajien laskutukseen ja toimintaan, olisi hyvä olla tietoisia väärinkäytösten tunnusmerkeistä.

### Hankkeen kuvaus

Uudet valtuutetut aloittavat vuoden 2025 syksyllä. Heille suunnatut koulutus ja keskustelut olisi tarkoitus aloittaa pian uuden kauden alettua. Vaikuttavuuden ja vastavuoroisuuden vuoksi tilaisuudet olisi hyvä järjestää ensisijaisesti käynneillä. KKV:n osalta tässä viestinnässä ovat pääteemoina hankintalain vaatimukset, kartellit ja kilpailun merkitys hankinnoille. Verohallinnon osalta pääteemoja ovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöt ja tekotavat. Lisäksi aiheina ovat mm. sidonnaisuudet ja

epäeettinen päätöksenteko. Poliisin osalta painopiste näissä tapaamisissa on korruption sekä taloudellisten rikosten tunnistamisessa ja estämisessä.

Hankintojen valmisteluun ja tekemiseen osallistuvan keskijohdon sekä sopimuskauden aikaista toimittaja- ja sopimusvalvontaa toteuttavien työntekijöiden koulutuksessa pääteemat ovat samat kuin aluevaltuutetuilla. Näissä koulutuksissa ja tapaamisissa painotus eri väärinkäytösmuodoissa, riskien arvioinnissa ja väärinkäytösten ostajalle näkyvissä tunnusmerkeissä. Tilaisuudet järjestetään tapaamisina tai verkkotilaisuuksina kunkin alueen tilanteen ja tarpeiden mukaan.

Ajan ja hankkeeseen osallistuvien viranomaisten resurssitilanteen salliessa, voi olla mahdollista hoitaa näitä tehtäviä soveltuvin osin myös webinaareina tai luomalla verkkoon materiaalia alueiden käyttöön.

### **Liittymäkohdat hallitusohjelmaan**

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus jatkaa työtä veronkierron ja harmaan talouden torjumiseksi. Tämä hanke kytkeytyy suoraan näihin tavoitteisiin. Koska työ kohdistuu hyvinvointialueille, ei hanke myöskään vaikuta yritysten hallinnolliseen taakkaan.

Lisäksi hallitus tavoittelee julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä julkisen palvelutuotannon osalta turvatakseen laadukkaat palvelut. Hyvinvointialueille suuntautuvan työn yhtenä tavoitteena on kilpailutusten onnistuminen ja se, että sitä kautta veronmaksajat saavat vastinetta käytetyille rahoille. Onnistuneet hankinnat myös parantavat yritysten toimintaympäristöä.

### **Vastuutahot ja aikataulu**

Hankkeen toteuttamisesta vastaavat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Verohallinto ja Poliisi. Hanke toteutetaan toimeenpanoryhmän toimikauden aikana. Hankkeen luonteen vuoksi on todennäköistä, että työ jatkuu jossain muodossa myös toimeenpanoryhmän nyt alkavan kauden jälkeen.

### **Vaikutusarvio ja vaikutusten jälkiseuranta**

Kartellit nostavat huomattavasti myytyjen hyödykkeiden hintoja, mikä koituu julkisten ostajien tappioksi ja heikentää niiden taloutta entisestään. Veronkierto pienentää verokertymää ja julkisen talouden rahoituspohjaa. Korruptio, toimivallan väärinkäyttö ja muu epäeettinen päätöksenteko aiheuttavat vahinkoa hankintayksikölle ja vievät julkiselta päätöksenteolta uskottavuutta. Aiotun työn tavoitteena on parantaa alueiden valmiuksia väärinkäytösten tunnistamiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Mikäli kilpailun lisäämisessä alueiden tarjouskilpailuissa onnistutaan, koituu alueille merkittäviä säästöjä, mikä tukee osaltaan hallitusohjelman tavoitteita hyvinvointialueiden kustannusten kasvun hillitsemisestä.

Hankkeessa tehtävän ennaltaehkäisevän työn vaikutuksia on vaikea suoraan mitata. Kyse on pitkäjänteisestä työstä, jonka vaikutukset konkretisoituvat pidemmällä aikavälillä alueiden hankintatoiminnassa. Työn vaikutuksia voi olla mahdollista kartoittaa jälkikäteen, esimerkiksi kyselyillä ja keskusteluissa alueiden kanssa. Keinoja seurannalle on hyvä hakea yhteistyössä alueiden kanssa.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

KKV:n arvio on, että virasto pystyy toteuttamaan hankkeen esitetyssä muodossa virkatyönä. Tähän voivat kuitenkin vaikuttaa tuottavuusohjelman aiheuttamat vähennykset viraston määrärahoihin.

Verohallinto toteuttaa hankkeen virkatyönä työtilanteen ja käytössä olevien resurssien mukaisesti.

Sama koskee myös Poliisin osallistumista toteutukseen.

## **Tiedottaminen**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Verohallinto ja Poliisi vastaavat hankkeen tiedottamisesta.

## **1.2 Hallituksen esitys liikennepalvelulain muuttamisesta**

### **Hankkeen kuvaus**

Hallitusohjelmassa on linjattu takseja koskevasta lainsäädäntöhankkeen toteuttamisesta. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteeksi on asetettu vahvistaa kuluttajien luottamusta taksiliikenteeseen, edistää taksien saatavuutta, huomioida eri asiakasryhmät koko maassa sekä tehostaa taksiliikenteen valvontaa ja kitkeä harmaata taloutta.

### **Vaikutusarvio**

Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on keskeistä, että viranomaisilla on käytössään ajettuista taksimatkoista mahdollisimman standardimuotoista ja eheää vertailutietoa. Vertailutiedon avulla veroviranomainen voi varmistaa, että taksimatkoista maksetaan tarvittavat verot ja veroluontoiset maksut. Taksialan verotuksen asianmukaiseksi toimittamiseksi ja kirjanpidon järjestämiseksi yrityksen on kyettävä toimittamaan luotettavat tiedot liikevaihdon perusteista ja niistä muodostuneista tuotoista, eli asiakkaalta perittävistä hinnoista. Jotta tiedot olisivat luotettavia, niiden luotettavuus tulee voida varmistaa siten, että niitä ei voida manipuloida.

Harmaan talouden torjuntaa pyritään vahvistamaan myös välillisesti muilla keinoin, kuten koulutuksen lisäämisellä ja huomioimalla tiettyjä rikoksia luvan myöntämisen esteenä. On tunnistettu, että muutosehdotuksia on paljon ja niiden yhteisvaikutukset alalle voivat olla merkittäviä. Hankkeessa arvioidaan muutosehdotusten yhteisvaikutukset saatavuuteen, hinnoitteluun, alalle tuloon ja etenkin alustaloustoimijoihin. Ehdotukset lisäävät hallinnollista taakkaa taksiryttäjille ja niillä on myös vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja kustannuksiin.

### **Vaikutusten jälkiseuranta**

Jälkiseuranta ei ole vielä tarkentunut hankkeessa.

### **Vastuutahot**

Liikenne- ja viestintäministeriö.

### **Aikataulu**

Hallituksen esitys valmistellaan virkatyönä syksyn ja talven aikana ja hallituksen esitys on tarkoitus mennä lausuntokierrokselle keväällä 2025. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Hanke toteutetaan virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä ja toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämät resurssit täsmentyvät valmistelun aikana.

## Tiedottaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa tiedottamisesta.

## 2 Ennaltaestämme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta

### 2.1 ALV-rekisteröintiä koskevien säännösten muuttaminen

#### Hankkeen kuvaus

Selvitetään, olisiko eräiden muiden EU-maiden tavoin kansalliseen arvonlisäverolakiin mahdollista ja tarkoituksenmukaista lisätä säännökset rekisteriin merkittyjen verovelvollisten poistamisesta arvonlisäverovelvollisten rekisteristä alv-järjestelmään kohdistuvien väärinkäytösten vuoksi. Muutoksen tavoitteena olisi estää tahallista ja järjestelmällistä harmaan talouden toimintaa.

Verovelvollisen alv-rekisteröinti saattaa antaa kauppa- tai sopimuskumppanille käsityksen luotettavasta toimijasta. Rekisteröinti voi myös mahdollistaa muita taloudellisia väärinkäytöksiä, kuten tilauspetoksia. Harmaan talouden toimijoille y-tunnus sekä alv-rekisterimerkintä ovat työkaluja vero- ja muiden petosten tekemiseksi. Nykyinen alv-rekisteröintiä koskeva kansallinen lainsäädäntö tarkastelee rekisteröinnin edellytyksiä verolainsäädännön aineellisten edellytysten täyttymisen näkökulmasta.

172 § Verovelvolliset merkitään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.

173 § Verohallinto merkitsee verovelvollisen rekisteriin siitä lukien, kun verollinen liiketoiminta alkaa. Verovelvollinen voidaan kuitenkin merkitä rekisteriin jo siitä lukien, kun hän ryhtyy hankkimaan tavaroita ja palveluja verollista liiketoimintaa varten.

174 § Verohallinto poistaa verovelvollisen rekisteristä siitä lukien, kun verollinen liiketoiminta on päättynyt. Verollisen liiketoiminnan voidaan katsoa jatkuvan niin kauan kuin elinkeinonharjoittaja tai konkurssihallinto myy elinkeinonharjoittajan hankkimaa liikeomaisuutta.

Ilmoitettu toiminta on toisinaan täysin fiktiivistä, eikä täytä edes verovelvollisuuden aineellisia edellytyksiä. Toisinaan petollinen toiminta saatetaan naamioida normaalin verollisen liiketoiminnan sekaan.

Harmaan talouden torjunnan on todettu olevan tehokkaimmillaan toteutuessaan etupainotteisesti ja mahdollisimman reaaliaikaisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa arvonlisäverovelvollisten rekisterin pitämistä mahdollisimman puhtaana vilpillisistä toimijoista. Tähän liittyen selvitetään, voisiko kansalliseen arvonlisäverolakiin ottaa eräiden muiden EU-maiden tavoin säännökset rekisteriin merkittyjen verovelvollisten poistamisesta rekisteristä alv-järjestelmään kohdistuvien väärinkäytösten vuoksi. Lisäksi selvitetään, olisiko säännöksillä mahdollista estää verovelvollisen toimijan pääsy alv-rekisteriin, kun voidaan objektiivisin perustein epäillä, että y-tunnusta tullaan käyttämään petollisesti. Tässä yhteydessä tulee myös selvittää, olisivatko tällaiset lainsäädäntömuutokset arvonlisäverodirektiivin ja EUT:n oikeuskäytännön mukaisia.

## **Vaikutusarvio**

Rekisterivalvonta on Verohallinnon valvontamuodoista kustannustehokkain ja kattavin valvontamuoto. Verohallinnon varovaisen arvion mukaan yhden petollisen toimijan aiheuttama keskimääräinen vahinko on 5 000 €/kk.

## **Keinot vaikutuksen arvioimiseksi**

Selvitetään, olisivatko tällaiset lainsäädäntömuutokset mahdollisia ja tarkoituksenmukaisia sekä olisivatko ne alv-direktiivin sekä EUT:n oikeuskäytännön mukaisia.

## **Vastuutahot**

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto, (työ- ja elinkeinoministeriö).

## **Aikataulu**

Hallituskauden 2024–2027 aikana.

## **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan virkatyönä.

## **Tiedottaminen**

Vastuuministeriö.

## **2.2 Kehitetään sivullisen tiedonantovelvollisuuden sanktiointia ja mahdollistetaan perusteettomien lähdeveron palautushakemuksia koskeva laiminlyöntimaksu**

### **Hankkeen kuvaus**

Kehitetään sivullisen tiedonantovelvollisuuden sanktiointia nostamalla sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksun euromääräistä ylärajaa ja kumoamalla verotusmenettelylain 87 §. Kehittämisessä otetaan huomioon EU-oikeuden vaikutus sanktiointiin. Lisäksi arvioidaan laiminlyöntimaksun määrittämistä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 11 §:n mukaisissa lähdeveron palautuksissa silloin, kun palautushakemukset ovat perusteettomia ja tarvittaessa toteutetaan asiaan liittyvät lainsäädäntömuutokset.

Kyseessä on jatkohanke aiempien torjuntaohjelmien hankkeille, jossa on tarkoitus toteuttaa tarpeelliset lainsäädännön muutokset. Aiemman toimenpideohjelman hankkeessa 3.3. laadittiin Verohallinnossa arviomuistio, jossa selvitettiin ilmoittamis- ja selvittämisvelvollisuuden tehostamista sanktiolla verotarkastuksissa ja sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevan hallinnollisen sanktioinnin kehittämistä. Arviomuistiossa todettiin, ettei harmaan talouden verotarkastuksissa ilmoittamis- ja selvittämisvelvollisuuden tehostamisella sanktiolla olisi todennäköisesti merkittävää käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta. Tämän osalta ei esitetty kehitysehdotuksia. Arviomuistiossa tunnistettiin kuitenkin sivullisten tiedonantovelvollisuuteen liittyviä haasteita tiedonsaannin turvaamisen näkökulmasta. Tähän liittyen esitettiin kehitysehdotuksia, joista keskeisin oli sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksun euromääräisen ylärajan nostaminen. Hallinnollisten sanktioiden vähäisyys on nimittäin johtanut siihen, että asetetun sanktion maksaminen voi tulla tiedonantovelvolliselle edullisemmaksi kuin asetettuun

tietopyyntöön vastaaminen. Sanktioilla ei voida nykyisellään turvata Verohallinnon tiedonsaantia. Nostoa perusteltiin paitsi kansallisella päivitystarpeella, myös sillä, että Verohallinnon sivullisilmoittajia koskevalla laiminlyöntimaksulla suojataan osittain EU-oikeuteen perustuvia velvoitteita. EU-oikeuteen perustuvien velvoitteiden hallinnolliseen sanktiointiin ja sanktiojärjestelmään kuuluu (mm. DAC 7 ja DAC 8 -direktiivit), että hallinnollisten sanktioiden tulee olla oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia. Lisäksi arviomuistiossa ehdotettiin, että laiminlyöntimaksua koskevan sääntelyn kehittämisen yhteydessä verotusmenettelylain 87 § kumotaan. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi VML 87 §:ssä sakkorangaistuksella.

Arviomuistiossa esitettiin myös yhtenä kehittämistarpeena hallinnollisen sanktion mahdollistamista rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 11 §:n mukaisissa lähdeveron palautuksissa. Jos lähdeveroa on peritty liikaa osinko-, korko- tai rojaltilulosta, rajoitetusti verovelvollinen tulonsaaja voi hakea lähdeveron palautusta maksuvuoden jälkeen Suomen Verohallinnolta. Jos asiakas kuitenkin hakee lähdeveron palautusta Suomesta perusteettomasti, ei nykyisellään ole mahdollista määrätä hallinnollista sanktiota. Perusteettomasti tehdyt palautushakemukset eivät siten johda muihin seuraamuksiin kuin palautushakemuksen hylkäämiseen. Palautuspetostilanteet saattavat täyttää jotkin rikoksen tunnusmerkit, mutta käytännössä ulkomaisen toimijan ulkomailta tekemät hakemukset eivät ole juurikaan johtaneet rikosprosesseihin.

Mikäli veroviranomaisella olisi mahdollisuus määrätä laiminlyöntimaksu, vähentäisi se todennäköisesti sekä puhtaasti perusteettomien hakemusten että myös huolimattomasti tehtyjen hakemusten määrää. Sillä voidaan siis olettaa olevan ainakin jonkin verran ennalta estävää vaikutusta. Esimerkiksi arvonlisäveron palautuksissa ja valmisteverotuksessa on käytössä sanktiosäännökset.

Käytännössä jonkinlaisia haasteita voidaan olettaa muodostuvan siitä, että laiminlyöntimaksun periminen ulkomaiselta toimijalta olisi haastavaa. Hakijat ovat kuitenkin tyypillisesti isoja finanssilaitoksia, joilta periaatteessa pitäisi olla mahdollista saada perittyä laiminlyöntimaksuja.

Hankkeessa arvioidaan, mitä lainsäädäntömuutoksia on perusteltua tehdä sekä valmistellaan ja toteutetaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

### **Vaikutusarvio ja keinot vaikutusten arvioimiseksi**

Sivullisilmoittajien tietopyyntöihin vastaamisen odotetaan parantuvan. Perusteettomien lähdeveron palautushakemusten osalta laiminlyöntimaksulla on ennalta estävän vaikutus. Ylipäättään sanktioinnin kehittämisellä olisi myös suoria fiskaalisia vaikutuksia. Vaikutuksia on mahdollista arvioida sivullisilmoittajille määrättyjen laiminlyöntimaksujen ja perusteettomia palautushakemuksia koskevien tilastojen pohjalta.

### **Vastuutahot**

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto.

### **Aikataulu**

Hallituskauden 2024–2027 aikana.

## Toimenpiteen edellyttämät resurssit

Toimenpide toteutetaan virkatyönä. Verohallinto vastaa vaikutusarvioiden tekemisestä ja valtiovarainministeriö lainsäädännöstä.

## Tiedottaminen

Valtiovarainministeriö, Verohallinto.

## 2.3 Ammattimaiset avustajat ja mahdollistajat

### Hankkeen kuvaus

Hankkeessa kehitetään ennalta estävää ammattimaisten avustajien toiminnan torjuntaa ja tähän tähtäävä toimenpidekokonaisuutta OECD:n suositusten mukaisesti. Osallistutaan aktiivisesti käynnissä oleviin asioita koskeviin kansainvälisiin kehityshankkeisiin. Jatketaan ammattimaisiin avustajiin liittyvän kansallisen viranomaisyhteistyöverkoston työtä. Arvioidaan lainsäädännön riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus, mukaan lukien kansalliset tietojenvaihtosäännökset ja kansainvälinen verotuksen tietojenvaihto. Kehitetään kansallisella tasolla paitsi valvovien viranomaisten, myös yksityisen sektorin tietoisuutta ammattimaisten avustajien roolista. Arvioidaan viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden välisen tietojenvaihdon kehittämismahdollisuuksia tulevaisuudessa.

Ammattimaisilla avustajilla tarkoitetaan tietyin ammattitaidon omaavia henkilöitä, jotka hyödyntämällä osaamistaan, rakenteitaan ja verkostojaan mahdollistavat osaltaan vakavan talousrikollisuuden fasilitoinnin.

Ammattimaisten avustajien fasilitoimat järjestelyt ovat aiheuttaneet aikamme fiskaalisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävimpiä vero- ja muita talousrikoksia (Panaman ja Paratiisin paperit, cum/ex petokset jne.). Kansainvälisten esimerkkien ohella myös merkittäviä kansallisia tutkintoja on käynnissä. Esimerkkejä ammattimaisten avustajien mahdollistamista vahingollisista ilmiöistä ovat saattohoitoilmiöt ja muut petolliset järjestelyt maksukyvyttömyys-, konkurssi- tai pesänselvitystilanteissa; valmisyhtiökauppa; lähdeverokeinottelu ja osingonpesu; laittoman ulkomaisen työvoiman laajamittainen hyödyntäminen; keinotekoisien yritysrakenteiden, trustien ja offshore-yhtiöiden petollinen hyödyntäminen; vääränsisältöisen taloudellisen datan ja lumetransaktioiden tehtailu; virtuaalivaluuttojen ja muiden lohkoketjuun perustuvien omaisuuserien hyödyntäminen petostarkoituksessa sekä rahoitussektorin hyödyntäminen petosten skaalaamisessa.

Ammattimaisiin avustajiin kohdistettavat valvonnalliset ja ohjaavat toimet ovat kustannustehokas tapa torjua vero- ja talousrikollisuutta, koska tämä vaikeuttaa rikollisten pääsyä esimerkiksi sofistikoituneiden veropetosrakenteiden piiriin ja vähentää siten kokonaisuutena talousrikollisuutta.

Hankkeen tavoitteena on lisätä ymmärrystä ammattimaisten avustajien roolista ja hankkia tietämystä keinoista identifioida ammattimaisia avustajia. Ammattimaisten avustajien tunnistamiseen on tarkoitus kehittää indikaattoreita ja hyödyntää analytiikkaa, ja hyödyntää tässä työssä kansainvälistä yhteistyötä. Tavoitteena on myös selvittää mahdolliset lainsäädännölliset keinot, mukaan lukien tietojenvaihdossa mahdollisesti olevat puutteet, puuttua ammattimaisten avustajien toimintaan sekä laatia tarvittavat toimintasuunnitelmat avustajien toiminnan hankaloittamiseksi ja estämiseksi, sekä kansallisesti että rajat ylittävissä tilanteissa. Lisäksi tavoitteena on osallistaa yksityisen sektorin toimijat mukaan torjuntatyöhön sekä yleisemmin lisätä tietoisuutta asiasta, myös viranomaiskentällä.

Eriytyypiset ammattimaiset avustajat vaativat erilaisia toimenpiteitä aina järeämmästä valvonnasta informaation ja tietämyksen lisäämiseen. Avainasemassa ammattimaisten avustajien toimintaan puuttumisessa on viestintä ja koulutus.

### **Vaikutusarvio**

Merkittäviä vaikutuksia odotetaan, kun puututaan järjestelyihin ja toimijoihin finanssialalla ja muussa ns. valkokaulusrikollisuudessa, esimerkkien voimalla ja myös viestinnällisin keinoin. Asenteisiin vaikuttaminen ja toimijoiden tunnistaminen myös muussa kuin perinteisessä harmaassa taloudessa. Informaation lisäämisellä voidaan vaikuttaa myös esimerkiksi opiskelijoiden asenteisiin. Yksityisen sektorin kanssa tehtävällä yhteistyöllä voidaan vaikuttaa yritysten organisaatiokulttuurin kehittämiseen. Pyritään nykyistä tehokkaammin ennalta estämään, tunnistamaan ja tutkimaan ammattimaisten avustajien mahdollistamia vero- ja muita talousrikoksia.

### **Keinot vaikutusten arvioimiseksi**

- Vaikutukset korkean riskin ammattimaisiin avustajiin ja korkean riskin toimialoihin analyysien avulla.
- Torjunnan kattavuus, riskienhallinnan ja kohdevalinnan kehittyminen osumatarkkuutena.
- Uusien ilmiöiden ja tekotapojen tunnistaminen.
- Yhteistyö yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.
- Kansainvälinen vertailu.

### **Vastuutahot**

Verohallinto, sisäministeriö, keskusrikospoliisi, Tulli, Syyttäjälaitos, Konkurssiasiamiehentoimisto, Finanssivalvonta, Aluehallintovirasto, valtiovarainministeriö.

### **Aikataulu**

2024–2027.

### **Toimenpiteen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan virkatyönä, edellyttää myös eri viranomaisten viestinnän toimenpiteitä työkaluna vaikuttaa eri sidosryhmiin. Kansallinen viranomaisverkosto on olemassa Verohallinnon johdolla.

### **Tiedottaminen**

Verohallinto ja muut mukana olevat viranomaiset ja ministeriöt.

## **2.4 Selvitys kaupparekisteristä poistetuista yhtiöistä**

### **Hankkeen kuvaus**

Selvityshankkeen tavoitteena on tunnistaa kaupparekisteristä poistettuihin yhtiöihin liittyviä keskeisiä ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja viranomaisten menettelyt, ja laatia konkreettisia ehdotuksia ongelmien poistamiseksi.

PRH poistaa kaupparekisteristä toimintansa lopettaneita tai ilmoitusvelvoitteitaan laiminlyöviä yhtiöitä. PRH:n aloitteesta kaupparekisteristä poistettuihin yhtiöihin ja niiden juridiseen asemaan liittyy ongelmia. Kaupparekisteristä poistettu yhtiö on oikeuskelpoinen, muttei oikeustoimikelpoinen. Yhtiö voi esimerkiksi omistaa omaisuutta, mutta se ei voi lähtökohtaisesti tehdä oikeustoimia, joilla hankitaan lisää omaisuutta tai olemassa olevaa omaisuutta myydään. Rekisteristä poistetun yhtiön edustajat voivat ryhtyä vain sellaisiin toimiin, jotka ovat välttämättömiä yhtiön velan maksamiseksi tai yhtiön omaisuuden arvon säilyttämiseksi.

Kaupparekisteriin merkitsemisen oikeusvaikutukset on säädetty kattavasti, mutta kaupparekisteristä poistamisen oikeusvaikutuksia ei ole yksiselitteisesti säädetty ja tämä johtaa erilaisiin tulkintaongelmiin rekisteristä poistetun muiden (kuten verotukseen liittyvien) velvollisuuksien, vastuiden ja oikeuksien osalta. Oikeuskäytännön mukaan rekisteristä poistettu yhtiö säilyy edelleen yhtiönä ja esimerkiksi osakkaan peitelty osinko voidaan verottaa myös siltä ajalta, kun yhtiö ei ole ollut merkittynä kaupparekisteriin. Kaupparekisteristä poistettua yhtiötä ei voida rekisteröidä arvonlisäverovelvolliseksi tai muihin Verohallinnon rekistereihin. Verovelvolliseksi tulisi rekisteröidä se todellinen toimija, joka on tehnyt oikeustoimet.

Kaupparekisteristä poistetun yhtiön passiivisuus viranomaista tai julkista rekisteriä ylläpitävää tahoa kohtaan ei aina tarkoita toiminnan tosiasiallista päättymistä, eivätkä rekisterimerkintöjen virheet ja puutteet aina estä toiminnan harjoittamista, vaikka niillä on oikeudellista vaikutusta. PRH voi poistaa toimivankin yhtiön kaupparekisteristä, jos se ei toimita tilinpäätöstään tai ilmoita edunsaajiaan määräaikaan mennessä. Verohallinto ei kuitenkaan voi päättää kaupparekisteristä poistetun yrityksen asiakassuhdetta, jos asiakkaalla on esimerkiksi kiinteistö- tai huoneisto-omistuksia. Riskinä on, että kiinteistö- tai huoneisto-omaisuutta käytetään edelleen tulojen hankkimiseen, mutta laiminlyödään tulojen ilmoittaminen ja verojen maksaminen. Osa yrityksistä myös jatkaa liiketoimintaa rekisterien ulkopuolella kaupparekisteristä poistamisen jälkeen. Erään haasteen tuovat myös poiston jälkeen kaupparekisteriin palautetut yhtiöt, jotka eivät hakeudu oma-aloitteisesti Verohallinnon rekistereihin uudelleen.

Harmaan talouden selvitysyksikössä tekeillä oleva selvitys/tilastokatsaus tukee havaintoja siitä, että PRH aloitteisesti kaupparekisteristä poistettuihin yrityksiin liittyy harmaan talouden riskejä ja PRH aloitteiset kaupparekisteristä poistot lisäävät viranomaistyötä esimerkiksi Verohallinnon rekisteröinnissä ja verovalvonnassa.

### **Vaikutusarvio**

Selvityshankkeen tuottamien ehdotusten avulla voidaan toteuttaa tarvittavia muutosehdotuksia lainsäädäntöön ja viranomaismenettelyihin. Toteutettuna muutokset korjaavat kaupparekisteristä poistettuihin yhtiöihin ja niiden juridiseen asemaan liittyviä ongelmia: estävät väärin toimimista, mahdollistavat yritysten vastuuhenkilöiden oikein toimimisen sekä tehokkaan viranomaisvalvonnan. Vaikutuksia voidaan arvioida tilastojen avulla tai viranomaisille kohdistetulla kyselytutkimuksella.

### **Vastuutahot**

Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, Ulosottolaitos, Työllisyysrahasto

### **Aikataulu**

Toteutus 2025–2026.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan viranomaisten olemassa olevilla resursseilla.

### **Tiedottaminen**

Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, Ulosottolaitos, Työllisyysrahasto.

## **3 Turvaamme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset**

### **3.1 Harmaan talouden torjunta ulosoton välttelytilanteissa – selvitystyö lainsäädännön kehittämistarpeista vastaamaan toimintaympäristön muutoksia**

#### **Tausta**

Ulosottokaaren säännökset ovat jääneet jälkeen erityisesti digitalisaation ja uusien ilmiöiden osalta. Lisäksi toiminnan kansainvälistyminen ja velallisten rahaliikenteen siirtyminen ulkomaisiin pankkeihin ja rahanvälityspalveluihin on viime vuosina muodostunut merkittäväksi haasteeksi ulosoton toimintaympäristössä, vaikeuttaen tiedonsaantia ja heikentäen täytäntöönpanon tehokkuutta.

Ulosoton analytiikkahankkeessa on havaittu tulkintaepäselvyyksiä liittyen mahdollisuuteen hyödyntää tilitapahtumadataa erilaisiin ilmiöselvityksiin.

Voimassa oleva sääntely on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi myös viranomaisten välisen tietojenvaihdon, esimerkiksi ulosottoviranomaiselle tehtävän oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen osalta. Korkein oikeus on katsonut ratkaisussaan 2023:24, ettei poliisilla ole ollut toimivaltaa ilmoittaa oma-aloitteisesti ulosottoviranomaiselle henkilöltä takavarikoiduista varoista.

#### **Suhde hallitusohjelmaan**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa tehostetaan ulosottomenettelyssä. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskaudella selvitetään keinoja, joiden avulla ulosoton välttelyyn voidaan puuttua entistä tehokkaammin. Ulosottolaitoksen selvitystyö on esiselvitys oikeusministeriön hallitusohjelmahankkeelle, joka käynnistyy vuonna 2025.

#### **Hankkeen kuvaus**

Tarkoituksena on laatia selvitys, jossa arvioidaan pääasiassa lainsäädäntökeinoja, joiden avulla ulosoton välttelyyn voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin. Arvioinnin kohteena ovat tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavat ulosottokaaren muutokset, kuten ulosottomiehen tiedonsaantia ja keinotekoisia järjestelyjä koskeva sääntely. Lisäksi selvitetään, onko lainsäädännössä esteitä analytiikan täysimittaiselle hyödyntämiselle.

Oikeusministeriö vastaa hallitusohjelman mukaisen hankkeen edistämisestä, mutta tarvittaessa Ulosottolaitoksen tekemä selvitystyö tukee asian valmistelua.

Kyseessä on siis selvityshanke.

### **Vaikutusarvio**

Hankkeella edistetään ulosottomenettelyn oikeudenmukaisuutta, oikeusturvan toteutumista sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa.

### **Vaikutusten jälkiseuranta**

Jälkiseuranta ei ole vielä tarkentunut hankkeessa. Kyseessä on selvityshanke, joka voi mahdollisesti myöhemmin johtaa lainsäädäntömuutoksiin. Vaikutuksia on mahdollista arvioida mahdollisten lainsäädäntömuutosten jälkeen esimerkiksi Ulosottolaitoksen erityistäytäntöönpanon suorittamien toimenpiteiden lukumäärien ja perintätuloksen kautta.

### **Vastuutahot**

Vastuutahona toimii Ulosottolaitos, joka vastaa hankkeesta ja tekee yhteistyötä oikeusministeriön kanssa sen toteuttamisessa.

### **Aikataulu**

2024–2025.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Hanke toteutetaan virkatyönä Ulosottolaitoksessa ja toteuttamisen edellyttämät resurssit täsmentyvät valmistelun aikana.

### **Tiedottaminen**

Ulosottolaitos.

## **3.2 Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen**

### **Hankkeen kuvaus**

Verohallinnon tiedonsaanti on turvattava siten, että Verohallinnolla on riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Riittävällä tietopohjalla varmistetaan verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.

Tiedonsaannin turvaaminen koskee erityisesti sivullisten tiedonantovelvoitteiden kattavuutta. Taloudellisen toimintaympäristön lisäksi myös lainsäädäntöympäristö on muuttunut ja nykyiset tiedonantovelvoitteita koskevat lainsäädäntöratkaisut eivät takaa verotuksessa tarpeellisten tietojen käyttöä, vaikka kyse olisi taloudellista toimintaa koskevista tiedoista. Tämä koskee ensisijaisesti finanssilaitoksiin kohdistuvia vertailutietotarkastuksia ja mahdollisuutta valvoa kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvien raportointi- ja huolellisuusvelvoitteiden noudattamista (FATCA, CRS ja DAC2). Hankkeessa arvioidaan lisäksi yleisesti tarvetta vahvistaa sivullisten erityisiä tiedonantovelvoitteita siten, että muualla lainsäädännössä määritellyt rajoitukset tietojen käytössä eivät rajoita taloudellista toimintaa koskevien tietojen käyttöä verotuksessa.

Nykytilassa erityisesti tietosuojaa koskevan sääntelyn kansalliset tulkinnat rajoittavat sivullisen tiedonantovelvoitteiden toteuttamista. Tiedonantovelvoitteiden kiistämisestä johtuvat oikeudenkäynnit kestävät vuosia ja tämä useimmiten tarkoittaa sitä, että verotuksen oikaisuaika päättyy ennen kuin asiassa saadaan ratkaisu. Tällä hetkellä Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta valvoa tehokkaasti rajat ylittävää taloudellista toimintaa ja tunnistaa verotuksen kannalta riskillisiä ilmiöitä. Tämä aiheuttaa n. 100 miljoonan euron verovajeen vuosittain.

#### **Vaikutusarvio**

Verovalvonnan tehostuminen, verotuottojen paraneminen arviolta 100 m€.

#### **Vastuutahot**

Valtiovarainministeriö, Verohallinto.

#### **Aikataulu**

Edistäminen ja toteutus 2024–2027.

#### **Toimenpiteen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan virkatyönä.

#### **Tiedottaminen**

Valtiovarainministeriö, Verohallinto.

### **3.3 Kehitetään Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksia ja tarkastusoikeuksia**

#### **Hankkeen kuvaus**

Hankkeessa valmistellaan tarvittavat lainsäädäntöehdotukset Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien ajantasaistamiseksi. Säännösluonnokset on laadittava siten, että lainsäädäntö mahdollistaisi digitaaliforensiikkatoiminnan Tullin suorittamissa verotarkastuksissa ja sen rakentamisen Verohallintoon.

Kyseessä on jatkohanke aiempien torjuntaohjelmien hankkeille, jossa on tarkoitus valmistella ensisijaisesti tarvittavat lainsäädännön muutokset. Lainsäädännön ja muun alemman asteisen normiston muutokset perustuvat aiempiin selvityksiin ja arviomuistioihin. Aiemman toimenpideohjelman (2020–2023) hankkeessa 3.3. tehtiin laaja selvitys verotarkastustoiminnan toimivaltuuksien riittävydestä Verohallinnossa ja Tullissa. Hankkeessa laadittiin Verohallinnon ja Tullin toimesta arviomuistio, jossa kuvattiin Verohallinnon verotarkastuksen sekä Tullin yritystarkastuksen nykytilaa, nykytilassa havaittuja ongelmia ja tehtiin kehitysehdotuksia. Lisäksi hankkeessa laadittiin valtiovarainministeriön koordinoiman selvityksen loppuraportti, jossa esitettiin Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksien lisäämistä harmaan talouden toiminnan selvittämiseen.

Toimintaympäristö, jossa verotarkastuksia suoritetaan, on muuttunut merkittävästi tarkastusta koskevien säännösten antamisen jälkeisenä aikana. Harmaan talouden torjunnassa haasteet liittyvät erityisesti nopeasti etenevään digitalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Taloushallinnon aineiston siirtyminen digitaaliseen muotoon luo omat haasteensa

tietojen saatavuuden kannalta, kun tiedot voivat teknisesti sijaita hyvin eri paikoissa ja digitaalisesti hyvin erilaisissa muodoissa (pilvipalvelu, palvelimet, erilaiset muut sähköiset tallenteet ja tallennuspalvelut, älypuhelimet jne.). Toimintaympäristön muutoksen vuoksi nykytila ei mahdollista tehokasta harmaan talouden verotarkastusta. Nykyiset tarkastusvaltuudet eivät riittävällä tavalla turvaa edellä mainittujen viranomaisten verotarkastusten edellyttämää tiedonsaantia harmaan talouden verotarkastuksissa, joissa verovelvollinen ei usein täytä myötävaikutusvelvollisuuttaan. Aiemman selvitystyön perusteella pelkkään vapaaehtoisuuteen perustuva verovelvollisen esittämis- ja selvittämisvelvollisuus on vanhentunut ja riittämätön. Ongelmat aineiston saamiseksi tarkastettavaksi tulevat todennäköisesti lisääntymään ja näin ollen toimivaltuuksiakin on syytä tarkastella uudelleen. Verotarkastusviranomaisten toimivaltuudet ovat lisäksi jääneet jälkeen vertailtaessa muihin kansallisiin viranomaisiin tai kansainvälisesti esimerkiksi Ruotsin ja Norjan verohallintoihin.

Aiemmassa hankkeessa ehdotettiin Verohallinnon ja Tullin verotarkastustoimivaltuuksien lisäämistä säätämällä erillislaki viranomaisen oikeudesta todisteiden turvaamiseen verotarkastuksissa. Uudet toimivaltuudet voisivat tulla sovellettaviksi harmaan talouden verotarkastuksiksi luokitelluissa tarkastuksissa, joissa epäillään vakavaa vero- tai tullilainsäädännön rikkomista. Uusien toimivaltuuksien edellytyksistä säädettäisiin tarkkarajaisesti lailla. Erillislakiin sisältyisivät lain soveltamisalaa ja todisteiden turvaamista koskevat yleiset kriteerit sekä Verohallinnon ja Tullin käytössä olevat uudet toimivaltuudet. Toimivaltuuksia voitaisiin hyödyntää vain poikkeustilanteissa eli käytännössä riskiperusteisesti kohdennetuissa harmaan talouden verotarkastuksissa Verohallinnossa ja Tullissa eikä niitä voitaisi hyödyntää kyseisten viranomaisten suorittamissa perusmuotoisissa hallinnollisissa verotarkastuksissa. Todisteiden turvaaminen olisi myös harmaan talouden tarkastuksissa lähtökohtaisesti aina toissijainen keino verotarkastuksen suorittamiseksi.

Todisteiden turvaaminen tarkoittaisi verotarkastusmateriaalin hankintaa ilman verovelvollisen myötävaikutusta, mikäli laissa säädetyt edellytykset todisteiden turvaamiseksi täyttyisivät. Todisteiden turvaamisen edellytysten täyttyessä Verohallinnolla ja Tullilla olisi mahdollisuus turvautua tarkastusoikeuteen, materiaalin etsintään, jäljentämiseen ja tilapäiseen haltuunottoon sekä henkilöllisyyden tarkastamiseen. Oikeus turvata todisteita tulisi sisältämään siis ns. hallinnollisia pakkokeinomaisia piirteitä samaan tapaan kuin Ruotsissa ja Norjassa.

Uskottavan verovalvonnan edellytyksenä on, että toimivaltaisella viranomaisella on käytettävissään tehokkaat keinot harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastamiseksi ja tutkintaan saattamiseksi. Reaaliaikaiset tutkinnat ovat resursseja kuluttavia ja poliisin resursseista kilpailevat myös muut harmaaseen talouteen liittyvät rikokset, kuten ympäristörikokset, työperäinen syrjintä ja ihmiskauppa sekä elintarviketurvallisuusongelmat. Käytännössä Verohallinnon harmaan talouden torjunnan ja Poliisin talousrikostutkinnan reaaliaikaisten tapausten määrä on romahtanut kolmasosaan siitä, mitä se on ollut, eikä parannusta asiaan ole näköpiirissä - päin vastoin talousrikostutkinnan ruuhkautuminen jatkuu ja tilanne vaikeutuu jatkuvasti. Sama suuntaus on myös muilla talousrikostutkintaviranomaisilla. Samaan aikaan kohteet pirstaloituvat; ei ole niinkään yksittäisiä suuria kohteita, joihin reaaliaikatutkintaa kohdistettaisiin, vaan kyse on kohderyppäistä ja verkostomaisesta toiminnasta, minkä laajuus paljastuu usein vasta asiaa tutkittaessa. Selvittämistyö on aikaa vievää ja asioiden monimutkaistuesssa entistä haastavampaa. Toimivaltuuksien kehittämisen tavoitteena on, että harmaan talouden verotarkastusten lähtökohdista johtuva tarve viranomaisyhteistyötarkastuksille vähenisi. Toimivaltuudet parantaisivat aineistojen hankkimista ja näytön esittämistä harmaan talouden tapausten selvittämisessä. Näytön voidaan arvioida parantuvan mm. seuraavien asioiden selvittämisessä toimivaltaisesta viranomaisesta riippuen:

- liiketoimintaan liittyvien järjestelyiden todellinen luonne

- todellisten toimijoiden selvittäminen ja verotuksen kohdistuminen oikeaan verovelvolliseen
- kiinteän toimipaikan määrittämiseen liittyvät seikat
- vääränsisältöiset dokumentit kuittikauppa mukaan lukien
- rahavirtojen selvittäminen (mm. käteinen, erilaisten uusien maksutapojen ja -sovellusten käyttö, virtuaalivaluutat sekä neopankit)
- pimeä palkanmaksu ja pimeät työntekijät mahdollisine tuntikirjanpitoineen
- kassajärjestelmämanipulaatiotapaukset
- ammattimaiset avustajat ja mahdollistajat
- alustatalouden tulot
- tekoälyn käyttö veron välttämiseen tähtäävissä järjestelyissä
- identiteettien väärinkäytökset
- kansainvälisen kaupan todelliset transaktiot
- pakotteiden kiertoyritykset

Erityisesti tekoälyn käyttöön liittyvät haasteet (vääränsisältöiset tai tekaistut kirjanpidot, väärän tiedon syöttäminen) sekä uudenlaisten maksualustojen ja sovellusten (neopankit, itse rakennetut rahansiirtomekanismit) käyttö haastavat Tullin ja Verohallinnon mahdollisuuksia selvittää asioita.

Harmaan talouden kohteissa tietoa siis saataisiin entistä paremmin verovelvolliselta itseltään, mikä olisi huomattava parannus nykytilaan, jossa verotus saatetaan joutua perustamaan lähes yksinomaan kolmansilta osapuolilta saatuihin tietoihin. Toisaalta tarve arvioverotuksen käyttämiseen vähenisi, kun tietoa olisi paremmin saatavissa ja verotus voitaisiin perustaa verotuksen kannalta luotettavampiin ja todellisiin liiketapahtumiin perustuviin tietoihin. Verotus saataisiin myös kohdennettua paremmin oikeaan verovelvolliseen. Verotakavarikkoa voitaisiin puolestaan hyödyntää useammin työkaluna, kun toimintaa saadaan paremmin selvitettyä. Lisäksi toimivaltuuksia kehittämällä voitaisiin saada paremmin tietoa uusista veron välttämiseen tähtäävistä järjestelyistä. Tietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tehostamalla riskienhallintaa ja valvontaa. Verotarkastusten laadun parantumisella on myös heijastusvaikutuksia rikosprosessiin.

Toisaalta niiden harmaan talouden toimijoiden osalta, jotka nykytilassa saattavat jättää myötävaikuttamatta verotarkastukseen, uudet toimivaltuudet toimisivat kannustimena toimittaa oma-aloitteisesti aineistoa veroviranomaisille. Näin siksi, että verovelvollinen voi kokea parempana vaihtoehtona toimittaa aineiston itse veroviranomaiselle, kun joutua hallinnollisen pakkokeinon kohteeksi. Nykyisessä lainsäädännössä myötävaikutusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei koidu verovelvolliselle seuraamuksia hallinnollisessa prosessissa, joten verovelvollinen voi kokea kannattavaksi jättää aineiston toimittamatta.

Toimivaltuuksien kehittämisen tavoitteena ei ole muuttaa nykyistä verotarkastusmenettelyä eikä sitä lähtökohtaa, että verotarkastuksen tulee perustua tarkastuksen kohteen myötävaikutusvelvollisuudelle. Tarkoituksena ei ole myöskään muuttaa poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä eli reaaliaikaisia tarkastuksia on edelleen tarkoitus tehdä, mikäli toimivaltaisella esitutkintaviranomaisella on tähän resursseja. Todisteiden turvaamista koskeva sääntely tulisi sovellettavaksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa, eikä sitä ole tarkoitus kohdistaa oikein toimiviin. Todisteiden turvaamisen voidaan siten katsoa tuovan verotarkastusprosessiin tietyissä olosuhteissa yhden menettelyvaiheen lisää, mutta se ei muuten muuta verotarkastusprosessin luonnetta hallinnollisena menettelynä tai muutoin sen kulkua.

Toimivaltuuksien kehittäminen mahdollistaisi digitaaliforensiikkatoiminnon rakentamisen Verohallintoon. Toiminnon rakentaminen on kriittistä, jotta sähköisessä muodossa olevista aineistoista voidaan etsiä ja

jäljentää verotarkastuksen kannalta välttämätön materiaali. Lisäksi tulee huomioida Poliisin talousrikostorjunnan nykytila, resurssit ja ruuhkautuminen, jotka eivät ole riittävässä määrin ratkaistavissa niin, ettei Verohallinnon toimivaltuus- ja tarkastusoikeuksien lisäämistarve olisi perusteltu. Tarve digitaaliforensiikkakyvykkyyden rakentamiseen Verohallintoon on akuutti, ja sitä tarvitaan myös muun kuin harmaan talouden torjunnan näkökulmasta (esim. tekoälyn luomat uhat). Toiminnon toteuttaminen edellyttäisi poliittista päätöstä, lainsäädännön muuttamista ja erillisrahoitusta.

Esitutkintaviranomaiset sisäministeriön poliisiosasto mukaan lukien ovat ilmaisseet tukensa Verohallinnon toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien päivittämiseen sekä digitaaliforensiikkakyvykkyyden rakentamiseen nykyisen ylliruhkautuneen talousrikostutkinnan ja toimintaympäristön nopean muutoksen vuoksi. Asiaan ei ole nähtävissä muuta ratkaisua, sen sijaan tilanne vaikeutuu jatkuvasti. Asialla on vaikutusta myös sisäisen turvallisuuden näkökulmasta.

Tullissa jo olemassa olevan digitaaliforensiikkatoiminnon resurssien lisäämis- sekä osaamistarvetta tarkastellaan hankkeen edetessä. Nykyhetkellä Tullilla on mahdollisuus hyödyntää digitaaliforensiikkaa esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksin, mutta digitaaliforensiikalle on yhtä lailla tarve hallinnollisessa verotarkastusprosessissa Tullissa kuten Verohallinnossakin.

Hankeessa valmistellaan tarvittavat lainsäädäntöehdotukset Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien ajantasaistamiseksi. Lainsäädäntömuutosten antamisesta eduskunnalle ja digitaaliforensiikkatoiminnon toteuttamisesta päätetään erikseen.

### **Vaikutusarvio**

Harmaan talouden verotarkastusten laadun paraneminen aineistojen saamisen myötä eri muodoissaan, arvioverotusten määrän väheneminen, toiminnan tehostuminen ja prosessin nopeutuminen (lisäksi suorat vaikutukset myös talousrikostutkintaan, laadukkaampien verotarkastuskertomusten muodossa).

### **Vastuutahot**

Valtiovarainministeriö, Verohallinto, Tulli, oikeusministeriö.

### **Aikataulu**

Edistäminen ja toteutus 2025–2027.

### **Toimenpiteen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan lainvalmistelu virkatyönä (Verohallinto, Tulli, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö).

Digitaaliforensiikkatoiminnon perustaminen tulee vaatimaan erillisrahoituksen. Perustaminen tulee aiheuttamaan valmistelu- sekä investointikustannuksia alustavan arvion mukaan 1 182 000 €. Toiminnan käynnistymisen jälkeen vuosikustannuksiksi on arvioitu 2 773 000 €. Arviot sisältävät henkilöstö- ja muut hankintamenot, jotka koostuvat mm. digitaaliforensiikkatoiminnossa tarvittavista ohjelmistoista, lisensseistä, laitteistoista, laboratorion ja sen vaatimien tilojen sekä tallennuskapasiteetin hankinnasta.

### **Tiedottaminen**

Valtiovarainministeriö, Verohallinto/Viestintä, Tulli, sisäministeriö, oikeusministeriö.

### 3.4 HTSY lakimuutoksen täytäntöönpano

#### Hankkeen kuvaus

Harmaan talouden selvitysyksikön toimivaltuuksien muutostarpeita on kartoitettu valtiovarainministeriön vero-osaston ja Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön yhteistyönä.

Selvityksessä todettiin seuraavat lainsäädännön muutostarpeet:

1. Selvitysyksikön toimialan laajentaminen kaikkiin luonnollisiin henkilöihin (nykyisin toimialaan kuuluvat organisaatioiden lisäksi vain niin sanotut organisaatiohenkilöt kuten omistaja, yhtiömies ym.)
  - Jatkossa selvitysyksikkö voisi laatia ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvityksiä myös sellaisten luonnollisten henkilöiden toiminnasta, joilla ei ole organisaatiokytkentää.
  - Tavoitteena on parantaa ja tehostaa useiden viranomaisten mahdollisuuksia hankkia tehtävissään tarvitsemia tietoja, kun selvitysyksikkö voisi laatia nykyistä laajemmin luonnollisista henkilöistä ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvityksiä viranomaisten tehtävien tueksi.
  - Muutos hyödyttäisi erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen selvittämisessä ja estämisessä, poliisin-, tullin- ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviä, maahanmuuttohallinnon työperäisten oleskelulupien käsittely- ja valvontatehtäviä sekä suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnassa.
2. Ilmiöselvitystä varten saadun tiedon käyttöalan laajentaminen muihin ilmiöselvityksiin
  - Jatkossa ilmiöselvitystä varten saatua tietoa voitaisiin käyttää useammassa kuin yhdessä ilmiöselvityksessä.
  - Tavoitteena on tehostaa selvitysyksikön tiedonsaantia ja parantaa sen toimintaedellytyksiä harmaan talouden ilmiöiden selvittämisessä.
3. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta koskevat muutokset
  - Esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajaavista erillisvaatimuksista luovuttaisiin.
    - Velvoitteidenhoitoselvitys olisi mahdollinen myös sellaisten rikosten tapauksissa, joissa enimmäisrangaistus alle 1 vuosi vankeutta eikä rikoksen epäillä tapahtuneen organisaation toiminnassa tai sitä hyväksi käyttäen.
  - Rikosten paljastamistehtävä lisättäisiin yhdeksi velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseksi.
  - Tavoitteena parantaa esitutkintaviranomaisten tiedonsaantia.
4. Selvitystietojärjestelmään tallennettujen tietojen poistamista koskevat muutokset
  - Ilmiöselvitystä varten saadun tiedon poistamista koskevaa säännöstä lievennettäisiin siten, että jatkossa tietoja voitaisiin säilyttää myöhemmän käytön mahdollistamiseksi määräaika, kuten 3–5 vuotta.
  - Tavoitteena on johdonmukaistaa selvitysyksiköstä annettua lakia sisäisesti, edistää selvitysyksikön tiedon tuottamistehtävän toteuttamista sekä osaltaan mahdollistaa ilmiöselvitystä varten saadun tiedon käyttöalan laajennus.



## **Vaikutusarvio**

Lakimuutos mahdollistaisi ilmiöselvityksien laatimisen nykyisin katveeseen jäävistä harmaan talouden ilmiöistä, esimerkiksi luonnollisten henkiköiden rekistereiden ulkopuolella tapahtuvasta elinkeinotoiminnasta, luonnollisten henkilöiden harjoittamasta harmaan talouden sijoitustoiminnasta, verotukseen ilmoittamatta jätetyistä kryptovaluuttakaupoista tai elinkeinotoiminnasta, joka toteutetaan alustatalouden palveluilla ilman y-tunnusta.

Velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö laajenee viranomaistehtävissä ja nykyisten tietojensaantioikeuksien käyttö tehostuu. Viranomaistietojen keskitetty hankinta tehostaa tietojenhankintaa ja säästää kustannuksia. Viranomaisrekisteritietojen saatavuus paranee käyttämällä nykyistä laajemmin jo tuotannossa olevaa keskitettyä velvoitteidenhoitoselvityspalvelua ja rajapintaratkaisuja tiedonvaihdossa. Tietojen hyödyntäminen ja tietojenkäsittelyn automatisaatio tehostuvat viranomaistehtävissä. Kehittyvien palveluiden arvioidaan lisäävän viranomaisten kyvykkyyttä tunnistaa ja valvoa harmaan talouden riskiryhmiä sekä kohdistaa niihin valvontaa. Viranomaisten resursseja vapautuu tietojen hankinnasta heidän päätehtäviensä hoitamiseen. Muutoksen arvioidaan kokonaisuudessaan tehostavan viranomaisten harmaan talouden torjuntaa ja luovan edellytyksiä harmaan talouden ennalta estämiseen.

Selvitysyksikköä koskeva lakimuutos lisää harmaan talouden selvitysyksikön palveluiden kysyntää ja viranomaistietojen käyttämistä eri viranomaisten tehtävissä. Uusi toimivalta mahdollistaa uusien palveluiden kehittämisen ja lisäämisen selvitysyksikön tuottamiin keskitettyihin palveluihin.

Muutos edistäisi tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä (pääministeri Orpon Hallitusohjelma s.113) ja kehittäisi digitalisaatiota viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

## **Keinot vaikutusten arvioimiseksi**

Tilastot velvoitteidenhoitoselvityksien käytön kasvusta uusissa viranomaistehtävissä. Viranomaisille kohdistetut asiakastyytyväisyyskyselyt.

## **Vastuutahot**

Valtiovarainministeriö, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto. Sidosryhmät, jotka ottavat käyttöön uusia selvitysyksikön palveluita.

## **Aikataulu**

Toteutetaan vuoden 2025 aikana.

## **Toimenpiteen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan virkatyönä.

## **Tiedottaminen**

Valtiovarainministeriö ja Harmaan talouden selvitysyksikkö, palveluita hyödyntävät sidosryhmät.

### 3.5 Edunsaajarekisteritietojen ajantasaisuus ja oikeasisältöisyys

#### Hankkeen kuvaus

Selvitetään vaihtoehtoja parantaa edunsaajarekisterin tietojen ajantasaisuutta, oikeasisältöisyyttä ja tietojen hyödynnettävyyttä. Toteutetaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Edunsaajarekisteritietojen luotettavuus ja hyödynnettävyys rahanpesulainsäädännön vaatimusten kannalta edellyttää moniviranomaisyhteistyössä tehtävää selvitystä. Edunsaajarekisteritietojen lisäksi muilla viranomaisilla on edunsaajiin liittyviä tietoja, mutta niiden ristiin hyödyntäminen on haastavaa, eikä nykytilainsäädäntö mahdollista kattavaa massa-analyysiä. Edunsaajarekisterin viranomaiskäyttöä ja sen hyödynnettävyyttä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa pitäisi tehostaa nykyisestä. AML-paketin myötä PRH:lle rekisterinpitäjänä tulevat aiempaa huomattavasti isommat vastuut tietojen varmentamisessa ja ajantasaisena pitämisessä. Nämä vaatimukset käytännössä tulevat edellyttämään edunsaajarekisterimme tietojen vertailua sekä Veron omistajatietoihin että Tullin tilirekisterin edunsaajatietoihin.

#### Vaikutusarvio

Edunsaajarekisterin sisällön parantuminen (oikeasisältöisyys, ajantasaisuus) palvelee laajasti viranomaisia, tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa, rahanpesun havainnointia sekä parantaa olennaisesti mahdollisuutta identifioida todelliset taustatoimijat ja järjestelyt.

#### Vastuutahot

Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, työ- ja elinkeinoministeriö.

#### Aikataulu

Vuosien 2024–2025 aikana.

#### Toimenpiteen edellyttämät resurssit

Toteutetaan virkatyönä.

#### Tiedottaminen

Patentti- ja rekisterihallitus, muut vastuutahot osaltaan.

### 3.6 Tullin analyysin ja tiedustelun analytiikan kehittäminen

#### Hankkeen kuvaus

Hankkeella kehitetään Tullin valvontaosaston analyysin ja tiedustelun sekä kaupallisten riskien hallinnan analytiikkakyvykkyyttä harmaan talouden torjunnan ja pakotevalvonnan suorittamisen tehostamiseksi. Tavoitteena on varmistaa analytiikan teknologiset perusedellytykset tarvittavien tietojen hyödyntämiseksi, jotta harmaan talouden ja pakotteiden kierron keskiössä olevat toimijat saadaan esiin. Rikoshyötyä tavoittelevat toimijat tulee kyetä nopeasti tunnistamaan rikostorjunnan kohteiksi sekä suuntamaan niihin viiveettä tarvittavat valvonnalliset ja tutkinnalliset toimenpiteet. Teknisten

perusedellytysten varmistamisella turvataan tietojärjestelmäpalvelutoteutuksella toimijoihin liittyvän datan saatavuus. Hankekokonaisuuden itse toteutettava selvitysosuus sisältää sidosryhmien yhteistyöintressien ja –mahdollisuuksien sekä kansainvälisten toimijatietojen saatavuuden ja käyttövaihtoehtojen tarkastelut. Toteutusosuus puolestaan painottuu kansainvälisen yritystietokannan hankintaan ja käyttöönottoon. Selvitysosio tarkentaa toteutusosion laajuutta täsmentäen toimintaan ja hankintaan liittyviä yhteistyömahdollisuuksia sekä palveluratkaisun käyttöön sovittamista. Toteutus on siten riippuvainen selvitysosion tuotoksista ja sen aikana tehdyistä päätelmistä. Hankkeessa toteutettavien kehystoimenpiteiden laajuus on myös siltä osin ehdollinen, että taloudellista erillisresursointia edellyttävien ohjelmisto- ja tietojärjestelmäpalvelujen hankinta voidaan toteuttaa hankkeen aikana vain, mikäli niihin onnistutaan hankkimaan rahoitusta.

Hankkeella on yhteys hallitusohjelman kestävästä julkista taloutta ja veropolitiikkaa käsittelevässä osuudessa mainittuun työn jatkamiseen veronkierron ja harmaan talouden torjumiseksi. Hankkeella on yhteys myös hallitusohjelman kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä vahvistaviin toimiin, joissa on rikostorjuntaa vahvistavissa toimissa maininta Tullin toimintaedellytyksistä ja toimivaltuuksista huolehtimisesta. Hankkeella edistetään myös hallitusohjelmassa kuvattua ”Reilumman kilpailun Suomi” –periaatteen mukaista reilun ja avoimen kilpailun edistämistä, jossa markkinoita avattaessa huolehditaan samalla myös kilpailua vääristävän harmaan talouden ja laittoman kaupan ehkäisemisestä ja torjunnasta. Hankkeella on myös yhteys Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tukena toimiviin pakotejärjestelmiin, joissa Tullin tehtävänä on toteuttaa pakotesäätelyä johtuvaa tuonti- ja vientirajoitusten toimenpanoa, valvontaa ja rikosten esitutkintaa. Näin ollen hanke tukee myös hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan hallitus edistää EU:n Venäjä-pakotteiden toimeenpanoa ja tehostamista.

### **Vaikutusarvio**

Hankkeen tavoitteet ovat yhteneviä Tullin strategisten tavoitteiden kanssa, jotka liittyvät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseen, tiedonhallinnan ja tiedolla johtamisen parantamiseen sekä teknologisten ratkaisujen kehittämiseen ydintoiminnan lähtökohdista. Hankkeella tavoitellaan verovajeen torjunnan lisäksi myös tullirikostorjunnan vaikuttavuuden lisäämistä sen vuositasoisen vaikuttavuuden ollessa jo kymmeniä miljoonia euroja. Hankkeen myötä kehitettävillä analytiikkakyvykkyyksillä tuetaan myös erityisesti pakotevalvontaa ja siihen liittyviä säännöstelyrikosten torjuntaa, joiden voidaan odottaa työllistävän Tullia merkittävästi myös tulevina vuosina. Toimijatietojen ollessa torjuntatyön keskiössä, aiheuttavat niiden saatavuuteen liittyvät puutteet valvonnan ja rikostutkinnan prosesseihin merkittäviä viiveitä, joiden vaikutukset heijastuvat myös torjuntaketjun muihin viranomaisiin sekä ohjaaviin sidosryhmiin.

### **Vaikutusten jälkiseuranta**

Vaikutukset ovat mitattavissa sisäisten ja yhteistyöprosessien ajallisina säästöinä, prosessiketjujen nopeutumisina sekä tiedonkäytön ja järjestelmäpalveluiden laatutekijöiden paranemisina. Näillä oletetaan olevan suotuisaa johdannaisvaikutusta rikostilastollisina muutoksina esimerkiksi rikosten ja rikkomusten selvitysprosenttien sekä takaisinsaadun rikoshyödyn arvon mahdollisena kasvuna.

### **Vastuutahot**

Hankkeen pää- ja tiedotusvastuu on Tullilla. Valmistelun edetessä kartoitetaan muita viranomaissidosryhmiä ja toimijoita.

## Aikataulu

Hanke toteutetaan vuosina 2025–2027 painopisteen ollessa järjestelmäpalveluhankinnassa ja käyttöönoton toteutuksessa.

## Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Hanke toteutetaan virkatyönä selvitysosion ja oman teknisen toteutuksen osalta. Hankkeeseen tarvitaan ulkoista resurssia järjestelmäpalvelun toimittamiseen, käyttöönottoon ja ylläpitoon arvioidun arvon ollessa hankkeen toteutusaikana noin 500 000 € - 700 000 €. Vaihtoehdot taloudellista lisäresursointia edellyttävien kehystoimien rahoittamiseksi ovat selvityksen kohteena.

## Tiedottaminen

Tulli

## 3.7 Valtionavustuslain osittaisuudistus

### Hankkeen kuvaus

Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihen 15.–16.4.2024 pöytäkirjamerkintöjen mukaan ”Uudistetaan valtionavustuskäytänteet ja varmistetaan aiempaa vaikuttavampi ja läpinäkyvämpi valtionavustustoiminta. Tavoitteena on samalla painottaa avustustoimintaa yleisavustuksiin hankeavustusten sijaan. Tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa, vähentää valtionavustustoiminnan monikanavaisuutta ja parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Osana työtä käynnistetään valtionavustuslain uudistaminen vuoden 2024 aikana.”

Valtionavustuslain muuttamista koskevia aiemmin todettuja ehdotuksia ei ole viime vuosina arvioitu poikkihallinnollisesti ja kootusti. Valtiovarainministeriö on asettamassa valtionavustuslain osittaisuudistusta valmistelevaa työryhmää. Työryhmän tehtävänä on arvioida valtionavustuslain muutostarpeet kokonaisuutena. Työryhmän tehtävänä on erityisesti arvioida muun muassa tarve säätää nykyistä kattavammin valtionavustusten myöntämisen ja maksamisen esteperusteista, jolloin avustuksen myöntämisen estäisi esim. verovelat ja tietyt muut valtion erääntyneet saatavat, konkurssi, palauttamaton valtiontuki sekä mahdollisesti myös tietyt lainvoimaiset avustuksen hakijan johtohenkilöiden rikostuomiot. Työryhmä valmistelee tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset hallituksen esityksen muotoon siten, että esitys on annettavissa eduskunnalle viimeistään syyskuussa 2026. Valtionavustuslain luonne yleislakina säilytetään.

### Vaikutusarvio

Valtionavustuslakiin ehdotetut muutokset estäisivät valtionavustusten ohjautumisen sellaisille yhtiöille, jotka eivät ole huolehtineet vero- tai sosiaalivakuutusmaksuvelvoitteistaan. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksen mukaan rajoitusten säätämisen vaikutukset saattaisivat koskea jopa noin 3 500 yritystä ja noin 250 miljoonan euron vuotuista tuen määrää.

Lainsäädäntömuutos tulee jonkin verran lisäämään valtionapuja myöntävien viranomaisten työtä mutta sillä ei arvioida kuitenkaan olevan merkittävää vaikutusta esim. näiden resurssitarpeeseen.

Hanke ei lisää tukea hakevien ja saavien yritysten ja yhteisöjen hallinnollista taakkaa, sillä tarvittavat tiedot tullaan saamaan muun muassa Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten avulla muilta viranomaisilta.

### **Vaikutusten jälkiseuranta**

Hankkeen vaikutuksia voidaan seurata esimerkiksi Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön tekemällä seurantaselvityksellä.

### **Vastuutaho**

Valtiovarainministeriö

### **Aikataulu**

Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2026.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Valtionavustuslain osittaisuudistus toteutetaan virkatyönä.

### **Tiedottaminen**

Valtionavustuslain osittaisuudistuksen tiedottamisesta vastaa valtiovarainministeriö.

## **4 Kehitämme harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaistyötä**

### **4.1 Selvitys pesähoitaja- ja selvittäjärekisterin perustamisesta**

#### **Hankkeen kuvaus**

Selvitetään toteuttamisvaihtoehdot, hyödyt ja kustannukset konkurssipesien pesähoitajina ja yrityssaneerauksissa selvittäjinä toimivien ajantasaisesta rekisteröinnistä. Rekisterin tavoitteena on tehdä läpinäkyväksi tuomioistuimille, velkojille, velallisille ja muille maksukyvyttömyysmenettelyjen sidosryhmille pesähoitaja- ja selvittäjäasemassa toimivat ja siihen kelpoiset henkilöt. Rekisteri tehostaa konkurssipesien hallinnon ja saneerausmenettelyjen valvontaa, kun rekisterissä on vain tehtävään kelpoiset henkilöt ja rekisteriin voidaan merkitä tiedot valvontaa koskevista päätöksistä kunkin henkilön osalta. Rekisteri myös edistää pesähoitajien ja selvittäjien määräämistä.

Selvitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan: "Selvitetään pesähoitaja- ja selvittäjärekisterin perustamista."

Konkurssiasiamiehen toimisto toteuttaa selvityksen yhdessä oikeusministeriön kanssa.

Päätös rekisterin perustamisesta tehdään ja arvioidaan tämän selvityksen perusteella.

## **Vaikutusarvio**

Hankkeella tavoiteltavat vaikutukset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa: Selvitys on ensiaskel kohti rekisterin perustamista. Varsinaiset vaikutukset saavutetaan vasta, mikäli rekisteri perustetaan. Pesänhoitajan velvollisuus selvittää konkurssivelallisen taloudellinen asema ja konkurssia edeltänyt toiminta sekä velvollisuus tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille ovat konkurssiin liittyvän rikos- ja vahingonkorvausvastuun toteutumisen keskeinen lähtökohta. Tätä edistää mahdollisimman pätevä ja tehokas pesänhoito.

Hankkeen vaikutukset viranomaistoimintaan: Pesänhoitajien toiminta rikos- ja vahingonkorvausvastuun selvittämiseksi ja toteuttamiseksi on osa pesänhoitajien toiminnan valvontaa Konkurssiasiamiehen toimistossa. Rekisteri tehostaa valvontaa. Rekisteri mahdollistaa myös tehokkaamman puuttumisen niiden pesänhoitajien toimintaan, joilla on puutteita tutkintapyyntöjen tekemisessä. Tuomioistuimet määräävät pesänhoitajat. Rekisteri edistää pätevien ja tehokkaiden pesänhoitajien määräämistä. Verohallinto tekee tyypillisesti suurimman osan konkurssihakemuksista. Rekisteri edistää pätevien ja tehokkaiden pesänhoitajien esittämistä konkurssihakemuksissa.

Hankkeen vaikutukset yritystoimintaan: Läpinäkyvyys maksukyvyttömyysmenettelyihin lisääntyy. Rekisteri edistää pätevien ja tehokkaiden pesänhoitajien esittämistä konkurssihakemuksissa. Edistetään rikos- ja vahingonkorvausvastuun selvittämistä ja toteuttamista.

Rekisteristä voidaan seurata ja raportoida, minkä verran kullakin pesänhoitajalla on konkurssimenettelyjä, onko rekisteristä poistettu pesänhoitajia sekä onko valvoja tehnyt pesänhoitajaa koskevia päätöksiä.

## **Vaikutusten jälkiseuranta**

Selvityksen vaikutuksia ei voi tilastollisesti seurata, mutta rekisterin vaikutuksia voi seurata tilastollisesti edellisessä kohdassa kuvatusti.

## **Vastuutahot**

Konkurssiasiamiehen toimisto ja oikeusministeriö.

## **Aikataulu**

2024–2027.

## **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Konkurssiasiamiehen toimistossa selvitystä tekee 2 konkurssiylitarkastajaa osana muita tehtäviä. Työstä vastaa konkurssiasiamies.

Hanke toteutetaan virkatyönä.

## **Tiedottaminen**

Hankkeen tiedottamisesta vastaa Konkurssiasiamiehen toimisto / Terhi Maijala.

## 4.2 Suomen valmistautuminen FATFin viidenteen arviointikierrökseen ja Suomen FATF maa-arvioinnin koordinointi vuosina 2027–2028

### Hankkeen kuvaus

Kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force), jossa Suomi on jäsenenä, on aloittanut viidennen arviointikierröksensä vuonna 2024. Viidennellä arviointikierröksellä Suomen on osallistuttava noin kuuden vuoden ajan toimintaryhmän arviointityöhön antamalla asiantuntijaresursseja muiden valtioiden maa-arviointeihin sekä asettautumalla itse arvioitavaksi. Jäsenvelvoitteiden käytännön toteuttaminen on suunniteltava huolellisesti, sillä viides arviointikierrös on merkittävästi edellistä arviointikierrösta lyhyempi ja velvoitteet pitävät sisällään aikaisempaa huomattavasti suuremmat resurssipanostukset.

Toteutushankkeessa laaditaan yksityiskohtainen suunnitelma Suomen toimenpiteistä FATFin viidennen arviointikierröksen aikana. Suunnitelma pitäisi sisällään mm. Suomen asiantuntijoiden vertaisarviointeihin osallistumisen aikataulun ja eri kansallisten viranomaisten tehtävät arviointikierröksellä. Hankkeessa koordinoidaan myös Suomeen kohdistuvaan maa-arviointiin valmistautuminen, mukaan lukien arviointia varten valmisteltavan kirjallisen materiaalin sisältävän materiaalipankin kokoaminen.

Suomea koskevaan maa-arviointiin täytyy tuottaa laaja kirjallinen materiaali sekä ennen maa-arviointia että sen aikana. Kirjallinen materiaali käsittää Suomen AML/CFT/CPF sääntelyn ja toiminnan organisoinnin kuvauksen lisäksi myös toiminnan tehokkuuden arviointiin tarvittavat materiaalit. Näiden materiaalien tuottaminen saattaa edellyttää muiden muassa sääntelymuutoksia, viranomaisten ohjeistuksien ja toimintakäytänteiden laadintaa ja uudelleenarviointia. Näiden muutosten täytäntöönpaneminen ja toimien tehokkuuden osoittaminen ei tapahdu nopeasti, joten näihin toimenpiteisiin tulee varata riittävästi aikaa. Lisäksi maa-arviointiin sisältyy noin kolmen viikon mittainen arvioitsijoiden vierailu Suomeen, jonka järjestelyt ovat koordinaattorin vastuulla. Maa-arviointi käsittää myös Suomesta laaditun raportin käsittelyn FATFin työryhmissä ja yleiskokouksessa on-site -vierailun jälkeen.

Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän arviointi tapahtuu vuosina 2027–2028. Valmistautumistyö maa-arviointiin on jo käynnissä muiden muassa niissä Pohjoismaissa, joiden viidennen arviointikierröksen maa-arvioinnit sijoittuvat samoihin vuosiin kuin Suomen arviointi.

Arvioinnin tuloksilla on vaikutusta Suomen maineeseen ja arvioinnin epäonnistuminen voi johtaa Suomen nimeämiseen valtioksi, jolla on merkittäviä strategisia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä.

Hankkeen koordinointi tapahtuu valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen yksikössä, mutta hankkeessa toteutettaviin toimenpiteisiin osallistuvat kaikki kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen velvoitetut toimivaltaiset viranomaiset. Hankkeessa tehtäisiin yhteistyötä myös yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tarvittavilta osin.

### Vaikutusarvio

Hankkeella varmistetaan, että Suomi toteuttaa kansainväliset velvoitteensa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa ja siten vahvistetaan luottamusta suomalaisiin

harmaan talouden ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmiin ja toimijoihin. Vahvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja havaitsemisjärjestelmät ovat myös omiaan vaikeuttamaan rikollisten ja harmaan talouden toimijoiden toimia.

Hanke parantaa toimivaltaisten viranomaisten ja yksityissektorin tietoisuutta FATFin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien suositusten sisällöstä ja niiden tehokkaaksi toteuttamiseksi edellytettävistä toimenpiteistä.

Valmistautuminen koordinoitusti ja oikea-aikaisesti Suomen maa-arvointiin ja arvioitsijatyöhön mahdollistaa osallistuville tahoille, mukaan lukien yksityisen sektorin ilmoitusvelvollisille, pitkäjänteisemmän suunnittelun ja toiminnan järjestämisen niiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa.

Kyse on vaativasta poikkihallinnollisesta hankkeesta, joka tulee työllistämään merkittävästi useita ministeriöitä ja virastoja. Koordinaatiotyö vaatii hyvää valmistautumista, jotta vaadittava työ ministeriöissä ja viranomaisissa tarvittaville selvityksille ja vastauksille voidaan tehdä mahdollisimman tehokkaasti. Maa-arvion sujuvan toteutuksen ja sen edellyttämien kokonaisresurssien kannalta on eduksi, että on henkilö, joka vastaa tästä työstä kokonaisvaltaisesti.

### **Vaikutusten jälkiseuranta**

Hankkeen vaikutukset näkyvät suoraan Suomen FATFin jäsenvelvoitteiden täytäntöönpanon onnistumisessa ja Suomeen kohdistetun maa-arvioinnin tuloksissa.

### **Vastuutahot**

Hanketta koordinoi valtiovarainministeriö, mutta hankkeen toimenpiteisiin osallistuvat kaikki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntatyössä mukana olevat viranomaistahot.

### **Aikataulu**

Hankkeen mukaiset toimenpiteet toteutetaan v. 2024–2028.

### **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Hanketta ei voida toteuttaa valtiovarainministeriössä virkatyönä, joten hanke edellyttää erillisresursoinnin. Jos erillisresursointia ei saada, hanketta ei tule sisällyttää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan. Vastuu Suomen maa-arvointiin valmistautumisesta olisi tällöin FATF-johtoryhmän ja FATF-ryhmän asettamispäätöksen mukaisesti FATF-johtoryhmällä.

Jos koordinaattorin virkanimike olisi suunnittelija, tämän htv:n vuosikustannus olisi noin 65 000 €/vuosi vuosien 2025–2028 ajalta. Aineistopankin ja toimeksiantojen hallinnoinnin ohjelmisto ympäristöineen (mahdollistaa salassa pidettävän, korkeintaan TLIV luokitellun materiaalin käsittelyn) ennakoitu kustannustaso olisi 15 000 €/vuosi vuosien 2027 ja 2028 ajalta (vuosien 2025 ja 2026 kustannukset on katettu RRF-rahoituksella).

Budjettitalouden periaatteiden mukaisesti hankkeen toteuttamiseen esitetään vuodelle 2025 65 000 €, vuodelle 2026 65 000 € ja vuodelle 2027 160 000 €, jolloin vuoden 2028 kustannukset tulisivat myös katetuksi. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on yhteensä 290 000 €.

## Tiedottaminen

Valtiovarainministeriö ja muut mukana olevat viranomaiset.

### 4.3 Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyjen yhtenäistäminen ja kehittäminen sekä rekisteritietojen oikeellisuuden varmistaminen ja valvonnan tehostaminen

#### Hankkeen kuvaus

Kehitetään ja yhtenäistetään ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyjä. Tehostetaan identiteettien väärinkäytöksiä koskevan moniviranomaisvalvontakentän toimintaedellytyksiä. Parannetaan viranomaisten välistä tietojenvaihtoa kehittämällä lainsäädäntöä ja järjestelmiä sekä menettelyitä tietojenvaihdon mahdollistamiseksi.

Hyvinvointiyhteiskunta perustuu pitkälti ajatukseen, että viranomaisrekistereissä oleva tieto on ajantasaista ja oikeansisältöistä. Tämä myös mahdollistaa uskottavan valvonnan. Viranomaiset hyödyntävät merkittävässä määrin esimerkiksi väestötietorekisterin tietoja toiminnassaan, jolloin tiedon oikeellisuus on olennaisessa asemassa. Rekisteritietojen mahdolliset virheellisyydet kertautuvat muiden viranomaisten sisäisissä järjestelmissä, rekistereissä ja päätöksissä, jotka tietoihin nojautuvat. Rekisteritietojen luotettavuusongelmat näyttävät riskienhallinnan työmäärän lisääntymisenä tietoja hyödyntäville viranomaisille. Tämän vuoksi eri rekisterien tietojen luotettavuutta tulee valvoa nykyistä laajemmin ja riskiperusteisemmin.

Yhteiskunnan digitalisaatio, henkilötunnuksen uudistamista koskevat hankkeet ja sähköinen identiteetti luovat painetta viranomaisille kehittää myös rekisteritietojen valvontaa. Identiteettien väärinkäytökset ovat lisääntyneet yhteiskunnan digitalisaation myötä ja tämä kehitys tulee todennäköisesti jatkumaan. Verohallinnossa identiteettien väärinkäytösten valvontaa varten perustettiin aiemmassa toimenpideohjelmassa (2020–2023) erityinen Identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset -hanke (ID-hanke). Sen havaintojen perusteella on voitu todeta, että erilaisiin rekistereihin pääsy on ollut Suomessa helppoa. Verohallinnon tehtävä ei ole ollut niinkään valvoa esimerkiksi ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä saatikka identiteettien väärinkäytöksiä. Sen sijaan esimerkiksi väestötietojärjestelmän rekisteröintitehtäviä on osoitettu lainsäädännössä Verohallinnolle, mutta samalla riittävästä valvonnasta ja valvontatyökaluista ei ole huolehdittu. Kaikilla rekisteröintiä tekeville viranomaisilla ei ole valvontatehtävää eikä myöskään siihen liittyvää harmaan talouden ja talousrikollisuuden riskien tunnistamiskyvykkyyttä.

Löyhästi hoidettu viranomaisten välinen koordinaatio aiheuttaa myös turvallisuusriskin. ID-hankkeessa tehtiin havaintoja mm. siitä, että viranomaisten välillä ei ole yhtenäistä näkemystä, keitä Suomessa on ja ovatko työnteon perusteella rekisteröitymään tulleet henkilöt todellisuudessa lainkaan työskennelleet Suomessa. Lisäksi identiteettien väärinkäytösten mahdollisuus kasvaa, kun emme tiedä, milloin ulkomaalaiset poistuvat maasta ja kenen haltuun henkilöllisyydet, pankkitilit ja -kortit silloin mahdollisesti jäävät. Identiteettien väärinkäytökset ovat pohja petosrikollisuudelle. Myös yrityksiä käytetään rikoksentekevälaineinä talousrikollisuudessa eikä lainsäädäntö mahdollista Y-tunnuksen poistamista, vaikka yritys olisi perustettu vain petosten tekemistä varten.

Verohallinto ja osa muista viranomaisista kirjaa järjestelmiinsä ulkomaalaisia myös omalla keinotunnuksella. Keinotunnuksella rekisteröidyn henkilön tiedot eivät välity väestötietojärjestelmään,

vaan jäävät ainoastaan rekisteröivän viranomaisen tietoon. Nykyisessä maailmantilanteessa merkittävä riski on se, että tiedot eivät välity erityisesti turvallisuusviranomaiselle.

Verohallinnossa suurin osa keino- ja tunnuksellisista henkilöistä on rekisteröity työperusteisesti ja rekisteröity henkilö saa Verohallinnosta samat välineet työntekoon tai yrityksen harjoittamiseen riippumatta tunnuksen laadusta. Laki velvoittaa Verohallinnon rekisteröimään vähintään keino- ja tunnuksella myös ulkomaalaiset työntekojen oikeudettomat henkilöt ja antaa heille verokortit sekä veronumerot.

Verohallinto rekisteröi keino- ja tunnuksella myös ulkomaalaisia henkilöitä, jotka hankkivat Suomesta kiinteistön tai asunto-osakkeita. Rekisteröintiä voi pyytää esimerkiksi asianhoitaja valtakirjalla postitse lähetetyn vapaamuotoisen hakemuksen ja paperisen passikopion perusteella. Keino- ja tunnuksien käytön ongelmallisuus korostuu siinä, että henkilöitä ei ole useinkaan tunnistettu ja mahdollisuus identiteettien väärinkäytölle on selkeä. Sekä kiinteistö- että huoneisto-omistusten todellinen omistajuus voidaan peittää esimerkiksi rahanpesu- tai pakotteiden kiertämistarkoituksessa tai siksi, että saadaan omaisuus velkojien ulottumattomiin.

Rekisteritietojen osalta erityiseksi ongelmaksi on koettu tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat. Ylipäätään tietojenvaihdon lainsäädännöllinen kehikko on ulkomaalaisen työvoiman ja identiteettiväärinkäytösten valvonnan osalta varsin pirstaloitunutta. Tietojenvaihtoon liittyvää lainsäädäntöä ei ole kehitetty tukemaan moniviranomaisyhteistyötä, joka on välttämätöntä ulkomaisen työvoiman ja identiteettien väärinkäytösten valvonnassa. Esimerkiksi identiteettien väärinkäytöksillä aikaansaatu haitta ilmenee hyvin todennäköisesti toisen viranomaisen valvonnassa, vaikka Verohallinto tai DVV olisi ollut tunnuksen myöntänyt viranomainen. Tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat koskevat erityisesti viranomaisten mahdollisuuksia luovuttaa oma-aloitteisesti ulkomaalaisvalvontaan (Vero – AVI) tai identiteettien väärinkäyttöön liittyviä tietoja muille toimivaltaisille viranomaisille. Toimenpideohjelmissa vuosina 2020–2023 toteutetun Verohallinnon ID-väärinkäytökset ja palautuspetokset -hankkeen arviomuistossa ja tätä seuranneen poikkihallinnollisen id-hankkeen loppuraportissa on tuotu esille laajasti erilaisia ongelmia ja haasteita viranomaistoiminnassa ja tietojenvaihdossa. Poikkihallinnollisessa id-jatkohankkeessa oli laaja viranomais- ja ministeriötason edustus, ja näkemys ongelmista oli hyvin yhtenäinen.

Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole tarkkaa käsitystä toistensa valtuuksista ja oikeuksista. Väärinkäytöksen kohteina olleista identiteeteistä tai väärin perustein hankituista identiteeteistä ei voida tällä hetkellä jakaa riittävästi tietoa viranomaisten kesken, mikä mahdollistaa identiteettien väärinkäytön jatkamisen. Olennaista tietoa ei välttämättä huomata välittää oma-aloitteisesti tai lainsäädäntö ei taivu siihen. Rekisteritietojen valvonnan osalta puuttuu kokonaiskoordinaatio. Edelleen yksittäisen viranomaisen tietotarpeet tai niiden hallussa jo olevat asiaan liittyvät tiedot eivät ole toisten viranomaisten tiedossa. Rekisteritietojen puutteellisuuksia ja identiteettien väärinkäytöksiä havaitsevat useat tiedon hyödyntäjät, jolloin tulisi varmistaa, että lainsäädäntö mahdollistaa kattavasti viranomaisten oma-aloitteisen tietojenluovutuksen väärinkäytösten osalta.

Viranomaisten tulisi pystyä tarkastamaan valvontatoimissa hyödynnettäviä tietoja reaaliaikaisesti. Tarvitaan siis reaaliaikaista massatiedon vaihdantaa. Tämä voisi olla osittain myös ns. herätetason tietoa. Lainsäädäntömuutosten osalta tämä tarkoittaa oma-aloitteisen, matalalla kynnyksellä tapahtuvan tietojenvaihdon mahdollistamista. Esimerkiksi Verohallinnon osalta lainsäädäntö on tällä hetkellä esteenä tämän tyyppiselle tietojenvaihdolle.

Henkilötunnuksia Suomessa antavat Verohallinto, Maahanmuuttovirasto (Migri) ja Digi- ja väestötietovirasto (DVV). Lisäksi jotkut muut viranomaiset myöntävät keinitunnuksia asiakkaiden rekisteröinnin mahdollistamiseksi (esim. Traficom). Viranomaisten välinen yhteistyö ja yhteiset menettelyt rekisteröinnin osalta vaativat uudistuksia. Yhtenäiset menettelyt takaavat oikeusturvaa, mutta samalla myös parantavat rekisteritietojen luotettavuutta, kun rekisteröinti tehdään samoja perusteita ja menettelyjä noudattaen. Viranomaisten tulee myös kehittää analyysitoimintaa ja analyysitiedon hyödyntämistä. Lisäksi aihepiirin parissa toimiville viranomaisille tulee suunnitella ja toteuttaa osaamista syventävää koulutusta.

Niin identiteettiin liittyviin väärinkäytöksiin kuin ulkomaisen työvoiman ja työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyy paljon myös henkilöiden ja yritysten luotettava tunnistaminen. IDEFIX-hankkeessa (Identification Finland - Suomen ID-keskuksen perustamisen valmisteluprojekti) esitelty ehdotus ID-keskuksen perustamisesta on kannatettava vaihtoehto viranomaisvalvonnan tehostamisen näkökulmasta. Kyseiset ehdotukset kuitenkin ratkaisevat vain osan tämänhetkisistä haasteista, eivät kaikkia ID-hankkeen esiin nostamia ongelmia ja haasteita tämänhetkisessä ulkomaalaisten rekisteröintiprosessissa. Tähän liittyy keskeisesti myös selkeän yhteisen tahtotilan määrittely. Tuoreena esimerkkinä yhteistyön tarpeellisuudelle on se, että Migrin sertifiointia työnantajista (nopeutettu käsittely) osa löytyy Veron harmaan talouden toimijoiksi todetuista. Sisäministeriön poliisiosasto onkin antanut tukensa hankkeen edistämiseksi, asialla on vaikutusta myös sisäiseen turvallisuuteen.

### **Vaikutusarvio**

Koska hanke tehostaa identiteettien väärinkäytösten torjuntaa ja parantaa rekisterien luotettavuutta, hankkeen johdosta väärinkäytökset tulevat todennäköisesti vähenemään. Pyritään ennaltaehkäisemään identiteettien väärinkäytöksistä yhteiskunnalle aiheutuvia vahinkoja. Yhteisen tahtotilan kirkastaminen.

### **Keinot vaikutusten arvioimiseksi**

- Rekisteröintien laadun seuraaminen, väärinkäytöstopausten tunnistaminen.
- Laaditut viranomaisimpulssit, tiedon vaihtaminen identiteettien väärinkäytöstopauksista.
- Torjunnan kattavuus.
- Uusien ilmiöiden ja tekotapojen tunnistaminen.
- Kansainvälinen vertailu.

### **Vastuutahot**

Verohallinto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, sisäministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö.

### **Aikataulu**

2025–2027

### **Toimenpiteen edellyttämät resurssit**

Toteutetaan prosessien ja menettelyiden kehittäminen sekä lainsäädännön muutostarpeiden edistäminen virkatyönä. Mikäli pyritään suunnittelemaan ja toteuttamaan myös viranomaisten välisten rajapintojen kehittämistä (Vero, Migri, DVV) tiedonvaihtamisessa, kustannusarvio 200 000 € ja Verohallinnon resurssitarve 2 htv.



## Tiedottaminen

Vastuuministeriöt

### 4.4 Kansainvälisen viranomaisyhteistyön kehittäminen työsuojelussa

#### Hankkeen kuvaus

- tehostetaan kansainvälistä yhteistyötä työsuojeluvalvonnassa ja lisätään siten valvonnan vaikuttavuutta harmaan talouden, työperäisten rikosten ja pimeän työn torjumiseksi
- edistetään EU:n tasolla pimeän työn torjuntaa kehittämällä operatiivisen toiminnan viranomaisyhteistyötä.
- HO: harmaan talouden tasapainottaminen > veronkierron ja harmaan talouden torjunta

Hankkeessa tavoitteena on:

- tiivistetään yhteistyötä erityisesti Suomeen työntekijöitä lähettävien maiden työsuojeluviranomaisten kanssa valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi
- luoda toimintamalli tiedonvaihtamiseksi työsuojelutarkastuksia tekevien viranomaisten välillä sekä rajat ylittävien tarkastusten suorittamiseksi

#### Vaikutusarvio

- valvonnan vaikuttavuuden lisääminen rajat ylittävän tiedonvaihdon ja tarkastustoiminnan johdosta (valvonta ei pääty rajalle)
- tiedonvaihto lisää valvonnan tehokkuutta EU-/ETA-alueella
- vaikutusten arviointi suunnitellaan hankesuunnitelmassa

#### Vaikutusten jälkiseuranta

- operatiivisessa viranomaisyhteistyössä voidaan kerätä tietoa rajat ylittävistä jatkotoimenpiteistä
- vaikutuksia arvioidaan hankkeen aikana ja jälkeen kyselytutkimuksella
- loppuraportti

#### Vastuutahot

Työsuojelu:

- valmistelu ja koordinointi LSAVI/lähtämisen erikoistumistehtävä
- toteutus: ulkomaalais- ja lähtämisen valvonta (hankeryhmä) ja reilun työelämän ilmiöryhmä

#### Aikataulu

2025–2027.

#### Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

- valmistelu ja koordinointi erikoistumistehtävän resurssoinnin puitteissa

- toteutushanke, jossa määritellään tiedonvaihtoon kuuluva resurssi ja rajat ylittävään kuluva tarkastusresurssi
- toteutetaan virkatyönä

### Tiedottaminen

Työsuojelun valtakunnallinen viestintä, lähettämisen erikoistumistehtävä/LSAVI & hankeryhmä.

## 4.5 Viranomaisyhteistyön kehittämishanke

### Hankkeen kuvaus

Tehokas harmaan talouden, pimeän työn ja työntekijöiden hyväksikäytön torjunta edellyttää tehokasta ja tiivistä viranomaisyhteistyötä. Viranomaisyhteistyön kehittämishankkeessa tavoitteena on edelleen kehittää viranomaisten yhteistyötä valvonnassa ja tiedonvaihdossa alueellisesti sekä valtakunnallisesti.

Hankkeessa tavoitteena on:

- Viranomaisten yhteistyön kehittäminen alueellisesti
  - riskiperusteisen valvonnan lisääminen viranomaisten yhteisellä tietojen analysoinnilla ja valvontakohteiden valinnalla
  - viranomaisyhteistyössä tehtyjen valvontamallien hyödyntäminen valvonnassa
  - viranomaisten yhteistyön lisääminen ja syventäminen esimerkiksi yhteisissä toimitiloissa työskentelemällä
- Viranomaisyhteistyön kehittäminen valtakunnallisesti
  - parannetaan alueellisten viranomaisyhteistyöfoorumien keskinäistä vuoropuhelua valtakunnallisesti
  - kehitetään valtakunnallisten valvontaviikkojen sekä valtakunnallisen valvonnan koordinoitua yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
- Lisätään työsuojeluhallinnon oma-aloitteista tiedonvaihtoa muille viranomaisille sekä edistetään muiden viranomaisten tiedonvaihtoa työsuojeluviranomaiselle.
  - lisätään työsuojeluviranomaisen oma-aloitteista tiedonvaihtoa jo tunnistetuille yhteistyöviranomaisille
  - tunnistetaan uusia yhteistyöviranomaisia tiedonvaihtoon

Hanke vastaa erityisesti hallitusohjelmassa kirjattuun tavoitteeseen, jossa työntekijöiden hyväksikäytön estämiseksi ja ihmiskaupan torjumiseksi tehostetaan valvontaa ja työsuojelutarkastuksia suunnataan riskianalyyysien mukaisesti sinne, missä suojelun tarve on suurin. Samalla viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parannetaan kehittämällä eri viranomaisten tiedonvaihtoa.

### Vaikutusarvio

Hankkeen vaikutuksia ja edistymistä arvioidaan säännöllisellä seurannalla koko hankkeen keston ajan.

Hankkeessa kerätään määrällistä tietoa viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta, viranomaisten yhteistyöstä sekä yhteistyön vaikutuksista työsuojeluviranomaisen valvonnassa. Lisäksi hankkeesta tehdään laadullinen arviointi, joka toteutetaan kyselytutkimuksella.

## Vastuutahot

Työsuojelun vastuualueet vastaavat itsenäisesti hankkeen vetämisestä, seurannasta ja raportoinnista.

Hankkeessa tehdään jo nykyisellään vakiintuneiden yhteistyöviranomaisten kuten mm. poliisilaitosten, Rajavartiolaitoksen ja Eläketurvakeskuksen kanssa. Lisäksi hankkeessa kartoitetaan tiedonvaihdon osalta myös uusia yhteistyöviranomaisia. Hankkeessa toteuttavista kehitystoimista sovitaan aina tapauskohtaisesti jokaisen yhteistyöviranomaisen kanssa.

## Aikataulu

Hanke toteutetaan vuosina 2025–2027.

Hankkeelle tehdään tarkempi hankesuunnitelma ennen hankkeen aloittamista.

## Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Hanke toteutetaan virkatyönä ja hallinnonala pystyy järjestämään hankkeen rahoituksen itsenäisesti.

## Tiedottaminen

Työsuojeluhallinnollinen valtakunnallinen viestintäyksikkö vastaa hankkeen viestinnän toteuttamisesta.

## 4.6 Jengirikostorjunnan rikoshyödyn takaisinsaannin tehostamishanke -Al Capone

### Hankkeen kuvaus

Hankkeen tarkoituksena on tuoda katujengi ja JR -rikostorjuntaan talousrikostutkinnan keinovalikoimaa rikoshyötyajattelusta (rahaan ja omaisuuteen liittyviä taktisia toimenpiteitä) sekä lisätä ymmärrystä ilmiöstä poliisitoiminnassa ja siten edesauttaa tehokkaampaa JR- ja jengirikollisuuden tunnistamista. Torjuntatoimien lisävaikuttavuutta haetaan nimenomaan rikoshyödyn eli omaisuuden jäljittämisestä ja poisottamisesta.

- Hankkeessa luodaan tieteellisen tutkimuksen menetelmiä hyödyntäen jengi- ja JR-rikosten tutkintaan tietoa ja käsikirja, joka sisältää menettelytavat ja prosessikuvauksen myös rikoshyödyn takaisin ottamisesta poliisitoiminnan näkökulmasta. Toimintamallia koskeva tieto kerätään kaikki poliisiyksiköt kattavilla haastatteluilla. Haastatteluissa saatava tieto ja ns. "parhaat käytännöt" kerätään käsikirjaan.
- Alustavana kehittämistoimena on nähtävissä tarve luoda toimintatapa, jossa operatiivisen kenttätoiminnan rooli liitetään jatkuvaan tietojen keräämiseen ja havaintojen tekemiseen ja näiden tietojen kirjaamiseen.

## **Vaikutusarvio**

Hanke tehostaa katujengiläisen tunnistamista eri puolilla Suomea ja yhdenmukaistaa poliisin toimenpiteitä omaisuuden ja rikoshyödyn poisottamiseen esitutkinnassa. Laadittavan päivittyvän käsikirjan avulla kyetään jakamaan tietoa jengiläisten opituista tavoista toimia rahan ja omaisuuden kanssa. Tiedon jakamisen kautta esitutkintaviranomaisten toimenpiteet tehostuvat.

Hanke tuottaa mahdollisesti tutkimustarpeita jatkohankkeille seuraavasti: esimerkiksi selvitetään hallinnollisen torjunnan mahdollisuuksia (moniviranomaistoimintaa)

## **Keinot vaikutuksen arvioimiseksi**

Hankeen jälkeisten tutkittujen tapausten seuranta rikoshyödyn ja omaisuuden poisottamiseen liittyen.

## **Vastuutahot**

Sisäministeriö, Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu (Erikoistutkija Kari Laitinen (projektipäällikkö)

Erikoistutkija Terhi Kankaanranta

## **Aikataulu**

Hanke toteutetaan 1.7.2024 – 30.6.2025.

## **Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit**

Hankkeen kokonaiskustannusarvio on yhteensä 71 300 €. Rahoitus tulee sisäministeriön TKI-puolelta.

## **Tiedottaminen**

Hankeesta tiedottaminen sovitaan erikseen sisäministeriön, poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun kesken.

## Liite 1. Rahoitusyhteenvedo

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman strategiset tavoitteet ja toimenpideohjelman hankkeet			
<b>1) Edistämme yritysten välisiä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita</b>			
	Hankkeen nimi	Toteutus-/selvityshanke	Rahoitusarve (ks. hankekirjaukset)
1	Taloudellisten väärinkäytösten torjunta ja toimivat hankinnat hyvinvointialueilla	Toteutushanke	KKV, Verohallinto, Poliisi
2	Hallituksen esitys liikennepalveluiden muuttamisesta	Toteutushanke	Liikenne- ja viestintäministerio
<b>2) Ennakkaestämme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta</b>			
3	ALV-rekisteröintiä koskevien säännösten muuttaminen	Selvityshanke	VM ja Verohallinto, (TEM)
4	Kehitetään sivullisen tiedonantovelvollisuuden sanktioita ja mahdollistetaan perusteellomien lähdeveron palautushakemuksia koskeva laimilyöntimaksu	Toteutushanke	VM ja Verohallinto
5	Ammattinaiset avustajat ja mahdollistajat	Toteutushanke	Verohallinto, SM, KRP, Tulli, Syyttäjätos, KAM, FIVA, AVI, VM
6	Selvitys kaupparekisteristä poistetuista yhtiöistä	Selvityshanke	PRH, Verohallinto, Ulosottolaitos, Työllisyysrahaisto
<b>3) Turvamme harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset</b>			
7	Harmaan talouden torjunta ulosoton väitteilyilanteissa – selvitysö	Selvityshanke	Ulosottolaitos, (OM)
8	Verohallinnon tietojensaannin luvvaaminen	Toteutushanke	VM, Verohallinto
9	Kehitetään Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksia ja tarkastus oikeuksia	Toteutushanke	VM, Verohallinto, Tulli, OM
	Lainsäädäntömuutosten valmistelu		
	Digitaaliforensiikkatoiminnon perustaminen Verohallintoon (mahdollinen jatkohanke)		
10	HTSY laskinmuutoksen täytäntönpäino	Toteutushanke	VM, HTSY, Verohallinto, Sidosryhmit (uudet palvelut).
11	Edunsaajarekisteritietojen ajantasaisuus ja oikeasäätöisyys	Toteutushanke	PRH, Verohallinto, TEM
12	Tullin analyysin ja tiedustelun analyttikan kehittäminen	Toteutushanke	Tulli
	Selvitysoso		
	Järjestelmäpalveluiden toimittaminen, käyttöönnotto ja ylläpito		
13	Valtionavustusten osittaisuudistus	Toteutushanke	VM
			500 000-700 000
<b>4) Kehitämme harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa sekä viranomaisyhteistyötä</b>			
14	Selvitys pesähoitaja- ja selvittäjärekisterin perustamisesta	Selvityshanke	KAM, OM
15	Suomen valmistautuminen FATFin viidenneen arviointikierrokseen ja Suomen FATF maa-arvioinnin koordinoiti vuosiina 2027-2028	Toteutushanke	VM, muut rape ja terr. raj. torjuntaviranomaiset (2025=65 000, 2026=65 000, 2027=160 000)
16	Ulkomaaalaisten henkilöiden rekisteröintiin otettujen yhtenäistäminen ja kehittäminen sekä rekisteritietojen oikeellisuuden varmistaminen ja valvonnan tehostaminen	Toteutushanke	Verohallinto, Migri, SM, DVV, VM, TEM, OM, Pona
	Prosessien ja meneteltyiden kehittäminen sekä lainsäädännön muutostarpeiden edistäminen		
	Viranomaisien välisten rajapintojen kehittäminen		
17	Kansainvälisen viranomaisyhteistyön kehittäminen työsuojelussa	Toteutushanke	Ain työsuojelu
18	Viranomaisyhteistyön kehittäminen	Toteutushanke	Ain työsuojelu
19	Jenginkoston torjunnan rikostyydytyn takaisinsaanin tehostamishanke - Al Capone	Toteutushanke	SM, Pona ja PolAmk
			200 000