

Hallinnollinen rikosten torjunta – mahdollisuudet ja rajat

Tatu Hyttinen – Liisa Lähteenmäki – Hanna Malik – Johanna Vanto – Jalo Vatjus-Anttila –
Jussi Tapani



Turun yliopisto
University of Turku



SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTO
- POLIISIYHTEISTYÖ, RIKOLLISUUDEN
EHKÄISEMINEN JA TORJUMINEN SEKÄ
KRIISINHALLINTA
Euroopan unionin tuella



POLIISI

Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2019

Sisällys

SISÄLLYS	II
LYHENTEET	V
1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUSHANKKEEN TARKOITUS.....	1
1.2 TUTKIMUSHANKKEEN TAUSTA JA AIKATAULU	3
1.3 HALLINNOLLISEN RIKOSTEN TORJUNNAN LÄHTÖKOHDAT	5
1.4 TUTKIMUSRAPORTIN RAKENNE JA KESKEINEN SISÄLTÖ	12
1.5 HALLINNOLLISEN RIKOSTEN TORJUNNAN TULEVAISUUSKUVAT	15
2 KANSAINVÄLINEN VERTAILU	18
2.1 HALLINNOLLISEN NÄKÖKULMAN IDEA	18
2.2 HALLINNOLLISEN LÄHESTYMISTAVAN LEVIÄMINEN	21
2.3 HALLINNOLLINEN LÄHESTYMISTAPA EU-TASOLLA	23
2.4 ALANKOMAAT	31
2.4.1 <i>Hallinnollisen lähestymistavan kehittyminen Alankomaissa</i>	31
2.4.2 <i>Paikalliset aloitteet IRT-tapauksen jälkimainingeissa</i>	34
2.4.3 <i>Kansalliset aloitteet IRT-tapauksen jälkimainingeissa</i>	39
2.4.4 <i>Hallinnollisen lähestymistavan kritiikki alankomaalaisessa tutkimuskirjallisuudessa</i>	42
2.5 HALLINNOLLINEN LÄHESTYMISTAPA JA SIIRTYMÄVAIKUTUS – BELGIA JA EUROREGIO MAAS-REIN -ALUE	43
2.5.1 <i>Belgia – hallinnollinen lähestymistapa paikallistasolla</i>	44
2.5.2 <i>Rajat ylittävä tieto- ja osaamiskeskus Euroregio Maas-Rein -alueella</i>	48
2.6 HALLINNOLLISEN LÄHESTYMISTAVAN ONNISTUMISEDELITYKSET	51
2.6.1 <i>Lähtökohtana tieto</i>	52
2.6.2 <i>Rakenteellinen organisoituminen</i>	53
2.6.3 <i>Tietoisuuden lisääminen on jatkuva prosessi</i>	53
2.6.4 <i>Tutkimus hallinnollisen lähestymistavan pohjana</i>	54
2.6.5 <i>Oikeudelliset rakenteet</i>	55
2.6.6 <i>Jostain täytyy aloittaa!</i>	55
2.7 HALLINNOLLISEN LÄHESTYMISTAVAN VAIHTOEHTOJA	56
2.7.1 <i>Hallinnollisen lähestymistavan elementit Iso-Britanniassa</i>	57
2.7.2 <i>Hallinnollisen lähestymistavan elementit ja monitahoinen yhteistyö Ruotsissa</i>	64
2.7.3 <i>Hallinnolliset keinot ilman hallinnollista lähestymistapaa Saksassa</i>	68
2.8 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	72
3 KYSELY VIRANOMAISILLE	73

3.1	KYSELYN TARKOITUS, LAAJUUS JA VASTAUSPROSENTTI.....	73
3.2	TIETOISUUS HALLINNOLLISESTA RIKOSTEN TORJUNNASTA.....	80
3.3	RIKOKSET JA TOIMIALAT, JOIHIN HALLINNOLLISIA RIKOSTEN TORJUNTATOIMIA OLI KOHDENNETTU.....	83
3.4	YHTEISTYÖ VIRANOMAISTEN KESKEN.....	87
3.5	EHDOTUKSET HALLINNOLLISEN RIKOSTEN TORJUNNAN KEHITTÄMISEKSI.....	92
3.6	YHTEENVETO KYSELYN TULOKSISTA.....	99
4	ASiantuntijahaastattelut.....	101
4.1	HAASTATTELUJEN TARKOITUS, RAKENNE, AINEISTO JA MENETELMÄT.....	101
4.2	HALLINNOLLINEN RIKOSTEN TORJUNTA HAASTATTELTAVIEN OMASSA TYÖSSÄ JA TAUSTAORGANISAATIOSSA.....	104
4.3	VIRANOMAISTEN VÄLINEN YHTEISTYÖ RIKOSTENTORJUNNASSA.....	119
4.4	LAINSÄÄDÄNTÖ.....	132
4.5	SUOSITUKSET.....	136
4.6	YHTEENVETO HAASTATTELUJEN TULOKSISTA.....	141
5	LAINSÄÄDÄNTÖANALYYSI.....	143
5.1	JOHDANTO.....	143
5.2	TORJUTTAVAN ILMIÖN JA HALLINNOLLISEN RIKOSTEN TORJUNNAN MÄÄRITTELY.....	146
5.3	HALLINTOTOIMINNAN JA JULKISHALLINNON VALTIOSÄÄNTÖISET PERUSTEET.....	151
5.4	PERUSOIKEUDET HALLINNOLLISEN RIKOSTEN TORJUNNAN KONTEKSTISSA.....	155
5.4.1	<i>Perusoikeuspunninnan lähtökohdat.....</i>	<i>155</i>
5.4.2	<i>Tiedonhankinta.....</i>	<i>162</i>
5.4.3	<i>Tiedonvaihtaminen.....</i>	<i>166</i>
5.4.4	<i>Omaisuuksensuoja.....</i>	<i>168</i>
5.4.5	<i>Elinkeinovapaus.....</i>	<i>171</i>
5.4.6	<i>Perusoikeuksien asettama viitekehys.....</i>	<i>174</i>
5.5	OIKEUS HYVÄÄN HALLINTOON JA SEN PERUSTEET.....	176
5.5.1	<i>Hyvän hallinnon takeet.....</i>	<i>176</i>
5.5.2	<i>Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen sisältämät oikeusturvatakeet.....</i>	<i>185</i>
5.6	RAJANVETO HALLINNOLLISEN RIKOSTORJUNTAJÄRJESTELMÄN JA RIKOSOIKEUDEN VÄLILLÄ.....	190
5.6.1	<i>Rajanvedon lähtökohdat.....</i>	<i>190</i>
5.6.2	<i>Engel-kriteerit.....</i>	<i>192</i>
5.7	HALLINNOLLISESSA RIKOSTORJUNNASSA MAHDOLLISET HUOMIOITAVAT RIKOSPROSESSIOIKEUDELLISET PERIAATTEET.....	198
5.7.1	<i>Syyttömyysolettama.....</i>	<i>198</i>
5.7.2	<i>Itsekriminointisuoja.....</i>	<i>202</i>
5.7.3	<i>Ne bis in idem -kielto.....</i>	<i>207</i>
5.8	YHTEENVETO.....	211
6	LOPUKSI.....	213

LÄHDELUETTELO VI

Lyhenteet

BIBOB	The Public Administration Probity Screening Agency
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus) (SopS 85–86/1998)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	hallituksen esitys
Julkisuuslaki	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LaVM	eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Verotietolaki	laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/199

1 Johdanto

1.1 Tutkimushankkeen tarkoitus

Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan hallinnollista lähestymistapaa rikosten torjuntaan. Terminä ”hallinnollinen rikosten torjunta” on monelle vieras. Lähtökohtaisesti sillä tarkoitetaan hallinnollisia toimia, joilla pyritään ennalta estämään vakavan ja järjestyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Palaamme jäljempänä tarkemmin siihen, mistä puhumme, kun puhumme hallinnollisesta rikosten torjunnasta.

Luonteeltaan tutkimushanke on yhteiskuntatieteellinen ja oikeustieteellinen, ja hankkeessa vastataan seuraaviin empirisiin ja normatiivisiin kysymyksiin:

- (1) Kuinka länsieurooppalaisissa verrokkivaltioissa on suhtauduttu hallinnolliseen rikosten torjuntaan?
- (2) Mikä on hallinnollisen rikosten torjunnan nykytila Suomessa ja minkälaiselle hallinnolliselle lähestymistavalle koetaan olevan tarvetta?
- (3) Minkälaisia normatiivisia reunaehtoja kotimainen oikeusjärjestys asettaa hallinnolliselle rikosten torjunnalle?

Tutkimuskysymyksiin vastaamalla pyritään tuottamaan tietoa hallinnollisen rikoksen torjunnan nykytilasta, sen mahdollisuuksista ja rajoista. Hallinnollista rikosten torjuntaa kehitettäessä on huomioitava, että lähtökohtaisesti päämäärät ovat varsin tavoiteltavat. Yhteiskunnallisesti on toivottavaa, että potentiaalisen rikollisuuden aktualisoituminen konkreettiseksi rikollisuudeksi kyetään hallinnollisin toimin estämään. Myös rikosoikeudellisen ultima ratio -periaatteen mukaan yhteiskunnassa on pyrittävä siihen, että potentiaaliseen rikollisuuteen reagoidaan mahdollisuuksien mukaan nimenomaan muulla tavoin kuin perinteisin rikosoikeudellisin toimenpitein.¹

¹ Ks. esim. Tapani – Tolvanen 2013, s. 91–92 ja Frände 2012, s. 22–23.

Toisaalta hallinnollinen rikosten torjunta sisältää monia periaatteellisia ja normatiivisia haasteita, joita ei voida sivuuttaa, olivatpa tarkoitusperät kuinka hyviä tahansa. Yksi keskeinen ongelma koskee syyllisyysperiaatetta. Koska hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään puuttumaan rikollisuuteen ennalta estävästi, vaarana on, että viranomaiset kohdistavat kansalaisiin heidän toimintavapauttaan rajoittavia toimenpiteitä, vaikka heidän ei olisi todettu syyllistyneen mihinkään yksilöitävissä olevaan rikolliseen tekoon. Käytännössä syyllisyysperiaatteen kunnioittaminen tarkoittaakin sitä, että vakavan ja järestäytyneen rikollosuuden toimintaedellytysten heikentäminen esimerkiksi epäilyttäviin rahavirtoihin kajoamisella on ennalta estävästi – ja ilman yksilöitävää rikosta – hankalaa.

Vastaavaa problematiikkaa sisältyy myös erityyppiseen lupaharkintaan tai siihen, voidaanko joltakin epäilyttävältä taholta evätä osallistumisoikeus julkisiin tarjouskilpailuihin. Hallinnollista rikosten torjuntaa kehitettäessä onkin huolehdittava siitä, että hallinnollisilla toimilla ei tingitä yksilöille kuuluvista perus- ja ihmisoikeuksista tahi rikos- ja prosessioikeudellisista oikeussuojatakeista. Tämä huoli vaikuttaa saaneen jalansijaa myös kansainvälisessä keskustelussa, jossa on pohdittu sitä, voidaanko hallinnollista rikosten torjuntaa käyttää keppihevosena pyrittäessä hankkimaan esimerkiksi rikosoikeudellisesti merkitsevää tiedustelutietoa.² Kyseisen huolen taustalla on ollut pelko siitä, että hallinnollisen rikosten torjunnan nimissä tuomioistuinkontrollin ulkopuoliset rikostiedusteluvaltuudet lisääntyvät.

Asiaa voidaan valaista seuraavasti: Monen tyyppisen rikosoikeudellisen tiedustelutiedon hankkiminen edellyttää tuomioistuinkontrollia, kuten tuomioistuimen myöntämää lupaa telepakkokeinoihin. Luvan myöntämäisen edellytys on, että tuomioistuimille osoitetaan muun ohella epäilty rikos ja epäilty tekijä (pakkokeinolaki 806/2011, 10 luku 9 §). Sen sijaan hallinnollisessa rikosten torjunnassa ei ole yhtä selkeästi kysymys yksilöitävän rikoksen selvittämisestä, vaan pikemminkin rikollisuuden ennalta estämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että puhattaessa rikosten estämisestä ja selvittämisestä ”hallinnollinen lähestymistapa” on normatiivisilta rajoitteiltaan perinteistä rikos- ja rikosprosessuaalista lähestymistapaa keveämpi. Näin ollen vaarana on, että mitä enemmän rikosten torjuntaa puetaan ”hallinnollisen lähestymistavan” kaapuun, sitä enemmän voidaan tinkiä rikos- ja prosessioikeudessa turvatuista yksilöille kuuluvista oikeusturvatakeista.

² Ks. esim. Kilchling 2004, s. 717–762.

Käytännön esimerkkinä voidaan mainita pankeille ja monille muille tahoille kohdistettu ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä tai poikkeavista rahavirroista ja liiketoimista (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä). Kyseisen ilmoituksen tekeminen ei edellytä konkreettista epäilyä rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta, joten sivutuotteena (poliisi)viranomaiset saavat huomattavan määrän sellaista tietoa, joihin heillä ei olisi muutoin pääsyä. Monessa tilanteessa tämä tieto voi – yhdistettynä muihin tiedustelutietoihin – olla hyödyksi myös konkreettisten rikosten selvittämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa nimenomaan sitä, että hallinnolliseksi rikosten torjunnaksi luokiteltava ilmoitusvelvollisuus epäilyttävästä rahaliikenteestä tarjoaa viranomaisille myös sellaista rikosoikeudellisesti merkitsevää tietoa, johon heillä ei perinteisin toimivaltuuksin olisi pääsyä.

Suurella spektrillä arvioiden vaikuttaakin siltä, että hallinnollisessa rikoksen torjunnassa joudutaan tasapainoilemaan eri suuntiin viettävien normatiivisten vaatimusten ristipaineessa. Yhtäältä viranomaisten tehtävä ja velvollisuus on minimoida rikospotentiaalin eteneminen vakavasti konkreettiseksi rikollisuudeksi. Tämä on myös jokaisen Suomessa asuvan henkilön intressissä. Toisaalta viranomaisten tehtävä on turvata ja varmistaa, ettei kenenkään perus- ja ihmisoikeuksia perusteettomasti loukata. Eri suuntiin viettävien intressien välistä problematiikkaa ei kuitenkaan pidä ylidramatisoida. On tyypillistä, että viranomaistoimintaa kehitettäessä joudutaan ottamaan huomioon eri suuntiin viettävät intressit ja tavoiteltavat päämäärät.

1.2 Tutkimushankkeen tausta ja aikataulu

Tutkimushankkeen aloituspiste allokoituu alkuvuoteen 2017, jolloin osallistuimme hallinnollista rikosten torjuntaa koskevan selvitystyön tarjouskilpailuun. Havaitsimme välittömästi, että teema on samanaikaisesti sekä erittäin mielenkiintoinen että tutkimuksellisesti vaativa. Tarjouspyyntöön vastaaminen edellytti hyväksytyä tutkimussuunnitelmaa, jonka laatimista hankaloitti se, että Suomessa ei ole aikaisemmissa tutkimuksissa tarkasteltu hallinnollista rikosten torjuntaa.

Myös kansainvälisesti arvioiden keskustelu hallinnollisesta rikosten torjunnasta on ollut – ja on – pikemminkin sporadista kuin systemaattisista, jos vallitsevaa tilannetta arvioidaan tutkimuksellisesta näkökulmasta. Keskustelulle on ollut leimallista myös alueellisuus eli se, että tietyissä maissa ja tietyillä alueilla hallinnollinen rikosten torjunta on saanut selkeästi enemmän

jalansijaa kuin jossakin toisissa maissa. Esimerkiksi eurooppalaisena keskeistoimijana voidaan pitää Alankomaita, joka on jo pidemmän aikaa pyrkinyt nostamaan hallinnollista rikosten torjuntaa agendalle myös Euroopan unionissa.³ Sen sijaan joissakin toisissa maissa, kuten Suomessa, keskustelu hallinnollisesta rikosten torjunnasta tai systemaattinen kiinnostus hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämiseen on jäänyt taka-alalle. Saatavilla oli kuitenkin riittävästi aihealuetta käsittelevää ulkomaalaista lähdeaineistoa, jonka perusteella kykenimme ottamaan tematiikan haltuumme ja laatimaan hyväksytyn tutkimussuunnitelman.

Alun perin tutkimusraportin valmistumisajaksi sovittiin kesäkuu 2018. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että hankkeen toteuttamiselle jäi aikaa noin vuosi. Koska kysymyksessä on ollut aihealuetta koskeva kotimainen pilottitutkimus, projektin aikataulussa pysyminen on ollut tavanomaista vaativampaa. Uusien tutkimusurien avaaminen on ymmärrettävästi työläämpää verrattuna sellaiseen tilanteeseen, jossa tutkimuksella otetaan osaa jo aikaisemmin käytyyn tieteelliseen keskusteluun. Koska tutkimusprojektin haastavuus aiheutti ennakoimatonta lisätyötä, tutkimusraporttimme valmistuminen viivästyi marraskuuhun 2018.

Tutkimishankkeessamme etuna on ollut se, että tutkimusryhmämme on koostunut monipuolisista ja -taustaisista tutkijoista, joiden avulla olemme kyenneet tarkastelemaan hallinnollista rikosten torjuntaa erilaisista näkökulmista. Näin ollen voimme todeta, että tutkimusryhmämme jäsenten kokonaisuus on ollut enemmän kuin osiensa summa, joka toivoaksemme näkyy myös tutkimusraporttimme sisällöstä. Lisäksi tutkimusryhmämme kokoonpano on mahdollistanut sen, että olemme kyenneet etenemään projektissa työekonomisesti eli siten, että kussakin ”osa-projektissa” itse kunkin asiantuntemus on tullut hyödynnettyä parhaalla mahdollisella tavalla.

Tutkimushankkeemme aikana olemme saaneet tuoretta tietoa hallinnollisen rikosten torjunnan kansainvälisistä virtauksista. Samalla olemme voineet pohtia, kuinka hallinnollista rikosten torjuntaa voitaisiin hyödyntää Suomessa. Tämä kysymys on ollut kaikkea muuta kuin helppo. Tutkimushankkeemme perusteella vaikuttaa siltä, että hallinnolliselle rikosten torjunnalle ei ole olemassa mitään yhtenäistä määritelmää, vaan eri maissa – myös Euroopan unionin sisällä – hallinnollisen rikosten torjunnan rooli ja välineet ymmärretään varsin eri tavoin.⁴ Lisäksi

³ Ks. esim. Neuvoston puheenjohtajamaana 2000-luvun alussa (heinäkuu–joulukuu 2004) toimineen Alankomaiden ilmoitus monialaiselle järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan työryhmälle (An alternative approach to combat organized crime. Bryssel, 21. syyskuuta 2004, 12557/04).

⁴ Spapens et al. 2015.

haastavuutta lisää se, että eri mailla on vaihtelevat yhteiskunnalliset ja oikeudelliset traditiot, jotka voivat rajoittaa tai mahdollistaa tukeutumista hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että joissakin maissa käytössä olevat hallinnollisen rikosten torjunnan menetelmät eivät ole välttämättä sellaisenaan siirrettävissä toisiin maihin, kuten Suomeen. Näin ollen olemmekin tutkimusprojektimme aikana joutuneet kalibroimaan esiin nousseita ideoita, näkökulmia ja argumentteja kotimaiseen kontekstiin sopiviksi.

Tutkimusprojektimme aikana olemme pohtineet myös sitä, onko hankkeessamme kysymys perustutkimuksesta vai soveltavasta tutkimuksesta. Intuitiivisesti on mahdollista ajatella, että yliopistolta tilattu tutkimushanke on ensisijaisesti soveltavaa tutkimusta. Tämä pitää osittain paikkansa myös tässä tutkimushankkeessa. Toisaalta edellä toteamallamme tavalla tutkimushankettamme voidaan pitää hallinnollista rikosten torjuntaa käsittelevänä kotimaisena pilottihankkeena. Tämä on muun ohella johtanut siihen, että olemme joutuneet miettimään ja tarkastelemaan sitä, mitä hallinnollisella rikosten torjunnalla tarkoitetaan, kuinka eri viranomaiset suhtautuvat hallinnolliseen rikosten torjuntaan Suomessa, mitä hallinnolliselta rikosten torjunnalta toivotaan ja kuinka hallinnollinen rikosten torjunnan idea on istutettavissa kotimaisen normatiiviseen järjestykseen. Nämä kysymykset ovat luonteeltaan perustuvanlaatuisia eli sellaisia, joiden varaan myöhemmät tarkastelut hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämisestä voidaan rakentaa.

Näin ollen voimme perustellusti lähteä siitä, että tutkimushankkeemme on ollut eräänlainen hybridi, jossa perustavanlaatuiset kysymykset yhdistyvät tiedon sovellettavuuteen. Näkemyksemme mukaan käsillä olevaa tutkimushankeraporttia voidaankin käyttää tutkimuksellisenä pohjana sille myöhemmälle keskustelulle, jota hallinnollisen rikosten torjunnan mahdollisuuksista ja rajoista käydään paitsi viranomaisissa myös laajemminkin suomalaisessa yhteiskunnassa.

1.3 Hallinnollisen rikosten torjunnan lähtökohdat

Puhuttaessa hallinnollisesta rikosten torjunnasta monelle voi olla epäselvää, mistä täsmällisesti ottaen puhutaan. Yhtäältä tämä perustuu siihen, että aikaisempi tieteellinen ja julkinen keskusteltu hallinnollisesta rikosten torjunnasta on ollut Suomessa vähäistä. Näin ollen käsite ei ole vakiintunut osaksi kielenkäyttöämme. Toisekseen hallinnolliselle rikosten torjunnalle ei ole

vakiintunutta ja yhteisesti hyväksyttyä merkityssisältöä sen enempää Suomessa kuin kansainvälisesti.⁵ Pikemminkin vaikuttaa siltä, että hallinnollinen rikosten torjunta on käsitteellinen kaleidoskooppi, joka näyttäytyy katsojasta riippuen eri tavalla. Esimerkiksi joissakin yhteyksissä hallinnolliseksi rikosten torjunnaksi on ymmärretty lähes kaikki viranomaisjohtoinen toiminta, jonka voidaan olettaa estävän rikollisuutta. Tämän näkemyksen perusteella parasta hallinnollista rikosten torjuntaa on hyvä sosiaalipolitiikka ja sen jalkauttaminen ihmisten arkipäivään.

Vaikka tämänkaltainen käsitys voi vaikuttaa naiivilta, on syytä huomata, että esimerkiksi Ruotsissa käydyssä julkisessa keskustelussa epäonnistunutta sosiaalipolitiikkaa on syytetty sosiaalisesta segregatiosta. Keskustelussa on myös väitetty, että sosiaalinen segregatio on tarjonnut kasvualustan rikollisjärjestöille, joiden on väitetty rekrytoivan uusia jäseniä henkilöistä, jotka kokevat tai ovat kokeneet syrjäytymistä ja eriarvoistumista. Uusia jäseniä on voitu hyödyntää esimerkiksi huumausainekaupan edistämiseksi, jolloin rekrytoinnin päämääränä ja tuloksena on voinut olla rikollisjärjestön taloudellisten voimavarojen lisääntyminen. Käytännössä sosiaalinen segregatio on tällöin johtanut niihin seuraamuksiin, joita hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään nimenomaisesti kitkemään. Näin ollen voidaan perustellusti argumentoida, että hallinnollisen rikosten torjunnan kivijalka on sosiaalipolitiikan onnistunut jalkauttaminen. Näin laajasti määriteltyä hallinnollisen rikosten torjunnan käsitteestä tulisi kuitenkin sisällöllisesti tyhjä.

Toisessa ääripäässä on näkemys, jonka mukaan hallinnollinen rikosten torjunta – tai hallinnollinen lähestymistapa – vertautuu läheisesti väärinkäytösten rikosoikeudelliseen kontrolliin. Tällöin hallinnollinen lähestymistapa samaistetaan tendenssiin, jossa rikollisuutta pyritään estämään ja kontrolloimaan pikemminkin hallinnollisin seuraamuksin kuin rikosoikeudellisin sanktioin.⁶ Oikeuspoliittisesti arvioiden kyseisessä tendenssissä on kysymys sanktiopolitiikasta, jonka tarkoituksena on potentiaalisten taloudellisten säästöjen ohella mahdollistaa se,

⁵ Suomessa puhutaan nimenomaan hallinnollisesta rikosten torjunnasta. Sen sijaan

EU:n tasolla puhutaan pikemminkin hallinnollisesta lähestymistavasta järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa. Lähtökohtaisesti molemmilla terminologisilla valinnoilla tarkoitetaan samaa asiaa. Toisaalta termi ”hallinnollinen lähestymistapa” korostaa ”hallinnollista rikosten torjuntaa” paremmin sitä, että kysymyksessä ei ole yksilöitäviin rikoksiin keskittyvä lainvalvonta, vaan laajempi pyrkimys ennalta estää rikollisuutta.

⁶ Ks. Lahti 2012, s. 97–115 ja Kiiski 2011. Myös oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2017 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve. Työryhmän mietintöluonnos valmistui syyskuussa 2018. Ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnos 6.9.2018.

että erilaisia väärinkäytöksiä kyettäisiin torjumaan perinteistä rikosoikeudellista reagointia ketterämmin.

Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita ns. kartellimaksut, joiden perusteella yritysten väliset laittomat yhteydet ja/tai sopimukset voivat johtaa merkittäviin (hallinnollisiin) seuraamusmaksuihin (kilpailulaki, 948/2011). Vaihtoehtoinen toimintatapa olisi se, että kartellit kriminalisoitaisiin, jolloin keveämmän hallinnollisen reagoinnin sijasta kartelleihin puututtaisiin rikosoikeudellisin toimenpitein. Rikosoikeudellinen reagointi edellyttäisi kuitenkin rikos- ja prosessioikeudellisten oikeusturvatakeiden huomioimista, jolloin prosessi sitoisi huomattavasti enemmän poliisiin, syyttäjävirston ja tuomioistuinlaitoksen voimavaroja.⁷

Vaikka rikosoikeudellisen seuraamusten korvaaminen erityyppisillä hallinnollisilla sanktioinneilla voidaan periaatteessa määritellä hallinnolliseksi rikosten torjunnaksi, hallintosanktiointia ei pidä samaistaa hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Näin suppea määritelmä tarkoittaisi käytännössä sitä, että hallinnollinen rikosten torjunta olisi vain ”peitenimi” perinteiselle rikosten torjunnalle – eli rikosoikeudellisen reagoinnin sijasta puhuttaisiin väärinkäytösten hallinnollisesta estämisestä ja rankaisemisesta. Tämä ei toisi eri tyyppisten taloudellisten väärinkäytösten torjuntaan oleellisesti mitään uutta.

Kun hyväksymme sen, että hallinnolliselle rikosten torjunnalle ei tule antaa liian laveaa eikä liian suppeaa sisällönmääritelmää, on mahdollista siirtyä tarkastelemaan käsitteen täsmällisempää sisältöä. Tämä edellyttää sen jäsentämistä, mihin hallinnollisella rikosten torjunnalla tähdätään – eli miksi hallinnollinen rikosten torjunta on koettu niin tärkeäksi, että siihen kannattaa uhrata aikaa ja voimavaroja. Tätä kysymystä voidaan pitää olennaisena, koska tutkimushankkeemme aikana havaitsimme hallinnollisen rikosten torjunnan tavoitteiden olevan vieraita – ja jopa tuntemattomia – myös monelle sellaiselle henkilölle, jonka työnkuva sisältää hallinnolliseen rikosten torjuntaan sisältyviä tehtäviä.

Mielenkiintoisena havaintona voidaan pitää sitä, että toistaiseksi Suomessa hallinnollista rikosten torjuntaa vaikutetaan jalkautetun toimijoiden, kuten eri viranomaisten, arkipäivään siten, etteivät toimijat itse ole syvällisesti tiedostaneet osallistuvansa hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Tätä voidaan tosin selittää itse hallinnollisen rikosten torjunnan käsitteellä, joka vaikuttaa

⁷ Ks. tästä tematiikasta HE 88/2010 vp.

olevan eri toimijoille merkityssisällöltään hyvinkin vieras käsite. Näin ollen on mahdollista, että eri toimijat tiedostavat ottavansa osaa rikosten torjuntaan tiedostamatta sitä, että käsitteellisesti kysymys on nimenomaan hallinnollisesta rikosten torjunnasta.

Pyrittäessä jäsentämään hallinnollisen rikosten torjunnan tavoitteita katse on käännettävä kansainväliseen keskusteluun. Tässä keskustelussa on lähdetty siitä, että hallinnollisen rikosten torjunnan tavoite on ennalta estää potentiaalisen vakavan järjestäytyneen rikollisuuden eteneminen konkreettiseksi rikollisuudeksi.⁸ Nimenomaan tämän tehtävän on katsottu edellyttävän hallinnollista reagointia, jonka perimmäisenä tarkoituksena on estää tai vaikeuttaa rikollisryhmien mahdollisuutta edistää omia rikollisia toimintojaan hyödyntämällä laillisen elinkeinotoiminnan pelisääntöjä, kuten tarjouskilpailuja. Näin ollen vaikuttaa siltä, että kansainvälisen keskustelun perusteella hallinnollisen rikosten torjunnan kohteena ei ole niinkään rikosten selvitys ja tutkinta, vaan rikollisuuden ennalta estäminen. Oheistuotteena poliisi voi saada tietoa myös konkreettisista rikosepäilyistä, jotka voivat jälkeensä edellyttää esitutkintaa. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että ensisijaisesti hallinnollisen rikosten torjunnan rooli hahmottuu nimenomaan rikollisuutta ennalta estävästi.

On huomattava, että kansainvälisesti hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämissäpyrkimysten taustalla on oletus, jonka mukaan nykyaikana vakava järjestäytynyt rikollisuus on ensisijaisesti taloudelliseen etuun tähtäävää. Tämän vuoksi hallinnollisen rikostorjunnan legitimitetti haetaan seuraavasta argumentaatiosta: Rikollistahoille taloudellisen edun optimoiminen edellyttää sitä, että ne ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa laillisen toimintaympäristön kanssa. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että rikostahot soluttautuvat sinänsä lailliseen elinkeinotoimintaan saadakseen itselleen lisähyötyä, tehdäkseen talousrikoksia, kuten veropetoksia, pestäkseen likaista rahaa tai saadakseen yhteiskunnallista vaikutusvaltaa.⁹

⁸ Ks. tämän tutkimusraportin 2 luku.

⁹ Näkemyksemme mukaan hallinnollista rikosten torjuntaa ei kuitenkaan pidä käsitteellisesti sitoa vain taloudelliseen rikollisuuteen eli siihen, että hallinnollinen lähestymistapa ymmärrettäisiin vain epätoivottavaa taloudellista toimintaa estävänä ja haittaavana toimintana. Yhtä hyvin hallinnollista lähestymistapaa voidaan soveltaa myös sellaisessa kontekstissa, jossa taloudellinen näkökulma ei ole yhtä näkyvä. Esimerkiksi Alankomaissa on hallinnollisin toimenpitein pyritty rajaamaan ns. ikkunaprostituutiota, jonka yhtenä tavoitteena on – kaupunkikuvan siivoamisen ohella – ollut vähentää prostituutioon liittyvää rikollisuutta, kuten huumausaine- ja ihmiskauppaa. Ks. tästä aiheesta tutkimusraportin 2 luku.

Toisaalta, jos yhteiskunnalla on halu ja tarve estää tämänkaltaista toimintaa, tavoitteena on oltava se, että järjestäytyneitä rikollisuutta ei päästetä lainkaan osaksi laillista elinkeinotoimintaa ja infrastruktuuria. Ääriesimerkkinä voidaan mainita Italia, jossa talouden, rikollisuuden ja politiikan sidokset ovat muodostuneet niin vahvoiksi, että niiden purkaminen jälkikäteen – repressiivisin keinoin – on osoittautunut liki mahdottomaksi. Näin ollen voidaan argumentoida, että yhteiskunnallisesti on ensiarvoisen tärkeää, että nimenomaan hallinnollisin toimenpitein, kuten tarjouskilpailuista poissulkemalla tai epäilyttävään rahaliikenteeseen puuttumalla, estetään järjestäytyneiden rikollisryhmien mahdollisuus integroida toimintansa osaksi laillista yhteiskuntarakennetta.

Pidämme kiistattomana, että hallinnollisella rikosten torjunnalla voidaan pyrkiä joustavasti ja ennalta estävästi puuttumaan rikollistahojen taloudellisiin intresseihin. Samalla on yhtä selvää, että hallinnolliseen rikosten torjuntaan sisältyy lukuisia periaatteellisia ja normatiivisia kysymyksiä, kuten se, missä määrin keskeisistä rikos- ja rikosprosessioikeudellisista säännöistä, kuten syyllisyysperiaatteesta ja syyttömyysolettamasta, voidaan tinkiä evätessä jonkin tahon oikeus osallistua julkiseen tarjouskilpailuun tai muuhun vastaavaan toimintaan, joka on yleisesti sallittua. Tätä problematiikkaa voidaan konkretisoida vertaamalla laillista toimintaa rikoslaissa (RL, 39/1889) kiellettyyn tekoon, kuten velallisen petokseen (RL 39:2). Velallisen petos ei ole koskaan oikeusjärjestyksen suojaama teko. Näin ollen kaikkien on pidättäydyttävä huijaamasta velkojiaan. Toisaalta, jos joku syyllistyy velallisen petokseen, viranomaisten, kuten poliisin, on tähän toimintaan reagoitava.

Sen sijaan monet tavanomaiset teot, kuten tarjouskilpailuihin osallistuminen tai rahanvälityspalveluiden hyödyntäminen, kuuluvat oikeusjärjestyksen suojaamiin toimintoihin. Tämänkaltaisia lain suojaamia toimintavapauksia ei voida kevein perusteiden keneltäkään rajoittaa, ei edes niissä tilanteissa, joissa käsillä olisi jonkinasteinen epäily toiminnan rikollisista tarkoituksista. Jotta potentiaalinen hallinnollinen reagointi olisi legitimiä, viranomaisilla on oltava riittävästi näyttöä toimintavapauden rajoittamisen tueksi. Käytännössä tämä tarkoittaa siihen, että hallinnollisessa rikosten torjunnassa on olennaisesti kysymys systemaattisesta tiedon keruusta. Yksinkertaisesti, jotta epäilyttävään toimintaan osattaisiin tahi olisi legitimiä preventiivisesti puuttua, viranomaisilla täytyy olla riittävä epäily toiminnan kielteisistä tarkoituksista. Tässä mielessä hallinnollinen rikosten torjunta lähestyy perinteistä tiedonhankintaa ja rikostutkintaa.

Näkemyksemme on seuraava: Hallinnollisessa rikosten torjunnassa on olennaisesti kysymys (1) pyrkimyksestä ennalta estää ja haitata organisoituneiden rikollistahojen mahdollisuutta edistää omia taloudellisia intressejään. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää sitä, että (2) rikollistahoilta preventiivisesti evätään mahdollisuus osallistua ja hyödyntää laillista elinkeinoelämää ja rahoitusjärjestelmää. Jotta hallinnolliset toimenpiteet kohdistuisivat oikein ja olisivat perusteltuja, (3) viranomaisilla on oltava riittävästi koordinoitua tietoa epäilyttävistä toimijoista ja toiminnan tarkoituseristä. Kyseinen määritelmä ja tehtäväkenttä on kuitenkin edelleen niin laaja, että se herättää kysymään, kenen tehtäväksi hallinnollinen rikosten torjunta on perusteltua säilyttää. Tämä kysymys on mielenkiintoinen, koska Suomessa käytössä oleva termi ”hallinnollinen rikosten torjunta” johtaa kahteen miellelyhtymään.

Ensinnäkin termi ”rikosten torjunta” johtaa konnotaatioon, jonka mukaan kysymys on poliisitoiminnasta. Tätä miellelyhtymää vahvistaa poliisilain (872/2011) 1 §:ä, jonka mukaan poliisin tehtävä on rikosten ennalta estäminen. Tyypillisesti hallinnollista rikosten torjuntaa ei kuitenkaan samaisteta poliisityöhön, vaan pikemminkin kysymys on nimenomaan muiden tahojen koordinoitua pyrkimyksestä ennalta estää rikollisuutta – ja erityisesti taloudellista rikollisuutta. Tämä toiminta voi olla poliisijohtoista, mutta varsinaiset ”tekevät kädet” voivat työskennellä monilla eri sektoreilla, kuten verovirastossa, aluehallintoviranomaisissa tai yksityisellä sektorilla, kuten tulemme jäljempänä osoittamaan.

Näin ollen lähtökohta on, että hallinnolliseen rikosten torjuntaan voivat poliisin ohella osallistua monet eri toimijat, joiden ensisijainen tehtävä ei ole rikosten torjunta. Tämä asettaa omat haasteensa hallinnollisen rikosten torjunnan ruohonjuuritason jalkauttamiselle, koska monille tahoille toiminta voi hahmottua – ja tutkimuksemme perusteella myös hahmottuu – omaa ydintyötä merkityksettömämpänä ”sivutyönä”. Tällöin hallinnollista rikosten torjuntaa voivat haitata monet inhimilliset ja käytännölliset tekijät, kuten yksittäisten henkilöiden motivaation puute, vajuus rikostorjunnallisessa osaamisessa, tietojenvaihtoon sisältyvät haasteet tai toiminnan koordinointiin sisältyvät epäselvyydet.

Toiseksi termi ”hallinnollinen” viittaa siihen, että hallinnollisessa rikoksen torjunnassa on kysymys viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Näin ei kuitenkaan ole, vaan myös monet yksityisen sektorin toimijat ovat velvoitettu sanktion uhalla osallistumaan hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Esimerkiksi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) vel-

voittaa monet eri tahot, kuten rahoituspalveluyritykset, vakuutusyhtiöt ja rahapeliyhtiöt, ilmoittamaan poliisille epäilyttävistä rahaliikkeistä. Vastaavasti esimerkiksi rakennusurakan teettäjille on säilytetty vastuuta huolehtia siitä, etteivät rakennusurakat edistä harmaata taloutta.¹⁰ Yhtenä konkreettisena esimerkkinä voidaan mainita taloyhtiöt, joiden korjausvelka liikkunee kymmenissä miljardeissa euroissa.¹¹ Jos järjestäytyneet rikollisorganisaatiot pyrkivät saamaan osansa korjausvelan tuottamasta taloudellisesta hyödystä, tilaajavastuusta huolehtivat taloyhtiöt osallistuvat vakavan (talous)rikollisuuden hallinnolliseen torjuntaan, tiedostivatpa he tätä tai eivät.

Kuten mainitsemamme esimerkit osoittavat, monet yksityisen sektorin toimijat on veloitettu osallistumaan hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Tämä avartaa hallinnollisen rikosten torjunnan käsitettä ja häivyttää myös julkisen ja yksityisen rikoksen torjunnan välistä raja-aitaa. Tästä ei kuitenkaan tule tehdä sitä johtopäätöstä, että rikosten torjuntaa oltaisiin hallinnollisen rikosten torjunnan nimissä yksityistämässä, vaan pikemminkin hallinnollisessa rikosten torjunnassa yksityisten toimijoiden rooli hahmottuu viranomaistoimintaa tukevavana toimintana.

Koska hallinnolliseen rikosten torjuntaan osallistuvat monet eri tahot ja toimijat niin julkisella puolella kuin yksityisellä sektorillakin, on selvä, että vaarana on toiminnan pirstaloituminen ja koordinoimattomuus. Käytännössä tällä voi olla heijastevaikutuksensa muun muassa tietojen vaihtoon ja tietojen liikkuvuuteen eri viranomaisten välillä. Vastaavasti toiminnan pirstaloituminen voi johtaa siihen, että eri tahot tekevät päällekkäistä työtä, jolloin hallinnolliseen rikosten torjuntaan käytettävissä olevat voimavarat eivät ole parhaalla mahdollisella tavalla käytössä.

Huomioitava ongelma on myös se, että toiminnan koordinoimattomuus voi johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseen tilanteeseen eli siihen, että viranomaiset kohtelevat potentiaalisia hallinnollisen rikosten torjunnan kohteita eriarvoisesti. Näin ollen voisi olla perusteltua, että hallinnollista rikosten torjuntaa systemaattisesti kehitettäessä toiminnan koordinointi keskitettäisiin selkeästi yhdelle taholle, kuten Keskusrikospoliisille. Vaikka kansainvälisen vertailuaineiston perusteella suosiossa vaikuttaa olevan toiminnan alueellinen koordinointi, Suomen

¹⁰ Ks. laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) sekä verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995) 15c §.

¹¹ Ks. raportti Rakennetun omaisuuden tila 2017. ROTI 2017.

kokoisella väestöpohjalla keskusjohtoinen koordinointi voisi olla perusteltua, vaikkakin haastavaa. Hallinnollisen rikosten torjunnan tulevaisuuskuviin palaamme jäljempänä.

1.4 Tutkimusraportin rakenne ja keskeinen sisältö

Tutkimusraportti sisältää johdannon ja johtopäätösten lisäksi neljä päälukua. Sisältöä ja rakennetta hahmotellessamme päämäärämme on ollut, että kukin luku pohjustaa sitä, mitä seuraavassa luvussa käsitellään. Tästä huolimatta lukija voi keskittyä tarkastelemaan myös tutkimusraportin yksittäisten lukujen sisältöä, kuten sitä, minkälaisia normatiivisia rajoitteita ja reunaehjoja hallinnollisessa rikosten torjunnassa on huomioitava.

Tutkimusraportin aluksi tarkastellaan, kuinka hallinnolliseen rikosten torjuntaan on valikoitu verrokkimaissa suhtauduttu (luku 2). Käsiteltäviä maita valitessamme emme ole pyrkineet kattavuuteen tai siihen, että olisimme valinneet vertailumaiksi vain sellaisia eurooppalaisia maita, jotka olisivat oikeuskulttuurisesti erityisen läheisiä Suomelle. Olemme vertailumaiden valinnassa pyrkineet siihen, että saisimme mahdollisimman kattavan kuvan erilaisista hallinnollisen rikosten torjunnan tyyleistä ja keinoista Euroopassa. Näin ollen tarkasteltaviksi maiksi ovat valikoituneet Alankomaat, Belgia, Iso-Britannia, Ruotsi ja Saksa.

Kansainvälisen vertailun perusteella vaikuttaa, että olemassa ei ole mitään yhtä yleistä tapaa lähestyä hallinnollista rikosten torjuntaa. Vastaavasti vaikuttaa siltä, että eri maissa suhtautuminen hallinnolliseen rikosten torjuntaan on vaihtelevaa. Esimerkiksi siinä missä Alankomaissa on hallinnollista rikosten torjuntaa koskevaa nimenomaista lainsäädäntöä, joissakin toisissa maissa, kuten Saksassa, hallinnollinen rikosten torjunta ei ole saanut lainsäädännöllistä erityishuomiota. Tämä tarkoittaa sitä, että Saksassa hallinnollinen rikosten torjunta on koordinoimatonta ja sitä hyödynnetään vain tietyillä sektoreilla, kuten rahanpesun estämisessä. Kuvaavaa on myös se, että Saksassa hallinnollinen rikosten torjunta ei ole saanut mainittavaa sijaa yhteiskunta- ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.

Yleishavaintona voidaan todeta, että löydettävissä ei ole mitään yleiseurooppalaista hallinnollisen rikosten torjunnan linjaa, vaan pikemminkin suhtautuminen hallinnolliseen rikosten torjuntaan on sporadista ja alueellista. Mielenkiintoisena voidaan pitää sitä, että niissäkin maissa, joissa hallinnolliseen rikosten torjuntaan on suhtauduttu lähtökohtaisesti positiivisesti, saattaa

olla – ja näkemyksemme mukaan onkin – maan sisäisiä alueellisia eroja hallinnollisen rikosten torjunnan käytänteissä. Tämä on johtanut siihen, että hallinnollisen rikostorjunnan suosio voi kansallisvaltioiden sisälläkin olla riippuvaista yksittäisten alueiden hallintoviranomaisten tai poliisien aktiivisuudesta. Rikostorjunnan jatkuvuuden, systematiikan ja kansalaisten oikeusturvaodotusten valossa tällaista tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä.

Arvioitaessa vertailumaiden käytänteitä ja toimintaperiaatteita on huomioitava, että kaikki hallinnollisen rikosten torjunnan toimintaperiaatteet eivät välttämättä ole sellaisenaan siirrettävissä kotimaiseen kontekstiin. Vaikka eurooppalaisilla valtiolla on tyypillisesti samanlainen perus- ja ihmisoikeudellinen arvopohja, perusoikeusargumentaatiossa on myös nyanssieroja. Siinä missä toisissa valtioissa voi painottua yleinen turvallisuus ja järjestys, jossakin toisissa valtioissa painopiste voi olla yksilön oikeuksien suojassa. Tämä on huomioitava silloin, kun kansainvälisen vertailuaineiston perusteella tehdään mahdollisia suunnitelmia hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämistarpeista Suomessa.

Kansainvälisen selvityksen jälkeen vuorossa on tutkimuksen empiirinen osuus, jossa kartoitetaan kotimaisten viranomaisten näkemyksiä hallinnollisesta rikosten torjunnasta kvantitatiivisesti (luku 3) ja kvalitatiivisesti (luku 4). Tarkastelun keskiöön asettuu kolme temaattista kokonaisuutta.

Ensinnäkin tarkastelussa on, minkälaisia hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja viranomaiset tunnistavat ja käyttävät tällä hetkellä. Toisena kiinnostuksen kohteena on viranomaisten toiveet hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämiseksi. Samalla analyysin kohteeksi tulee se, mitkä seikat viranomaisten kokemusten mukaan tällä hetkellä heikentävät ja/tai edistävät hallinnollisen rikosten torjunnan käyttöä Suomessa. Kolmanneksi empiirisessä osiossa selvitetään viranomaisten käsityksiä siitä, kuinka he kokevat voimassaolevan lainsäädännön mahdollistavan tai estävän hallinnolliseen rikosten torjuntaan turvautumista. Samalla informanteilla oli mahdollisuus kommentoida, minkälaiset lainsäädännölliset muutostarpeet voisivat edistää hallinnollisen rikosten torjunnan käyttöä.

Empiirisen osion sisältämän kyselytutkimuksen ensisijainen tarkoitus on tuottaa systemaattista tilastollista tietoa viranomaisten hallinnollista rikosten torjuntaa koskevistä käsityksistä. Sen sijaan asiantuntijahaastatteluissa emme ole pyrkineet tavoittelemaan tilastollista luotettavuutta. Näin ollen tarkoituksenamme ei ole ollut haastatteluinformanttien lukumäärän maksimoiminen

tahi temaattisten saturaatiopisteiden löytäminen haastatteluaineistosta. Pikemminkin suorittamamme sisällönanalyysin tavoitteena on avata monipuolisesti niitä viranomaisten näkemyksiä ja asenteita, joita on tilastollisten tutkimuslöydösten taustalla. Käytännössä tämä on edellyttänyt sitä, että haastateltaviksi on valikoitu heterogeeninen viranomaisjoukko.

Kyselyn ja haastattelulöydösten keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti: (1) Hallinnollinen rikosten torjunta on merkityssisällöllisesti vieras ja tuntematon termi monelle niistä henkilöistä, joiden työtehtävät sisältävät hallinnolliseksi rikosten torjunnaksi luokiteltavia tehtäviä. (2) Hallinnollista rikosten torjuntaa haittaavaksi tekijäksi koetaan viranomaisten tietojen vaihtoon ja tietojen liikkuvuuteen liittyvät ongelmat. Kysymys ei ole välttämättä lainsäädännön asettamista rajoitteista, vaan viranomaisyhteistyön koordinointiin ja toimivuuteen liittyvistä tekijöistä. (3) Hallinnollista rikosten torjuntaa ei välttämättä koeta omaksi vahvuusalueekseen eikä varsinaisesti omaan työnkuvaan kuuluvaksi. Monen vastaajan mielestä hallinnollisen rikosten torjunnan kehittäminen edellyttäisikin sitä, että toiminta olisi systemaattista, koordinoitua ja tavoitteellistettua. Hallinnollisen rikosten torjunnan merkityssisällön ja tavoitteiden kirkastaminen voisikin omalta osaltansa edistää positiivisesti ruohonjuuritason toimijoiden suhtautumista hallinnolliseen rikosten torjuntaan.

Tutkimusraportin viimeisessä pääluvussa analysoidaan oikeusjärjestyksen asettamia rajoitteita ja reunaehtoja hallinnolliselle rikosten torjunnalle (luku 5). Keskeisenä tavoitteenamme on ollut nostaa esille sellaisia normatiivisia näkökulmia, jotka täytyy huomioida hallinnollista rikosten torjuntaa kehitettäessä ja toteuttaessa. Tämä tehtävä on ollut vaativa. Tehtävän vaikeus on perustunut siihen, että normatiiviset rajoitteet ja reunaehdot riippuvat olennaisesti siitä, minkälaista hallinnollista rikosten torjuntaa harjoitetaan tai on tarkoitus tulevaisuudessa harjoittaa. Esimerkiksi puhuttaessa hallinnollisesta rikosten torjunnasta ja viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta normatiivinen problematiikka hahmottuu varsin eri tavalla verrattuna tilanteeeseen, jossa pohditaan mahdollisuutta hallinnollisin keinoin puuttua yksityiseen omaisuuteen, kuten rikollisjärjestöjen kerhotiloihin, tai evätä joltakin taholta oikeus osallistua julkiseen tarjouskilpailuun.

Yksityiskohtaisten peukalosääntöjen sijasta päämääränämme on ollut tarkastella yleisesti sitä, minkälaisista oikeusturvatakeista hallinnollisessa rikosten torjunnassa on huolehdittava. Keskiössä on perus- ja ihmisoikeudet ja asianmukaisen normatiivisen tasapainon löytäminen eri

suuntiin viettävien intressien ristipaineessa: Yhtäältä hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään estämään rikollisuutta ja siten optimoimaan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toisaalta hallinnollinen rikosten torjunta voi rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi, jos henkilön elinkeinotoimintaa haitataan sillä perusteella, että hänellä epäillään olevan yhteyksiä järjestäytyneeseen ja vakavaan rikollisuuteen, hänen elinkeinonvapauttaan (PL 18 §) loukataan. Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden rajoitusedellytykset onkin otettava huolellisesti huomioon hallinnollista rikosten torjuntaa kehitettäessä. Oikeusturvatakeiden toteuttamisessa on tärkeässä roolissa myös menettelylliset normit, joita olemme käsitelleet pitäen ensisijaisesti silmällä hallintoviranomaisten toimintaa koskevia vaatimuksia. Käymäämme normatiivista keskustelua olemme raportissamme pyrkineet avaamaan myös konkreettisin esimerkein.

Tutkimisraporttimme päättyy tiiviisiin johtopäätöksiin, joissa esitämme ja konkretisoimme keskeiset tutkimushavaintomme (luku 6). Vaikka johtopäätösten merkitystä ei pidä aliarvioida, on syytä koristaa, että tämän tyyppisessä tutkimusraportissa eri luvuissa esitetyt tutkimuslöydökset ja argumentit ovat yhtä merkityksellisiä kuin raportin sisällön koostavat johtopäätökset.

1.5 Hallinnollisen rikosten torjunnan tulevaisuuskuvat

Raimo Lahti on artikkelissaan ”Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta” puoltanut näkemystä, jonka mukaan rikosoikeudellisessa reagoinnissa olisi syytä valita aina lievin mahdollinen vaihtoehto.¹² Argumentaatioissaan Lahti tukeutuu ultima ratio -periaatteeseen, jonka ydinsisältö on rajoittaa rikoslain käyttöä. Samassa yhteydessä Lahti kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeuskomitea¹³ ennakoijoi jo 1970-luvulla, että tulevaisuudessa rikosoikeudellisten seuraamusten rinnalle ja sijaan luodaan keveämpiä hallinnollisia prosesseja ja sanktioita.¹⁴

Vaikka hallinnollista rikosten torjuntaan ei tule käsitteellisesti samaistaa hallinnollisiin seuraamuksiin, voidaan todeta, että hallinnollinen rikosten torjunta on osa pidempiaikaista jatkumoa, jossa rikosoikeudellista lähestymistapaa pyritään tukemaan ja korvaamaan hallinnollisella lä-

¹² Lahti 2012, s. 104.

¹³ Komiteamietintö 1976:72.

¹⁴ Lahti 2012, s. 106–107.

hestymistavalla. Periaatteessa hallinnollista rikosten torjuntaa voidaan myös puoltaa niillä samoilla argumenteilla, joilla hallinnollisia seuraamuksia on puollettu. Toisin sanoen siinä missä ultima ratio -periaatteesta on aikaisemmin keskusteltu rikosten ja rangaistusten käyttöä rajoittavana ohjenuorana, periaatteessa samaa argumentaatiota voidaan soveltaa puhuttaessa rikosten hallinnollisesta ennalta estämisestä. Tämähän tarkoittaisi vain sitä, että ultima ratio -periaatteen merkitys kriminaalipolitiikassa olisi katkeamaton: se vaikuttaisi rikosten torjunnasta rangaistusten langettamiseen.

Ultima ratio -periaatteen lisäksi on intuition mukaista, että rikollisuutta estettäessä käytettävissä olevien keinojen pitäisi olla ensisijaisesti hallinnollisia ja vasta toissijaisesti rikosoikeudellisia. Potentiaalisen rikoksen tekijän näkökulmasta tämä voisi parhaimmillaan tarkoittaa sitä, että hän välttyy raskaalta rikosoikeudelliselta prosessilta, jos hänen epätoivottavaan käyttäytymiseensä kyetään hallinnollisin keinoin puuttumaan riittävän ajoissa. Näin asetettuna hallinnollinen rikosten torjunta saa ilosofisen sävyn, koska lähestymistapa vaikuttaa olevan paitsi yhteiskunnan myös potentiaalisen rikoksen tekijän edun mukaista. Ideaalitulanteessa potentiaalinen rikosentekijä kyettäisiin ohjaamaan kaidalle tielle ennen kuin hänen toimintansa eskaloituu varsinaiseksi rikollisuudeksi.

Yhteiskunnan näkökulmasta kysymys on myös kustannustehokkuudesta. Jos rikollisuutta kyetään kontrolloimaan lisääntyvässä määrin hallinnollisin toimenpitein, tällöin yhteiskuntajärjestyksen ylläpidosta aiheutuisi vähemmän esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistunprosessiin liittyviä raskaita kuluja. Lisäksi, jos oletamme, että hallinnollisella lähestymistavalla kyetään estämään vakavan ja järjestäytyneen rikospotentiaalinen aktualisoituminen konkreettiseksi rikoksiksi, kuten talousrikoksiksi, hallinnollisen rikosten torjunnan yhteiskunnallisia etuja ei ole syytä kiistää.

Vaikka hallinnollisella lähestymistavalla on kiistattomia etuja, yhtä kiistattomasti siihen sisältyy uhkakuvia. On syytä korostaa, ettei hallinnollisen rikosten torjunnan nimissä voida pyrkiä kiertämään tahi polkemaan niitä oikeuksia, jotka yksilöille on turvattu perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa. Edellä toteamallamme tavalla uhkakuvakeskustelua on käyty muun ohella siitä, missä määrin poliisitoimintaa sitovia normia – kuten rikosten selvittämiseen ja tutkimiseen – liittyviä pelisääntöjä voidaan kiertää sillä, että tiedon systemaattista hankintaa aletaan kutsua ”hallinnolliseksi lähestymistavaksi”.

Tämänkaltaiset kysymykset ovat vaikeita, eikä niihin voida antaa yleispätevää vastausta. Hallinnollisessa rikosten torjunnassa ei myöskään ole kysymys joko–tai-tyyppisestä ilmiöstä, johon täytyisi kauttaaltaan suhtautua suopeasti tai kielteisesti. Tätä kuvastaa myös aiheesta käyty keskustelu Euroopan unionin jäsenmaissa. Vaikuttaa siltä, että jäsenmailla on vaihtelevia käsitteitä hallinnollisen rikosten torjunnan hyödyistä ja haitoista.

Tavallaan on kuvaavaa, että Euroopan unionilla itsellään ei ole toistaiseksi ollut varsinaista hallinnollista rikosten torjuntaa koskevaa toimenpideohjelmaa. Pikemminkin keskustelua on käyty asiaan myönteisesti suhtautuneiden jäsenmaiden, kuten Alankomaiden, johdolla, mutta ilman, että hallinnollista rikosten torjuntaa olisi lähdetty systemaattisesti kehittämään Euroopan unionin tasolla. Näin ollen vaikutelma on, että hallinnollisen rikosten torjunnan ylläpito ja kehittäminen on – ainakin toistaiseksi – jätetty kunkin jäsenmaan omaan harkintaan. Käytännössä pelikenttä on siis kansallisesti avoin.

Tässä tutkimusraportissamme varsinainen tehtävämme ei ole ennustaa hallinnollisen rikosten torjunnan tulevaisuutta, vaan tarkastella hallinnollisen lähestymistavan kansainvälistä ja kansallista nykytilaa sekä toiminnan normatiivisia rajoitteita ja reunaehtoja. Haluamme kuitenkin johdannon lopuksi korostaa, että ”hallinnollisen rikosten torjunnan” vieraus ei tarkoita sitä, että kriminaalipolitiikassa ja rikollisuuden kontrollissa hallinnollinen lähestymistapa olisi jotakin täysin uutta. Kuten edellä totesimme, hallinnollisen lähestymistavan ja rikollisuuden kontrollin välisestä suhteesta on Suomessakin käyty keskustelua jo liki puolivuosisataa.

Luonnollisestikin nyt käynnistynyt keskustelu hallinnollisesta rikosten torjunnasta on uudenlaista ja keskustelun painopiste vaikuttaa olevan siirtymässä sanktioista rikosten ennalta ehkäisemiseen. Tätä kehityssuuntaa voidaan pitää tervetulleena. Oletettavaa on, että tulevaisuudessa hallinnollinen rikosten torjunta etenee, mutta vähä vähältä ja toimintatapoja pikkuhiljaa hion. Lisäksi oletettavaa on, että kehitys tapahtuu sektorikohtaisesti, kuten rahanpesun ja terrorismin estämistä koskevat toimenpiteet ovat osoittaneet.

Yhteiskunnallisia kehitystendenssejä aistien vaikuttaakin, että mitään äkkiseltään tapahtuvaa rikostorjunnallista paradigman muutosta ei liene käsillä, eikä sellaista ole syytä toivoakaan. Puhuttaessa rikosten estämisestä ja selvittämisestä, viranomaisten toimivaltuuksista ja yksilöiden oikeuksien suojasta kehityksen verkkaisuus johtaa tyypillisesti optimaalisimpaan lopputulokseen.

2 Kansainvälinen vertailu

2.1 Hallinnollisen näkökulman idea

Vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta voidaan torjua usein eri strategioin. Käyttöön valikoituvat yhä useammin muut kuin rikosoikeudelliset lähestymistavat, jotka täydentävät perinteisiä rikosoikeudellisia keinoja. Tässä raportissa keskiössä ovat hallinnolliset keinot, joilla pyritään ehkäisemään ja torjumaan vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Hallinnollisen lähestymistavan periaatteita on käsitelty useissa Euroopan unionin asiakirjoissa¹⁵ sekä kansainvälisissä tutkimuksissa. Tutkimuksista esimerkkeinä voidaan mainita vuonna 2015 julkaistu Euroopan komission rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevasta erityisohjelmasta (ISEC) rahoitettu tutkimus ”Administrative measures to prevent and tackle crime”, jossa vertailtiin hallinnollisen rikostorjunnan oikeudellisia mahdollisuuksia ja käytännön soveltamista kymmenessä EU:n jäsenvaltiossa sekä selvitettiin mahdollisuuksia vaihtaa tietoja hallinnollisiin käyttötarkoituksiin.¹⁶

Vuoden 2015 tutkimus (jäljempänä Spapensin tutkimus) sekä vuoden 2016 EU-neuvoston päätelmät hallinnollisesta lähestymistavasta toimivat tämän raportin lähtökohtina.¹⁷ Hallinnollisessa lähestymistavassa yhdistellään esimerkiksi seuraavia hallinnollisia keinoja: lupa-, tarjouskilpailu- ja tukimenettelyissä mukana olevien tahojen seulonta ja seuranta sekä tilojen sulkeminen tai pakkolunastus silloin, kun kyseisissä tiloissa tai niiden läheisyydessä esiintyy yleisiä häiriötä. Näissä tehtävissä eri virastot koordinoivat toimivaltuuksiaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.

¹⁵ Esim. neuvoston puheenjohtajamaa Alankomaiden ilmoitus monialaiselle järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan työryhmälle - An alternative approach to combat organized crime. Bryssel, 21. syyskuuta 2004, 12557/04; Alankomaiden valtuuskunnan ilmoitus järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaiselle työryhmälle: Analysis Administrative/Non-Penal Instruments in various Member States and Proposal Future Steps, s. 1–2; Käsi- kirja, Bryssel, 30. toukokuuta 2011 10899/11 Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan täydentävät lähestymistavat ja toimet: Kokoelma esimerkkejä hyvistä käytännöistä EU:n jäsenvaltioissa, s. 6–7; Neuvoston päätelmät 9935/16, Bryssel 9. kesäkuuta 2016.

¹⁶ ISEC-rahoitteinen hanke ”Administrative approach to organized crime: support European local authorities in combating local outcomes of organized crime”, joka toteutettiin Belgiassa Genkin kaupungissa vuosina 2013–2015.

¹⁷ Tässä selvityksessä tukeudutaan Spapensin tutkimukseen, joka toimii myös selvityksen lähtökohtana. Spapensin tutkimus (2013–2014) koostui kolmesta elementistä: hallinnollisen sääntelyn oikeudellinen analyysi kymmenessä EU-maassa, oikeudellinen vertailu hallinnollisesta lähestymistavasta sekä tiedonvaihto EU-kumppaneiden välillä.

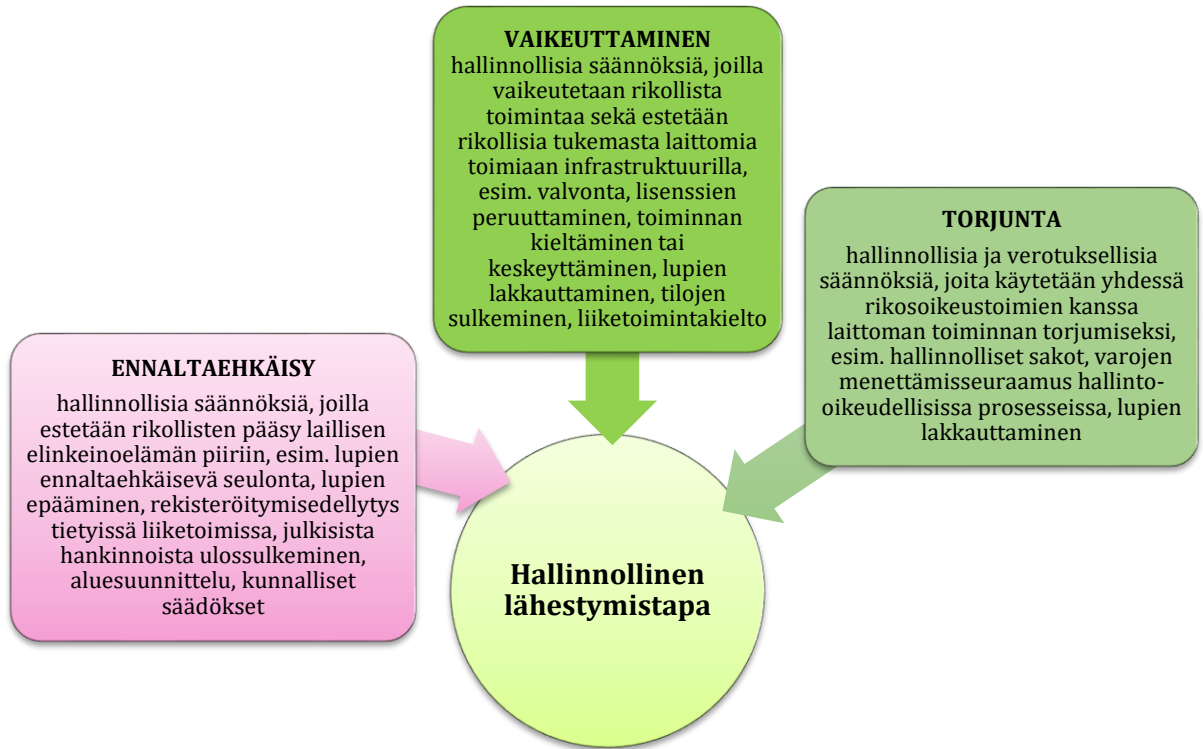
Hallinnollisessa lähestymistavassa pyritään esteitä rakentamalla ehkäisemään järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautumista lailliseen elinkeinoelämään sekä estämään rikollisia käyttämästä laillista hallinnollista infrastruktuuria. Lähestymistavan taustaolettamana on, että järjestäytyneet rikollisuus käyttää laajasti hyväkseen laillista infrastruktuuria ja että laillinen ja laitton ympäristö ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Järjestäytyneet rikollisryhmät hyödyntävät laillisia elinkeinoja kehittäessään ja laajentaessaan laitonta toimintaansa. Laillinen talousjärjestelmä tarjoaa alustan rikoshyötyjen pesemiseen ja näin ollen kätkee rikollista toimintaa. Myös laillisesti hankittuja kiinteistöjä voidaan käyttää laittomiin tarkoituksiin. Hallinnollisen lähestymistavan mukaan rikosoikeudellinen näkökulma, joka keskittyy ainoastaan rikolliseen toimintaan rikollisessa ympäristössä, on riittämätön.¹⁸ Hallinnollinen lähestymistapa keskittyy pääasiassa tuki-infrastruktuuriin ja järjestäytyneen rikollisuuden mahdollistajiin eikä niinkään rikollisten ydintoimintaan. Lähestymistapa voi näin ollen tukea poliisien ja tuomarien työtä.

Toinen hallinnollisen lähestymistavan keskeisolettama on se, että paikallisviranomaiset huomaavat usein ensimmäisinä laittoman toiminnan merkit. Samaan aikaan viranomaiset voivat kuitenkin tietämättään ja tarkoittamattaan tukea rikollista toimintaa myöntämällä lupia, tukia ja urakoita yksittäisille rikollisille tai rikollisryhmille. Yhtäältä hallinnollisen lähestymistavan tavoitteena on tehostaa hallintoviranomaisten luotettavuutta (sisäinen ennaltaehkäisy). Toisaalta sen tavoitteena on lisätä hallintoviranomaisten ymmärrystä siitä, että he ovat osaltaan vastuussa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta ja että heillä voi olla suuri merkitys rikostorjunnassa (ulkoinen ennaltaehkäisy).¹⁹ Viranomaisten rooli on tärkeä, koska heillä on käytössään useita välineitä, joiden avulla voidaan vähentää rikosmahdollisuuksia sekä asettaa esteitä rikolliselle toiminnalle. Lupaviranomaiset voivat esimerkiksi kontrolloida liiketoimintamahdollisuuksia peruuttamalla tai epäämällä lupia. Näin ollen kattava järjestelmä, joka seuloa ennaltaehkäisevästi hakijoiden taustoja lupa-, tarjouskilpailu- ja tukiprosesseissa voi vähentää järjestäytyneeseen rikollisessa toiminnassa mukana olevien yksilöiden ja järjestöjen rikosmahdollisuuksia. Hallintoviranomaiset ovat usein myös toimivaltaisia valvomaan hallinnollisia päätöksiään ja puuttamaan sääntöjen rikkomiseen sekä sulkemaan tai pakkolunastamaan tiloja, jos kyseisissä tiloissa tai niiden läheisyydessä esiintyy yleistä häiriötä. Joissakin

¹⁸ Neuvoston päätelmät – Ilmoitus - 12557/04, s. 2.

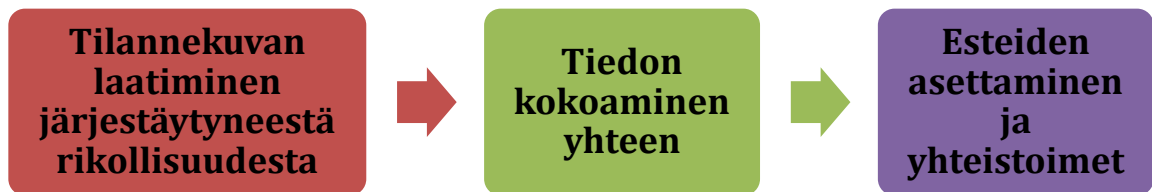
¹⁹ Ns. barrier model.

maissa hallintoviranomaiset voivat myös pidättää epäilyttäviä varoja tai kieltää liiketoiminnan tai järjestön toiminnan.



Hallinnollisten keinojen tehokas käyttö järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, erityisesti lupa-, tuki- ja tarjouskilpailumenettelyjen seulonta ja seuranta, edellyttää pääsyä asianmukaisiin tietoihin, jotka ovat usein hajallaan eri viranomaisrekistereissä. Hallinnollinen lähestymistapa nojautuu vahvasti yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon poliisien, tuomarien ja muiden viranomaisten välillä ja on näin ollen riippuvainen rikosoikeudellisista keinoista. Hallinnollisen lähestymistavan keskeisenä lähtökohtana on koota relevantit tiedot yhteen sekä helpottaa hallinnollista tiedonvaihtoa.²⁰ Tässä mielessä hallinnollinen lähestymistapa on osa yhdenmukaistettua vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, sillä se kannustaa lainvalvonta- ja muita viranomaisia hyödyntämään toistensa tietoja sekä käyttämään toimivaltuuksiaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Toinen hallinnollisen lähestymistavan merkittävä tekijä on koordinoitu puuttuminen, jossa hallinnollisia keinoja käytetään rikosoikeudellisten toimien lisänä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen, torjumiseen ja tukahduttamiseen (ns. ”yhdessä erillään toimiminen”).

²⁰ Käsikirja täydentävistä lähestymistavoista, s. 11 – 10899/11.



Hallinnollisen lähestymistavan mukaisessa työskentelyssä noudatetaan niin sanottua *estemallia*. Jos järjestäytynyt rikollisuus ymmärretään prosessina, yllä mainittu laittoman ja laillisen ympäristön yhteen kietoutuminen tarjoaa monia mahdollisuuksia asettaa esteitä, jotka omalta osaltaan vaikeuttavat rikollista toimintaa ja lisäävät sekä kustannuksia ja riskejä että vähentävät tuottoja.²¹ Toimivien esteiden asettaminen edellyttää, että laittomien liiketoimintaprosessien elementit, logistiikka sekä edellytykset kartoitetaan ja analysoidaan. Näin saadun tiedon avulla eri viranomaiset voivat määritellä, millä keinoilla voidaan ehkäistä tai torjua tiettytyyppistä rikollista toimintaa sekä se, millä toimijalla on tehokkaimmat keinot rikoksiin puuttumiseen.

2.2 Hallinnollisen lähestymistavan leviäminen

Tässä osiossa osoitamme, että hallinnollinen lähestymistapa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi on Euroopan unionin tukema keino, joka juontaa juurensa Benelux-maiden aloitteen. EU-jäsenvaltioissa tunnustetaan yleisesti, että täydentävät ja monialaiset lähestymistavat vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ovat tarpeen. Vaikka vain muutamat jäsenmaat ovat lisänneet hallinnollisen lähestymistavan kansallisiin rikosentorjuntastrategioihinsa, monet viime vuosina julkaistut tutkimukset ovat osoittaneet, että kaikilla jäsenmailla on käytössään lukuisia hallinnollisia keinoja, joilla voitaisiin puuttua jär-

²¹ Bruns 2015, s. 164.

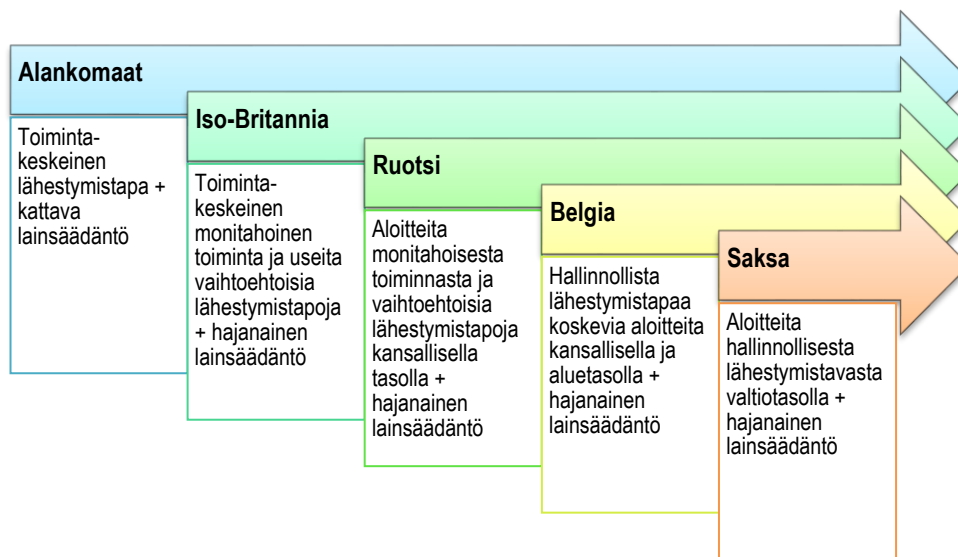
jestäytyneeseen rikollisuuteen ja näin ollen täydentää rikosoikeudellista keinovalikoimaa. Hallinnollisten menetelmien luonne ja laajuus vaihtelevat jäsenmaasta toiseen. Niiden pääasiallinen tavoite ei yleensä ole ehkäistä ja torjua järjestäytyneitä rikollisuutta, vaan pikemminkin säännellä tiettyjä taloussektoreita tai ylläpitää järjestystä.²² Lupien, avustusten tai tukien epäminen tai peruminen, sulkeminen tarjouskilpailumenettelyistä, verojen perintä tai tilojen sulkeminen on kuitenkin mahdollista kaikissa jäsenmaissa.²³ Oikeudellisesta näkökulmasta vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta EU-jäsenmaissa torjuvia hallinnollisia keinoja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa, kuten Spapensin tutkimuksessa. Näin ollen lähemme oletuksesta, että jäsenmaissa on jo tarvittava lainsäädäntö, ja keskitymme hallinnollisten keinojen käytännön soveltamiseen. Samalla otamme huomioon, että rikostorjunta on aina riippuvainen kontekstistaan, joten kiinnitämme erityishuomiota hallinnollisen lähestymistavan kehittämiseen ja oikeuttamiseen Euroopan unionissa ja tarkastelumaissa. Jotta voisimme ymmärtää tarkastelumaissa käytettyjä hallinnollisia lähestymistapoja, on syytä tarkastella lähestymistavan kehittämisen syitä, kuten rikollisuustilannetta, kansainvälistä painetta tai ns. siirtymävaikutusta.

Vuoden 2015 Spapensin tutkimus jaottelee EU-jäsenmaat kolmeen ryhmään: (1) maat, joissa on kehittyneimmät hallinnolliset lähestymistavat kansallisella tasolla; (2) maat, joissa on hajanaisia paikallisia aloitteita hallinnollisesta lähestymistavasta; (3) maat, joissa ei ole kattavaa hallinnollista lähestymistapaa. Tässä raportissa keskiössä on hallinnollisen lähestymistavan täytäntöönpano kaikkia kolmea ryhmää edustavissa viidessä EU-maassa – Alankomaissa, Belgiassa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Saksassa. Nämä jäsenmaat valikoituivat mukaan, koska ne edustavat erilaisia hallinnollisen lähestymistavan toteutusmuotoja. Alankomaat edustaa pioneeriamaata, jossa on kaikkein kehittynein hallinnollinen lähestymistapa sekä lainsäädäntö, joka tulee hallinnollisen lähestymistavan toimeenpanoa. Lisäksi Alankomaat vaikuttaa pitävän hallinnollista lähestymistapaa pääasiallisena välineenä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kansallisesti. Iso-Britannia taas edustaa EU-maata, jossa hallinnollinen lähestymistapa on sisällytetty kansalliseen turvallisuusstrategiaan. Maassa painotetaan monialaista strategiaa, joka sisältää hallinnollisen lähestymistavan lisäksi monia muita vaihtoehtoisia lähestymistapoja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Belgia taas tavoittelee hallinnollisen lähestymistavan täyttä toimeenpanoa kansallisella tasolla, mutta maassa on tällä hetkellä ainoastaan

²² 13460/2/09 REV 2 s. 4.

²³ Jo vuoden 2004 kyselytutkimus osoitti, että hallinnollinen lähestymistapa on mahdollinen ja että sitä käytetään ja edistetään EU:ssa. 12557/04, s. 11. Nämä tulokset vahvistettiin aihetta käsittelevässä seminaarissa Alankomaissa maaliskuussa 2008, 13460/2/09 REV 2, s. 2; ks. myös Spapensin tutkimus ja laittomia moottoripyöräjäen-gejä käsittelevän kyselytutkimuksen tulokset neuvoston ilmoituksessa 8641/16.

paikallisia aloitteita ja hajanaista lainsäädäntöä. Lisäksi Belgia tarjoaa esimerkin siitä, miten siirtymävaikutus voi vaikuttaa hallinnollisen lähestymistavan toimeenpanoon. Ruotsi otettiin mukaan, koska se edustaa Pohjoismaita ja tarjoaa esimerkin EU-maasta, jossa on useita aloitteita eri tahojen yhteistyöstä sekä muita vaihtoehtoisia lähestymistapoja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan muttei varsinaista hallinnollista lähestymistapaa. Saksa otettiin mukaan, koska se osoittaa hallinnollisten toimien ja hallinnollisen lähestymistavan välisen eron. Vaikka Saksassa on monenlaisia hallinnollisia keinoja ja pitkä hallinnollisten sanktioiden perinne, maassa hyödynnetään hallinnollista lähestymistapaa liittovaltiotasolla vain laittomien moottoripyöräjengien tekemien rikosten torjunnassa.



2.3 Hallinnollinen lähestymistapa EU-tasolla

Useissa strategia-asiakirjoissa ja EU-foorumeilla korostetaan tarvetta tutkia ja kehittää monialaisia menetelmiä täydentämään rikosoikeudellisia keinoja ehkäistä ja torjua vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Yksi esimerkki tällaisesta menetelmästä on hallinnollinen lähestymistapa. Tämänhetkisessä Euroopan turvallisuusagendassa 2015–2020 katsotaan, että järjestäytyneet rikollisryhmät ajattelevat globaalisti mutta toimivat paikallisesti. Agenda korostaakin paikallisviranomaisten keskeistä roolia, sillä ne ovat ensimmäisiä, jotka voivat estää rikollisverkostojen pääsyn lailliseen elinkeinotoimintaan. Agendassa kannustetaan monialaiseen lähestymistapaan, jossa yhdistetään hallinnollisen tason välineitä sekä keinoja, joilla voidaan jakaa tietoa lainvalvontaviranomaisten ja julkishallinnon viranomaisten välillä.²⁴ Tuoreissa neuvoston päätelmissä ”järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskevien

²⁴ European turvallisuusagenda 2015–2020, COM (2015) 185, s.18.

EU:n painopisteiden asettamisesta vuosiksi 2018–2021” neuvosto tunnustaa tarpeen tehdä läheistä yhteistyötä kansallisten lainvalvonta-, oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä EU:n toimielinten ja virastojen välillä.²⁵ Neuvosto kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään aktiivisesti vaihtoehtoisia ja täydentäviä lähestymistapoja ja välineitä järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa perinteisten rikosoikeudellisten lähestymistapojen lisäksi. Vuonna 2016 hallinnollista lähestymistapaa koskevissa päätelmissään neuvosto kehotti komissiota ja Europolia sekä jäsenvaltioita kehittämään ja parantamaan lähestymistapaa rikostorjuntaan vuoden 2015 Euroopan turvallisuusagendan mukaisesti erityisesti vakavassa ja järjestäytyneessä rikollisuudessa sekä antoi useita suosituksia.²⁶ Vuonna 2017 julkaistiin kertomus EU-toimien edistymisestä hallinnollisen lähestymistavan kehittämisessä vuosina 2016 ja 2017.²⁷ Seuraava kertomus esitellään vuoden 2018 puolivälissä.

Seuraavassa osiossa kuvataan kronologisesti hallinnollisen lähestymistavan hidasta kehitystä eri EU-foorumeilla. Se on johtanut hallinnollisesta lähestymistavasta vastaavien yhteyspisteiden verkostoon ja yllämainittuihin Euroopan turvallisuusagendan suosituksiin. Erityishuomiota kiinnitetään Alankomaiden ja Belgian rooliin hallinnollisen lähestymistavan edistämässä Euroopan tasolla.

Hallinnollisen lähestymistavan kehittyminen Euroopan unionissa

Viime vuosina hallinnollinen lähestymistapa on saanut laajaa kannatusta Euroopan unionissa, erityisesti laittomiin moottoripyöräjengeihin liittyvissä rikoksissa. Euroopan tasolla matka kohti hallinnollisia ja muita täydentäviä järjestäytyntä rikollisuutta torjuvia lähestymistapoja on kuitenkin ollut pitkä. Muutos repressiivisestä rikosoikeudellisesta lähestymistavasta ehkäiseviin keinoihin alkoi 1990-luvulla.²⁸ Monet toimintasuunnitelmat sisälsivät hallinnollisen lähestymistavan elementtejä, mutta niissä ei viitattu suoraan hallinnollisiin keinoihin tai itse lähestymistapaan. Vuonna 1996 EU-neuvosto julisti tavoitteekseen torjua järjestäytyntä rikollisuutta, mikä johti ensimmäisen järjestäytyntä rikollisuutta koskevan toimintasuunnitelman

²⁵ Näitä asioita on painotettu siitä asti, kun ensimmäiset neuvoston päätelmät EU:n etusijan asettamiseksi järjestäytyntä rikollisuuden torjuntaan annettiin vuosina 2011–2013.

²⁶ Neuvoston päätelmät hallinnollisesta lähestymistavasta vakavan ja järjestäytyntä rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, 9935/16 hyväksytty neuvoston istunnossa 9. kesäkuuta 2016.

²⁷ Neuvoston päätelmät 18. toukokuuta 2017 9450/17 ja 2. kesäkuuta 2017, 9945/17 - Follow-up report to the Council conclusions on the administrative approach to prevent and fight serious and organized crime.

²⁸ 12557/04, s. 10–11, s. 19.

hyväksymiseen vuonna 1997.²⁹ Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta katsottiin kyseisessä asiakirjassa vähintään yhtä tärkeäksi kuin perinteinen lainvalvonta. Tärkeimpänä ehkäisevänä toimenpiteenä pidettiin sitä, että vähennetään järjestäytyneen rikollisuuden pääsyä laillisille markkinoille.³⁰ Samassa asiakirjassa neuvosto korosti, että on tärkeää vahvistaa julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän eheyttä. Lisäksi neuvosto kehotti jäsenvaltioita varmistamaan, että niillä on käytössään tarvittavat toimenpiteet, joiden avulla rikollisjärjestöjä voidaan estää osallistumasta julkisiin tarjouskilpailumenettelyihin ja saamasta tukia tai lupia. Tämän tarkoituksena oli estää järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen julkiselle sektorille ja lailliselle yksityiselle sektorille. Oikeushenkilöiden hyväksikäyttöä ehkäistäkseen neuvosto kehotti lisäksi kehittämään sääntöjä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat vaihtaa tietoja rekisteröimistään oikeushenkilöistä ja luonnollisista henkilöistä, jotka osallistuvat yritysten perustamiseen, johtamiseen ja rahoittamiseen.³¹ Viimeisenä toimintasuunnitelma kehotti perustamaan järjestäytyneen rikollisuutta käsittelevän monialaisen työryhmän (MAT).³²

MAT perustettiin muodollisesti 10. heinäkuuta 1997, ja se laati vuonna 2000 julkaistun EU-strategian ”Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhanen alkaessa”. Strategiassa lähdettiin oletuksesta, että järjestäytynyt rikollisuus on pitkälti riippuvainen (muun muassa) rikosmahdollisuuksista. Strategiassa korostettiin ennaltaehkäisyn tärkeyttä ja kehoitettiin jäsenmaita tutkimaan keinoja, joilla voitaisiin vaikeuttaa rikosten tekemistä. Strategiassa myös jälleen kerran kehoitettiin kehittämään välineitä, joilla voidaan ehkäistä järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumista julkiselle sektorille ja lailliselle yksityiselle sektorille sekä välineitä, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden välisen sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen tietojenvaihdon.³³ Strategiassa siis toistettiin tuolloin vielä toimeenpanemattoman vuoden 1997 toimintasuunnitelman suositukset.³⁴ Strategiassa suositeltiin

²⁹ Neuvoston kokous Dublinissa 13.–14. syyskuuta 1996; Neuvoston kokous Amsterdamissa 16.–17. kesäkuuta 1997, 97/C 252/01.

³⁰ C 251/02, Yleinen lähestymistapa 5 (f).

³¹ C 251/06, Poliittiset suuntaviivat 8 (13); Vastaavat säännökset on lueteltu vuoden 2000 YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa (31. artiklassa), jonka EU on allekirjoittanut.

³² Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisen työryhmän ilmoitus 1997–2007: looking back and preparing the future, Brussels 13.7.2007, 10554/07.

³³ 2000/C 124/01, luku 2.2. Suositus 2.

³⁴ 2000/C 124/01, luku 2.2. Suositukset 2 ja 3.

kehittämään tehokas EU-tason mekanismi, jolla voidaan tunnistaa varhaisessa vaiheessa henkilöt, jotka ovat tehneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia.³⁵ Lisäksi strategiassa kehoitettiin vahvistamaan rikosoikeudellisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan välistä sidettä.³⁶

Sekä vuoden 1997 toimintasuunnitelmassa että vuosituhatstrategiassa viitattiin hallinnolliseen lähestymistapaan kuuluviin elementteihin, mutta hallinnollinen lähestymistapa mainittiin suoraan vasta vuoden 2005 Haagin ohjelmassa. Haagin ohjelmassa korostettiin rikostorjuntaan liittyvää tarvetta suojella julkisia laitoksia ja yksityisiä yrityksiä järjestäytyneeltä rikollisuudelta hallinnollisilla ja muilla keinoin. Haagin ohjelman tavoitteet ja painopisteet muutettiin käytännön toimiksi asiakirjassa ”Haagin ohjelma: 10 painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla”.³⁷

Yksi painopisteistä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa oli strategisen lähestymistavan kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (EU-strategia), joka sisältää muutakin kuin vain perinteistä lainvalvontayhteistyötä.³⁸ EU-strategiassa kiinnitettiin ensimmäistä kertaa huomiota siihen, että jotkut jäsenvaltiot hyödyntävät hallinnollista lähestymistapaa estääkseen rikollisjärjestöjen soluttautuminen lailliseen elinkeinotoimintaan.³⁹ Vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevan hallinnollisen lähestymistavan saamasta retorisesta tuesta huolimatta siltä puuttuivat vielä oikeudelliset ja rakenteelliset puitteet. Maiden empivä suhtautuminen EU-tason hallinnolliseen lähestymistapaan oli toisten EU-maiden mukaan liian tehoton ja muutoinkin kritiikille altis. Erityisesti Alankomaat ja Belgia kritisoivat epäröintiä, sillä maat olivat jo hyödyntäneet hallinnollista lähestymistapaa käytännössä.

Benelux-maat hallinnollisen lähestymistavan pioneereina Euroopan unionissa

Alankomaat on toistuvasti edistänyt hallinnollisten keinojen käyttöä julkisten laitosten suojelemisessa ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa perinteisten lainvalvontakeinojen

³⁵ 2000/C 124/01, luku 2.2. Suositus 2.

³⁶ 2000/C 124/01, luku 2.3.

³⁷ MEMO/05/153, Strasbourg, 10. toukokuuta 2005 – Haagin ohjelma: 10 painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi.

³⁸ MEMO/05/153, Painopiste 8, s. 9; ks. myös komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Strategisen toimintaperiaatteen kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi”; Bryssel, 2.6.2005, COM (2005) 232 lopullinen.

³⁹ Bryssel, 2.6.2005, COM (2005) 232 lopullinen, 2.2.11.

ohella. Edellä mainittu vuoden 1997 EU:n toimintasuunnitelma järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi julkistettiin Alankomaiden EU-puheenjohtajuuskauden aikana. Ennaltaehkäiseviä keinoja pidettiin vuoden 1997 toimintasuunnitelmassa yhtä tärkeinä kuin rikosoikeustoimenpiteitä, mikä oli Alankomaiden ehdottama muotoilu.⁴⁰ Yritykset tuoda hallinnollinen lähestymistapa EU:n asialistalle jatkuivat myös seuraavan Alankomaiden puheenjohtajakauden aikana. Vuonna 2004 Alankomaiden sisä- ja kuningaskuntasuhteiden ministeri järjesti EU-maiden asiantuntijoille ja edustajille seminaarin, jonka teemana oli vaihtoehtoinen tapa torjua järjestäytyneitä rikollisuutta. Seminaarin tulokset ja suositukset tiivistettiin Alankomaiden ilmoitukseen vaihtoehtoisista keinoista torjua järjestäytyneitä rikollisuutta.⁴¹ Ilmoituksen seurauksena alkoi keskustelu hallinnollisesta lähestymistavasta, joka johti lopulta edellämainittuihin Haagin ohjelman ja EU-strategian lausumiin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta.⁴²

Tämän jälkeen EU-foorumeilla on tehty useita aloitteita hallinnollisista ja muista vaihtoehtoisista lähestymistavoista. Monialainen työryhmä on keskittynyt toimissaan keinoihin, joilla hallintoelimet ja erityisesti paikallishallinnot voivat ehkäistä tai torjua järjestäytyneitä rikollisuutta.⁴³ Vuonna 2008 Alankomaat lisäsi hallinnollisen lähestymistavan edistämisen EU-tasolla yhdeksi tavoitteeksi kansallisessa ohjelmassaan ”Hallinnollinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen”. Maaliskuussa 2008 Alankomaiden sisä- ja kuningaskuntasuhteiden ministeri järjesti kaikkien EU-maiden edustajille toisen seminaarin, jossa esiteltiin paikallisia kokemuksia hallinnollisesta lähestymistavasta Amsterdamissa ja Etelä-Limburgissa.⁴⁴ Joulukuussa 2008 monialaisen työryhmän tapaamisessa tehtiin aloite ei-rikosoikeudellisen lähestymistavan selvitystyöstä. Tätä varten Alankomaiden valtuuskunta laati kyselytutkimuksen muiden kuin rikosoikeudellisten keinojen käytöstä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, sii-

⁴⁰ Fijnaut 2010, s. 62. Alankomaat oli neuvoston puheenjohtajamaa tammikuusta kesäkuuhun vuonna 1997.

⁴¹ Neuvoston puheenjohtajamaa Alankomaiden ilmoitus monialaiselle järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan työryhmälle - Vaihtoehtoinen lähestymistapa torjua järjestäytyneitä rikollisuutta Bryssel, 21. syyskuuta 2004, 12557/04.

⁴² Puheenjohtajavaltion ilmoitus valtuuskunnille: Ehdotus neuvoston päätelmiksi vaihtoehtoisesta lähestymistavasta torjua järjestäytyneitä rikollisuutta 14125/2/04, Bryssel marraskuu 2004; Komission tiedonanto ”Strategisen toimintaperiaatteen kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (COM 2005, 232 lopullinen, 2. kesäkuuta 2005); MEMO/05/153, Painopiste 8, s. 9.

⁴³ Ilmoitus, Järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan monialainen työryhmä 1997-2007: looking back and preparing the future Bryssel, 13. heinäkuuta 2007 10554/07 MAT (monialainen työryhmä).

⁴⁴ Alankomaiden sisä- ja kuningaskuntasuhteiden ministeriö: Administrative measures to combat organized crime: EU seminar report Amsterdam 13–14 March 2008, The Hague 2008.

hen osallistuvista toimijoista, heidän vastuistaan, tiedonvaihdosta sekä yhteistyöstä EU-tasolla.⁴⁵ Alankomaat toimitti järjestäytyneen rikollisuuden työryhmälle kyselytutkimuksen tulosten perusteella laaditun asiakirjan otsikolla ”Analyysi hallinnollisista/ei-rikosoikeudellisista keinoista eri jäsenmaissa sekä ehdotukset tulevista toimista” sekä kehotti EU-komissiota ottamaan huomioon kansainvälisen yhteistyön yhdenmetyssä ei-rikosoikeudellisessa lähestymistavassa, kun komissio kehittää tulevia politiikkoja ja oikeudellisia keinoja vaihtaa ei-rikosoikeudellista tietoa EU-tasolla.⁴⁶

Euroopan unionin vuonna 2010 julkaisemassa Tukholman ohjelmassa katsottiin, että yhteydet paikallisen rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä sen rajat ylittävän toiminnan välillä lisääntyvät. Siinä kannustettiin tehokkaampaan rikostentorjuntaan monialaisin keinoin, joihin kuuluvat myös hallinnolliset keinot sekä yhteistyön edistäminen hallintoviranomaisten välillä.⁴⁷ Taloudellisen rikollisuuden ja korruption osalta Tukholman ohjelmassa korostettiin tarvetta vähentää järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia globaalitaloudessa.⁴⁸ Tukholman ohjelman sisäisen turvallisuuden strategia sekä komission tiedonanto ”EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma” muistuttivat, että turvallisuuspolitiikka edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, johon kuuluu lainvalvontavirastojen lisäksi muita viranomaisia ja ammattilaisia kansallisella ja paikallistasolla. Näitä ovat muun muassa hallinto- ja lupaviranomaiset, jotka vastaavat lisenssien, lupien, hankintasopimusten tai tukien myöntämisestä.⁴⁹ Yllämainitun Alankomaiden vuoden 2010 ehdotuksen mukaisesti sisäisen turvallisuuden strategiassa kehoitettiin komissiota perustamaan kansallisten yhteyspisteiden verkosto, joka tuo yhteen rikosoikeudellisia asiantuntijoita, kehittää parhaita käytäntöjä ja tarjoaa näin käytännön tukea jäsenvaltioille.⁵⁰

⁴⁵ 19 maata, mukaan lukien Suomi, vastasi kyselytutkimukseen: Ranska, Iso-Britannia, Kypros, Liettua, Slovakia, Romania, Kreikka, Belgia, Latvia, Puola, Viro, Suomi, Saksa, Slovenia, Italia, Bulgaria, Alankomaat, Espanja ja Irlanti.

⁴⁶ Alankomaiden valtuuskunnan ilmoitus järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaiselle työryhmälle: Analysis Administrative/Non-penal Instruments in various Member States & Proposal Future Steps; Bryssel 25.2.2010, 13460/2/09 REV 2.

⁴⁷ Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. 2010/C 115/01. 4.3.2. Luku ”Suojelleva EU” - Rikostentorjunnan tehostaminen, s. 20.

⁴⁸ Tukholman ohjelma - 4.4.5. Talousrikollisuus ja korruptio

⁴⁹ Tukholman ohjelma, s. 17.

⁵⁰ Alankomaiden valtuuskunnan ilmoitus järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaiselle työryhmälle: Analysis Administrative/Non-Penal Instruments in various Member States and Proposal Future Steps. 13460/2/09 REV 2, s. 24–25.

Hallinnollisesta lähestymistavasta vastaavien yhteyspisteiden epävirallinen verkosto perustettiin muodollisesti Belgian puheenjohtajakauden aikana hyväksymällä neuvoston päätelmät liikkuvien (kiertävien) rikollisryhmien tekemien rikosten torjunnasta. Päätelmät hyväksyttiin neuvoston kokouksessa 2.–3.12.2010.⁵¹ Puolan puheenjohtajakauden aikana vuonna 2011 epämuodollisen verkoston näkökulmaa laajennettiin liikkuvien rikollisryhmien tekemistä rikoksista muihin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden muotoihin.⁵² Ensimmäinen asiantuntijatapaaminen järjestettiin 28.9.2011. Epämuodollinen verkosto toimii pitkän aikavälin toimintasuunnitelman mukaisesti.⁵³ Vuoden 2010 päätelmien mukaan epämuodollisen verkoston tehtäviä ovat seuraavat:

- *edistää hallinnollisten keinojen käsitettä;*
- *arvioida mahdollisuutta vahvistaa hallintoviranomaisten ja perinteisten lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa EU:n jäsenvaltioissa kansainvälisen tiedonvaihdon olemassa olevien keinojen ja kansallisesta lainsäädännöstä johtuvien rajoitusten puitteissa;*
- *kannustaa parhaiden käytäntöjen jakamiseen;*
- *ehdottaa uusia aloitteita hallinnollisten keinojen kehittämiseksi;*
- *raportoida neuvoston puheenjohtajamaan kautta tapaamisten päätelmistä sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvälle komitealle (COSI) sekä neuvoston yleisten kysymysten työryhmälle (GENVAL).⁵⁴*

Vuodesta 2010 lähtien lukuisissa asiakirjoissa on korostettu järjestäytyntä rikollisuutta torjua yhdenmukaisesti ja monialaista lähestymistapaa.⁵⁵ Belgian puheenjohtajakauden jälkeen hallinnollisen lähestymistavan perustaminen oli myös yksi Unkarin puheenjohtajakauden painopisteistä. Lokakuussa 2010 perustettiin hankeryhmä jakamaan kokemuksia, keräämään ole-

⁵¹ Ehdotus neuvoston päätelmiksi liikkuvien (kiertävien) rikollisryhmien tekemien rikosten torjunnasta, 15875/10

⁵² Integration of EU initiatives on complementary approach in combating serious and organised crime – the proposed way forward, Bryssel 17.11.2011, 17123/11.

⁵³ Ensimmäinen työohjelma 2012–2014 hyväksyttiin lokakuussa 2012. Sen jälkeen Italian puheenjohtajakauden aikana monivuotinen työohjelma (2015–2017), Bryssel 9.12.2014, 16407/14.

⁵⁴ Ehdotus neuvoston päätelmiksi liikkuvien (kiertävien) rikollisryhmien tekemien rikosten torjunnasta, 15875/10.

⁵⁵ Ehdotus neuvoston päätelmiksi liikkuvien (kiertävien) rikollisryhmien tekemien rikosten torjunnasta, 15875/10; Ehdotus neuvoston päätelmiksi järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta; Bryssel 25.10.2010;_15358/10; Integration of EU initiatives on complementary approach in combating serious and organised crime – the proposed way forward, Bryssel 17.11.2011, 17123/11.

massa olevaa aineistoa ja yksilöimään hyviä käytäntöjä, jotka täydentävät perinteisiä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan rikosoikeudellisia lähestymistapoja.⁵⁶ Hanketyöryhmän tuloksena syntyi täydentäviä lähestymistapoja ja toimia koskeva täydentävien lähestymistapojen käsikirja sekä EU-jäsenmaiden hyvien käytäntöjen esimerkkikokoelma, joka julkaistiin ja jaettiin epämuodollisen verkoston kautta. Toinen käsikirja laadittiin ja esiteltiin Liettuan puheenjohtajuuskauden aikana syyskuussa 2013. Vuonna 2015 julkaistiin Spapensin tutkimus, joka on tähänastisista kattavin hallinnollisen lähestymistavan analyysi.

Viime vuosien aikana on tehty Belgian ja Alankomaiden pyynnöstä useita aloitteita hallinnollisen lähestymistavan edistämiseksi laittomien moottoripyöräjengien tekemissä rikoksissa. Syyskuussa 2015 Belgia pyysi COSI-komiteaa asettamaan epämuodollisen verkoston asialistalle laittomia moottoripyöräjengejä koskevan hallinnollisen lähestymistavan sekä järjestäytyntä rikollisuutta koskevan hallinnollisen tiedonvaihdon. Tämän jälkeen hallinnollisen lähestymistavan epämuodollisen verkoston kokouksessa 26. tammikuuta 2016 useat jäsenvaltiot esittelivät kansallisia lähestymistapojaan, ja Benelux-maiden sihteeristö esitteli rajat ylittävän yhteistyön hankkeen, jolla vastataan laittomien moottoripyöräjengien toimintaan Euroregio Maas-Rein -alueella. Lisäksi puheenjohtajamaa Alankomaat lähetti EU-maille kyselyn saadakseen yleiskuvan laittomien moottoripyöräjengien rikollisesta toiminnasta ja siitä, miten eri maat käyttävät hallinnollisia keinoja siihen puuttumiseen. Kyselyyn vastattiin 20 valtiosta, ja sen tulokset esitettiin sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvälle komitealle (COSI) 17.5.2016.⁵⁷ Samassa kokouksessa COSI hyväksyi tähän asti kattavimmat neuvoston päätelmät hallinnollisesta lähestymistavasta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Neuvosto hyväksyi päätelmät 9.6.2016. Päätelmissään neuvosto otti huomioon Spapensin tutkimuksen tulokset ja kehotti jäsenvaltioita suosimaan hallinnollisia keinoja rikosoikeudellisten keinojen lisäksi, kiinnittämään erityishuomioita ihmiskuljetukseen, järjestäytyneeseen omaisuusrikollisuuteen, rahanpesuun, siirtolaisten salakuljetukseen

⁵⁶ Käsikirja sisältää esimerkkejä hyvistä käytännöissä Belgiasta, Suomesta, Unkarista, Italiasta, Alankomaista, Puolasta, Ruotsista ja Isosta-Britanniasta seuraavilla aloilla: vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, mukaan lukien pyrkimys vähentää rikollisten taloudellisia mahdollisuuksia ja esitutinnan tehostaminen; järjestäytyneen rikollisuuden rikoshyödyn konfiskointi, mukaan lukien takavarikointi varhaisessa vaiheessa; kansallaisyhteiskunnan ja median osallistaminen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan; yksityisen sektorin osallistaminen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, erityisesti julkisten ja yksityisten toimijoiden välisten kumppanuuksien kautta.

⁵⁷ Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Ranska, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja, Suomi, Ruotsi; päätelmät 8641/16, ks. myös Ehdotus selviytykseksi Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean työskentelystä tammikuusta 2016 kesäkuuhun 2017, Bryssel, 20.11.2017, 14108//17.

sekä tiiviisti verkostoituneiden ryhmien rikoksiin, kuten mafiatyyppiset järjestäytyneet rikollisryhmät tai laittomat moottoripyöräjengit. Lisäksi COSI-komiteaa kehoitettiin kiinnittämään erityishuomiota hallinnollisen lähestymistavan keinoihin, kun se valmistelee neuvoston päätelmiä järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n painopisteiden asettamisesta vuosiksi 2018–2021.

2.4 Alankomaat

2.4.1 *Hallinnollisen lähestymistavan kehittyminen Alankomaissa*

Alankomaat on ollut vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta torjuvan hallinnollisen lähestymistavan suurin puolestapuhuja ja pioneeri Euroopassa. Alankomaiden strategia on kehittynyt pitkän ajan kuluessa, ja se on sisällytetty kansalliseen rikostorjuntapolitiikkaan. Yhtenä harvoista EU-maista Alankomailla on kattava ja laaja-alainen hallinnollinen lainsäädäntö, jonka päätarkoituksena on estää rikollisia soluttautumasta lailliseen elinkeinotoimintaan (BIBOB-laki), sekä monitahoiset rakenteelliset puitteet hallinnollisten keinojen käyttöön rikosoikeudellisten keinojen lisänä. Useimmat hallinnollista lähestymistapaa käsittelevistä suosituksista ja analyyseistä Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa on tehty Alankomaissa käytettyyn lähestymistapaan peilaten. Näin ollen on tarpeen ymmärtää niitä tekijöitä, jotka saivat alankomaalaiset poliittiset päättäjät muuttamaan järjestäytyntä rikollisuutta torjuvia strategioitaan ja turvautumaan hallinnollisiin keinoihin estääkseen järjestäytyneen rikollisuuden ja laillisen ympäristön sekoittuminen.

Hallinnollisen lähestymistavan kehitys lähti Alankomaissa liikkeelle 1990-luvun alussa kahden päätekijän vaikutuksesta. Ensimmäisenä tekijänä toimivat Yhdysvaltain kokemukset italialais-amerikkalaisesta mafiasta – La Cosa Nostrasta. Hallinnollinen lähestymistapa ymmärretään kaksoisstrategiaksi, jossa yhdistetään niitä rikosoikeudellisia ja ei-rikosoikeudellisia keinoja, joilla Yhdysvalloissa torjuttiin järjestäytyntä rikollisuutta.⁵⁸ Jo 1930-luvulla Al Capone saatiin kiinni ei-rikosoikeudellisin verotuksellisin keinoin. Hallinnollisia keinoja käytettiin kuitenkin ensimmäistä kertaa rikollisuuden poistamisessa pelikasinoilta vasta muutama vuosikymmen myöhemmin, kun 1950-luvulla Nevadan osavaltiossa ja vuonna 1977 Atlantic Cityssä

⁵⁸ Fijnaut 2010, s. 44.

New Jerseyssä perustettiin lupajärjestelmä kattavine taustaselvityksineen.⁵⁹ 1990-luvulla kaksoisstrategia otettiin käyttöön New Yorkissa pormestari Rudolph Giulianin johdolla, jotta voitiin torjua La Cosa Nostran soluttautumista elinkeinoelämän aloille kuten jätehuoltoon ja rakennustoimintaan. Perinteisiä lainvalvontakeinoja täydensivät useat hallinnolliset keinot, kuten kattavat seulonnat ja lupajärjestelmät.⁶⁰ New Yorkin osavaltion järjestäytyneen rikollisuuden työryhmän kokemuksista kerrottiin Haagissa järjestetyssä Alankomaiden ja Yhdysvaltain järjestäytyneen rikollisuuden konferenssissa vuonna 1990. Tiedonvaihto innoitti Alankomaiden poliittisia päättäjiä harkitsemaan uudelleen käytössä olleita järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakeinoja sekä mahdollisuutta käyttää hallinnollisia keinoja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen repressiivisten rikosoikeudellisten keinojen lisäksi.⁶¹ Tämän jälkeen vuonna 1992 julkaistiin strategia-asiakirja otsikolla ”Järjestäytynyt rikollisuus Alankomaissa: Uhat ja toimintasuunnitelma”. Sen esitteli oikeus- ja sisäasioiden ministeriö, joka korosti hallintoviranomaisten roolia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja katsoi hallinnollisen lähestymistavan olevan yhtä tärkeä kuin rikosoikeudellinen lähestymistapa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.⁶² Strategia-asiakirjan jälkeen julkaistiin tutkimus mahdollisuuksista käyttää hallinnollisia keinoja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa (”Armoured Administrative Law”), joka toimi perustana tulevalle BIBOB-laille.⁶³

Toinen tekijä, joka vaikutti Alankomaiden hallinnollisen lähestymistavan kehitykseen, oli Pohjois-Hollannin ja Utrechtiin maakuntien välisen esitutkintaryhmän (IRT) lakkauttaminen, joka tunnetaan niin sanottuna IRT-tapauksena. Vuonna 1988 ensimmäisen järjestäytyneen rikollisuuden selvityksen Alankomaissa teki keskusrikospoliisin tietopalvelu. Selvityksen tulosten perusteella perustettiin ensimmäinen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan erityistyöryhmä. Kyseessä oli Alankomaiden poliisivoimien yhteishanke, joka tunnetaan ennen kaikkea Klaas Bruinsma -verkoston tutkinnasta ja lakkauttamisesta vuonna 1991 sekä elokuussa 1992 toteutetusta operaatio deltasta. Jotta viranomaiset pääsivät tunnetun huumekauppiaan ja Bruinsman

⁵⁹ von Lampe 2015, s. 389.

⁶⁰ Fijnaut 2010, s. 45–46; Spapens et al. 2015, s. 507; ks. myös Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, 2017, s. 13–16.

⁶¹ Ks. myös Kleemans 2004, s. 303.

⁶² Council of Europe, Best Practice Survey n9 – Preventive legal measures against organised crime, PC-S-CO (2003) 3 E, s. 18; Kleemans 2004, s. 304.

⁶³ Huisman – Nelen 2007, s. 89; Struiksma 1994.

seuraajan Etienne Urkan rikollisverkostoon käsiksi, päästettiin suuria määriä huumeita Alankomaiden markkinoille viranomaisten valvonnassa. Delta-metodia kritisoitiin voimakkaasti, sillä tuotot menivät Urkan verkostolle. Tämä johti IRT:n lakkauttamiseen joulukuussa 1993.⁶⁴

Parlamentaarinen esitutkimamien selvityskomitea eli niin kutsuttu Van Traan komitea nimitettiin IRT-tapauksen jälkimainingeissa joulukuussa 1994. Selvityksen tulokset paljastivat ongelmia Alankomaiden esitutkimamien menetelmissä: riittämättömät esitutkimastandardit, liian paljon harkintavaltaa ja epäselvä vastuujako poliisin ja tuomioistuimen välillä sekä syyttäjänviraston heikko poliisivalvonta. Van Traan komitea nimitti ulkopuolisen tutkintaryhmän selvittämään vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden luonnetta ja laatua Alankomaissa.⁶⁵ Vuonna 1996 Fijnautin raportti paljastikin, että toisin kuin Yhdysvalloissa, rikollisryhmien valta ei ulottunut kattamaan kokonaisia Alankomaiden talouden sektoreita. Sen sijaan ne hankkiutuivat tietyille maantieteellisille alueille, erityisesti Amsterdamin keskikaupunkiin sekä tietyille laillisen elinkeinoelämän sektoreille, kuten hotelli-, ravintola-, yökerho ja pubitoimintaan. Oli myös merkkejä siitä, että rikolliset olivat hakeutuneet rakennus- ja liikennesektoreille. Lisäksi raportti osoitti, että Alankomaat tarjoaa hyvät rakenteelliset edellytykset kansallisen ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalle.⁶⁶ Nämä johtopäätökset vahvistettiin tulevina vuosina järjestäytyneen rikollisuuden seurantatutkimuksissa.⁶⁷

Heikko lainvalvonta ja paikallisviranomaisten voimattomuus on nähty merkittävimiksi tekijöiksi, jotka mahdollistivat useiden järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautumisen lailliseen elinkeinotoimintaan. Vuoden 1996 Fijnautin raportin tulokset johtivatkin useisiin paikallisiin aloitteisiin järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Amsterdamin kaupunki mainitaan raportissa erikseen, ja se onkin pioneeri kattavalla toimintasuunnitelmallaan lakkauttaa järjestäytyneen rikollisuuden toiminta punaisten lamppujen alueella. Myös muut kunnat, erityisesti rajaseudulla lisäsivät tiedonvaihtoa lainvalvonta- ja muiden viranomaisten välillä.⁶⁸ Lisäksi paikallisen ja alueellisen hallinnollisen lähestymistavan käytön tueksi laadittiin kaksi laaja-alaista

⁶⁴ IRT:n lakkauttamisen syystä on eri mielipiteitä, ks. esim. Kleemans 2004, s. 304.

⁶⁵ Council of Europe, Best Practice Survey n9 – Preventive legal measures against organised crime, PC-S-CO (2003) 3 E, s. 16.

⁶⁶ Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, 2017, s. 13-14-15-16; Kleemans 2004, s. 305, 307, 320.

⁶⁷ Kleemans et al. 1998; Kleemans et al. 2002.

⁶⁸ Hallinnollisesta lähestymistavasta Etelä-Limburgissa ja Venlon, Almelon ja Maastrichtin rajakaupunkien pyrkimyksistä torjua huumematkailua hallinnollisin keinoin, ks. Huisman – Koemans 2008, s. 133; Kleemans – Huisman 2015, s. 251.

aloitetta kansallisella tasolla.⁶⁹ Ensinnäkin BIBOB-laki pantiin täytäntöön niin, että se antaa hallinnolle tarvittavat keinot estää järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen lailliseen elinkeinotoimintaan. Toisekseen perustettiin tieto- ja osaamiskeskuksia (LIEC) parantamaan hallinnollisten keinojen toimeenpanoa.

2.4.2 Paikalliset aloitteet IRT-tapauksen jälkimainingeissa

Amsterdamin kaupungin aloitteet – Wallen-hanke ja Van Traan komitea

Pian Fijnautin raportin julkistamisen jälkeen ja jo ennen kattavaa kansallista strategiaa Amsterdamin kaupunki, johon raportissa viitattiin Alankomaiden järjestäytyneen rikollisuuden ytimenä, laati kokonaisvaltaisen 77 kohdan ohjelman tehostaakseen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa kaupungissa.⁷⁰ Aiemman tutkimuksen mukaan Alankomaiden hallinnollisen lähestymistavan ytimessä oli kolme aloitetta. Ensinnäkin vuonna 2010 perustettiin integriteettivirasto parantamaan sisäistä hallintoa ja ylläpitämään kuntien luotettavuutta. Toinen lähestymistavan elementti oli seulonta- ja tilintarkastusvirasto. Se perustettiin pohjois–etelä-metrolinjan rakentamisen yhteydessä 1990-luvun alussa Amsterdamissa. Tuolloinen keskustelu laillisten ja laittomien liiketoimintojen yhteen kietoutumisesta johti siihen, että kaupungin liikenneosasto ja poliisi perustivat hankeryhmän estämään järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyneitä yrityksiä saamasta kaupungin rahoitusta. Vuonna 1995 ryhmä esitti yksityiskohtaisia suosituksia seulontaprosessille, johon sisältyi erillinen virasto vastaamaan tarjouskilpailumenettelyjen seulonnasta ja seurannasta läheisessä yhteistyössä muiden kunnallispalvelujen, poliisin, syyttäjän ja veroviranomaisten kanssa.⁷¹ Seulonta- ja tilintarkastusvirasto aloitti toimintansa vuonna 2000.

Kolmas ja todennäköisesti eniten ulkomailla hehkutettu aloite oli Wallen-hanke. Vuonna 1997 punaisten lyhtyjen alueesta vastaava erityisjohtaja nimitettiin kehittämään hallinnollisen lähestymistavan menetelmiä.⁷² Menetelmät perustuivat seitsemän askeleen suunnitelmaan, jonka voi tiivistää kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tehtiin useita toimenpiteitä, joilla koottiin

⁶⁹ Kleemans – Huisman 2015, s. 251.

⁷⁰ Kleemans – Huisman 2015, s. 251.

⁷¹ Council of Europe, Best Practice Survey n9 – Preventive legal measures against organised crime, PC-S-CO (2003) 3 E, s. 18-19; Huisman – Nelen 2007, s. 91–92.

⁷² Council of Europe, Best Practice Survey n9 – Preventive legal measures against organised crime, PC-S-CO (2003) 3 E, s. 19; Kleemans – Huisman 2015, s. 251.

yhteen ja analysoitiin tietoa eri lähteistä ja luotiin näin selkeä kuva laittomuuksista tietyllä alueella (alueperusteinen lähestymistapa) tai tietyllä alalla (sektoriperusteinen lähestymistapa). Tämän vuoksi ryhmä sai oikeusministeriöltä erityisluvan luottamuksellisiin poliisitietoihin.⁷³ Wallen-hankkeen puitteissa tehdyt toimenpiteet olivat proaktiivisia, sillä seulonta olisi voitu tehdä myös ilman aiempia merkkejä yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.⁷⁴

Ensimmäisen osan tietojen perusteella toisessa osassa toteutettiin yhdennettyjä toimenpiteitä. Wallen-hanke tarkoitti monitahoista yhteistyötä, joka perustui poliisin, syyttäjän, tuomioistuimen, veroviranomaisten ja muiden toimijoiden tekemään sopimukseen. Wallen-ryhmällä oli näin ollen käytössä monia keinoja: evätä tai peruuttaa lisensejä ja lupia, verojen perintä, tilojen sulkeminen, esitutkinta tai kiinteistöjen ostaminen kunnille. Keinoilla voitiin estää rikollisia sijoittamasta rahojaan tiettyihin kohteisiin.⁷⁵ Vuonna 2001 punaisten lyhtyjien alueen hanketta laajennettiin muihin Amsterdamin kaupunginosaan, ryhmä nimettiin Van Traa -ryhmäksi ja se sijoitettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osastolle. Van Traan ryhmä tekee läheistä yhteistyötä kumppaniensa kanssa ottaakseen muissa kaupunginosissa käyttöön punaisten lyhtyjien alueen Wallen-hankkeessa kehitetyt menetelmät. Ryhmä vastaa asiantuntijapalveluista ja luottamuksellisen tiedon analysoinnista. Alueen viranomaiset vastaavat hallinnollisen lähestymistavan käytännön täytäntöönpanosta yhteistyökumppaneiden tukemana.⁷⁶

Van Traan ryhmän toimien arviointi

Amsterdamin kaupungin hallinnollista lähestymistapaa on esitelty menestystarinana kansainvälisesti. Van Traan ryhmää koskeva arviointi, joka julkaistiin kolmen vuoden seurannan jälkeen vuonna 2007, paljasti kuitenkin puutteita.⁷⁷ Arvioitsijoiden mukaan hankkeen onnistumista oli vaikea vahvistaa tieteellisesti. Koska luotettavaa arviota järjestäytyneen rikollisuuden tilasta kaupungissa ennen hankkeen aloittamista ei ollut saatavilla, oli mahdotonta määrittellä, missä määrin yhdennetyt toimet ja muut Van Traan ryhmän edistämät toimet vaikuttivat järjestäytyneeseen rikollisuuteen Amsterdamissa.⁷⁸

⁷³ Huisman – Nelen 2007, s. 92

⁷⁴ Huisman – Koemans 2008, s. 136.

⁷⁵ Kleemans – Huisman 2015, s. 252; Huisman – Nelen 2007, s. 92.

⁷⁶ Huisman – Nelen 2007 s. 95–96.

⁷⁷ Huisman – Nelen 2007; Critical on the Evaluation of the Van Traa Project: Fijnaut 2010, s. 56-57.

⁷⁸ Kleemans – Huisman 2015, s. 247, 254.

Van Traan ryhmässä oletettiin, että hallinnollisen lähestymistavan onnistuminen riippuu vahvasti muiden viranomaisten tuesta ja osallistumisesta, mistä ei vuoden 2007 arvioinnin mukaan ollut näyttöjä. Van Traan ryhmän arvioitsijat katsoivat, että parhaimmillaankin muiden viranomaisten kanssa tehty yhteistyö oli passiivista.⁷⁹ Jo tiedon yhteen kokoaminen osoittautui haastavaksi. Van Traan ryhmän erityisvaltuuksista huolimatta luottamuksellista rikostiedustelutietoa saatiin niukasti. Arvioitsijoiden mukaan poliisin asenne tiedustelutiedon jakamiseen heijasti ”passiivista halukkuutta” enemmän kuin odotettua ”proaktiivista asennetta”.⁸⁰

Yhteistyö veroviranomaisten kanssa osoittautui erityisen vaikeaksi. Veroviranomaiset eivät tunnustaneet hallinnollisen lähestymistavan merkitystä ja päättivät vuonna 2000 olla jatkamatta sopimusta muiden virastojen kanssa Van Traan ryhmän puitteissa.⁸¹ Vaikeudet saada rikos- ja verotietoja aiheuttivat erityistä huolta, sillä arvio paljasti, että kunnallisviranomaisten tietokannoista saatu tieto tarjosi rajallisesti tietoa järjestäytyneen rikollisuuden toiminnasta. Ei ole myöskään kehitetty mittareita hallinnollisen tiedon arviointiin. Yleensä poliisilta ja tuomioistuimelta saatu tieto tietyssä taloudellisessa toiminnassa mukana olevista yksilöistä oli ratkaisevaa määriteltäessä, voitiinko toiminnan olettaa kytkeytyvän järjestäytyneeseen rikollisuuteen.⁸² Toisaalta koska Van Traan ryhmän ja poliisin taktiikkoja ei oltu yhteensovitettu, esitutkinnoista ei useinkaan saatu sellaista tietoa, jota voitaisiin käyttää hallinnollisessa lähestymistavassa.⁸³ Arvioitsijoiden mukaan Van Traan lähestymistavasta ei muodostunut aidosti yhdenmukaista lähestymistapaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen, kuten oli tarkoitus. Toiminnan voisi ennemminkin tiivistää yhteistyöksi ilman sitoutumista. Yhteistyökumppanit eivät pitäneet hallinnollista lähestymistapaa ydintoimintanaan, erityisesti koska päävastuu oli kunnalla ja Van Traan ryhmällä. Van Traan ryhmän kantama vastuu nähtiin muissa virastoissa perusteena olla vähemmän aktiivinen hallinnollisessa rikosten ennaltaehkäisyssä.⁸⁴ Julkishallinnolla ei puolestaan ollut keinoja ja valtaa pakottaa osallistuvia viranomaisia sitoutumaan hankkeeseen.⁸⁵

Vuoden 2007 arvioinnin jälkimainingeissa hallinnollisen lähestymistavan päähuomio siirtyi hieman toisaalle. Enemmän huomiota tulikin kiinnittää henkilöihin ja yhteisöihin, jotka olivat

⁷⁹ Huisman – Koemans 2008, s. 138–139.

⁸⁰ Huisman – Koemans 2008, s. 139–140.

⁸¹ Huisman – Koemans 2008, s. 139–140.

⁸² Huisman – Koemans 2008, s. 139–140.

⁸³ Kleemans – Huisman 2015, s. 254.

⁸⁴ Huisman – Koemans 2008, s. 138–139.

⁸⁵ Huisman – Nelen 2007, s. 99.

mukana esitutkinnoissa. Poliisi otti suurissa esitutkinnoissa käyttöön niin sanonun hallinnollisen arkiston, johon hallinnolliselle lähestymistavalle mahdollisesti hyödyllistä tietoa tallennettiin. Tätä varten kehitettiin kansallinen malli. Esitutkinnan päätyttyä kansio luovutettiin hallinnollisten arkistojen kansalliselle virastolle LIEC-keskukseen, joka kerää hallinnollisia arkistoja ja koordinoi seurantaan.⁸⁶ Samalla perustettiin myös BIBOB-lain koordinoituvirasto Van Traan ryhmän alaisuuteen. Virasto valvoo BIBOB-lain täytäntöönpanoa Amsterdamissa ja neuvoo viranomaisia seulontaprosessin aikana ennen BIBOB-suosituspyyntöä lähettämistä.⁸⁷

Van Traa -hankkeen arvioinnin johtopäätösten jälkeen vuonna 2007 käynnistettiin myös uusi Emergo-hanke 1012-hankkeen lisäksi. Emergon oli tarkoitus tarjota yhdenmukainen lähestymistapa, jossa kaupunginhallinto, poliisi, syyttäjänvirasto, veroviranomaiset ja yliopistotutkijat voisivat työskennellä kattavasti yhteistyössä. Van Traan hankkeesta oppineena kaikki yhteistyökumppanit sekä valtiovarainministeriö, sisäministeriö ja oikeusministeriö sitoutuivat hankkeeseen allekirjoittamalla Emergo-sopimuksen 11.7.2007.⁸⁸ Edeltäjänsä tavoin Emergolla oli kaksi päätavoitetta. Ensimmäinen oli tunnistaa ja kartoittaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä toimia postinumeroalueella 1012 tuomalla yhteen kaiken avoimista lähteistä sekä Emergo-hankkeen kumppanien tietokannoista saatavan tiedon. Emergon kohteena eivät olleetkaan ainoastaan tunnetut rikolliset vaan pääasiassa rikollisen toiminnan mahdollistajat kuten vuokrausyritykset ja tilojen omistajat. Toisena Emergo-hankkeen tavoitteena oli toimeenpanna koordinoituja toimia saadun tiedon perusteella. Käytännössä tiedonvaihto ja sen käyttö Emergon puitteissa edellytti lisäsopimusta, joka allekirjoitettiin vuonna 2008.⁸⁹

Strategisella tasolla hanketta valvoi ohjausryhmä, jossa kokoontuivat edustajat kaikista mukana olevista virastoista. Hankkeen operationaalinen osasto koostui kahdesta ryhmästä. Ensimmäisen vastuulla oli esitutkinta (vakavan rikollisuuden ryhmä) ja toisen vastuulla valvonta ja seuranta (toimeenpanoryhmä).⁹⁰ Koko hankkeen aikana eri viranomaisten edustajilla oli säännöllisiä tapaamisia, joissa keskusteltiin taktiikoista ja edistettiin tiedonvaihtoa. Myös useita esitutkintoja rahanpesusta, huumekaupasta ja ihmiskaupasta aloitettiin.⁹¹

⁸⁶ Huisman – Koemans 2008, s. 139–140.

⁸⁷ Kleemans – Huisman 2015, s. 253.

⁸⁸ Fijnaut 2010, s. 58; ks. myös Spapens et al. 2015, s. 598–602.

⁸⁹ Kleemans – Huisman 2015, s. 258.

⁹⁰ Kleemans – Huisman 2015, s. 258; Yksityiskohtainen kuvaus Emergo-hankkeesta, ks. Spapens et al. 2015, s. 598–602.

⁹¹ Kleemans – Huisman 2015, s. 258.

Emergo-hankkeen alussa tietoa analysoitiin manuaalisesti viidessä projektissa. Poliisin, paikallishallinnon ja veroviranomaisten analytiikat kasasivat yhteen kaiken saatavilla olevan tiedon tietyistä henkilöistä, yrityksistä ja sijainneista ja kirjasivat kaikki laittomat toimet analyysiraporttiin. Sen jälkeen raportit toimitettiin operationaalisille ryhmille toimenpiteitä varten. Operationaaliset ryhmät tutkivat tietoa tarkemmin. Vaikka useita toimia toteutettiin onnistuneesti manuaalisesti kerätyn tiedon perusteella, manuaaliset analyysit osoittautuivat aikaa vieviksi. Tämän vuoksi pyrittiin kehittämään tiedonlouhintamenetelmiä, joilla voitaisiin tunnistaa yksilöitä, oikeushenkilöitä ja sijainteja käyttämällä standardista poikkeavia profiileita, joita tutkittaisiin tarkemmin manuaalisessa analyysissä. Hanke kesti lähes kolme vuotta, sillä pääsy tietokantoihin ja tietokantojen yhdistäminen osoittautui ongelmalliseksi. Tämä saattoi johtua siitä, että eri viranomaiset olivat rekisteröineet samat tahot eri nimien tai kategorioiden alle taikka eri kielillä.⁹²

Vuonna 2007 Van Traan ryhmä tuli siihen johtopäätökseen, että siihenastiset toimet eivät olleet pystyneet riittävästi puuttumaan järjestäytyneen rikollisuuden ongelmaan kaupungin ydinkeskustassa.⁹³ Tämän vuoksi vuonna 2007 käynnistettiin vuoteen 2011 asti jatkunut uusi hanke, joka nimettiin Amsterdamin ydinkeskustan postinumeron mukaan 1012-hankkeeksi. Tavoitteena oli parantaa kaupunkikeskustan mainetta ja laatua hävittämällä huume- ja seksialueiden rikollisuutta lisäävää (kriminogeenistä) infrastruktuuria. Julkista tilaa suunniteltiin tämän vuoksi uudelleen. Kriminogeenisten mahdollisuuksien vähentämiseksi kunta osti kiinteistöjä alueelta. Sääntely myös rajoitti ikkunaprostituution kahdelle alueelle, mikä helpotti valvontaa. Useilta kaduilta poistettiin coffee shopit. Kannabista myyvien coffee shopien määrää myös vähennettiin yleisesti.⁹⁴ Amsterdamin asuinhuoneistojen rikollisen käytön estämiseksi perustettiin Doorzon-hanke, jossa Van Traan ryhmä, poliisi, kaupungin asuntovirasto ja asunto-osa-
keyhtiöt tekivät yhteistyötä. Doorzon-menetelmässä poliisin keräämää tietoa voitiin jakaa asuntoviraston kautta asunto-osa-
keyhtiöille, asunnon omistajille ja muille kumppaneille. Yhteistyökumppanit pystyivät näin toteuttamaan tarvittavia vuokralaisiin tai alivuokralaisiin kohdistuvia toimenpiteitä.

⁹² Ks. Spapens et al. 2015, s. 268.

⁹³ Kleemans – Huisman 2015, s. 256.

⁹⁴ Kleemans – Huisman 2015, s. 256.

2.4.3 Kansalliset aloitteet IRT-tapauksen jälkimainingeissa

Vuosien aikana tehtiin kaksi kansallisen tason aloitetta hallinnollisen lähestymistavan paikallisen ja alueellisen käytön tueksi. Ensiksi pantiin täytäntöön kattava lainsäädäntö, joka tarjosi oikeusperustan ennaltaehkäisevälle seulonnalle lupa-, tuki- ja tarjouskilpailumenettelyissä. Sen päätarkoituksena oli estää rikollisia soluttautumasta lailliseen infrastruktuuriin. Toisekseen perustettiin kansallisia ja alueellisia tieto- ja osaamiskeskuksia parantamaan hallinnollisten keinojen toimeenpanoa.

Kattava kansallinen lainsäädäntö – BIBOB-laki

Hallinnollisen lähestymistavan alkumetreillä Alankomaiden paikallisviranomaisten keinot torjua järjestäytyntä rikollisuutta olivat rajalliset. Monet Van Traan ryhmän toimet perustuivat kuntien omiin yleissäädöksiin (Algemene Plaatselijke Verordening, APV). Nämä osoittautuivat tehottomaksi.⁹⁵ Lähestymistavasta tuli tehokkaampi, kun vuonna 2000 otettiin käyttöön monitahoinen lainsäädäntöväline tehostamaan lupa-, tuki-, ja tarjouspyyntömenettelyjen ennaltaehkäisevää seulontaa ja seuranta järjestäytyneen rikollisuuden tunnistamisessa. Julkishallintolaki (ns. nuhteettomuusseulontalaki, jäljempänä BIBOB-laki) tuli voimaan vuonna 2003⁹⁶ tavoitteenaan taata hallintoviranomaisten luotettavuus ja estää heitä suoraan tai epäsuorasti tukemasta laittomia toimia. BIBOB-laki antoi hallintoviranomaisille mahdollisuuden tutkia luonnollisten ja oikeushenkilöiden luotettavuutta tuki- ja tarjouspyyntömenettelyissä sekä haettaessa lupia elinkeinoaloille, joihin rikolliset saattavat hakeutua.

Seulonnasta päävastuu on hallintoviranomaisilla kunta- ja maakuntatasolla riippuen toiminnan luonteesta. BIBOB-virasto perustettiin osaksi oikeusministeriötä, ja sen tehtävänä on toimia neuvonantajana seulontaprosessissa, joka koostuu BIBOB-lain mukaisesti kahdesta osasta.⁹⁷ Ensimmäisenä hallintoviranomainen tarkistaa hakijan luotettavuuden hakijan itse toimittamien tietojen, viranomaisen omien tietojen ja julkisten lähteiden perusteella. Hallintoviranomaiset

⁹⁵ Kleemans – Huisman 2015, s. 254.

⁹⁶ Wetbevoordring integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, 18.6.2002.

⁹⁷ BIBOB-seulonnan prosessi voi vaihdella kunnittain. Amsterdamissa BIBOB-seulonta koostuu kolmesta osasta. Ensin toimeenpanevat komiteat ja tulosvastuulliset yksiköt määrittelevät, sovelletaanko tapaukseen BIBOB-lakia. Jos hakijan luotettavuudesta on epäily, tapaus voidaan lähettää BIBOB-koordinaatiovirastoon, joka tekee Van Traan ryhmän mukaisen perusteellisen selvityksen. Vain jos BIBOB-koordinaatiovirastolle jää edelleen epäily hakijan luotettavuudesta, se voi pyytää suositusta BIBOB-virastolta.

voivat pyytää hakijalta esim. ”hyvämaineisuustodistusta”, kauppakamarin rekisteröintitodistusta, liiketoimintasuunnitelmaa, verotietoja tai tilinpäätöstietoja. Hallintoviranomainen voi pyytää BIBOB-virastolta perusteellista hakijan seulontaa vain, jos hakijan luotettavuudesta on varteenotettava epäily.

BIBOB-prosessi on toissijainen, ja sitä pitäisi käyttää vasta viimeisenä keinona. BIBOB-virasto seuloo hakijan ja tämän lähiympäristön (perhe, yhteistyökumppanit) luotettavuuden luotamuksellisen tiedon perusteella. Virasto arvioi riskitason ja todennäköisyyden sille, että lupaa käytetään rikollisiin tarkoituksiin, mukaan lukien hallinnolliset rikkeet.⁹⁸ Virasto voi pyytää muilta viranomaisilta lisätietoa. Syyttäjä arvioi jokaisen BIBOB-viraston suosituksen ja voi kieltää tietyn tiedon käytön, jos se voi haitata meneillään olevia tai tulevia rikosprosesseja. Syyttäjä voi myös suositella BIBOB-prosessin käyttöä. Jos BIBOB-seulonnassa havaitaan vakava riski, annettava suositus on kielteinen. Suositus ei kuitenkaan ole sitova. Kunta päättää itsenäisesti, toimiiko se BIBOB-viraston suosituksen mukaan vai ei.⁹⁹

Tieto- ja osaamiskeskukset

Vuonna 2008 käynnistettiin uusi ohjelma nimeltään ”Hallinnollinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen” hallinnollisen lähestymistavan käytön edistämiseen.¹⁰⁰ Ohjelman laati Alankomaiden sisä- ja kuningaskuntasuhteiden ministeriö yhteistyössä Alankomaiden kuntaliiton (VNG) kanssa. Paikallisviranomaisten kokemus aiempina vuosina esimerkiksi Emergo-hankkeesta osoitti, että vaikka käytössä olisi tarpeeksi hallinnollisia keinoja rikollisen toiminnan ehkäisemiseen ja torjumiseen, keinojen yhdenmukainen käyttö järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä eri viranomaisten yhteistyö oli osoittautunut vaikeaksi. Tämän vuoksi ehdotettiin kansallista sopimusta tiedon kokoamiseen ja jakamiseen. Lisäksi BIBOB-lakiin harkittiin muutosta, jolla voitaisiin laajentaa sen kattamien alojen luetteloa ja näin ollen parantaa sen tehokkuutta. Ohjelman päätavoitteena oli kuitenkin perustaa kansallisten keskus-ten verkosto, joka tarjoaa alustan tiedon vaihdolle, keräämiselle ja anonymisoinnille hallinnollisen lähestymistavan puitteissa.¹⁰¹

⁹⁸ Best Practice Survey, nr. 9 s. 20.

⁹⁹ Tarkemmasta kuvauksesta, ks. Spapens et al. 2015, s. 577–578.

¹⁰⁰ Fijnaut 2010, s. 49.

¹⁰¹ Fijnaut 2010, s. 49.

Alueelliset tieto- ja osaamiskeskukset (RIEC)¹⁰² aloittivat toimintansa vuonna 2010. Tällä hetkellä Alankomaissa toimii kymmenen keskusta.¹⁰³ Jokainen RIEC toimii yhdellä alueella riippumattoman alueellisen ohjausryhmän alaisuudessa. Vuonna 2011 perustettiin myös kansallinen tieto- ja osaamiskeskus (LIEC).¹⁰⁴ LIEC muokkaa ja koordinoi RIEC-keskusten toimintaa, mutta ei ole hierarkkisessa suhteessa aluekeskuksiin.¹⁰⁵ LIEC yhdistää RIEC-keskukset kansallisiin kumppaneihin ja liittää turvallisuus- ja oikeusministeriön toiminnot aluekeskusten toimintaan. Se myös koordinoi rikollisuusongelmiin kohdistuvaa hallinnollista lähestymistapaa kansallisella tasolla. Kirjoitushetkellä hallinnollisen ja yhdennetyn lähestymistavan keskiössä kansallisella tasolla ovat seuraavat teemat: järjestäytynyt kannabisviljely; laiton kauppa ja salakuljetus; laittomat moottoripyöräjengit; rahanpesu ja petokset (kiinteistömarkkinoilla). Lisäksi jokaisella RIEC-keskuksella on omat paikallisteemansa, kuten ympäristörikokset, terveydenhuoltopetokset, synteettiset huumeet ja kyberrikollisuus.

RIEC- ja LIEC-keskukset tukevat hallinnollisen lähestymistavan yhdenmukaista käyttöä levittämällä tietoa järjestäytyneestä rikollisuudesta ja hallintoviranomaisten roolista sen torjunnassa. Ne voivat myös auttaa kuntia ja maakuntia seulomaan lupa-, tuki- ja tarjouskilpailumennettelyiden hakijoita. Lisäksi RIEC- ja LIEC-keskukset varmistavat, että yhteistyökumppanit voivat vaihtaa tietoja ja puuttua rikollisuuteen koordinoitusti. Tieto- ja osaamiskeskusten verkosto perustuu yhteistyökumppaneiden, kuten kuntien, maakuntien, poliisin, vero- ja tulliviranomaisten, syyttäjänviraston, esitutkintaviranomaisten ja muiden julkisten ja puolijulkisten tahojen tekemiin erityissopimuksiin.¹⁰⁶ Verkoston puitteissa sopimuskumppanit voivat kerätä ja vaihtaa tietoja ja löytää mahdollisuuksia käyttää toistensa tietoa hyväksi. RIEC-keskusten työskentelymenetelmä noudattaa aiemmin kuvattua estemallia.¹⁰⁷ RIEC-keskukset keräävät ja käsittelevät henkilötietoja erityisten tietosuojasäännösten mukaisesti ja raportoivat niistä Alankomaiden tietosuojavaltuutetulle (CBP). Tietosuojasäännöstö on yhdenmukainen tietosuojalain (WBP) kanssa ja osa verkoston sopimusta. Säännöstössä kuvataan, millä tavalla sopimuskumppanit jakavat henkilötietoja RIEC-sopimuksen nojalla.

¹⁰² Regionale Informatie en Expertise Centra.

¹⁰³ Koillis-Hollanti, Keski-Alankomaat, Pohjois-Hollanti, Amsterdam, Amstelland, Haag, Rotterdam, Zeeland, Länsi-Brabant, Itä-Brabant ja Limburg.

¹⁰⁴ Landelijke Informatie en Expertise Centrum.

¹⁰⁵ Genk 2015, s. 17.

¹⁰⁶ RIEC- ja LIEC-keskukset tukevat yhteistyötä kuntien, maakuntien, syyttäjänviraston (OM), poliisin, veroviranomaisten, veroviraston, tullin, verotieto- ja tiedustelupalvelun (FIOD), sosiaali- ja työllisyysvalvontaelimen (SZW Inspectorate), kuninkaallisen sotilaspoliisin sekä maahanmuutto- ja kansalaisoikeuksien viraston (IND) välillä.

¹⁰⁷ Ks. johdanto.

2.4.4 Hallinnollisen lähestymistavan kritiikki alankomaalaisessa tutkimuskirjallisuudessa

Alankomaat on edistänyt voimakkaasti Euroopan unionin järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa hallinnollista lähestymistapaa, joka on pitkälti mallinnettu Alankomaiden kokemusten pohjalta. Kuten aiemmin totesimme Van Traan ryhmän arvioinnin yhteydessä, eräät alankomaalaiset tutkijat kyseenalaistavat hallinnollisen lähestymistavan taustaolettamat. On huomautettu, että hallintoviranomaisilla on vain vähän vaikutusta rikolliseen toimintaan säädeltyjen taloussektorien ulkopuolella. Lisäksi oletus siitä, että laillinen ja laitton ympäristö ovat yhteen kietoutuneet perustuu järjestäytyneestä rikollisuudesta saatuun kuvaan Italiasta ja New Yorkista. Järjestäytyneen rikollisuuden toiminta Alankomaissa taas on toisenlaista.¹⁰⁸ Kysymyksiä on herättänyt myös hallinnollisen lähestymistavan mahdolliset net-widening-vaikutukset, jossa hallinnollisten keinojen käyttö laajenee uusille aloille. Koska lähestymistapa ei kohdistu järjestäytyneen rikollisuuden ydintoimintaan vaan rikollisen toiminnan mahdollistajiin, se siirtää keskustelun rikosoikeudellisista toimista kriminogeenisiin toimiin.¹⁰⁹ Erityisesti Alankomaiden hallinnollisessa lähestymistavassa hallinnollisia keinoja, kuten BIBOB-lakia käytetään nimenomaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjuntaan. Lähestymistavan proaktiivisen luonteen vuoksi näitä keinoja käytetään kuitenkin laajemmin, ja ne voivat johtaa normaalin toiminnan tosiasialliseen kriminalisointiin. BIBOB-lain arviossa kehoitettiin tekemään uudelleenarviointi BIBOB-seulontaan kuuluvien taloussektoreiden valintakriteereistä. Arvioitsijat varoittivat hallintoviranomaisten mahdollisesta ylireagoinnista myös Van Traan ryhmään toiminnassa.¹¹⁰ Vajavainen järjestäytyneen rikollisuuden määrittely ja puutteellinen arviointi eri talouden sektoreilla on johtanut mielivaltaiseen sektorivalintaan.¹¹¹ Hankkeen tarkoitusta ja rajoituksia ei selkeytetty heti alussa, joten riski normaalin toiminnan kriminalisoinnista oli erityisen korkea.¹¹² Van Traan ryhmän arvioinnin mukaan tietyn alan yrittäjät kokivat, että heidät leimataan, ja he valittivatkin hallinnollisten keinojen suhteellisuudesta.¹¹³

¹⁰⁸ Huisman – Nelen 2007, s. 93.

¹⁰⁹ Kleemans – Huisman 2015, s. 259; Huisman – Koemans 2008, s. 137.

¹¹⁰ Huisman – Koemans 2008, s. 121; ks. myös: The emergence of administrative approach in the Netherlands.

¹¹¹ Sama ongelma todettiin belgialaisen Genk-hankkeen arvioinnissa. Summary Evaluation of the administrative approach to organised crime in the city of Genk, s. 6.

¹¹² Huisman – Koemans 2008, s. 123; 135–136.

¹¹³ Kleemans – Huisman 2015, s. 256; Huisman – Koemans 2008, s. 137.

Net-widening-ilmiön riskiin liittyen hallinnollista lähestymistapaa on kritisoitu myös siitä, että se hälventää eroa rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden välillä erityisesti BIBOB-seulonnessa. Lisenssin tai luvan epääminen tai peruuttaminen BIBOB-prosessin seurauksena voi estää hakijaa jatkamasta normaalia toimintaansa. Niinpä on kyseenalaistettu, onko edes mahdollista tehdä selkeää eroa ennaltaehkäisevien ja rangaistusmenettelyjen välillä hallinnollisessa lähestymistavassa. BIBOB-seulonnan ankarista seuraamuksista ja väitetystä rangaistusluonteesta huolimatta BIBOB-laki on osa hallinto-oikeutta, joten siihen ei sovelleta rikosprosessuaalisia periaatteita kuten syyttömyysolettamaa. BIBOB-nuhteettomuusseulonnessa pelkän epäilyn perusteella voidaan olettaa, että lupaa tai tukea käytetään rikollisiin tarkoituksiin, ja lupa voidaan näin ollen evätä tai peruuttaa. Mahdollisuus saada hallinnollisen päätöksen perusteluja on rajattu. Oikeusoppineet ovat eri mieltä siitä, onko BIBOB-päätös rikosoikeudellinen toimi ja koskeeko sitä näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artikla.¹¹⁴ BIBOB-lain mukaisessa nuhteettomuusseulonnessa kiistaa herättää myös ihmisoikeussopimuksen 8. artiklassa mainittu yksityisyydensuojan turvaaminen. BIBOB-seulonnan laaja-alaiset seuraukset huomioon ottaen jotkut myös katsovat seulonnan loukkaavan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.¹¹⁵

2.5 Hallinnollinen lähestymistapa ja siirtymävaikutus – Belgia ja Euroregio Maas-Rein -alue

Alankomaiden kehitys on vaikuttanut vahvasti naapurimaihin, erityisesti Euroregio Maas-Rein -alueeseen. Belgian, Saksan ja Alankomaiden rajaseutu on tiheään asuttu ja hyvin teollistunut. Rajan läheisyys lisää mahdollisuuksia rikolliseen toimintaan.¹¹⁶ Hallinnollisen lähestymistavan määrätietoinen käyttö rajan toisella puolella voi aiheuttaa niin sanotun siirtymävaikutuksen (eli ”vesisänkyefektin”), ja sillä voi näin ollen olla laajoja vaikutuksia yli rajojen. Rikollisten liikkuusriski on erityisen vakava laittomien moottoripyöräjengien tapauksessa, sillä ne voivat helposti siirtää toimintansa rajan toiselle puolelle. Alankomaiden viranomaiset ovat tunnistanet siirtymäriskin ja alkaneet edistää hallinnollista lähestymistapaa rajan toisella puolella. Vuoden 2008 ohjelma ”Hallinnollinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen” sisältää kaksi naapurimaihin suuntautuvaa aloitetta sen lisäksi, että siinä pyritään tuomaan hallin-

¹¹⁴ Huisman – Koemans 2008, s. 140.

¹¹⁵ Libert 2013; Huisman – Koemans 2008, s. 140.

¹¹⁶ Euroregio Maas-Rein koostuu viidestä kumppanialueesta: Alankomaiden Limburg, Limburg, Liège ja saksankielinen alue Belgiassa sekä Aachen Saksassa.

nollinen lähestymistapa Euroopan unionin asialistalle. Ohjelmassa käsiteltiin nykyisiä hallinnollisia keinoja koskevaa vertailevaa oikeustutkimusta, jota voitaisiin käyttää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan naapurimaissa, sekä pilottihanketta Maas-Rein-Euroregio-alueella.¹¹⁷

Saksan ja Alankomaiden laittomiin moottoripyöräjengeihin kohdistuvat toimet (pääasiassa perinteiset lainvalvontakeinot)¹¹⁸ teki laittomien moottoripyöräjengien siirtymäriskistä erityisen vakavan Belgiaan kuuluvalla Euroregio Maas-Rein -alueella. Eräät paikallisviranomaiset ovatkin vahvistaneet toimiaan, joilla estetään ja torjutaan laittomia moottoripyöräjengejä hallinnollisin keinoin (Liegen kaupunki, Antwerp, Turnhout).¹¹⁹ Alankomaiden vaikutus näkyi erityisen selvästi Genkin kaupungin toteuttamassa ISEC-hankkeessa “Administrative approach to organised crime; Support European local authorities in combating local outcomes of organised crime”.

Seuraavassa osiossa kerromme Belgian pyrkimyksistä ottaa käyttöön hallinnollinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen, esimerkkinä kansainvälisesti mainostettu Genk-hanke. Sen jälkeen esittelemme laittomia moottoripyöräjengejä koskevan rajat ylittävän hallinnollisen lähestymistavan Euroregio Maas-Rein -alueella (EMR). Aloitamme Alankomaiden Etelä-Limburgista, jonka toimet ovat johtaneet Benelux-maiden aiejulistukseen hallinnollisesta lähestymistavasta järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa sekä tällä hetkellä kehitettävään EMR:n tieto- ja osaamiskeskukseen.

2.5.1 Belgia – hallinnollinen lähestymistapa paikallistasolla

Belgiassa on alettu tukea EU-tason hallinnollista lähestymistapaa laittomien moottoripyöräjengien tekemien rikosten torjumiseksi, mutta maassa sovelletaan hallinnollista lähestymistapaa ainoastaan paikallisesti. Hallinnollista ja yhdennettyä lähestymistapaa on kuitenkin suositeltu useissa strategia-asiakirjoissa kansallisella tasolla. Tarve täydentää järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa rikosoikeudellista reagointia tunnistettiin jo 1990-luvulla. Vuonna 1996 Belgian sisäministeriöön perustettiin hallinnollisen toimeenpanon työryhmä. Vuonna 1997 perustettiin kansallinen ajoneuvorikosten konsultointiverkosto (NOA) tukemaan vastuunalaisten ministerien työtä kattavan ja yhdennetyn ajoneuvorikollisuutta koskevan turvallisuusohjelman

¹¹⁷ Fijnaut 2010, s. 49.

¹¹⁸ Geurtjens, CIROC Newsletter, vol. 3 – Dec. 2016, s. 4.

¹¹⁹ Spapens et al. 2015, s. 510.

kehittämiseksi.¹²⁰ Vuonna 1998 Belgian senaatin parlamentaarinen järjestäytyneen rikollisuuden tutkintakomitea suositteli hallinnollisten keinojen käyttöä ja korosti hallintoviranomaisten roolia rikostorjunnassa. Yhdennetty lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen mainittiin myös Belgian liittovaltion kokonaisturvallisuuden puitemuistiossa vuonna 2004 sekä kansallisessa turvallisuussuunnitelmassa 2012–2015. Kansallisen tason hallinnollinen lähestymistapa oli Belgiassa kuitenkin olemassa vain teoriassa. Käytännössä Belgiassa ei ollut kattavaa lainsäädäntöä tai hallinnollista lähestymistapaa tukevaa infrastruktuuria. Hallinnolliset keinot olivat hajallaan eri laeissa, ja hallinnollista lähestymistapaa koskevat aloitteet jäivät paikallistasolle. Tiedonjakoprosessi on myös Belgiassa Alankomaita vaikeampi toteuttaa tiukempien tietosuoja lakien vuoksi. Genk-hanke oli yksi tärkeimmistä hallinnollista lähestymistapaa koskevista paikallisaloitteista.

Genk on belgialainen kaupunki ja kunta, joka aloitti vuonna 2013 kaksivuotinen pilottihanke tavoitteenaan siirtää Belgian lainsäädäntöön Alankomaiden kokemukset hallinnollisesta lähestymistavasta vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Genk-hanketta edelsi esitutkimus, joka vahvisti hallinnollisen lähestymistavan taustaolettaman siitä, että kunnallisviranomaisille kohtaavat usein epäilyttäviä tilanteita.¹²¹ Tutkimus osoitti, että vaikka kunnallistasolla on paljon tietoa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, tieto on koordinoimattomana hajallaan eri virastoissa. Hallinnollisen lähestymistavan periaatteiden mukaisesti Genk-hankkeessa lähdettiin siitä, että vain ”järjestäytynyt hallinto” voi reagoida järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Pilottihankkeen tavoitteena oli näin ollen ”voimauttaa” paikallishallintoa lisäämällä tietoa järjestäytyneen rikollisuuden tilasta alueella sekä hallinnon roolista sen torjunnassa. Toisena tavoitteena oli vahvistaa hallintoviranomaisten tietoa, ja erityisesti keskityttiin kaupunginjohtajaan, jolla oli Genk-hankkeessa johtava rooli ja lopullinen vastuu hallinnollisen lähestymistavan toimeenpanosta.¹²²

¹²⁰ Verkosto neuvoo myös ajankohtaisissa pulmissa ja uusissa kehityshankkeissa. Siihen kuuluu sekä julkisia (liittovaltion oikeus-, sisä-, liikkuvuus- ja liikenneasioiden virastot sekä taloushallinto) että yksityisiä (vakuutusala, autonvuokraus, vuokrausyhdistyksset, katsastuspalvelut ja autoteollisuuden ammattiliitot) kumppaneita (Toolbox 5.) Varastettujen moottoriajoneuvojen myynnin torjuntaa tehdään yhteistyössä autorekisteriviranomaisen kanssa.

¹²¹ Esitutkimuksessa pyrittiin tunnistamaan tarvittavat lähteet ja olemassa olevat oikeudelliset keinot sekä arvioimaan järjestäytyneen rikollisuuden uhkaa ja kunnallisviranomaisten kiinnostustasoa (mukana oli kunnallispalveluita kuten aluesuunnittelu- ja asuntopolitiikka, kiinteistö-, ympäristö-, väestö-, talous-, palokunta-, sosiaali- ja sosiaaliturvapalvelut). Genk 2015, s. 17–18.

¹²² Genk 2015, s. 17–18.

Genk-hankkeessa sovellettiin myös alankomaalaisen Maastrichtissa sijaitsevan RIEC-keskuk-
sen rakennetta sekä pitkälti edellä mainittuja hallinnollisen lähestymistavan työskentelymene-
telmiä. Hanketta johti Genkin kaupungin sosiaalitoimen alainen projektiryhmä. Hankkeessa
korostettiin tarvetta luoda kumppanuussopimuksia kunnallishallintojen, paikallispoliisien, so-
siaaliviranomaisten ja ulkoisten tahojen välille.¹²³ Operationaalisella tasolla yhteistyökumppa-
nit toimivat yhdessä niin sanotuissa operationaalisissa paikalliskokouksissa. Paikalliskokouk-
sia pidettiin kuuden viikon välein, ja ne tarjosivat foorumin tiedonjakoon ja toimeenpanon val-
misteluun.¹²⁴ Paikalliskokousten asialistalla oli asiantuntemuksen ja yleisen tiedon jako sekä
konkreettisten tapausten käsittely. Jokainen paikalliskokouksen osallistuja allekirjoitti salassa-
pitosopimuksen. Jaettu tietoja lähetettiin ainoastaan suojattujen yhteyksien kautta. Tietosuo-
jarajoitusten ja esitutkimusten salassapitosäännösten vuoksi konkreettisia tapauksia ei kuiten-
kaan käsitelty poliisin ja syyttäjän läsnä ollessa. Syyttäjän kanssa tehdyn sopimuksen perus-
teella syyttäjälle voitiin toimittaa luottamuksellinen raportti poliisin kautta, jos hankkeessa tuli
ilmi riittävät perusteet mahdolliselle oikeusprosessille.¹²⁵ Lisäksi Genk-hankkeen aikana pyrit-
tiin solmimaan kaupungin, poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyösopimus, joka sisältäisi mah-
dollisuuden tiedonvaihtoon.

Genk-hankkeen ensimmäisen vaiheen päätavoite oli lisätä tietoa hallinnollisesta lähestymista-
vasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta. Sisäistä tiedonjakoa edistettiin useilla toimilla kai-
killa hallintoviranomaistasoilla. Ensinnäkin kunnan ylä- ja keskitason hallinnolle kerrottiin
yleisesti aiheesta. Tiedon jakaminen on jatkuva prosessi, joten säännöllisiä koulutuksia pidet-
tiin koko hankkeen ajan ja sen jälkeen paikallisilla, kansallisilla ja kansainvälisillä foorumeilla.
Eri rikosilmiöistä pidettiin myös koulutustilaisuuksia kunnan työntekijöille. Esimeriksi kaikille
lupaosastoille ja käytännön toimijoille tarjottiin koulutusta ihmiskaupan tunnistamiseen. Muita
järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjumiseen liittyviä aiheita, joita esiteltiin ope-
rationaalisissa paikalliskokouksissa, olivat harmaa talous sekä uhkapelikomission toiminta.
Koulutusten tueksi perustettiin digitaalinen oppimisolusta, jonne pääsi suojatuilla tunnuksilla.

¹²³ Hankekumppaneita olivat MidLimin poliisi, Limburgin maakunta, Limburgin syyttäjänvirasto, liittovaltion sisäasiainvirasto, Limburgin RIEC, Flaamin kaupunki- ja kuntaliitto, Leuvenin katolinen yliopisto, Alankomaiden turvallisuus- ja oikeusministeriö sekä Tanskan rikostorjuntaneuvosto, Genk 2015, s. 19.

¹²⁴ Paikalliskokouksiin osallistuivat Genkin kaupungin edustajat kuten kapupunginlakimies, rikosten ennaltaehkäisyvaltuutettu, paikallispoliisin edustajat, syyttäjä, alankomaalainen RIEC, sosiaalihuolto, verotusosasto, sosiaalivalvontalaitos sekä seuraavat kaupungin osastot: aluekehitys, tekniset palvelut (sis. asuntopolitiikka), palo-
kunta, talousosasto ja kaupunkilaisosasto. Aiheesta riippuen kokouksiin voitiin kutsua myös muita asiantuntijoita jakamaan tietoa (esim. uhkapelikomissio, laittomien moottoripyöräjäengien osasto jne.) Genk 2015, s. 24 eteen-
päin.

¹²⁵ Genk 2015, s. 28.

Koulutuksessa jaettiin luetteloja eri rikosilmiöiden piirteistä, niiden mahdollisista havaitsemismekanismeista sekä ennaltaehkäisykeinoista. Lisäksi yhteisellä alustalla oli käännohjelmiä ja verkkoviestintävälineitä, joita voitiin käyttää eri kielillä viestintään tutkinnan aikana. Hallinnollisesta lähestymistavasta kerrottiin myös suurelle yleisölle. Genk-hankkeen puitteissa tehdyt toimet koskivat ihmisten yksityiselämää, joten suurelle yleisölle kerrottiin säännöllisesti lehdistötiedottein hankkeen edistymisestä ja konkreettisten toimien tuloksista.

Genk-hankkeen toisena tavoitteena oli edistää hallintoviranomaisten tietoa järjestäytyneestä rikollisuudesta. Kaupungin järjestäytyneen rikollisuuden tilaa ei oltu etukäteen järjestelmällisesti kartoitettu. Hankkeessa päätettiin omaksua käytännöllinen lähestymistapa paremman kokonaiskuvan saamiseksi järjestäytyneestä rikollisuudesta. Päätettiin, että hankkeessa keskitytään ympärivuorokautisiin kauppoihin ja uhkapeliyrityksiin, sillä näiden talussektorien uskottiin eri osastoilta saatujen vinkkien perusteella toimivan rikollisuuden kasvualustana. Alkumenetelmänä seulottiin kokonaisia ostoskatuja, mikä tarjosi kattavan yleiskuvan omistaja- ja väestörakenteesta.¹²⁶ Tiedonjakovaiheessa intranettiin lisättiin raportointilomake ja sähköposti-osoite, johon pystyi ilmoittamaan havaittuja ilmiöitä. Käytännöllinen lähestymistapa ja hallinnolliseen menettelytapaan valikoitujen tapausten satunnaisuus herättivät kritiikkiä Genk-hankkeen arvioinnissa.¹²⁷ Kaupungin järjestäytyneen rikollisuuden tilasta ei ollut selkeää kuvaa, joten net-widening-riski oli erityisen suuri. Tulevaisuudessa suositeltiin käytettäväksi selkeämpiä valintakriteerejä. Toisaalta hankkeen pilottivaiheessa käytetyn hallinnollisen lähestymistavan laajan näkökulman vuoksi saatiin parempi kuva järjestäytyneestä rikollisuudesta kaupungissa.

Alussa Genk-hankkeen tietanalyysi tehtiin manuaalisesti. Hankkeen loppuvaiheessa Genkin kaupungin palvelimille perustettiin oma rajattujen toimijoiden digitaalinen tietokanta, joka tehtiin alankomaalaisten RIEC-tietokantojen mallin mukaan. Tietokannasta ilmoitettiin tietosuojakomissiolle.¹²⁸ Tiedot tallennettiin järjestelmään suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vain siksi aikaa, kun se oli tarpeen. Genk-hankkeessa käytettiin myös paikkatietojärjestelmää, joka sisälsi tietoja esimerkiksi rakennusten omistajista, luvista, rikoksista, historiasta ja asuinpai-

¹²⁶ Ks. Genk 2015, s. 40 eteenpäin.

¹²⁷ Kersten – Roevens 2015, s. 7.

¹²⁸ Genk 2015, s. 27, 43.

kasta. Hallinnollisen lähestymistavan tueksi perustettiin myös varoitusjärjestelmä. Tietyt kiinteistöt merkittiin paikkatietojärjestelmään hallinnollisen lähestymistavan kannalta merkittäviksi. Tieto oli näkyvillä paikkatietojärjestelmää käyttäville kuntatyöntekijöille.¹²⁹

Tiedonanalyysivaiheen jälkeen siirryttiin yleensä kenttätutkimukseen. Genk-hankkeessa oletettiin, että hallinnollisessa lähestymistavassa ei ole yhtä tiettyä työskentelytapaa. Sopiva menetelmä riippuu talussektorista sekä elinkeinotoiminnan lajista. Jokaista tapausta täytyy tämän vuoksi käsitellä eri tavalla. Kentällä toteutettiinkin niin sanottuja joustavia toimia, ja ryhmän kokoonpano sekä valvontakohteet vaihtelivat joustavasti.¹³⁰ Tarkastukset organisoitiin kaupungin hallinto läheisessä yhteistyössä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa. Eri viranomaisten edustajat toteuttivat tarkastuksia toimivaltuuksiensa mukaisesti. Joustavien tarkastusten lisäksi eri osastot suorittivat riippumattomia tarkastuksia toimivaltuuksiensa puitteissa ja jakoivat tietoa jälkepäin.¹³¹

Hankkeen aikana hallinnollisen lähestymistavan prosessit kuten tiedonanalyysi ja joustavat tarkastukset parantuivat. Rutiinien muodostamisesta ja työprosessien standardisoinnista tuli mahdollista. Esimerkiksi prostituutiotapauksissa voitiin keskittää eri osastojen saamat asukasvalitukset kaupungin hallintoon. Hallinnollisen lähestymistavan osasto taulukoi ja keräsi tiedot. Tiedoista kootut taulukot tarjosivat riittävän perustan riskianalyysille. Jälkepäin hallinnollisen lähestymistavan osasto pystyi kaupunginjohtajan välityksellä pyytämään paikallispoliisia tutkimaan konkreettisia tapauksia.

2.5.2 Rajat ylittävä tieto- ja osaamiskeskus Euroregio Maas-Rein -alueella

Van Traan ryhmän perusteella muotoiltu hallinnollinen lähestymistapa otettiin vuonna 2005 käyttöön Alankomaiden Etelä-Limburgin maakunnassa. Tätä ennen vuonna 2003 oli aloitettu tutkimus rajat ylittävän rikollisuuden laadusta ja laajuudesta Euroregio Maas-Rein -alueella sekä yhteistyöstä Belgian, Saksan ja Alankomaiden hallinto-, oikeus-, ja poliisiviranomaisten välillä.¹³² Tutkimuksen seurauksena sopimuksen hallinnollisesta lähestymistavasta järjestäyty-

¹²⁹ Genk 2015, s. 40–41.

¹³⁰ Kersten – Roevens 2015, s. 7.

¹³¹ Genk 2015, s. 29 eteenpäin, 46, 58, 76.

¹³² Fijnaut 2010, s. 58.

neeseen rikollisuuteen Etelä-Limburgissa allekirjoittivat Maastrichtin, Heerlenin, Sittard-Geleenin, Valkenburg aan de Geulin ja Kerkraden kaupunginjohtajat, Limburgin maakunta, syyttäjänvirasto sekä Limburg-Zuidin poliisi. Toisena vuoden 2003 tutkimuksen suosituksena oli tuoda ylijärjestyksen hallinnollisen yhteistyön mahdollisuus paikallisviranomaisten välisten konsultaatioiden asialistalle (ns. MAHHL-konsultaatiot: Maastricht, Aachen, Hasselt, Heerlen, and Liege).¹³³ Koska rajat ylittävää rikollisuutta koskeva yhteistyö on nähty perinteisesti poliisin ja oikeuslaitoksen tehtävänä, Maastrichtissa pidettiin myös konferenssi, jonka tarkoituksena oli aloittaa rajat ylittävä yhteistyö Maas-Rein Euroregio -alueella. Molemmiin puolin rajaa aloitettiin tutkimuksia, esimerkiksi tutkimushanke ”Hallinnollinen järjestäytyneen rikollisuuden torjunta Belgiassa: mahdollisuudet ja rajat”. Oikeudellinen ja empiirinen tutkimus aloitettiin tammikuussa 2006. Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella Belgian julkisen hallinnon mahdollisuuksia torjua järjestäytyneitä rikollisuutta sekä rakentaa hallinnollisen lähestymistavan viitekehys.¹³⁴ Vuonna 2011 alankomaalainen Tilburgin yliopisto ja belgialainen Leuvenin katolinen yliopisto toteuttivat Belgian sisäministeriön tuella ISEC-rahoitteisen Spapensin tutkimuksen.

Vuonna 2013 Benelux-maiden järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva hallinnollisen lähestymistavan työryhmä perustettiin Senningen toimintasuunnitelman 2013–2016 puitteissa. Ryhmästä tehtiin virallinen Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden allekirjoittamalla aiejulistuksella, joka koski järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan hallinnollisia keinoja.¹³⁵ Eri kumppanuusorganisaatioita on myös liittynyt työryhmään, esimerkiksi Euroregio-alueen yhteistyövirasto (BES) ja Europol.

Alussa Benelux-maiden työryhmä keskittyi yleisesti järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaan hallinnolliseen lähestymistapaan. Päämääränä oli jakaa hyviä käytäntöjä, järjestää tapaamisia ja konsultointia alueellisten ja sitä ylempien toimijoiden välillä sekä suunnitella, valmistella ja kehittää yhteisiä aloitteita, joilla valitaan kohteiksi järjestäytyneen rikollisuuden ilmiöitä.¹³⁶ Vuonna 2015 laittomien moottoripyöräjengien tekemien rikosten määrä kasvoi, joten ryhmä päätti keskittyä kyseisen ilmiön torjuntaan. Hieman sen jälkeen, kun Saksan Nordrhein-West-

¹³³ Fijnaut 2010, s. 60–61.

¹³⁴ Fijnaut – Paoli 2004.

¹³⁵ Tackling crime together, s. 7.

¹³⁶ Tackling crime together, s. 7.

falenin osavaltion valtuuskunta liittyi hankkeeseen, ryhmälle annettiin tehtäväksi arvioida lait-
tomien moottoripyöräjengien toimintaa koskevan hallinnollisen lähestymistavan tilaa Eurore-
gio-alueella ja laatia konkreettisia suosituksia rajat ylittävään tiedonvaihtoon. Tämän seurauk-
sena vuonna 2016 julkaistiin raportti yhteisestä rikostorjunnasta. Raportissa luotiin tiivis yleis-
kuvaus yleisistä asenteista ja erilaisista kansallisista linjauksista järjestäytyneitä rikollisuutta
koskevaan hallinnolliseen ja monitahoiseen lähestymistapaan, olemassa olevista seulontaväli-
neistä, yleistä järjestystä koskevista toimeenpanotoimista sekä havaituista ongelmista ja tule-
vista haasteista Belgiassa, Alankomaissa ja Saksassa (Nordrhein-Westfalen). Raportissa kuva-
taan myös kansallista ja rajat ylittävää tiedonvaihtoa Benelux-maiden ja Saksan Nordrhein-
Westfalenin osavaltion välillä. Tuolloin yhteistyömailla oli jo käytössä hallinnollisia keinoja
järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Tietoja ja parhaita käytäntöjä jaettiin poliisiviran-
omaisten välillä NeBeDeAgpol-hankkeen puitteissa,¹³⁷ mutta tietoa ei jaettu hallinnollisiin tar-
koituksiin. Benelux-ryhmä kehottikin Benelux-maita muuttamaan olemassa olevaa sopimusta
poliisiyhteistyöstä ja näin helpottamaan hallinnollisista tiedonvaihtoa. Lisäksi raportissa suo-
siteltiin tiedonvaihdon tehostamista kaupunginjohtajien, hallintoviranomaisten ja lainvalvon-
taviranomaisten välillä Benelux-maissa ja Euroregio Maas-Rein -alueella sekä rikostorjunnan
selkeää vastuunjakoa. Raportissa kehoitettiin myös kehittämään rajat ylittävä estemalli laitto-
mien moottoripyöräjengien tekemille rikoksille. Raportissa suositeltiin käynnistämään pilotti-
hanke, jolla perustettaisiin kansainvälinen tieto- ja osaamiskeskus tukemaan sidosryhmiä hal-
linnollisten keinojen tehokkaassa käytössä.

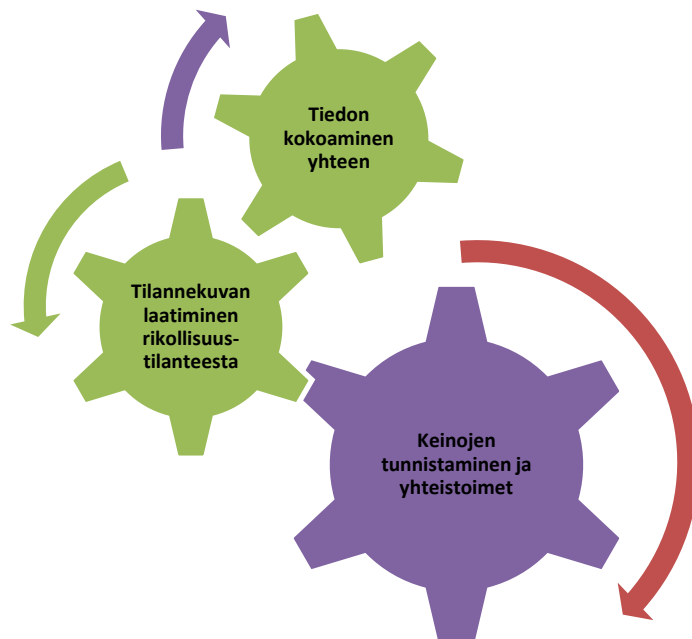
Euroopan unioni on hyväksynyt nämä suositukset vuoden 2016 hallinnollista lähestymistapaa
koskevissa neuvoston päätelmissä ja kehottanut jäsenvaltioita, Euroopan komissiota ja Euro-
polia kehittämään edelleen rajat ylittäviä hankkeita, kuten Benelux-pilottia Euroregio Maas-
Rein -alueella. Euroregio Maas-Rein -alueen kaupunginjohtajat tapasivat marraskuussa 2016

¹³⁷ EPICC (Euroregionales Polizei-Information und Kooperationszentrum) on kolmen maan yhteistyökeskus, jossa ovat mukana Euroregio Maas-Rein -alueen poliisiviranomaiset Saksasta, Belgiasta ja Alankomaista. NeBeDeAgpol on poliisipäällikköiden työryhmä Alankomaiden, Belgian ja Saksan Euroregio Maas-Rein -alueen poliisilaitoksista: Alankomaiden Limburgin osavaltio, Belgian Limburgin ja Liegen osavaltiot, Saksan Aachenin, Heinsbergin, Buernin ja Euskirchenin kunnat. Työryhmä perustettiin vuonna 1976. Työryhmällä ei ole virallista asemaa, ja sen päätökset ja suositukset eivät ole sitovia. Näin ollen sen jäsenten yhteistyöhalukkuus on rajattu. Työryhmällä on seuraava rakenne: Ohjausryhmä, EPICC (kolmen maan yhteistyö- ja tiedonvaihtokeskus), yhteinen keskus poliisitiedonvaihtoon, viisi asiantuntijatyöryhmää (rikostorjunta, operationaalinen toiminta, liikenne ja koulutus sekä tiedotus- ja PR-työryhmä). Ennen EPICC-ryhmän perustamista vuonna 2005 maiden välillä oli useita yhdyshenkilöitä. EPICC-ryhmän tehtävänä on tiedonvaihto ja rajat ylittävien operaatioiden tuki. Tulevaisuudessa EPIC keskittyy enemmän rajat ylittävien rikosten tunnistamiseen, analysointiin ja paljastamiseen kolmessa osallistujamaassa.

Maastrichtissa ja sopivat yhteisistä toimista, joilla lisätään yhteistyötä laittomien moottoripyöräjengien torjunnassa. Yhtenä toimenä perustettiin Beneluxin monitorijakeskus, joka palveli eräänlaisena Euroregio-alueen RIEC-keskuksena. Sen oli määrä aloittaa toimintansa syyskuussa 2017. Euroregio-alueen tieto- ja osaamiskeskuksen tehtävät ovat moninaisia. Operaationaalaisella tasolla se alkaa toimia tiedonvälittäjänä rajat ylittävissä tapauksissa. Lisäksi keskus jakaa osaamista ja parhaita hallinnollisen lähestymistavan ja monitahoisen yhteistyön käytäntöjä. Se myös kehittää ja levittää konkreettisia välineitä kuten rajat ylittäviä estemalleja ja analysoi oikeudellisia tiedonvaihto-ongelmia rajat ylittävissä hallinnollisessa yhteistyössä.¹³⁸

2.6 Hallinnollisen lähestymistavan onnistumisedellytykset

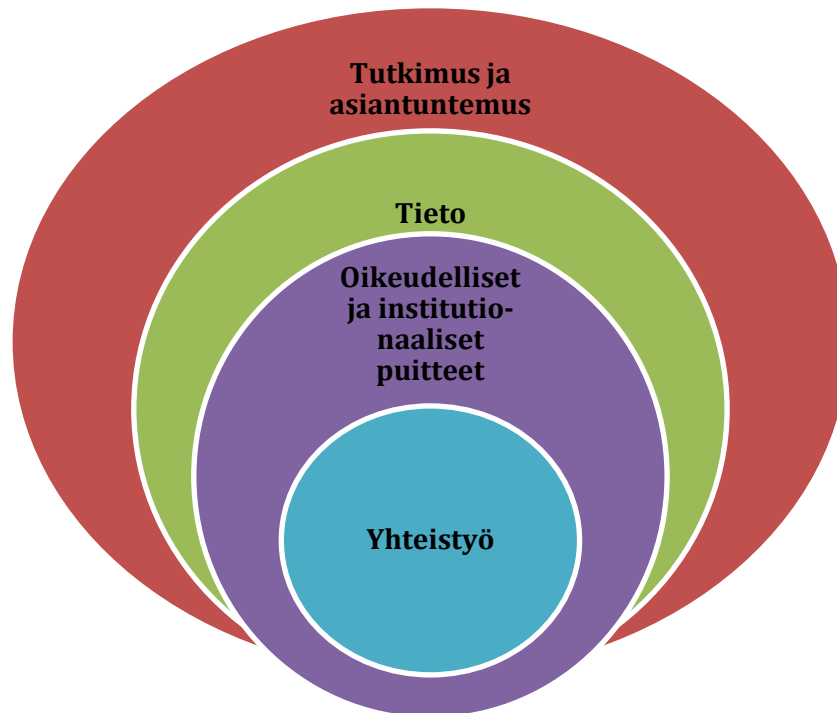
Hallinnollisen lähestymistavan tavoitteena on tuoda eri virastoissa hajallaan oleva tieto yhteen, jotta saadaan yleiskuva tietystä rikollisesta toiminnasta, sekä löytää keinot, joilla toimintaan voidaan puuttua. Lähestymistavan avulla eri viranomaiset voivat toteuttaa yhteistoimia estääkseen rikollisryhmiä ja yksittäisiä rikollisia hyväksikäyttämästä laillista hallintoinfrastruktuuria.



Käytännössä hallinnollisen lähestymistavan tavoitteet ovat toisistaan riippuvaisia ja sidoksissa toisiinsa jokaisessa hallinnollisen lähestymistavan vaiheessa. Tavoitteisiin voidaan päästä ainoastaan aktiivisella eri viranomaisten välisellä yhteistyöllä, jota ei aina ole helppoa toteuttaa. Yhteistyön aloituksen edellytys on, että eri sidosryhmät ymmärtävät hallinnollisten keinojen

¹³⁸ <https://britishchamber.wordpress.com/2016/12/12/benelux-cross-border-cooperation-against-organized-crime/>.

merkityksen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Yhteistyön järjestäminen ja ylläpito edellyttää riittävää asiantuntemusta ja suorituskkyä. Yhteistyön tueksi tarvitaan myös oikeudellisia ja institutionaalisia puitteita. Nämä onnistuneen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tähtäävän hallinnollisen yhteistyön edellytykset voidaan kuvata seuraavan kuvion tapaan.



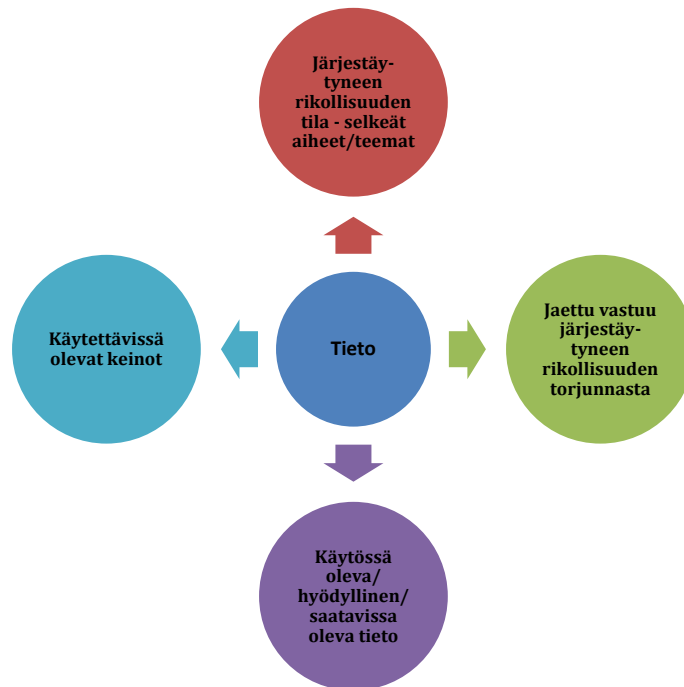
2.6.1 Lähtökohtana tieto

Hallinnollinen lähestymistapa edellyttää *läheistä yhteistyötä* hallintoviranomaisten, lainvalvontaviranomaisten ja muiden kumppanien välillä, jotta löydetään tehokkaimmat yhteiskeinot torjua vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Onnistunut hallinnollinen lähestymistapa täydentää ja toimii yhteistoiminnassa rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa. On tärkeää löytää kumppaneita, jotka ovat valmiita osallistumaan aktiivisesti hallinnolliseen lähestymistapaan. Käytännössä kumppanuuksien perustaminen ja ylläpito on osoittautunut vaikeaksi.¹³⁹ Eri viranomaisilla on eri painopisteet, taktikat, työskentelymenetelmät ja tietovarannot. Alankomaiden valtuuskunnan vuonna 2009 teettämässä kyselyssä Suomi ilmoitti, että hallinnollisen lähestymistavan painopisteet voivat olla ristiriidassa muiden painopisteiden ja toimintatapojen kanssa.¹⁴⁰ Hallinnollisen lähestymistavan ensimmäisenä haasteena onkin määritellä *yhteiset tavoitteet ja painopisteet*. Osallistumisen luonne ja laajuus riippuu vahvasti siitä, miten ongelma

¹³⁹ Ks. Evaluation of the Van Traa Team; ks. myös Kleemans – Huisman 2015, s. 247.

¹⁴⁰ Analysis of Alternative non-penal approaches, 2010.

yhteisesti ymmärretään sekä siitä, kuinka paljon tiedetään käytettävissä olevista eri ratkaisukeinoista.



2.6.2 Rakenteellinen organisoituminen

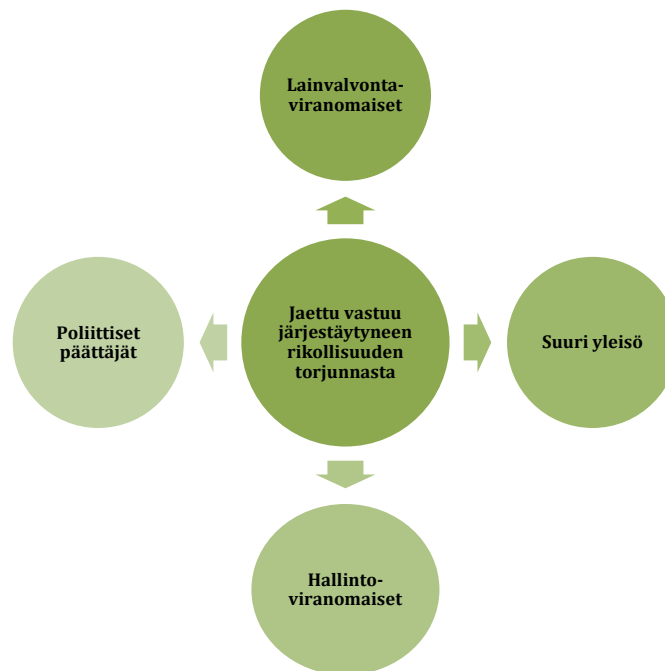
Tiedon jakaminen on usein hallinnollisen lähestymistavan ensimmäinen vaihe. Yhteisen viraston perustaminen eri viranomaisille voi auttaa sidosryhmiä tutustumaan toistensa painopisteisiin, taktiikoihin ja työskentelymenetelmiin. Eri viranomaisilla on useita operationaalisia ja oikeudellisia välineitä, joista kaikkien kumppanien on saatava riittävästi tietoa. Tämä voi edellyttää systemaattisempaa tiedonjakoa. Foorumi, jossa sidosryhmät tapaavat säännöllisesti ja jakavat kokemuksiaan ja ongelmiaan, auttaisi painopisteiden, taktiikan ja työskentelymenetelmien harmonisoinnissa.¹⁴¹ Hallinnollista lähestymistapaa koskevissa nykyisissä suosituksissa keskiössä on koordinaatiokeskus, joka kerää tietoa ja asiantuntemusta kaikilta kumppaneilta ja alueilta, levittää sitä ja tarjoaa rakenteellista tukea.

2.6.3 Tietoisuuden lisääminen on jatkuva prosessi

Yhteistyökumppaneiden ajattelutavan muuttaminen voi olla aikaa vievä prosessi, joka ei pääty alkuvaiheen jälkeen. Se on jatkuva prosessi, jota tulee toteuttaa sekä sidosryhmien kanssa si-

¹⁴¹ Huisman – Nelen 2007, s. 102.

säisesti kaikilla tasoilla että ulkoisesti poliittisten päättäjien ja suuren yleisön parissa. Hallintoviranomaiset eivät usein tunnista vastuutaan rikostorjunnassa, joten heidän täytyy saada tietoa järjestäytyneen rikollisuuden ongelmasta alueellaan ja vastuustaan ilmiöön puuttumisessa. Lainvalvontaviranomaisten taas tulee ymmärtää, että muutkin viranomaiset ovat vastuussa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta mutta tarvitsevat työssään tukea ja opastusta. Lisäksi suuren yleisön ja poliittisten päättäjien huomio tulee kiinnittää hallinnollisen lähestymistavan etuihin. Yhteistyökumppaneiden motivaation ylläpitämisen ja hallinnollisen lähestymistavan yleisen hyväksynnän vuoksi tulee jatkuvasti arvioida käynnissä olevien hankkeiden tai toimien tuloksia sekä levittää niitä kumppaneille ja suurelle yleisölle. Viimeisenä muttei vähäisimpänä lähestymistapaa tulisi levittää maakunnasta ja maasta toiseen siirtymävaikutuksen estämiseksi. Alankomaiden ja Belgian suositukseksi on sisällyttävä hallinnollinen lähestymistapa kansalliseen tai vähintäänkin alueelliseen tai kunnalliseen turvallisuusohjelmaan.



2.6.4 Tutkimus hallinnollisen lähestymistavan pohjana

Rikosten ennaltaehkäisy on hyvin kontekstiriippuvaista, joten tutkimus vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden luonteesta ja laajuudesta tietyllä alueella on keskeistä hallinnollisen lähestymistavan jokaisessa vaiheessa. Asianmukainen uhka-analyysi mahdollistaa ensinnäkin painopisteiden ja kohteiden määrittelyn. Määrittely puolestaan helpottaa yhteisen agendan laatimista ja tulevien tapausten valintaa. Uhka-analyysi voi myös vähentää net-widening-ilmion riskiä. Rikollisuuden tehokas estäminen edellyttää yksityiskohtaista kokonaiskuvaa tietystä

konkreettisesta tapauksesta. Järjestäytynyt rikollisuus kehittyy koko ajan, joten rikostorjuntastrategioita tulee seurata jatkuvasti taktiikkojen ja työskentelytapojen parantamiseksi.

2.6.5 Oikeudelliset rakenteet

Onnistuneessa yhteistyössä keskeinen rooli on myös oikeudellisilla rakenteilla. Ne voivat muodostua sopimuksesta tai yhteistyöpöytäkirjasta, jossa määritellään *selkeästi eri kumppanien roolit ja tehtävät*. Usein eri viranomaiset ja virastot ovat mukana hallinnollisessa lähestymistavassa vapaaehtoisesti. Sopimusten ja pöytäkirjojen avulla saadaan osallistuvilta kumppaneilta suorat sitoumukset. Lisäksi *kaikille yhteistyökumppaneille* tulee määritellä selkeät vastualueet. Yhdellä kumppanilla voi olla *vetovastuu ja toimivaltuus* seurata lähestymistavan täytäntöönpanoa, ratkaista konfliktit ja ongelmat ja tehdä lopulliset päätökset. Johtavalla kumppanilla tulee olla riittävät voimavarat ja asiantuntemus, ja se voi olla esimerkiksi kunnan, poliisin tai muun viranomaisen osasto tai erillinen koordinoitaho. Toisaalta kuten Alankomaiden kokemukset Van Traan ryhmästä ovat osoittaneet, yhden kumppanin vastuu hallinnollisesta lähestymistavasta voi johtaa yhteistyöviranomaisten motivaation laskuun ja johtaa ”*yhteistyöhön ilman sitoutumista*”.¹⁴² Johtavalla kumppanilla tuleekin olla täytäntöönpano- ja määräysvalta muiden kumppanien osallistamiseen.

Lisäksi yhteistyösopimuksessa tulee kuvata periaatteet ja menetelmät, joilla tietoa säilytetään ja vaihdetaan yhteistyöviranomaisten välillä. Tiedonvaihto on keskeistä hallinnollisessa lähestymistavassa. Esitutkimusprosessien salassapidon ja yksityisyydensuojan vuoksi henkilötietojen käsittelyssä haastavinta on mahdollisuus jakaa ja käyttää rikostiedustelutietoa hallinnollisen lähestymistavan tukena. Ihannetapauksessa perustettaisiin hallinnollisen tiedonvaihdon kansalliset lainsäädäntöpuitteet, jotka sisältäisivät selkeät säännökset siitä, mitä tietoa voidaan jakaa ja missä määrin.

2.6.6 Jostain täytyy aloittaa!

Määrittele ja ymmärrä rikollisuuden ilmiöt → *Valitse* selkeät kohteet ja aseta hankkeen tavoitteet → *Kartoita* käytössä olevat hallinnolliset keinot sekä tietolähteet → *Tunnista* kumppanit ja tutustu niihin → *Määrittele* yhteiset painopisteet → *Rakenna* kumppanuudet → *Rakenna*

¹⁴² Ks. – Evaluation of Van Traa Team; Huisman – Nelen 2007, s. 99.

yhteistyölle rakenteet → *Valitse* johtava kumppani, jolla on toimivalta toimeenpanna päätökset
→ *Hanki* sitoumus kaikilta yhteistyökumppaneilta → *Laadi* sopimukset ja yhteistyöpöytäkirjat
→ *Kokoa* tieto yhteen → *Tunnista* rikollisuuden estämiskeinot → *Toteuta* koordinoituja toimia
→ *Aseta* esteet → *Standardisoi* työskentelyprosessit → *Laadi* arvio yhteistyöstä → *Kehitä*
edelleen yhteistyötä → *Pidä* yllä kumppanien motivaatiota ja sitoutumista

2.7 Hallinnollisen lähestymistavan vaihtoehtoja

Hallinnollisen lähestymistavan teoreettiset oletukset ovat samoja kuin muiden vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakeinojen, kuten monialaisen lähestymistavan, monitahoisen lähestymistavan tai yhdenmisen lähestymistavan. Hallinnollisen lähestymistavan kohteena ovat pääasiassa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden mahdollistajat, joten sitä luonnehditaan usein tilannekohtaiseksi lähestymistavaksi.¹⁴³ Tilannekohtainen rikostorjunta on järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuva käytännöllinen lähestymistapa, jossa oletetaan rikosten johtuvan tilannetekijöistä kuten tekijän motivaatiosta, houkuttelevista kohteista tai riittämättömästä valvonnasta, jossa ei ole rikollisuuden ehkäisemiseen suoraan tai epäsuoraan nimettyjä viranomaisia.¹⁴⁴ Päähuomio siirtyy näin ollen rikostoimijoista ja teoista rikosmahdollisuuksiin.

Hallinnollinen lähestymistapa vastaa tilannekohtaista lähestymistapaa siinä mielessä, että sen kohteena eivät ole yksittäiset tekijät vaan tilanteet, jotka luovat rikosmahdollisuuksia.¹⁴⁵ Tällöin myös muut toimijat poliisin ja oikeuslaitoksen lisäksi ovat velvollisia osallistumaan rikostorjuntaan asettamalla esteitä rikollisuudelle. Toisaalta hallinnollisessa lähestymistavassa pyritään aktivoimaan hallintoviranomaisia ja virastoja sekä jakamaan vastuuta lainvalvonnan ja hallintoviranomaisten välillä. Tilannekohtainen lähestymistapa pyrkii ottamaan mukaan kaikki yhteiskunnan sektorit, niin julkiset kuin yksityisetkin.¹⁴⁶ Iso-Britannian kumppanuuslähestymistapaa, erityisesti yhteisöturvallisuusmenetelmiä on pidetty myös esimerkkinä tilannekohtaisesta lähestymistavasta. Tässä osiossa kerromme hallinnollisen lähestymistavan vaihtoehtoja vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumisessa. Osoitamme, että eri lähes-

¹⁴³ Bruns 2015, s. 162; Nelen, 2010, s. 95; Huisman – Nelen 2007, s. 89; Huisman – Koemans 2008, s. 122–123.

¹⁴⁴ Ks. von Lampe 2015; Bruns 2015, s. 163.

¹⁴⁵ Jotkut tutkijat erottavat hallinnollisen ja tilannekohtaisen lähestymistavan. von Lampen mukaan hallinnollinen lähestymistapa kohdistuu ennen kaikkea tunnettuihin rikollisiin ja pyrkii poistamaan niiden osallistumisen lailliseen elinkeinoelämään; von Lampe 2015, s. 389.

¹⁴⁶ von Lampe 2015, s. 389; Huisman – Koemans 2008, s. 122–123; Bruns 2015, s. 167–168.

tymistavoissa käytetään samoja käytäntöjä ja kuvailemme hallinnollisen lähestymistavan elementtejä Iso-Britannian kumppanuuslähestymistavassa ja Ruotsin monitahoisessa yhteistyössä. Iso-Britannian ja Ruotsin lähestymistapojen kuvausten jälkeen analysoimme lyhyesti hallinnollisten keinojen ja hallinnollisen lähestymistavan välistä suhdetta Saksassa.

2.7.1 Hallinnollisen lähestymistavan elementit Iso-Britanniassa

Iso-Britannia on yksi niistä EU-maista, joka tunnistaa kansallisissa rikostorjuntaohjelmis- saan hallinnollisten keinojen merkityksen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Jo 1960-luvulla Englannin ja Walesin (jäljempänä Iso-Britannia) strategioissa painotettiin en- naltaehkäisyä ja monitahoisen lähestymistavan tärkeyttä. Paikallisista kumppanuuksista tuli brittiläisen lähestymistavan ydinelementti, sillä katsottiin, että järjestäytyneen rikollisuuden te- hokas torjunta on mahdollista vain yhdistämällä eri virastojen toimia.¹⁴⁷ 1980-luvulla keskus- telu siirtyi laajempaan yhteisöturvallisuussuunnitteluun, jossa tehostettiin paikallisviranomais- ten ja paikallisyhteisön osallistumista rikosten ja muun yhteiskunnan vastaisen toiminnan vä- hentämiseen.

Vuonna 1991 julkistetussa Ison-Britannian sisäministeriön Morgan-raportissa tunnustettiin eri julkisten ja yksityisten tahojen vastuu rikostorjuntastrategioiden toimeenpanossa ja rikolli- suuden vähentämisessä. Paikallisviranomaiset katsottiin keskeiseksi toimijaksi näissä monita- hoisissa kumppanuuksissa. Raportin julkistamisen jälkeen vuoden 1998 rikollisuus- ja epäjär- jestyslaissa määritettiin paikallisviranomaisten selkeä vastuu laatia ja toimeenpanna rikollisuu- den ja järjestyshäiriöiden ennaltaehkäisystrategia ja toimia läheisessä yhteistyössä muiden vi- ranomaisten kanssa.¹⁴⁸ Kumppanuudella on myös keskeinen rooli vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ennaltaehkäisystrategioissa, mutta päävastuu vakavan ja järjestäytyneen rikolli- suuden torjunnasta on edelleen lainvalvontaviranomaisilla. Perimmäisenä tavoitteena on nos- taa järjestäytyneen rikollisuuden toimijoita vastaan syytteitä. Paikalliset järjestäytyneen rikol- lisuuden torjunnan kumppanit, joihin voi kuulua esimerkiksi paikallisviranomaisia ja virastoja, tarjoavat tukea ja varmistavat, että käytettävissä olevaa tietoa käytetään rikollisen toiminnan torjuntaan ja lopettamiseen. Lisäksi kumppanuuksien tarkoituksena on hyödyntää kaikkia val-

¹⁴⁷ Ks. Spapens et al. 2015, s. 126.

¹⁴⁸ Vuoden 1998 Rikollisuus- ja epäjärjestyslain 5, 6 ja 17 §; ks. myös Spapens et al. 2015, s. 126–127.

tuuksia, ei ainoastaan hallinnollisia keinoja. Hallinnollisen lähestymistavan periaatteiden mukaisesti Ison-Britannian strategioihin kuuluu järjestäytyneen rikollisuuden mahdollistavien tahojen toimintaan puuttuminen. Toisaalta Britannian strategioiden päähuomio poikkeaa hieman Alankomaiden fokukselta. Mahdollisten torjuntakeinojen joukosta erityishuomiota kiinnitetään siviilioikeudellisiin ja verotuksellisiin keinoihin. Tässä osiossa kerromme niistä hallinnollisen lähestymistavan elementeistä, joita sisältyy Isossa-Britanniassa käytössä oleviin järjestäytyneen rikollisuuden strategioihin ja institutionaalisiin puitteisiin.

Kansalliset järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiat

Ison-Britannian lähestymistapa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen on kirjattu useisiin strategioihin vuodesta 2004 lähtien. Vuoden 2004 hallituksen selonteko "One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime" toimi merkkipaaluna vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, sillä sen seurauksena perustettiin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden virasto (SOCA). Strategia pohjautui kolmeen pilariin: vähentää rikollisten tuottokannustimia, tehdä rikollisyrittäjästä tuottamattomia ja lisätä järjestäytyneen rikollisuuden riskejä. Kaksi ensimmäistä pilaria ovat hallinnollisen lähestymistavan mukaisia. Ensimmäisessä pilarissa pyrittiin rajoittamaan järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia tienata rahaa, millä pyrittiin esimerkiksi vähentämään julkisen ja yksityisen sektorin haavoittuvuutta järjestäytyneelle rikollisuudelle. Toisessa pilarissa suositeltiin käyttämään sääntely- ja muita valtuuksia, jotta rikollisesta toiminnasta tulee kannattamatonta.

Vuoden 2004 strategiassa suositeltiin erityisesti verotuksellisia keinoja, maahanmuuttopolitiikan keinoja, koeaikaa, epäilyttävistä toimista ilmoittamista sekä varojen takaisinperintää, jonka mahdollistivat vuoden 2002 rikoshyötylaki sekä vuoden 2003 rahanpesuasetukset.¹⁴⁹ Lisäksi "One Step Ahead" -strategiassa ehdotettiin uusia merkittäviä valtuuksia, kuten lupaehtojen tiukentamista vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimijoille lupien myöntämisen jälkeen.¹⁵⁰ Vaikka strategiassa tunnistettiin käytössä olevia sääntely- ja muita valtuuksia, syyteprosessi säilyi tärkeimpänä keinona torjua järjestäytyneitä rikollisuuksia.¹⁵¹ Kolmantena tavoitteena oli lisätä rikollisten henkilökohtaista riskiä syyttämällä päätekijöitä.¹⁵²

¹⁴⁹ On Step Ahead, s. 6, 12, 35–28.

¹⁵⁰ On Step Ahead, s. 53.

¹⁵¹ On Step Ahead, s. 39.

¹⁵² On Step Ahead, s. 3.

Vuoden 2004 selonteon pohjalta vuonna 2009 julkaistiin strategia ”Extending Our Reach: A Comprehensive Approach to Tackling Serious Organized Crime”, jossa myös kannatettiin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan laajaa lähestymistapaa, joka hyödyntäisi täysimääräisesti ja koordinoitusti. Vuoden 2004 selonteossa asetetut kolme pilaria pysyivät edelleen voimassa. Perimmäisenä tavoitteena oli edelleen syyteprosessi, mutta New Yorkin ja Alankomaiden esimerkkien johdattamana vuoden 2009 strategiassa tunnustettiin tarve luoda järjestäytyneen rikollisuuden vastainen ympäristö.¹⁵³ Strategian mukaan perinteisillä lainvalvontastrategioilla voisi olla suurempi vaikutus, jos muut viranomaiset ja julkinen sektori tarjoaisivat tueksi tietojään, asiantuntemustaan sekä hallinnollisia ja siviilikeinojaan.¹⁵⁴ Hallinnollisen lähestymistavan olettamien mukaisesti strategiassa katsottiin, että järjestäytyneen rikollisuuden on toimia-akseen oltava vuorovaikutuksessa laillisen talousjärjestelmän kanssa. Tämä tarjoaa mahdollisuuksia torjua järjestäytyneitä rikollisuutta, sillä vuorovaikutuksesta jää merkintöjä eri viranomaistietokantoihin. Strategiassa suositeltiin siirtämään huomio tehdyistä rikoksista rikollisten muihin toimiin, tapoihin ja ympäristöihin. Tämän vuoksi lainvalvontaviranomaisten tulisi työskennellä läheisemmin julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden, kuten työ- ja eläkelaitoksen (Department for Work and Pensions, DWP), ajokortti- ja ajoneuvoviraston (Driver and Vehicle Licensing Agency, DVLA) sekä petostenehkäisyviraston (Fraud Prevention Service, CIFAS) kanssa, jotta näiden virastojen tietoja voitaisiin verrata rikosrekisteritietoihin ja saada näin ollen kokonaiskuva järjestäytyneen rikollisuuden ympäristöstä.¹⁵⁵

Strategiassa yksilöitiin myös useita mahdollisuuksia, joilla julkinen sektori voisi käyttää sääteilyvaltaansa järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan erityisesti kohdistamalla toimiaan järjestäytyneen rikollisuuden liiketoimintaan ja lakkauttamalla liiketoimintaa. Mahdollisuuksia olivat muun muassa: ympäristöterveystarkastukset, tilojen sulkemismääräykset¹⁵⁶, lupien peruuttaminen tai epääminen, liikennekomissaarin valtuus peruuttaa (kuljetusyritysten) ajoneuvolupia sekä kilpailuviraston valtuus peruuttaa kuluttajaluottolaitosten toimilupia (laittoman koronkiskonnan estämiseksi).¹⁵⁷ Strategiassa mainittiin Lontoossa sijaitsevan Hanringeyn kaupungin-

¹⁵³ Extending Our Reach 2009 (Chapter 6), s. 15, 45.

¹⁵⁴ Extending Our Reach 2009 (Chapter 6), s. 43.

¹⁵⁵ Extending Our Reach 2009 (Chapter 6), s. 45–46.

¹⁵⁶ Vuonna 2008 muutettiin vuoden 2003 yhteiskunnanvastaisen toiminnan lakia niin, että tuomioistuimet voivat väliaikaisesti sulkea tiloja, jos niiden käyttöön on liitetty yhteiskunnanvastaista toimintaa. Poliisi tai paikallisviranomaiset voivat käyttää kyseisiä toimivaltuuksia. Ks. Extending Our Reach 2009, s. 45.

¹⁵⁷ Extending Our Reach 2009 (Chapter 6), s. 49.

osan valtuusto esimerkkinä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvasta yhteistoiminnallisesta lähestymistavasta, jossa käytettiin paikallista tietoa ongelmallisten alueiden tunnistamiseksi. Yksinkertaisten hallinnollisten määräysten rikkomista esimerkiksi suunnittelussa tai liiketoimintakieltosopimuksissa käytettiin perusteena tutkia tiloja kumppanivirastojen kanssa toimivaltuuksien mukaisesti.¹⁵⁸

Vuoden 2011 strategia ”Local to Global: Reducing the Risk from Organised Crime” toi käyttöön uuden strategisen lähestymistavan järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Strategian pääasiallisena tavoitteena oli yhdistää järjestäytyneen rikollisuuden vastaiset toimet hallinnossa ja näin vähentää järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamia uhkia, haavoittuvuutta sekä rikosmahdollisuuksia. Uusi lähestymistapa keskittyi kolmeen teemaan.¹⁵⁹ Ensimmäisenä teemana oli vähentää järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia, ja siinä korostettiin tarvetta estää yksilöitä osallistumasta järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Toisena teemana kehoitettiin lisäämään järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa lainvalvontaa ja näin tehostamaan rikosoikeudellisia keinoja ja syyteprosesseja. Toisaalta lähestymistavan keskiössä oli yhdennetyn toimintamallin periaate. Malli edellyttää jaettua näkemystä järjestäytyneen rikollisuuden ongelmasta sekä pääkumppaneiden välistä aktiivista yhteistyötä, jolla tunnistetaan järjestäytyneen rikollisuuden toimijat yhteyshenkilöineen ja jolla yhdistetään toimet ja näin maksimoidaan laittomiin toimiin kohdistunut vaikutus. Strategiassa mainittiin monia innovatiivisia torjuntastrategioita. Hallinnollisen lähestymistavan mukaisesti yksi strategian elementeistä oli puuttua järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden kumppanien ja mahdollistajien toimintaan. Tavoitteena oli kehittää erilaisia keinoja, joilla voidaan kohdistaa torjuntatoimia ”harhautusliiketoimiin” perumalla lupia, käyttäen vero- ja tulliviranomaisen (HM Revenue and Customs, HMRC) valtuuksia puuttua maksamattomiin veroihin sekä maksukyvyttömyysviraston valtuuksia.¹⁶⁰ Toisena yhdennetyn lähestymistavan tärkeänä elementtinä toimivat rikosvaroihin kohdistuvat toimet, joilla rikostuottoja pidätettiin vuoden 2002 rikoshyötylain (Proceeds of Crime Act, POCA) nojalla. Erityishuomiota kiinnitettiin siviilioikeudellisiin lähestymistapoihin, joita ovat esimerkiksi tuomioon perustumattomat vakavan rikollisuuden kieltomääräykset, siviilioikeudellinen takaisinperintä, siviilikanteet sekä muut siviilioikeudelliset keinot.¹⁶¹

¹⁵⁸ Extending Our Reach 2009 (Chapter 6), s. 49.

¹⁵⁹ Local to Global, s. 5–6, 14.

¹⁶⁰ Local to Global, s. 20.

¹⁶¹ Local to Global, s. 19–20.

Kolmantena teemana oli yhteisöjen, liiketoiminnan ja valtion turvaaminen estämällä niiden joutumista järjestäytyneen rikollisuuden uhreiksi. Strategiassa suositeltiin muun muassa lisäämään tietoisuutta tietystä rikosuhasta sekä järjestäytyneessä rikollisuudessa käytetyistä menetelmistä. Relevantin tiedon saatavuus taas auttaisi ihmisiä ja yrityksiä suojautumaan. Tiedon laillinen jakaminen eri tahojen välillä voisi myös auttaa laaja-alaisemman rikollisuuskuvan saamisessa ja paikallisten painopisteiden määrittelyssä sekä yhteistyön parantamisessa. Vuoden 2011 strategia suosittelikin vahvistamaan yhteisöjen turvallisuuskumppanuuksia (Community Safety Partnerships, CPS) järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.¹⁶²

Viimeisimmässä vuoden 2013 vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden strategiassa laajennettiin vuoden 2011 strategian teemoja. Uudessa strategiassa otetaan huomioon muutokset järjestäytyneen rikollisuuden tilanteessa, ja strategia koostuu neljästä osa-alueesta (4P). Ensimmäiset kaksi osa-aluetta ovat vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden syyteprosessit ja toiminnan keskeyttäminen (”Pursue”) sekä toimintaan osallistumisen estäminen (”Prevent”), joiden tarkoituksena on vähentää järjestäytyneen rikollisuuden uhkaa. Kaksi jälkimmäistä osa-aluetta ovat vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta turvautuminen (”Protect”) sekä rikollisuuden vaikutuksen heikentäminen (”Prepare”), joiden tavoitteena on vähentää haavoittuvuutta rikollisuudelle.¹⁶³ Strategiassa myös katsotaan, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen vastaaminen edellyttää kokonaishallinnollisia toimia, joissa yhdistyvät poliisin, kansallisen rikosviraston, paikallisviranomaisten, yksityisen sektorin ja paikallisyhteisöjen toimet. Erityisesti paikallisten kumppanuuksien tulisi olla suuressa roolissa 4P-lähestymistavassa. Strategian mukaan poliisilla ja rikoskomissaareilla tulee olla johtava rooli kumppanuuksien perustamisessa. Täysien toimivaltuuksien saamiseksi kumppanuuksissa on syytä olla edustajia poliisista, paikallisviranomaisista, koulutustoimesta, terveys- ja sosiaalitoimesta sekä maahanmuuttovirastosta. Paikallisissa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vataisissa toimissa tarvitaan useisiin virastoihin hajautunutta tietoa, joten strategia suosittelee rakentamaan ja jakamaan paikallisia vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden profiileja. Paikallisviranomaisten, joilla on paljon olennaista tietoa, tulisi olla avainasemassa paikallisten profiilien tuottamisessa.¹⁶⁴ Suo-

¹⁶² Local to Global, s. 30.

¹⁶³ Serious and Organised Crime Strategy, s. 25.

¹⁶⁴ Seuraavat osastot on mainittu relevantteina paikallisten profiilien luomisessa: asunto-osasto (sis. asuinalueiden hallintavirastot); ympäristöterveys- sekä terveys- ja turvallisuusryhmät; kaupankäyntistandardit; lupaosastot (sis. alkoholi, uhkapelit, taksit, tatuointiliikkeet ja muut luvat sekä paikalliset tapahtumat); suunnitteluosastot; vero- ja liike-elämämaksujen perintöosastot; rahoitus-, tilintarkastus-, ja hankintaryhmät; julkisen terveydenalan johtajat;

situksien mukaisesti strategiassa kannustetaan tehokkaampaan tiedonjakoon laitosten ja virastojen välillä, erityisesti alueellisten järjestäytyneen rikollisuuden yksiköiden (Regional Organised Crime Units, ROCU) ja strategisen valtion tietoverkoston kautta (Government Agency Intelligence Network, GAIN). Edeltäjiensä tavoin uudessa strategiassa pyritään luomaan uusia valtuuksia jäädyttää rikollisia varoja ja keinoja puuttua vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tukijoiden toimiin. Lisäksi strategiassa kannustetaan tiiviimpään yhteistyöhön lainvalvonta- ja paikallisviranomaisten välillä, jotta paikallisviranomaisten hankintatoimintaa voidaan suojella järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksilta.

Maaliskuussa 2018 ilmoitettiin, että vuoden 2013 strategiaa aletaan päivittää. Tavoitteena on laajentaa kokonaishallinnollista lähestymistapaa ja tehostaa liike-elämän ja vapaaehtoissektorin kanssa toteutettuja kumppanuuksia. Yhteistyö on keskeistä, ja erityisesti korostettiin julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä.

Institutionaaliset rakenteet

Ison-Britannian vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa lähestymistapaa tukevat kattavat kansalliset, alueelliset ja paikalliset institutionaaliset rakenteet. Vuonna 2003 One Step Ahead -strategialla perustettiin ensimmäinen keskusvirasto torjumaan vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta – vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden virasto (Serious and Organized Crime Agency, SOCA) sekä kaksi muuta virastoa: kuninkaallinen vero- ja tulliviranomainen (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) vuonna 2005 ja Ison-Britannian rajavalvontavirasto (UK Border Agency, UKBA) vuonna 2008.¹⁶⁵ Vuoteen 2006 asti, jolloin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden virasto SOCA aloitti toimintansa, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntavastuu oli hajallaan eri hallinnon osissa.¹⁶⁶ Vuonna 2011 julkaistussa Local to Global -strategiassa todettiin, että SOCA:n korvaajaksi tulee kansallinen rikosvirasto (National Crime Agency, NCA). NCA aloitti toimintansa vuonna 2013. Vuoden 2013 rikollisuus- ja tuomioistuinlain mukaan NCA:n tehtävänä on sekä rikollisuuden vähentäminen että rikostiedustelu.

rekisteröintipalvelut; lasten palvelut – lasten sosiaalipalvelut, perheiden tukiohjelmat, nuorisorikollisuus- ja nuorisopalvelut; aikuisten palvelut kuten aikuisten sosiaalityöntekijät; kirjastot, museot, vapaa-ajan keskuksat ja puistot; yhteisöturvallisuus, jengi- ja nuorisoväkivaltaisuuksien lopettaminen, videovalvonta- ja sidosryhmävastaavat sekä jätehuolto- ja kierrätysosastot.

¹⁶⁵ Ks. *Extending Our Reach* 2009, s. 1; ks. myös Spapens et al. 2015, s. 98–99.

¹⁶⁶ SOCA keskitti kansallisen rikostiedustelupalvelun (National Criminal Intelligence Service, NCIS), kansallisen rikollisuusryhmän (National Crime Squad, NCS) ja kuninkaallisen tulli- ja valmisteveroviraston (Her Majesty's Customs and Excise, HMCE) tutkinta- ja tiedusteluosaston vastuun huumekaupasta ja rikoshyötyjen takavarikoinnista sekä sisäministeriön vastuun järjestäytyneestä siirtolaisrikollisuudesta, *One Step Ahead*, s. 3–4.

NCA on uusi lainvalvontavirasto, joka johtaa omaa toimintaansa ja on samalla kokonaisvaltainen toimija, joka hankkii ja levittää tietoa kumppaneille sekä tukee ja koordinoi kansallisia ja kansainvälisiä toimia vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa.¹⁶⁷ Virasto on suoraan vastuussa sisäministerille, joka myös määrittää rikosviraston strategiset painopisteet. NCA:n strategiset ja operationaaliset tavoitteet heijastavat 4P-lähestymistapaa, joka esiteltiin vuoden 2013 strategiassa. Strategian mukaisesti yksi rikosviraston strategisista päämääristä on toimia läheisessä yhteistyössä hallinnollisten laitosten, paikallishallinnon sekä yksityisen ja vapaaehtoissektorin kautta, rikollisten hyväksikäyttämään haavoittuvuuteen puuttumiseksi. Tämä on linjassa NCA:n painopisteen kanssa, jonka mukaan täytyy jakaa proaktiivisesti tietoa ja innovaatioita järjestäytyneestä rikollisuudesta, torjuntastrategioista, varoista ja kyvyistä paikallisella, alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.¹⁶⁸

Uhkat ja riskit voivat vaihdella alueelta toiselle, joten alueelliset järjestäytyneen rikollisuuden yksiköt (ROCU) perustettiin tukemaan rikostorjuntaa alueellisesti. Alueelliset järjestäytyneen rikollisuuden yksiköt (ROCU) tehostavat kykyä tutkia vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta paikallisesti tarjoamalla foorumin arkaluonteisen tiedon vaihtoon. ROCU-yksiköiden toimintaa tukee muun muassa valtion tietoverkosto (GAIN). GAIN on monitahoryhmä, johon kuuluu edustajia valtion virastoista kuten vero- ja tulliviranomainen HMRC, työ- ja elinkeinolaitos DWP ja sisäministeriö; lainvalvontavirastoista kuten poliisi, kansallinen rikosvirasto NCA, ROCU-yksiköt ja monista muista julkisista virastoista kuten työlupaviranomainen, uhkapelikomissio, ympäristövirasto, hyväntekeväisyyskomissio, kauppastandardilaitos, lääke- ja terveystuotteiden säätelyvirasto, ajokortti- ja ajoneuvolupavirasto, kansallinen laittoman rahanlainaamisen vastainen ryhmä ja elintarvikevirasto. GAIN helpottaa tiedonvaihtoa ja tunnistaa mahdollisuudet puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen yhteistyössä. On kuitenkin huomattava, että ROCU-yksiköt ja GAIN keskittyvät pääasiassa rikosprosessiin.

Paikallistasolla päärooli kumppanuusperusteisissa lähestymistavoissa on rikollisuuden ja järjestyshäiröiden vähentämiskumppanuuksilla (Crime and Disorder Reduction Partnerships, CDPR) Englannissa sekä yhteisöturvallisuuskumppanuudet (Community Safety Partnerships, CSP) Walesissa. On perustettu myös useita paikallisia aloitteita ja kumppanuuksia, joiden tavoitteena on torjua vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Hyviä käytäntöjä eri puolilta maata

¹⁶⁷ Ks. www.nationalcrimeagency.gov.uk, NCA-Annual Plan 2017–2018, s. 4.

¹⁶⁸ NCA-Annual Plan 2017-2018, s. 10.

jaetaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tiedotuslehdessä, jota julkaisee neljännesvuosittain sisäministeriön strateginen järjestäytyneen rikollisuuden keskus (Strategic Centre for Organised Crime, SCOC).

2.7.2 Hallinnollisen lähestymistavan elementit ja monitahoinen yhteistyö Ruotsissa

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta linkittyy Ruotsissa vahvasti talousrikollisuuden torjuntaan. Molemmat ilmiöt politisoituiivat Ruotsissa 1970-luvulla. Ensimmäinen tutkimus taloudellisen ja järjestäytyneen rikollisuuden laajuudesta tehtiin järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa työryhmässä (Arbetsgruppen Mot Organiserad Brottslighet, AMOB) vuonna 1976. Ryhmä nimitettiin Poliisiylihallituksen alaisuuteen, ja se koostui tutkijoista ja asiantuntijoista syyttäjänvirastosta, keskuspankista ja verohallinnosta.¹⁶⁹ Mahdollisuus käyttää hallinnollisia keinoja ja koordinoituja strategioita taloudellisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tunnustettiin varhain. 1980-luvulla talousrikosvirasto suositteli perustamaan lupajärjestelmän useille talussektoreille, erityisesti kuljetus- ja alkoholinmyyntialoille talousrikosten estämiseksi. Näiden suositusten mukaisesti 1990-luvun lopulla oikeusministeriö (Justitiedepartementet)¹⁷⁰ suositteli hallinnollisten keinojen käyttämistä, jotta voitiin estää taloudellisen ja järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen lailliseen elinkeinotoimintaan. Ministeriö katsoi ennaltaehkäisevät keinot tehokkaimmiksi rikosmahdollisuuksien vähentämisessä ja esteiden asettamisessa ja suosittelikin hallinnollista suodatusta, jotta taloudellinen ja järjestäytynyt rikollisuus ei soluttaudu laillisille markkinoille. Oikeusministeriön raportin mukaan keinoja kuten ravintola- ja kuljetusalan lupien seulontaa ja seurantaa, julkista hankintajärjestelmää ja rakennusalan tukijärjestelmää voitaisiin käyttää järjestelmällisesti järjestäytyneen rikollisuuden ennaltaehkäisyyn.¹⁷¹

Talousrikosviraston suosituksista huolimatta uutta lupajärjestelmää ei perustettu, vaan olemassa olevaa lupajärjestelmää muutettiin korostamaan taloudellista ja järjestäytynyttä rikollisuutta. Vaikka Ruotsin poliittiset päättäjät ovat tunnustaneet hallinnollisen lähestymistavan tarpeen, tähän mennessä ei ole laadittu yhtenäistä kansallista strategiaa tai järjestelmällisiä oikeu-

¹⁶⁹ Best Practice Survey, nr. 9, s. 8–9.

¹⁷⁰ Justitiedepartementet, 1997, s. 39–41.

¹⁷¹ Best Practice Survey, nr. 9, s. 8–9; Justitiedepartementet, 1997, s. 39–41.

dellisiä ja institutionaalisia puitteita hallinnollisten keinojen tukemiseksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Olemassa olevat hallinnolliset keinot ja valvontavaltuudet ovat hajallaan virastojen ja kuntien välillä. Spapensin tutkimuksessa Ruotsi sijoitettiin kolmanteen maaryhmään, jossa on vähiten kehittynyt hallinnollinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Toisaalta järjestäytyneen ja talousrikollisuuden torjunnassa ja erityisesti virastojen yhteistyössä ja tiedonvaihdossa Ruotsissa on pitkät perinteet.¹⁷² Ruotsissa on myös useita tahoja, joiden tehtävänä on helpottaa kansallis-, alue- ja paikallistason yhteistyötä. Ruotsi otettiin mukaan tähän raporttiin, koska se on Suomen naapurimaa ja esimerkki EU-maasta, jossa on vakiintunut monitahoinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Lähestymistapaan kuuluu hallinnollisten keinojen käyttö, ja sen taustaolettamat vastaavat monessa suhteessa hallinnollista lähestymistapaa. Tässä osiossa kuvataan lyhyesti hallinnollisten keinojen käyttöä järjestäytyneen ja talousrikollisuuden torjunnassa Ruotsissa, institutionaalisia puitteita, jotka tukevat viranomaisten välistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä eri viranomaisten pyrkimyksiä tehostaa yhteisiä toimia tietyissä rikostyypeissä kuten veropetoksissa ja ihmiskaupassa.

Hallinnolliset keinot järjestäytyneen ja talousrikollisuuden torjunnassa

Kokonaisvaltaisten lainsäädäntöpuutteiden puutteesta huolimatta kunnilla ja eri viranomaisilla on useita hallinnollisia ja valvontamekanismeja käytössään järjestäytyneeseen ja talousrikollisuuden kohdistuvan rikosoikeudellisen reagoinnin tukena. Vuonna 2014 Ruotsin rikosentorjuntaneuvosto (Brottsförebyggande rådet, BRÅ) sisällytti hallinnolliset sanktiot yhdeksi rikosentorjuntastrategiaksi vuoden 2014 raportissaan ”Gå på pengarna”. Sanktioihin sisältyvät verohallinnon takavarikot sekä valtuudet tutkia lakisääteisiä käteis- ja henkilökuntarekisterejä; Kruununvoudin mahdollisuus valvoa liiketoimintakieltoja ja tutkia konkurssipesiä sekä tullin valtuudet arvioida ja kerätä tullimaksuja ja veroja sekä toteuttaa yllä mainittuja takavarikoita.¹⁷³ Näiden viranomaisten lisäksi monet muut toimijat voivat toimittaa poliisille järjestäytyneen ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta tärkeää tietoa. 1990-luvulta lähtien Ruotsissa on ollut voimassa lakisääteinen ilmoittamisvelvollisuus.¹⁷⁴ Kunnat voivat myös lupaviranomaisina evätä tai kumota liiketoimintaluvan. Esimerkiksi Göteborgin lupayksikkö konsultoi

¹⁷² Spapens et al. 2015, s. 422.

¹⁷³ Skatteförfarandelag - luku 46, 5 §, ja Tullag - luku 1, 8 §, ks. Gå på pengarna, 2014, s. 65–66.

¹⁷⁴ Ruotsin sosiaaliturvaviranomaisella on tiedot tukien maksamisesta. Kunnallisilla asuntoyhtiöillä ja kunnallisilla satamayhtiöillä on tietoja epäilyttävästä toiminnasta tiloissaan; ks. myös Spapens et al. 2015, s. 422.

poliisia, muita viranomaisia ja jopa yksityisiä tahoja kuten pankkeja, kun se seuloa alkoholi-, lääke-, ja tupakkamyyntilupien hakijoita. Julkisissa hankinnoissa seulontamenetelmää on Ruotsissa käytetty järjestelmällisesti. Vuonna 2004 alkoi julkisten hankintojen kattava seulonta Nackan kunnassa Tukholmassa, mitä on tuotu esille parhaana käytäntönä ja otettu käyttöön myös monissa muissa Ruotsin kunnissa. Nacka-hankkeessa kunta, Ruotsin talousrikosvirasto, verohallinto, Ruotsin rakennustyöläisten ammattiliitto ja Ruotsin rakennusteollisuus tekivät yhteistyötä. Hakijoiden kattavan seulonnan tarkoituksena hankinnan kilpailutusaikana ja jatko seurannassa urakan myöntämisen jälkeen oli edesauttaa reilua kilpailua rakennusteollisuudessa ja torjua pimeää työtä. Näin ollen se ehkäisi rikollisuuteen kytkeytyneitä rakennusyrityksiä saamasta julkisia urakoita.

Kansalliset ja alueelliset tiedustelukeskukset

Järjestäytyneisiin rikollisryhmiin liittyvien väkivaltaisuuksien kasvu 2000-luvun puolivälissä nostatti Ruotsissa laajan kampanjan järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan. Vuonna 2008 käynnistettiin hallituksen ohjelma järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Analyysin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavien eri viranomaisten tiedonvaihdon helpottamiseksi keskusrikospoliisin alaisuuteen perustettiin kansallinen tiedustelukeskus. Keskus pyrkii kehittämään tehokasta viranomaisten välistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kansallisella tasolla ja näin ollen tukemaan vastikään perustettujen yhteistyöneuvoston ja operatiivisen neuvoston toimintaa. Lisäksi poliisin alaisuuteen on alueellisella tasolla perustettu alueellisten tiedustelukeskusten verkosto. Alussa alueellisia tiedustelukeskuksia oli kolme: Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä. Viime aikoina on perustettu viisi uutta tiedustelukeskusta Uppsalaan, Örebroon, Västerbottenin, Västernorrlandiin ja Östergötlandiin. Tiedustelukeskuksia johtaa ohjausryhmä, jossa kokoontuvat edustajat kaikista yhteistyökumppaneista – poliisista, syyttäjänvirastosta (*Åklagarmyndigheten*), tullista (*Tullverket*), talousrikosvirastosta (*Ekobrottsmyndigheten*), verohallinnon (*Skatteverket*) rikosyksiköistä sekä muista virastoista. Nämä ohjausryhmät päättävät, mihin rikoksiin tai järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaan on syytä puuttua ja minkä viranomaisen tulisi johtaa toimintaa. Yhteistyö avulla voidaan laajentaa huomiota tehdyistä rikoksesta epäillyn koko ympäristöön, kuten liiketoimintaan ja raha-asioihin. Alueelliset tiedustelukeskukset tarjoavat yhteistyökumppaneille tiedonvaihtofoorumin, jolla on suora pääsy eri kumppaneiden tietojärjestelmiin.

Hallituksen toimeksiannot tietyissä rikostyypeissä

Terveen kilpailun suojeleminen vaikuttaa olevan erityisen tärkeää Ruotsissa. Alueellisten tiedustelukeskusten yhteistyön lisäksi viime vuosina monet viranomaiset ovat saaneet hallitukselta tehtävän kehittää ja vahvistaa viranomaisten välistä yhteistyötä eri rikosten torjunnassa. Viranomaisten yhteiset toimet järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan alkoivat vuonna 2009, ja niihin osallistuu 12 viranomaistahoa. Ruotsin talousrikosvirastolla on erityisrooli järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, sillä järjestäytyneen rikollisuuden ja talousrikollisuuden rajat ovat häilyvät ja laillisesti perustettuja yrityksiä käytetään yhä enemmän rikollisiin tarkoituksiin. Ruotsin talousrikosvirasto toimii sekä syyttäjänä että rikostiedustelukeskusena talousrikoksissa. Talousrikosvirasto tarjoaa muille viranomaisille, kunnille, elinkeinoaloille, ammattijärjestöille ja suurelle yleisölle asiantuntemusta rahanpesussa, veronkierrossa, luottopetoksissa, valmisteverorikoksissa, pimeän työn teettämisessä ja muissa talousrikoksissa. Vuonna 2016 virasto tarjosi asiantuntemusta ja resursseja yli 80 prosentissa yllä mainitun operationaalisen neuvoston johtamista interventioista.¹⁷⁵

Toinen esimerkki yhteistyöhankkeista on Ruotsin työympäristöviranomaisen saama hallituksen toimeksianto. Työympäristöviranomaisen on työministeriön virasto, jonka tehtävänä on valvoa työympäristölain noudattamista. Työympäristöviranomaisen on saanut vuosille 2015–2018 hallitukselta toimeksiannon vahvistaa toimia epäreilua kilpailua vastaan sekä tehostaa niiden yritysten valvontaa, jotka rikkovat työympäristölainsäädäntöä ja työterveys- ja turvallisuusmääräyksiä kilpailuedun saavuttamiseksi. Valvonta kohdistuu pääasiassa hotelli- ja ravintola-alan, rakennusalan, kuljetusalan sekä viheralan yrityksiin, jotka tietoisesti ja järjestelmällisesti rikkovat säännöksiä kilpailuetua saadakseen. Valvonnassa työympäristöviranomaisen toimii yhteistyöryhmässä 12 muun viranomaisen edustajan kanssa. Vuodesta 2015 lähtien on perustettu viisi tutkintaryhmää, jonka jäsenet edustavat talousrikosvirastoa, poliisia ja maahanmuuttovirastoa. Yhteistyöviranomaiset tapaavat säännöllisesti joka kolmas viikko vaihtamaan tietoa ja keskustelemaan yhteisistä tutkinnoista. Tärkeä osa tutkintaryhmien toimeksiantoa on lisätä viestintää yhteistyöviranomaisten välillä, määrittellä yhteisiä tavoitteita ja työskentelymenetelmiä, toteuttaa viestintäkampanjoita sekä tiedottaa yhdessä. Yhteistyön puitteissa työsuojelutarkastajia koulutetaan sisäisesti ja kaikkia yhteistyöviranomaisia koulutetaan pimeän työn havaitsemisessa.

¹⁷⁵ Årsredovisning 2016 - Ekobrottsmyndigheten.

2.7.3 Hallinnolliset keinot ilman hallinnollista lähestymistapaa Saksassa

Saksa on mielenkiintoinen tarkastelukohde hallinnollisessa lähestymistavassa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Yhtäältä Saksan lainsäädännössä on useita hallinnollisia keinoja, joita voidaan käyttää vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjuntaan. Näitä ovat muun muassa seulonta- ja seurantamekanismit lupien hakijoiden luotettavuuden tarkistamiseen¹⁷⁶ sekä yleisen järjestyksen ylläpitomekanismit.¹⁷⁷ Lisäksi Saksan yhdistyslaki (Vereinsgesetz) tarjoaa mahdollisuuden kieltää yhdistyksiä hallinnollisella kieltomääräyksellä, jos yhdistyksen tarkoitus on rikoslain tai perustuslain vastainen.¹⁷⁸

Viimeisimpänä muttei vähäisimpänä, järjestyksirikkomuslain (Ordnungswidrigkeitengesetz) ansiosta hallinnollisten lakien rikkomisesta seuraavilla hallinnollisilla sakoilla on pitkät perinteet Saksassa. Toisaalta näitä hallinnollisia keinoja ei ole käytetty järjestelmällisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (ainakaan liittovaltiotasolla). Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on Saksassa perinteisesti ollut poliisin ja tuomioistuinten heiniä, ja torjunta on perustunut pitkälti rikosoikeudellisiin keinoihin, joista säädetään Saksan rikoslaissa (Strafgesetzbuch) ja rikosprosessilaissa (Strafprozessordnung). Saksan poliittiset päättäjät, tutkijat ja virkamiehet eivät ole pääsääntöisesti olleet kiinnostuneita laajentamaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa rikosoikeudellisten keinojen ulkopuolelle.¹⁷⁹ Järjestäytyneen rikollisuuden luonne pääasiassa tuottojen saamiseen suuntautuneena rikollisuuden lajina sekä eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien paine tekivät kuitenkin rahanpesun torjunnasta keskeisen osan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Saksassa. Rahapesun torjunnassa yhdistetään rikosoikeudellista ja taloudellista tutkintaa ja tähdätään erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden

¹⁷⁶ Hakijan luotettavuuden (Zuverlässigkeit) tarkastamiseksi Saksan lupaviranomaiset voivat pyytää tietyn tyyppistä rikoksista tietoa poliisilta, esim. haettaessa lupaa työskennellä riskialttiissa ympäristössä tai lupaa työskennellä aseiden ja räjähteiden parissa. On poliisin harkinnan varassa, antaako se "pehmeää" tietoa hallinnolliselle viranomaiselle. Poliisi voi myös luovuttaa tärkeää tietoa lupaviranomaiselle viran puolesta, jos on syytä epäillä hakijan tai luvanhaltijan luotettavuutta, ks. Spapens et al. 2015, s. 192, 582.

¹⁷⁷ Yleisen järjestyksen ylläpidon vastuu on jaettu Saksassa paikallispoliisille ja paikalliselle sääntelyviranomaiselle (Ordnungsbehörden). Sääntelyviranomaislain (Ordnungsbehördengesetz) mukaan sääntelyviranomaiset voivat joko asettaa määräyksen estääkseen yleisen järjestyksen vaarantumisen yksittäisessä tapauksessa (esim. kieltää laittoman moottoripyöräjengin tunnuksen kerhon liivissä, Kuttentrageverbot) tai kunnallisella järjestyksäänöllä yleisesti. Spapens et al. 2015, s. 192, ks. myös Tackling Crime Together, s. 14.

¹⁷⁸ Kieltomääräys perustuu poliisilta ja tuomioistuimelta saatuu tietoon, ja se annetaan hallinnollisen tutkinnan jälkeen. Toimivaltaisia viranomaisia ovat sisäministerit osavaltiotasolla. Lisäksi voidaan määrätä yhdistyksen varojen konfiskointi ja kieltä pitää esillä yhdistyksen tunnuksia. Yhdistyksen kieltä on käytetty merkittävänä keinona laittoimien moottoripyöräjengien torjunnassa. Ks. Spapens et al. 2015, s. 184 eteenpäin, Tackling Crime Together, s. 15.

¹⁷⁹ Jotkut virkamiehet ovat kuitenkin tunnistaneet hallinnollisen lähestymistavan tärkeyden esim. julkisten hankintojen tapauksissa, ks. COM 12557/04, M. Nötzel, pääsyyttäjä, Münchenin yleinen syyttäjänvirasto (DE).

varoihin.¹⁸⁰ Osavaltioiden (Länder) tasolla ja erityisesti Alankomaiden raja-alueilla paikallisiin rikosten ennaltaehkäisytoimiin on sisällytetty siirtymävaikutuksen vuoksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuva hallinnollinen lähestymistapa, erityisesti moottoripyöräjengeihin liittyvissä rikoksissa (Rockerkriminalität). Tässä osiossa kuvataan ensin Saksan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa yleistä suhtautumista, jossa keskiössä on rahanpesun torjunta, varallisuuden konfiskointi ja verotukselliset toimet. Sen jälkeen osiossa kerrotaan esimerkkejä hallinnollisesta lähestymistavasta kansallisella tasolla.¹⁸¹

Yleinen lähestymistapa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on ollut korkealla Saksan poliittisella agendalla 1980-luvulta lähtien. Keskustelu sopivista strategioista torjua vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta kiihtyi 1990-luvulla ja vaikka 2000-luvulla huomio on siirtynyt terrorismin torjuntaan, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta koetaan edelleen tärkeäksi. Hallituspuolueet ovat myös nimenneet sen koalitionhallitusten yhdeksi painopisteeksi viime vaalikausien aikana.¹⁸² Poliittisen painopisteen asemasta huolimatta järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ei ole ollut kattavaa liittovaltiotason lähestymistapaa. Laajat lainsäädäntömuutokset ovat pikemminkin olleet *ad hoc* -tyyppisiä. Aiemmassa tutkimuksessa puute on liitetty Saksan liittovaltiojärjestelmään, jossa poliisiasiat kuuluvat periaatteessa yksittäisten osavaltioiden toimivaltaan.¹⁸³ Saksan keskusrikospoliisi (Bundeskriminalamt) koordinoi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa liittovaltiotasolla. Samalla *ad hoc* -lainsäädäntömuutokset noudattivat eurooppalaisia velvoitteita ja keskittyivät rahanpesun torjuntaan (Geldwäschekontroll) ja varallisuuden konfiskointiin (Vermögensabschöpfung). Näistä kahdesta strategiasta tuli lopulta Saksan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ydinelementit. Niitä täydennettiin niin sanotulla verotusmenetelyllä.

Rahanpesurikos sisällytettiin Saksan rikoslakiin vuonna 1992 EU:n ensimmäisen rahanpesudirektiivin toimeenpanemiseksi (Direktiivi 91/308/ETY v. 10.6.1991 (ABl. 1991 L 199, 77)).

¹⁸⁰ Niin kutsutusta varallisuussuuntautuneesta kaksoisstrategiasta – “vermögensorientierte Doppelstrategie”, ks. Kilchling 2017, s. 401; Kilchling 2004, s. 721 eteenpäin.

¹⁸¹ Ks. rajat ylittävä tieto- ja osaamiskeskus Euroregio Maas-Rein -alueella

¹⁸² Vuoden 2013 ohjelmassa korostettiin yhteistyötarvetta kaikkien asiaankuuluvien valvonta- ja poliisiviranomaisten välillä, jotta voidaan torjua rahanpesua, veropetoksia, korruptiota ym. sekä tarvetta torjua laittomiin moottoripyöräjengeihin liittyviä rikoksia erityisesti yhdistyslain avulla. Koalitionsvertrag (hallitusohjelma) 2013, s. 45, 103. Vuoden 2018 hallitusohjelmassa keskitytään terrorismin torjuntaan, mutta järjestäytyneen rikollisuuden torjunta mainitaan myös ohimennen yhtenä vaalikauden painopisteenä, ks. Koalitionsvertrag 2018.

¹⁸³ Kilchling 2004, s. 743.

Siitä lähtien säädöstä on järjestelmällisesti laajennettu. Rahanpesukriminalisoinnin lisäksi vuoden 1992 järjestäytyneen rikollisuuden laissa otettiin käyttöön laajennettu menettämisseuraamus ja varallisuuden konfiskointi, jos varallisuus on tosiasiaa tai oletetusti peräisin järjestäytyneestä rikollisuudesta. Rahanpesun kriminalisoinnin tarkoituksena oli puuttua laillisen ja laitoman liike-elämän yhteen kietoutumiseen.¹⁸⁴ Näin ollen päähuomio on siirtynyt järjestäytyneen rikollisuuden ytimestä liitännäisrikollisuuteen. Rahanpesun katsotaan olevan järjestäytyneen rikollisuuden merkki. Laillisen ja laitoman ympäristön yhteen kietoutuminen jättää jälkeensä kirjallisia todisteita, joten epäilyttävät rahansiirrot voivat paljastaa järjestäytyneen rikollisuuden rakenteita ja estää näin ydinrikollisuutta.¹⁸⁵ Samalla laittomien tuottojen pidättäminen voi poistaa rikollisen toiminnan taloudelliset resurssit tai motivaation lähteä mukaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen ylipäätään.¹⁸⁶

Vuonna 1993 rahanpesurikosta täydennettiin kattavalla rahanpesulailla (Geldwäschegesetz, GWG). Laki muun muassa velvoitti pankit ja muut rahamarkkinatoimijat luovuttamaan relevantteja tietoja ja tarjosi näin pohjan jäljittää epäilyttäviä rahansiirtoja ja tutkia rahanpesua. Alkuperäistä rahanpesulakia on muutettu useaan otteeseen sen mukauttamiseksi EU:n muuttuviin rahanpesustandardeihin. Huolimatta siitä, että alkuvaiheessa suhtautuminen rikosoikeudellisten keinojen täydentämiseen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa oli vastahakoista, Al Capone -strategiaksi kutsuttu verotusmenettely lisättiin lopulta lakiin vuonna 1998. Vuoden 1998 rahanpesulakiin tehdyn muutoksen mukaan esitutkinnassa saatu tieto epäilyttävistä rahansiirroista tulee ilmoittaa veroviranomaisille. Vastaavasti veroviranomaisten keräämää taloudellista tietoa voidaan käyttää esitutkinnassa.¹⁸⁷

Varallisuussuuntautuneen strategian tueksi kehitettiin taloudellisen tutkinnan käsite, ja 16 osavaltioon perustettiin erityisiä tutkintaryhmiä.¹⁸⁸ Lisäksi perustettiin keskusrikospoliisin (Bundeskriminalamt) alaisuuteen rahanpesun selvittelykeskus (Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen/Financial Intelligence Unit, FIU), jonka tehtävänä on toimeenpanna rahanpesulaki ja analysoida epäilyttäviä rahansiirtoja koskevia raportteja. On pidettävä mielessä, että uusimmassa vuoden 2017 rahanpesuntorjuntalaissa (BGBl. I 1822), jossa toimeenpantiin EU:n

¹⁸⁴ BT-Drs. 12/989, 26.

¹⁸⁵ BT-Drs. 12/3533, 11.

¹⁸⁶ BT-Drs. 12/989, 27; ks. myös Kilchling 2017, s. 400.

¹⁸⁷ Kilchling 2004, s. 735.

¹⁸⁸ Ks. esim. Pressemitteilung des Bundeskriminalamtes, Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2015, www.bka.de, 14.10.2016.

varainsiirtoasetus (EU) 2015/849,¹⁸⁹ organisoitiin rahanpesututkinnat kokonaan uudelleen. Rahanpesutorjunnan tehostamiseksi rahanpesun selvittelykeskus (FIU) siirrettiin keskustullivirastoon (Generalzolldirektion) valtiovarainministeriön alaisuuteen, ja se sai lisää resursseja.

Rahanpesun torjuntaan keskittymisen myötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta tuli Saksassa proaktiivisempaa ja tulevaisuussuuntautuneempaa. Muutosta rikossuuntautuneesta strategiasta rikoksentehtäjä- ja ympäristösuuntautuneeseen strategiaan on kritisoitu. Käytännössä rahanpesurikoksesta tuli ennemminkin ”olennainen tutkintastrategia” kuin aineellinen rikos. Tämä johtuu erityisesti siitä, että rahanpesututkinnassa sai käyttää salaisia tutkintakeinoja.¹⁹⁰ Rahanpesusta itsestään on harvoin nostettu syytteitä. Lisäksi verotuslähestymistapaa on kritisoitu siitä, että se hälventää rikoslain, finanssivalvontalain ja verolain rajoja. Erityisen kiistanalaista on ollut verotusmenettelyn käyttö rikoslain sijaan. On väitetty, että verotusmenettelyä voidaan periaatteessa käyttää keinona kiertää rikosprosessin korkea näyttökynnys. Jos näyttö ei riitä rikosprosessiin, verotusmenettelyä voidaan käyttää tukahduttamaan järjestäytyntä rikollisuutta. Koska kansalaisten velvollisuutena on antaa kaikki tarvittavat tiedot verotusta varten, verotustietojen käytön rikosprosessissa on epäilty rikkovan *nemo tenetur* -myötävaikuttamattomuusperiaatetta.¹⁹¹

Hallinnollinen lähestymistapa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kansallisella tasolla

Hallinnollista lähestymistapaa järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ei ole tunnustettu Saksan liittovaltiotasolla. Toisaalta kansallisella tasolla hallinnollinen lähestymistapa on sisällytetty eräisiin paikallisiin rikosentorjuntastrategioihin, erityisesti rajaseuduilla. Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa hallinnollista lähestymistapaa on käytetty järjestelmällisesti Maas-Rein-alueen yhteistyössä. Hallinnollinen lähestymistapa sisällytettiin myös Aachenin julistukseen (Aachener Erklärung), joka käsitteli moottoripyöräjengien tekemiä omaisuusrikoksia.¹⁹² Nordrhein-Westfalenin (NRW) sisä- ja paikallishallintoministeriö on julistanut

¹⁸⁹ Vuoden 2017 rahanpesulain tavoitteena oli tehokkaampi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäiseminen, ja sillä säädettiin riskiarviointivelvollisuus ja perustettiin avoimuusrekisteri liittovaltiotasolle. Laki koskee kaikkien oikeushenkilöiden todellisia omistajia ja rekisteröityjä henkilöyhtiöitä. Lisäksi lailla nostettiin sen rikkomisesta seuraavia hallinnollisia sakkoja.

¹⁹⁰ Kilchling 2004, s. 747.

¹⁹¹ Kilchling 2004, s. 736–737.

¹⁹² Tarve torjua laittomia moottoripyöräjengejä yhdistyslain (Vereinsrechts) säädösten nojalla on tunnustettu myös liittovaltion tasolla edellä mainitussa vuoden 2013 hallitusohjelmassa. s. 102

laittomien moottoripyöräjengien torjunnan toiminnan painopisteeksi sekä nollatoleranssin niitä vastaan. NRW:n poliisi on kehittänyt kattavan toimintasuunnitelman, johon kuuluu muun muassa hallinnollinen lähestymistapa ja yhteistyö julkishallinnon kanssa. Vuoden 2016 Tackling Crime Together -raportin mukaan poliisin ja hallintoviranomaisten välillä on yli 700 paikalliskumppanuutta, jotka on perustettu selvittämään tapauskohtaisesti hallinnollisia keinoja, joita voisi käyttää laittomien moottoripyöräjengien torjuntaan.¹⁹³ Lisäksi yksittäistapauksissa järjestetään viranomaisten välisiä konferensseja, joissa arvioidaan yhteistyössä kuhunkin tapaukseen tehokkaimpia keinoja. NRW:n edustajien mukaan yhdistysten kieltäminen ja kerhotunnusten käytön kieltäminen on osoittautunut erityisen tehokkaaksi moottoripyöräjengien kanssa toimimisessa. NRW:n poliisi hyödyntää myös varoituskeskusteluja (Gefährdeansprachen), joilla se varoittaa mahdollisia rikollisia heitä vastaan käytettävissä olevista keinoista.¹⁹⁴ Hallinnollinen lähestymistapa, yhteistyö ja tiedonvaihto lainvalvonnan ja hallintoviranomaisten välillä sisältyi myös Aachenin julistukseen (Aachener Erklärung), joka on Belgian, Alankomaiden ja Saksan viranomaisten antama yhteisjulistus ylikansallisten omaisuusrikosten ja erityisesti laittomien moottoripyöräjengien tekemien murtorikosten torjunnasta (Saksasta mukana olivat liittovaltion oikeusministeriö sekä Nordrhein-Westfalenin, Rhineland-Pfalzin ja Ala-Saksin sisäministeriöt).¹⁹⁵

2.8 Johtopäätökset

Kuten sekä Iso-Britannian että Ruotsin esimerkit ovat osoittaneet, useissa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvissa toimissa on hallinnollisen lähestymistavan elementtejä. Keskittyminen liitännäisrikollisuuteen ydinrikollisuuden sijaan sekä rikoksentekijään itse rikoksen sijaan Saksan liittovaltion tasolla heijastaa myös joiltakin osin hallinnollista lähestymistapaa. Spansin tutkimuksen mukaan jokaisessa analysoidussa EU-maassa on käytettävissä riittävästi hallinnollisia keinoja, joita voitaisiin hyödyntää estettäessä järjestäytyneen rikollisuuden toimijoita soluttautumasta lailliseen elinkeinotoimintaan. Erityisesti Saksan esimerkki osoittaa eron vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien hallinnollisten keinojen ja hallinnollisen lähestymistavan välillä. Jäljelle jää kysymys, käytetäänkö hallinnollisia suodattimia järjestelmällisesti ja koordinoitusti ehkäisemään ja torjumaan vakavaa ja järjes-

¹⁹³ Tackling Crime Together, s. 16.

¹⁹⁴ Tackling Crime Together, s. 17.

¹⁹⁵ „Aachener Erklärung“, 31. Oktober 2016.

täytynyttä rikollisuutta. EU-jäsenmaissa on eroja rikostorjunnan painopisteissä, johtavissa viranomaisissa ja yhteistyöverkoston laajuudessa, mutta kaikissa tunnistetaan ennaltaehkäisevien menetelmien merkitys, koordinoitujen toimien tarve ja tiedonvaihdon rooli. Näin ollen painopisteestä ja lähestymistavan nimestä huolimatta avoin keskustelu eri vastuunalaisten toimijoiden välillä on edellytys tehokkaalle strategialle vakavan, järjestäytyneen ja talousrikollisuuden torjunnassa. Lisäksi kansallisen tason toimintaohjelma sekä yhteisesti johdettu koordinoitintaho voivat auttaa kehittämään yhteisiä painopisteitä ja työskentelymenetelmiä. Toisaalta kattavat lainsäädäntöpuitteet, joissa säädetään yksityiskohtaisesti tiedonvaihtoprosessista yhteistyöviranomaisten välillä, lienevät välttämättömät.

3 Kysely viranomaisille

3.1 Kyselyn tarkoitus, laajuus ja vastausprosentti

Kyselyn lähtökohdista

Kuten luvussa 2 esitellystä aihealueen kansainvälisestä kartoituksesta käy ilmi, hallinnollinen rikosten torjunta nähdään tutkimuskirjallisuudessa keskeisesti sääntelynä (administrative regulation), joka käsittää lupahallinnon, valvonnan ja hallinnolliset sanktiot, sekä eri toimijoiden yhteistyön (working together apart), mikä puolestaan sisältää yhteisen tilannekuvan luomisen, yhteiset operaatiot, ja tiedon jakamisen tai vaihtamisen toimijoiden kesken. Kyselyn rakennetta ja kohdistamista lähdettiin pohtimaan näiden näkemysten pohjalta. Aiemman tutkimuksen perusteella oletimme myös, että hallinnollinen rikosten torjunta on käsitteenä mahdollisesti hyvinkin jäsentymätön ja vieras, joten päätimme, että emme voi lähteä kartoittamaan kokemuksia tai näkemyksiä aiheesta suoraan käsitettä käyttämällä, vaan että se pitää purkaa teoreettisen viitekehyksen (kts. luku 1) tarjoaman mallin mukaisesti konkreettisempiin osa-alueisiin. Kyselyn sisältö suunniteltiin yhteistyössä projektin johdon kanssa luonnollisesti myös siltä pohjalta, että se vastaisi tutkimussuunnitelmassa esitettyihin kysymyksiin.

Ensimmäisenä empiirisenä tutkimustehtävänä lähdimme siis kartoittamaan viranomaisten yleisiä näkemyksiä hallinnollisesta rikosten torjunnasta. Tutkimussuunnitelmaan ja aiemman tutkimuksen tuottamaan tietoon nojaten halusimme selvittää kyselyn avulla ennen kaikkea sitä, millaisia hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja viranomaiset tunnistavat ja käyttävät tällä

hetkellä, millaisia tarpeita heillä hallinnollisen rikosten torjunnan suhteen on, ja mitkä seikat joko estävät tai edistävät hallinnollisen rikosten torjunnan käyttöä Suomessa. Lisäksi halusimme kartoittaa kyselyllä viranomaisten käsityksiä lainsäädännön jo nyt takaamien keinojen toimivuudesta ja muutostarpeista.

Kyselyn vastaanottajaorganisaatiot

Kyselyllä saadaan nimenomaan määrällistä tietoa, jota voidaan suhteuttaa koko vastaajapopulaatioon, ja siten arvioida eri näkökulmien yleisyyttä. Jotta kyselyn tuloksesta olisi tullut mahdollisimman informatiivinen, pohdimme yhdessä tutkimuksen rahoittajan kanssa sitä, ketkä viranomaiset mahdollisesti sopisivat vastaajiksi. Pohdinnat lähtivät liikkeelle selvimmistä ryhmistä (poliisi, rajavartiolaitos, tulli, syyttäjät ja oikeusviranomaiset yleensä), joiden lisäksi karotettiin lupia myöntävät viranomaiset, lupaehtojen täyttymistä ja noudattamista valvovat viranomaiset, rahallisiin tukiin ja niiden myöntämiseen liittyvät viranomaiset, sekä rakentamiseen ja tilojen käyttöön liittyvät viranomaiset. Lisäksi mukaan valittiin erilaisia rekisteritietoja ylläpitäviä viranomaisia, sekä keskeisesti rikostorjuntaan liittyvät ministeriöt. Yhdessä keskustellen tunnistettiin yhteensä 40 eri viranomaistahoa, jotka valittiin kyselyn vastaajiksi. Keskeisenä kriteerinä organisaation valintaan oli sen merkitys hallinnollisen rikosten torjunnan tehtävien kannalta. Kysely lähetettiin seuraaville viranomaistahoille:

Taulukko 1: Kyselyn vastaajaorganisaatiot

Aluehallintoviranomaiset (AVI)
ELY-keskukset
Eläketurvakeskus
Evira
Finanssivalvonta
KELA
Kihlakunnansyyttäjät
Kilpailu- ja kuluttajaviranomainen
Konkurssiasiamies
KRP
Kunnat (HKI, Turku, Tampere, Oulu; Jyväskylä, Vaasa, Lahti, Kuopio)

Liikennevirasto
Maistraatit
Migri
Oikeusministeriö
Oikeusrekisterikeskus
Paikalliset poliisilaitokset
Patentti- ja rekisterihallitus
Poliisihallitus
Rajavartiolaitos
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen ympäristökeskus
SUPO
Tapaturmavakuutuskeskus
Tilastokeskus
Trafi
Tukes
Tulli
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työttömyysvakuutusrahasto
Ulosotto
Valtakunnansyyttäjä
Valtakunnanvouti
Valtiovarainministeriö
Valtori
Valvira
Verohallinto
Viestintävirasto
Väestörekisterikeskus

Vastaajien valikointi organisaation sisällä tehtiin siten, että kunkin organisaation yksiköt olivat edustettuna kokonsa mukaan (esim. Aluehallintovirastoissa eniten vastaajia oli työsuojelun osa-alueelta). Vastajahtahoiksi valikoitiin virastojen henkilöluetteloiden avulla niitä henkilöitä,

jotka työskentelevät esimerkiksi anniskelu- tai ympäristölupien kanssa, tai työsuojelun ja tilaajavastuun parissa, sekä niitä, joiden toimenkuvaan sisältyy rahanpesuun liittyvien ilmoitusten vastaanottaminen. Lisäksi lähestyttiin AVI:n lakimiehiä ja mm. ampuma-aseiden lupiin tai mitalaitteiden tarkistamiseen liittyvien kysymysten parissa työskenteleviä henkilöitä.

Aluehallintovirastot ovat kyselyn suurin yksittäinen vastaajataho, koska sillä on laajasti toimintaa, joka sivuaa lupia, valvontaa ja hallinnollisia sanktioita. ELY-keskuksista vastaajiksi valittiin puolestaan henkilöitä, jotka työskentelevät yritysrahoitukseen, liikenteeseen, maahanmuuttoon tai ympäristösuojeluun liittyvissä tehtävissä. Kunnista vastaajiksi pyydettiin ympäristönsuojelu- rakennusvalvonta- sekä palo- ja pelastusviranomaisia. Ministeriöistä puolestaan valittiin vastaajiksi henkilöitä, joiden joko tiedettiin työskentelevän rikostorjuntayhteistyön parissa, tai joiden tehtäväkuvaus sopi yhdessä rahoittajan kanssa määriteltyyn kontekstiin (sääntely, rahoitus, riskialat, juridiikka). Korostamme, että vastaajat eivät edusta työnantajansa virallista kantaa, eikä tämä ollut valikoinnin peruste, vaan vastaukset kuvaavat kunkin vastaajan henkilökohtaista näkemystä.

Kaikkien vastaajien osoitetietona käytettiin kunkin viranomaisen nettisivuilta löytyviä sähköpostien osoitetietoja, paitsi maistraateissa kyselyä koskevaa kutsua levitettiin yhteyshenkilön kautta (maistraattien henkilökunnan sähköpostiosoitteita ei ollut julkisesti saatavilla). Poliisin ja tullin vastaajien yhteystiedot puolestaan toimitti kyselyn rahoittaja. Eläketurvakeskuksen, Tapaturmavakuutuskeskuksen ja Työttömyysvakuutusrahaston edustajat valittiin mukaan sen perusteella, että he olivat jo ennestään mukana talousrikosten torjuntaan liittyvissä toimielimissä. *Kyselyn vastaajajoukko on siis harkinnanvarainen poiminta niistä tahoista, joiden voidaan perustellusti katsoa liittyvän hallinnolliseen rikostorjuntaan.*

Kutsu vastata kyselyyn lähetettiin valikoitujen henkilöiden henkilökohtaiseen sähköpostiin. Kaksi viikkoa ensimmäisen sähköpostiviestin jälkeen lähetettiin muistutus kyselystä. Yhteensä kysely lähetettiin 473 vastaajalle, minkä lisäksi maistraattien henkilökunta sai laajasti tiedon kyselystä oman sisäisen sähköpostinsa välityksellä. Tarkka lista kyselyn vastaanottajista jäi ainoastaan tutkijan tietoon. Kysely toteutettiin Webropol-työkalulla.

Kyselyn vastausprosentti oli 38 (N=180). Tätä voidaan pitää vain tyydyttävänä, sillä kyselyiden vastausprosentit ovat ylipäänsä olleet laskussa, ja etenkin netin kautta tehtävissä kyselyissä

on usein melko alhainen vastausprosentti.¹⁹⁶ Tutkimuksen tuloksia ei voi yleistää kaikkiin viranomaisiin, eikä edes yhden viranomaistahon koko toimintaan. Kyselyn tarkoituksena olikin saada alustavaa tietoa viranomaisten käsityksistä ja kokemuksista, ja tämä kyselyllä myös saavutettiin. Oheisessa Taulukossa 2 nähdään lähetettyjen kutsujen määrät vastaajatahoittain ja saatujen vastausten määrät.

Taulukko 2: Kyselyn vastaajatahot ja suhteelliset osuudet

Organisaatio	Lähetetty (N)	Vastannut (N)	Vastaus %	Osuus lähetetyistä %	Osuus vastanneista %
AVI (koko Suomi)	150	55	37	32	31
ELY-Keskukset (koko Suomi)	33	11	33	7	6
Eläketurvakeskus	1	1	100	0,2	1
Evira	4	4	100	1	2
Finanssivalvonta	6	0	0	1	0
Kela	9	3	33	2	2
Konkurssiasiamies	5	0	0	1	0
Kuluttaja- ja kilpailuvirasto	1	1	100	0,2	1
Kunnat (HKI, Turku, Tampere, Oulu, Jyväskylä, Vaasa, Lahti, Kuopio)	61	18	30	13	10
Organisaatio	Lähetetty (N)	Vastannut (N)	Vastaus %	Osuus lähetetyistä %	Osuus vastanneista %
Liikennevirasto	6	1	17	1	1
Maistraatit	N/A	14	N/A	N/A	8
Migri	6	2	33	1	1
Oikeusrekisterikeskus	3	0	0	0,6	0
Oikeusministeriö	12	2	17	3	1
Patentti- ja Rekisterihallitus	6	0	0	1	0

¹⁹⁶ Ks. Nurminen – Airio 2014.

Poliisi: (sisältäen KRP, Poliisihallitus, paikallisyksiköt koko Suomi, lupahallinto, PolAMK)	65	33	51	14	18
Rajavartiolaitos	2	0	0	0,4	0
Sisäministeriö	8	0	0	2	0
Sosiaali- ja terveysministeriö	4	0	0	1	0
Suojelupoliisi	2	0	0	0,4	0
Suomen ympäristökeskus	5	2	40	1	1
Syyttäjät	6	2	33	1	1
Tapaturmavakuutuskeskus	1	0	0	0,2	0
Työ- ja elinkeinoministeriö	9	2	22	2	1
Tilastokeskus	3	0	0	1	0
Trafi	5	2	40	1	1
Tukes	6	0	0	1	0
Tulli	5	1	20	1	1
Työttömyysvakuutusrahasto	1	0	0	0,2	0
Ulosotto	6	5	83	1	3
Valtakunnanvouti	3	1	33	1	1
Valtori	9	0	0	2	0
Valvira	7	3	43	1	2
Verohallinto	7	5	71	1	3
Viestintävirasto	3	0	0	1	0
Valtiovarainministeriö	7	2	29	1	1
Väestörekisterikeskus	6	0	0	1	0
Muut	0	3	N/A	0	2
ei tietoa	0	7	N/A	0	4
Yhteensä	473	180	38%	100%	100%

Jos tarkastellaan katoa, huomataan, että muutamien organisaatioiden vastausprosentti on nolla. Suojelupoliisiin, Rajavartiolaitoksen, TVK:n ja TVR:n kato ei vaikuta lopputulokseen merkittävästi, koska näistä organisaatioista oli alunalkaen kutsuttu mukaan vain 1–2 vastaajaa. Li-

säksi poliisin vastaukset todennäköisesti korvaavat tätä tietopohjaa. Sen sijaan Finanssivalvonnan, Tukesin, Viestintäviraston, Väestörekisterikeskuksen ja Konkurssiasiamiehen vastausten kadolla on jonkin verran enemmän vaikutust. Tätä johtuu yhtäältä siitä, että näistä organisaatioista vastaajia pyydettiin mukaan useampia, ja toisaalta siitä, että näiden organisaatioiden mahdollinen tietopohja tai kokemus hallinnollisesta rikostorjunnasta ei ole korvattavissa muiden vastaajien tiedoilla. Finanssivalvonta on esimerkiksi talousrikollisuuden torjunnassa keskeinen viranomais, eikä sen toimialaa vastaavaa toista organisaatiota ollut mukana kyselyssä. Rekisteriviranomaisten kato on myös ongelmallista, sillä vain he voivat valottaa näkemyksiä rekisteritietojen käytön ja luovuttamisen näkökulmasta (myös Oikeusrekisterikeskus ja PRH jättivät vastaamatta).

Kaiken kaikkiaan voi kuitenkin todeta, että vastaajajoukko vastaa suhteellisesti tarkasteluna vastaanottajajoukkoa. 10 vastaajaa jäi tunnistamatta, koska heidän antamansa organisaatiotieto ei pystytty luokittelemaan, tai organisaatiotieto oli jätetty antamatta kokonaan. Näin ollen vastaajajoukossa saattaa olla myös niitä organisaatioita, joiden virallinen vastausprosentti jäi nolnaan.

Suurimmat vastaajatahot ovat AVI, ELY, poliisi, kunnat ja maistraatit. Evira, Trafi, ulosotto, Ympäristökeskus, Valvira ja verohallinto puolestaan vastasivat keskimääräistä ahkerammin. Kaikki vastaukset on analysoitu joko määrällisesti (suhteelliset osuudet) ja/ tai laadullisesti (teemoittelu). Vastauksista ei voi tunnistaa yksittäistä vastaajaa, eikä vastauksia ole ryhmitelty tai ristiintaulukoitu vastaajaryhmittäin. Vastaajilta ei myöskään pyydetty identifiointitietoja taustaorganisaatiota lukuun ottamatta. Ainoastaan ne, jotka ilmoittautuivat vapaaehtoisiksi tutkimusprojektin haastatteluihin, antoivat yhteystietonsa. Näitä tietoja ei yhdistetty vastauksiin. Näin menetellen taataan vastaajien anonyymiys, pois lukien joissakin avovastauksissa pääteltävissä oleva vastaajatahon taustaorganisaatio.

Vastaajien taustatiedot

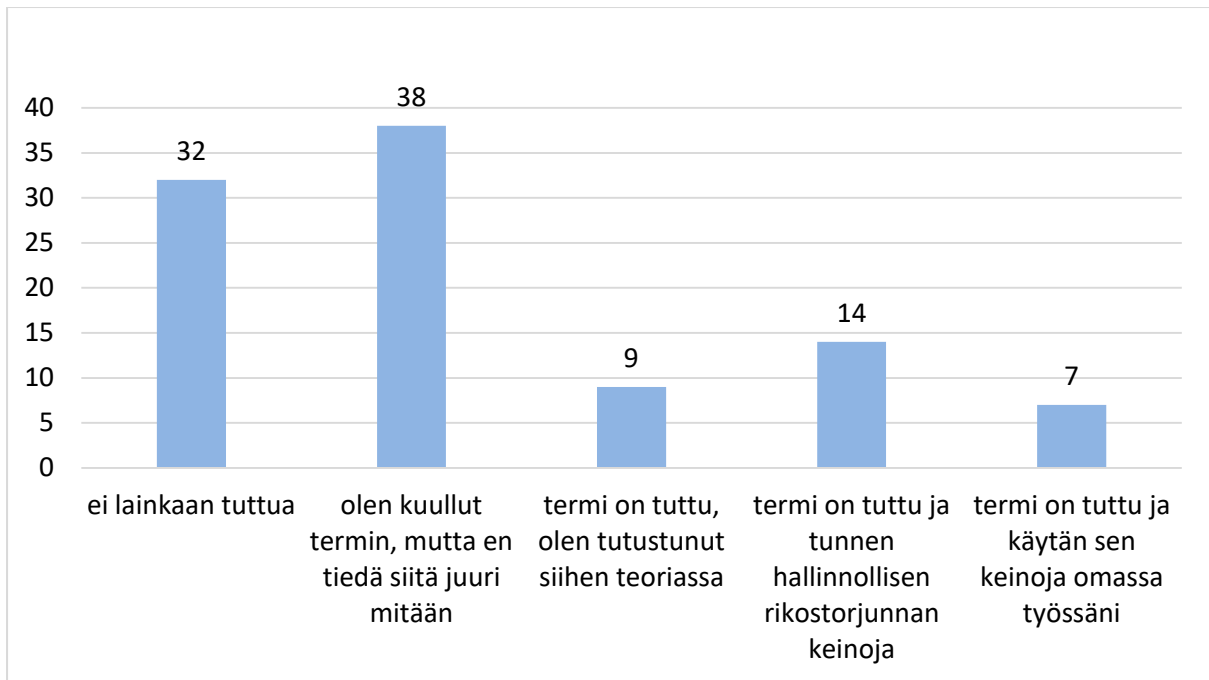
Vastaajat työskentelevät siis 40 eri viranomaistahossa ympäri maan. Suurin osa vastaajista toimii Helsingissä tai pääkaupunkiseudulla (N=58, 32 %), toiseksi suurimman vastaajaryhmän muodostavat Turun seudulla toimivat (N=20, 11 %). Pääkaupunkikeskeisyys selittyy sillä, että osa viranomaisista ja esimerkiksi ministeriöt toimivat vain siellä. Esimerkiksi AVI ja ELY taas toimivat maanlaajuisesti, joten vastaajia oli monilta paikkakunnilta. Kaiken kaikkiaan vastaajia

oli 28 eri paikkakunnalta, eli kyselyn vastaajat edustavat hyvin laajasti eri puolella Suomea toimia viranomaisia. Liitteessä 1 on lueteltu vastaajien sijoittuminen paikkakunnittain. Mukana on 16 yleisimmin mainittua paikkakuntaa. Ne paikkakunnat, joista oli vain yksi vastaus, eivät ole mukana listassa (10 % vastauksista).

Vastaajista miehiä oli 63 prosenttia ja naisia 37 prosenttia. Vastaajat edustivat enimmäkseen organisaationsa esimiesporrasta (24 % vastaajista) tai valvonta- ja tarkastustyötä tekeviä (22 %). Lupahallinnossa työskenteli 13 prosenttia vastaajista ja asiantuntijatehtävissä puolestaan 11 prosenttia. Lakimiehiä tai lainopillista työtä tekeviä oli 10 prosenttia vastaajista, samoin kuin rikostorjunnassa tai -tiedustelussa työskenteleviä. Loput vastaajista olivat ammattiasemaltaan osastosihteereitä, ylitarkastajia, palotarkastajia tai muita. Iältään suurin ryhmä vastaajista muodostui 36–50-vuotiaista (42 %), toiseksi eniten vastaajissa oli 51–60-vuotiaita (36 %). Aivan nuoria, 18–25-vuotiaita, oli vain 1 prosentti vastaajista.

3.2 Tietoisuus hallinnollisesta rikosten torjunnasta

Kysyimme vastaajilta ensimmäiseksi, miten tuttu käsite hallinnollinen rikosten torjunta vastaajille on, miten tuttuja ovat eri hallinnollisen rikosten torjunnan keinot ja mitä niistä vastaajat käyttävät jo nyt omassa työssään. Lisäksi kysyttiin, miten tuttua vastaajille on järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Kuten kuvioista 1 voidaan todeta, suurin osa vastaajista oli korkeintaan vain kuullut termin hallinnollinen rikosten torjunta (70 %). Joka kolmas vastaaja kuitenkin koki termin tutuksi ainakin teorian tasolla tai käytti sen keinoja omassa työssään.



Kuvio 1: Onko termi hallinnollinen rikosten torjunta sinulle tuttu? Vastaajien osuudet (%)

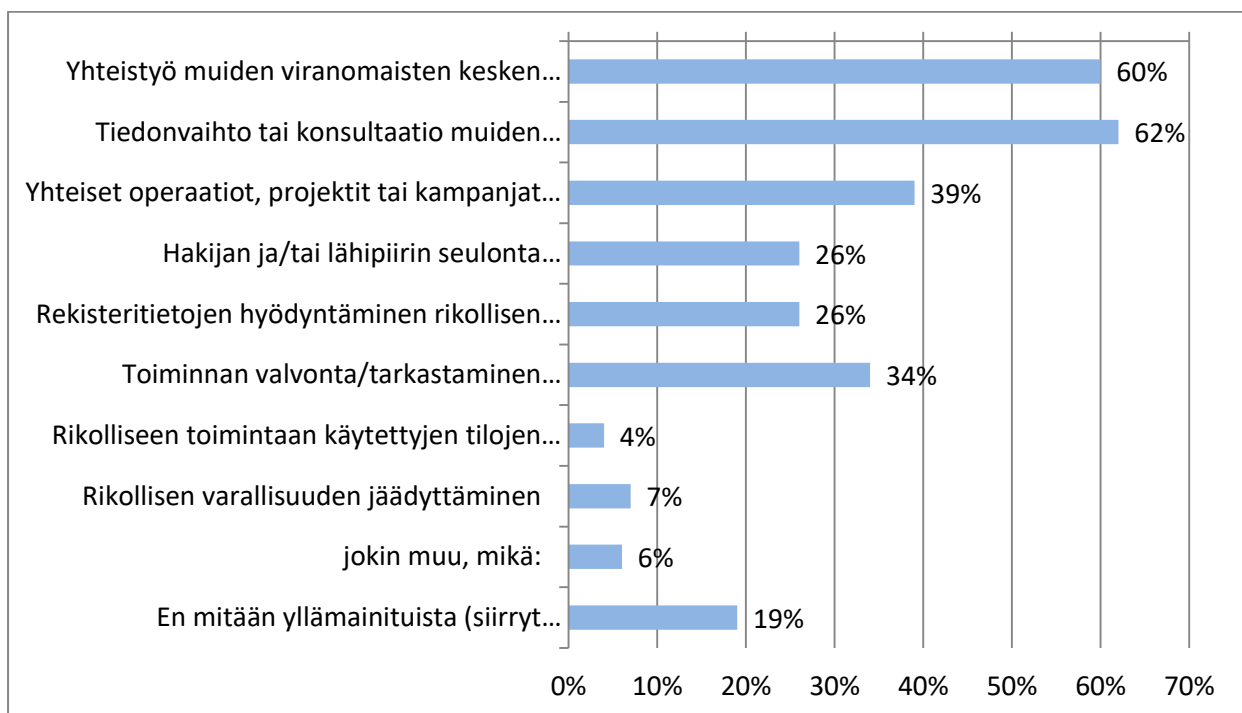
Hallinnollisen rikosten torjunnan keinoista vastaajille esiteltiin seuraavat esimerkit, jotka perustuvat luvussa 2 esiteltyihin, aiemman tutkimuksen tunnistamiin eurooppalaisiin esimerkkeihin hallinnollisesta rikosten torjunnasta:

- a) Yhteistyö muiden viranomaisten kesken (esim. yhteisen tilannekuvan luominen)
- b) Tiedonvaihto tai konsultaatio viranomaisten kanssa rikollisen toiminnan estämiseksi
- c) Yhteiset operaatiot, projektit tai kampanjat muiden viranomaisten kanssa
- d) Hakijan ja/tai lähipiirin seulonta lupahakemuksen, julkisen hankinnan tms. yhteydessä, esimerkiksi rekisteritietoja hyödyntäen
- e) Rekisteritietojen hyödyntäminen rikollisen toiminnan estämiseksi muussa yhteydessä
- f) Toiminnan valvonta/tarkastaminen lupahakemuksen/tarjouksen/julkisen hankinnan tms. hyväksynnän, tai toiminnan aloittamisen jälkeen
- g) Rikolliseen toimintaan käytettyjen tilojen sulkeminen/haltuunotto
- h) Rikollisen varallisuuden jäädyttäminen

Näistä keinoista tutuinta vastaajille oli yleinen yhteistyö viranomaisten kesken (esim. yhteisen tilannekuvan luominen; 77 % vastaajista tunsi keinon). Toiseksi tutuin keino oli tiedonvaihto

tai konsultaatio muiden viranomaisten kesken (69 %), ja kolmanneksi tutuin hallinnollisen rikostorjunnan keino oli yhteiset kampanjat, operaatiot tai projektit (61 %). Vähiten tunnettiin hallinnollisena rikosten torjuntakeinona tilojen haltuunotto tai sulkeminen (vain 14 % vastaajista tunsivat tämän keinon) ja rikollisen varallisuuden jäädyttäminen (23 %). Vastaajat saivat myös kertoa muun kuin listatun keinon, jos sellaisen tunsivat. Muina keinoina mainittiin ulosoton erikoisperintä yhteistyössä poliisin kanssa, elinkeinoelämäyhteistyö, yhteistyö etuusasioissa poliisin kanssa, sekä työsuojeluvalvontaa seuraavat hallinnolliset pakkokeinot (kukin yksi maininta).

Kysyimme keinojen yleisen tunnettuuden lisäksi vastaajan omakohtaista kokemusta näiden keinojen käytöstä hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Kuvio 2 havainnollistaa vastausten jakautumista.



Kuvio 2: Mitä hallinnollisen rikostorjunnan keinoja olet käyttänyt omassa työssäsi?

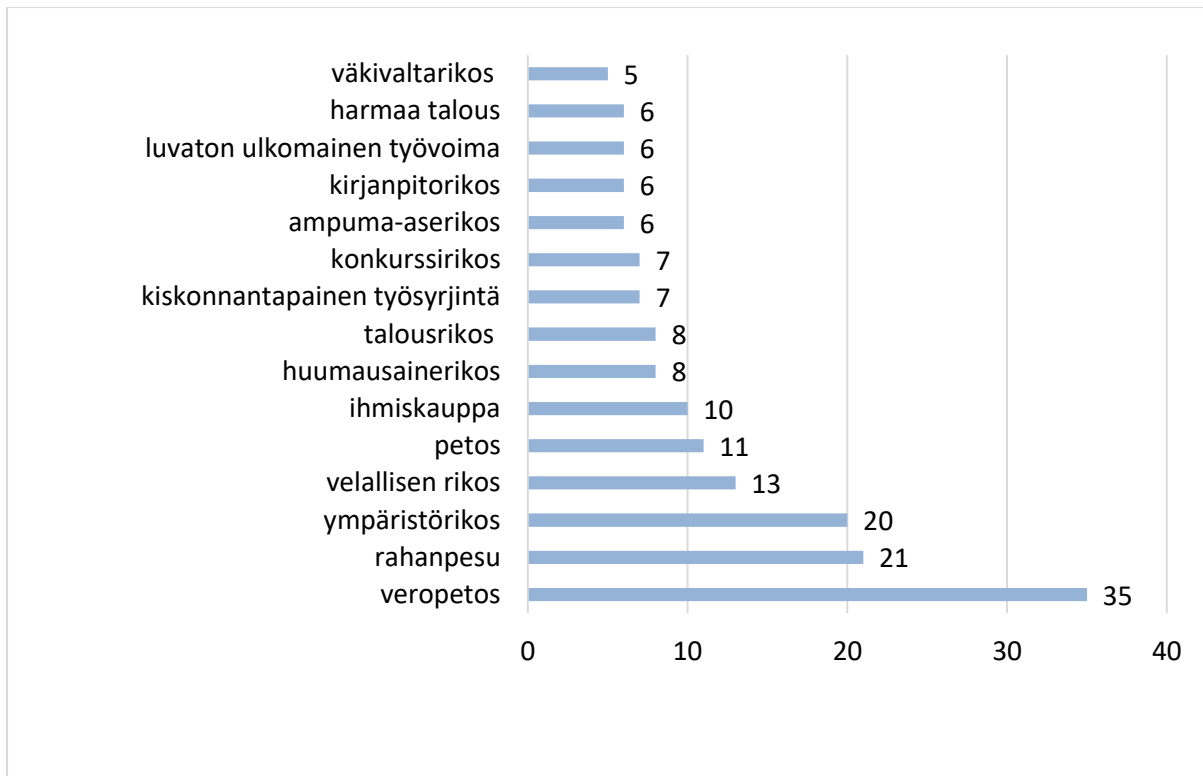
Kuten kuviosta 2 voi havaita, yleinen yhteistyö (esim. yhteisen tilannekuvan kartoittaminen) ja tietojenvaihto ovat käytetyimmät hallinnollisen rikosten torjunnan keinot, minkä lisäksi yhteisissä operaatioissa tai kampanjoissa on ollut mukana 39 prosenttia vastaajista. Valvontaa tai tarkastuksia tekee puolestaan 34 prosenttia vastaajista. Tilojen sulkeminen tai haltuunotto ja

varallisuuden jäädyttäminen ovat vähiten käytettyjä keinoja. Vaikka rekisteritietojen hyödyntäminen ja lupahakemuksen yhteydessä tehtävä hakijoiden ja lähipiirin seulonta olivat molemmat yhtä tuttuja vastaajille (n. 46 % vastaajista tunsi nämä keinot), niitä ei kuitenkaan käytetty lainkaan yhtä usein, sillä vain joka neljäs vastaaja (26 %) ilmoitti tosiasiallisesti käyttävänsä näitä keinoja omassa työssään. Järjestäytyneen rikollisuuden toiminta ja sen torjunta oli tuttua 69 prosenttia vastaajista. Kuitenkin vain 9 prosenttia vastaajista työskentelee nimenomaan JR-torjuntaan liittyvissä tehtävissä.

3.3 Rikokset ja toimialat, joihin hallinnollisia rikosten torjuntatoimia oli kohdennettu

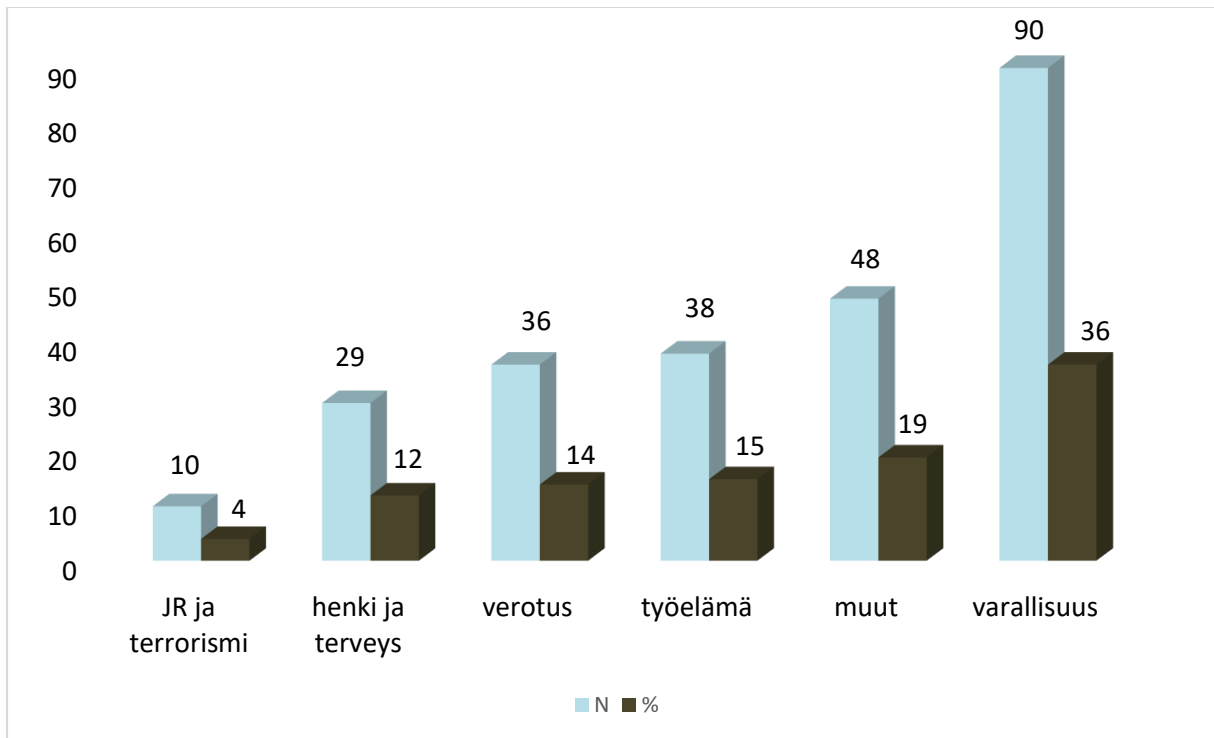
Rikokset

Seuraavaksi kysyimme vastaajilta, minkä tyyppisten rikosten torjunnasta oli kyse, kun he käyttivät mainitsemiaan hallinnollisia rikosten torjuntakeinoja. Kuviosta 3 voidaan todeta, että suurin rikosryhmä ovat veropetokset (35 mainintaa), toiseksi suurimpana ryhmänä rahanpesu (21) ja ympäristörikokset (20), sekä neljänneksi suurimpana ryhmänä velallisen rikokset (13 mainintaa). Kuviossa 4 ei ole mukana yksittäisiä mainintoja saaneita rikoksia, joita olivat mm. laitton maassa oleskelu, tuhopoltto, tilaajavastuulain rikkominen, alkoholin luvaton myynti, eläinsuojelurikos ja väärennös. Kaiken kaikkiaan vastaajat mainitsivat 62 eri rikosta ja mainintojen yhteismäärä oli 251.



Kuvio 3: Minkä tyyppisten rikosten torjunnasta oli kyse? Mainittujen rikosten määrät.

Teimme myös kaikista maininnoista ryhmittelyn, jossa yhdistimme samaan rikostyyppiryhmään kuuluvat rikokset laajemmiksi teemoiksi. Tässä teemoittelussa ovat mukana kaikki maininnat (N=251). Mainintojen absoluuttiset lukumäärät on kuviossa 4 merkitty sinisellä, prosenttiosuudet harmaalla. Varallisuusrikokset muodostavat selkeästi suurimman ryhmän, johon vastaajat ovat käyttäneet hallinnollista rikosten torjuntaa.



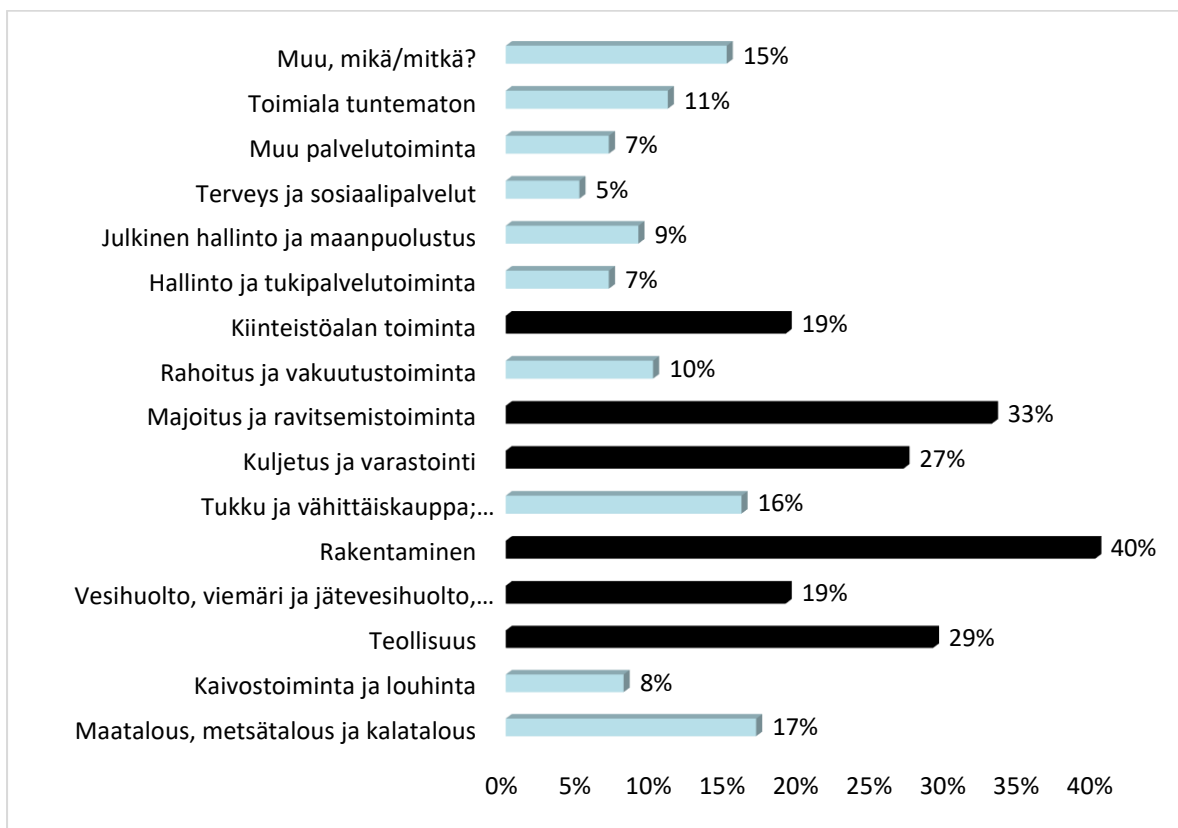
Kuvio 4: Mainittujen rikosten teemoittelu ryhmittäin. Mainintojen määrä, sininen palkki, mainintojen suhteellinen osuus, musta palkki.

Toimialat

Seuraavaksi vastaajilta kysyttiin, millä toimialalla hallinnollisen rikosten torjunnan keinojen kohteet (luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt) toimivat. Kuten kuviosta 5 voi havaita, yleisimmin hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja on käytetty rakentamisen toimialalla (40 % maininnoista). Myös majoitus- ja ravitsemisala (33 %) sekä teollisuuden toimialat nousevat usein manituiksi. Lisäksi kuljetus- ja varastointi (27 %), kiinteistöala (19 %) ja vesi- tai jätehuoltoala (19 %) ovat melko usein mainittujen joukossa. Näistä aloista majoitus- ja ravitsemisala, kiinteistöala, rakentaminen sekä kuljetussektori on mainittu riskialoiksi myös kansainvälisessä tutkimuksessa.¹⁹⁷ Sen sijaan tämän kyselyn perusteella rahoitus- ja vakuutusala ei nouse kovin suureen rooliin, vaikka kansainvälisen tutkimuksen mukaan se on yksi hallinnollisen rikosten torjunnan keskeisistä aloista. Tämä saattaa johtua kuitenkin siitä, että tässä kyselyssä vastaajissa ei ollut juuri finanssisektorin valvontaa edustavia.

¹⁹⁷ Ks. luku 2.

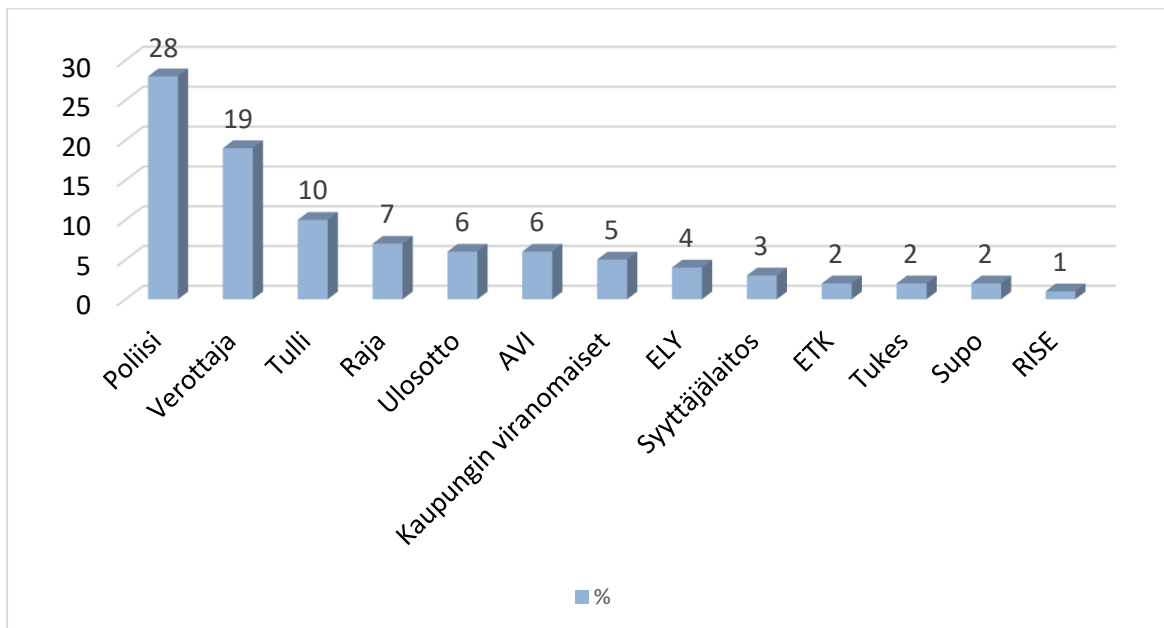
15 prosenttia maininnoista oli luokiteltu kohtaan muu toimiala. Tähän ryhmään luokittuivat vastukset, joissa selkeää toimialaa ei ollut pystytty identifioimaan (N=6), kohde oli luonnollinen henkilö (N=3), tai kyseessä oli elintarvikeala (N=3). Jälkimmäisestä ei pystynyt päättämään, liittyikö se elintarvikeollisuuteen vai -kauppaan, mutta vastusten pienen määrän vuoksi se ei ole merkittävää. Merkittävämpää on se, että elintarvikkeisiin liittyy rikollisuutta, jota pyritään estämään hallinnollisin toimin. Tuntemattomaksi toimialaksi määrittyi 11 prosenttia maininnoista.



Kuvio 5: Mitä toimialaa hallinnollisen rikosten torjunnan kohteet (henkilö tai oikeushenkilö) edustivat?

3.4 Yhteistyö viranomaisten kesken

Seuraavaksi kysely keskittyi eri toimijoiden yhteistyöhön (working together apart) ja sen onnistumiseen sekä haasteisiin. Ylipäänsä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa hallinnollisen rikostorjunnan saralla kertoi tekevänsä 75 prosenttia vastaajista. Eniten yhteistyötä tehdään poliisin kanssa (28 % vastaajista mainitsi poliisin), toiseksi eniten verohallinnon kanssa (19 %). Oheinen kuvio 6 kertoo useimmin mainitut yhteistyötahot ja niiden saamat osuudet maininnoista (jokainen vastaaja sai mainita useita yhteistyötahoja). Poliisin ja verohallinnon ohella myös Tulli ja Rajavartiolaitos sekä ulosotto ja aluehallintovirastot ovat usein yhteistyökumppaneina hallinnollisessa rikostorjunnassa. Myös kaupunkien viranomaiset mielletään yhteistyökumppaneiksi rikostorjunnassa. Rikosseuraamusviraston (Rise) ohella muita yhden prosentin osuuden maininnoista saaneita yhteistyötahoja olivat Työ- ja elinkeinoministeriö TEM, puolustusvoimat, Finanssivalvonta, Sisäministeriö, Valvira ja terveystieteelliset viranomaiset (eivät ole mukana kuviossa).



Kuvio 6: Jos vastasit tehneesi yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa rikosten torjumiseksi hallinnollisin keinoin, mainitse viranomaiset joiden kanssa olet tehnyt yhteistyötä. (Osuus maininnoista, %).

Kysyimme myös sitä, kuka oli ollut aloitteellinen yhteistyön aikaansaamiseksi. 63 prosenttia vastaajista ilmoitti olleensa itse aloitteellinen yhteistyön aikaansaamiseksi, kun taas muutama

vastaaaja totesi että aloitteellisuutta oli ollut puolin ja toisin. Eniten mainintoja aloitteellisuudesta sai AVI (20 % maininnoista), sen jälkeen poliisi (15 %) ja kaupungit (8 %). Suhteellisesti tarkastellen (kun tarkastellaan mainintoja sekä omasta että muiden aloitteellisuudesta) aloitteellisin hallinnollisen rikostorjunnan yhteistyössä on poliisi, sen jälkeen kaupungit, verohallinto ja AVI.

Yhteistyön onnistuminen

Yhteistyön onnistumisesta saimme 93 vastusta, joista yhteensä 78:ssa mainittiin useampia yhteistyön onnistumisen vaikuttavia tekijöitä (lopuissa vain todettiin yhteistyön onnistuneen yleensä hyvin). Kysymys oli ns. avokysymys, eli vastaaja sai kirjoittaa tähän mitä itse halusi. *Kaikkein yleisimmin mainittu yhteistyötä edistävä tekijä on kontaktin tai yhteistyökumppanin tuttuus, vakiintuneisuus ja jatkuvuus* (38 % vastaajista mainitsi tämän edistävän yhteistyötä). Tällä tarkoitettiin myös henkilökemiaan, henkilökohtaisiin suhteisiin ja nimenomaan tuttuun henkilöön kiinnittyvää yhteistyötä, joka koettiin helpoksi ja luotettavaksi. Myös se, että tiedettiin keneen voi olla yhteydessä, koettiin tärkeäksi. Kysymykseen ”*Kerro vielä lyhyesti yhteistyön onnistumisesta: mitkä tekijät edesauttoivat yhteistyötä, mitkä vaikeuttivat?*”, yhteistyökumppanin tuntemista ja sen tärkeyttä yhteistyön onnistumisessa kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

”Tuttu yhteyshenkilö, helppo tavoitettavuus, matala yhteydenpitokynnys.”

”Yhteistyötä edesauttavat sujuvat menettelyt, hyvät henkilösuhteet, tehokas tietojenvaihto ja yhteistyöhön erikoistunut henkilöstö.”

”Oikeiden ihmisten löytäminen eri organisaatioista on ollut avainasia yhteistyön onnistumisen kannalta.”

Toiseksi useimmiten yhteistyötä edesauttavana tekijänä kyselyn vastaajat näkivät sen, *että tietoa jaetaan tai vaihdetaan avoimesti ja tasapuolisesti* (24 % vastaajista). Tätä tekijää kuvattiin mm. seuraavasti:

”Yhteistyössä pitää tuntea sekä oman että kumppanin hallinnonalan lain asettamat velvoitteet mm. salassapidolle. Asenne ja luottamus kun ovat kohdallaan, niin voidaan puhua avoimesti ja pitää yhteistyö tavoitteellisena, eikä asian ympärillä puuhasteluna.”

”Yhteistyötä auttoi reaaliaikainen tiedonvaihto”.

Kolmanneksi useimmiten yhteistyötä edesauttavana tekijänä mainittiin se, *että eri toimijoilla on yhteinen ymmärrys tai näkemys toiminnan tavoitteesta* (18 % vastaajista). Myös selkeiden toimivaltuuksien ja ennalta sovittujen toimintatapojen nähtiin edistävän yhteistyön onnistumista (12 %). Näitä tekijöitä kuvattiin mm. seuraavasti:

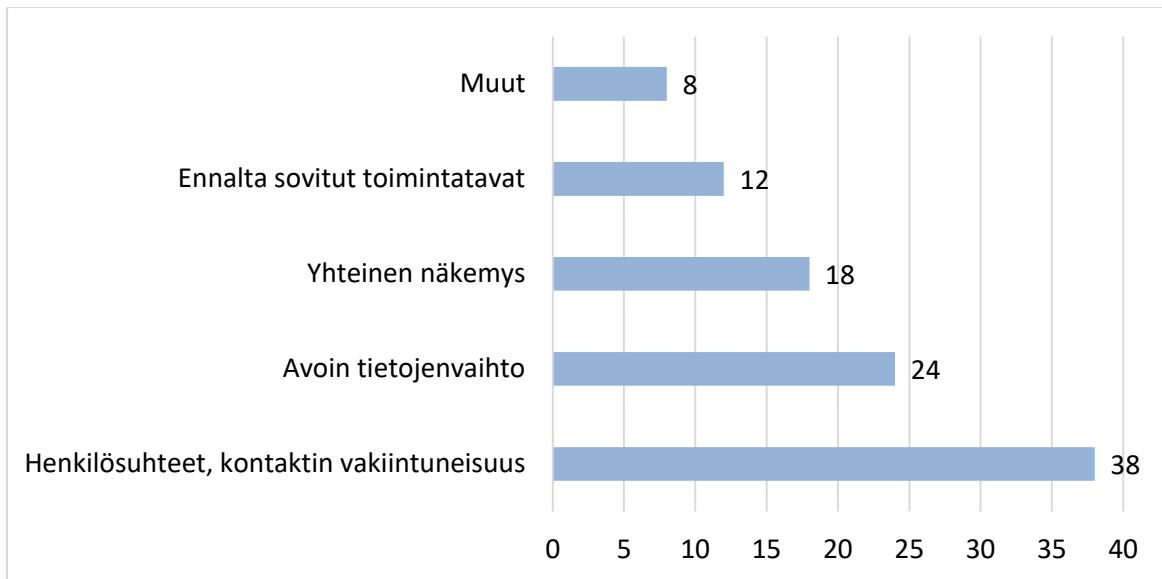
”Edesauttoi: yhteinen näkemys yhteistoiminnan tärkeydestä, yhteinen päämäärä, ymmärrys toisen viranomaisen tehtävistä.”

”Yhteistyötä edisti yhteinen näkymä käytännön toimintakentästä, jossa kullakin viranomaisella on oma tehtävänsä ja nämä tehtävät voidaan sovittaa yhteen saman tavoitteen saavuttamiseksi.”

”Yhteistyötä helpottavat aloituspalaverit ja työnjaosta sopiminen ennakkoon. Alkuun oli tiettyä tietojen panttaamista ja omaan pussiin pelaamista. Asiat on kuitenkin sittemmin selvitetty.”

”Yhteistyötä auttaa selkeä toimivaltajako ja ymmärrys kunkin viranomaisen tehtävistä/toimivallasta.”

Edellä muodostettujen selkeiden teemojen lisäksi yhteistyön onnistuminen liitettiin muutamissa vastuksissa myös esimerkiksi eri tahojen asiantuntemukseen. Yhteistyötä siis edesauttoi se, että toimijoilla oli aiempaa tietoa ja osaamista hallinnollisessa rikostorjunnassa. Lisäksi vastaajat kuvasivat yksittäisiä, omaan organisaatioonsa liittyviä, yhteistyötä edesauttavia tekijöitä, kuten neuvova keskusviranomaisen, nopea reagointi toisen viranomaisen taholta, tai eri viranomaisten sijaitseminen fyysisesti lähellä toisiaan.



Kuvio 7: Mitkä tekijät edesauttoivat yhteistyötä? Prosenttiosuudet vastauksista, jotka kuvasivat yhteistyön onnistumisen edellytyksiä.

Yhteistyön haasteet

Samalla kysymyksellä kuin edellä (Kerro vielä lyhyesti yhteistyön onnistumisesta: Mitkä tekijät edesauttoivat yhteistyötä, mitkä vaikeuttivat?), kartoitettiin myös yhteistyön esteitä, eli vastaajat saivat vapaasti kirjoittaa näkemyksiään siitä, mitkä tekijät heidän mielestään vaikeuttavat hallinnollisen rikosten torjunnan viranomaisyhteistyötä. 49 vastaajaa mainitsi ainakin yhden kokemansa esteen. *Kaikkein yleisimmäksi esteeksi viranomaisyhteistyölle rikosten ennalta estämisessä vastaajat näkivät tietosuojan, tietojen luovuttamiseen tai salassapitoon liittyvät esteet ja epäselvyydet.* Tästä ongelmasta mainitsi 15 vastaajaa (31 % vastaajista). Asia konkreti-soitiin esimerkiksi seuraavasti:

”Lainsäädäntö tuntuu välillä haittaavan tiedonsaantia ja vaihtoa.”

”Tietosuojasäännökset hankaloittavat ja osin estävät yhteistyötä.”

”Yhteistyötä vaikeutti: Tiedonkulun puute, epäselvyydet tiedonsaanti ja -luovutus säädöksistä.”

”Salassapitosäännösten lisäksi hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta kiinni pitäminen ja mustasukkaisuus omasta reviiristä ja omista tiedoista esteinä.”

Lähes yhtä usein esteeksi yhteistyölle nähtiin *eri viranomaisten erilaiset intressit tai painopistealueet, sekä toisaalta erot ja epäselvyydet viranomaisten toimivaltarojoissa* (30 % vastaajista). Vastaajat kokivat, että eri viranomaisten tavoitteiden ja näkemysten yhteensovittaminen ei ole aina helppoa tai edes toimivaa, ja asenteissakin olisi korjaamisen varaa. Toisen viranomaisen työtä ja päätöksentekoprosesseja ei välttämättä ymmärretä, ja tämä johtaa törmäyksiin ja yhteistyön hitauteen. Yhteistyöhön kaivattiinkin parempaa koordinaatiota ja selkeää työnjakoa. Tätä näkemystä vahvistikin jo onnistumisissa esiin tuotu tekijä: Selkeiden toimivaltuuksien ja ennalta sovittujen toimintatapojen nähtiin edistävän yhteistyötä.

Yhteistyön esteenä asia kuvattiin esimerkiksi näin:

”Vaikeuttivat: Puutteellisesta ymmärryksestä aiheutuneet asenteet. Oman tekemisen kohde ei ollut yhteistyökumppanin painopiste.”

”Yhteistyötä vaikeuttavat viranomaisten eri prioriteetit.”

”Haasteena on mm. ympäristöviranomaisen ja poliisin näkökulmaero: Ympäristöviranomaisen tavoitteena on saada tilanne lailliseksi ja ympäristön kannalta kuntoon, poliisilla myös rikosoikeudellinen rangaistavuus.”

”Aina on eri tahoilla omia, vahvoja näkemyksiä ja tavoitteita, joiden yhteensovittamisessa yhteisessä toiminnassa tarvitaan toimia.”

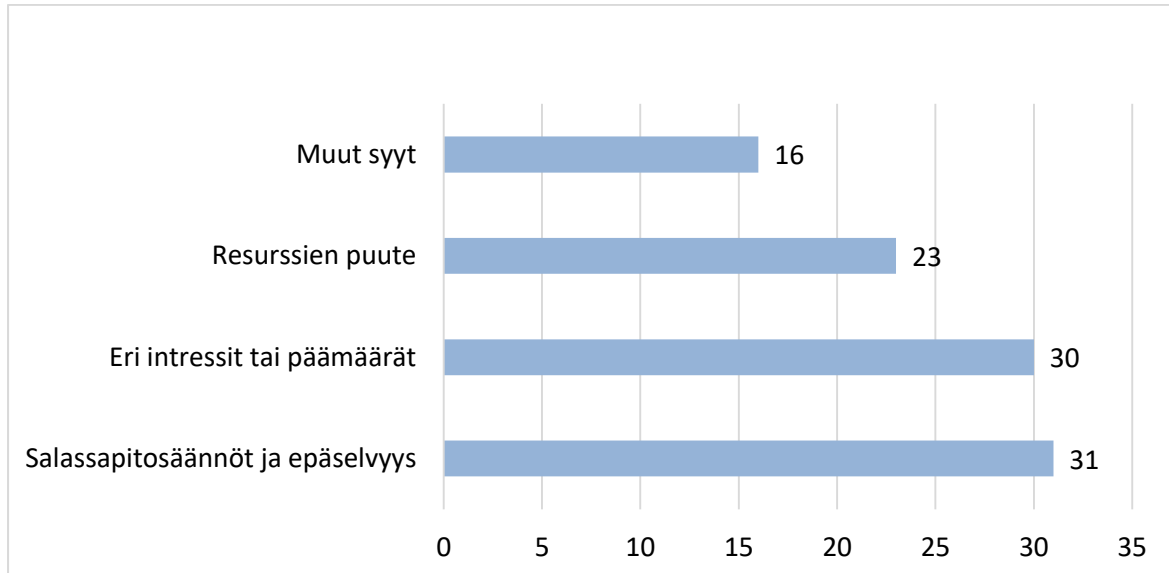
Kolmantena yhteistyön haasteena vastaajat mainitsivat voimavarojen vähäisyyden (23 %). Voimavarojen puute konkretisoitui esimerkiksi eri toimijoiden ja ministeriöiden tulohajaukseen ja määrärahoihin, joihin yhteistyön vaatima työaika ja -panos eivät tuntuneet sopivan; siihen, että aikaa ei riittänyt yhteistyöhön; tai yksinkertaisesti siihen, että henkilöitä oli liian vähän, kun taas töitä liian paljon. Voimavarojen vähyyteen liittyviä esteitä kiteytettiin esimerkiksi näin:

Yhteistyötä vaikeutti: ajankäyttö, työvuorot, raha (ylityöt)

”Yhteistyön toteuttamisessa on vielä paljon parantamisen varaa. (Toimivaltarajat, tulos- ja määrärahatavoitteet, byrokratian esteet yms.)”

”Vaikeuttaa: epäselvät säädökset, ministeriöin tulohajaus(-sopimus), joka on suoranainen yhteistyön este.”

Lisäksi yksittäisiä mainintoja (N=8) koetuista esteistä saivat osaamisen puute, henkilöiden vaihtuminen ja turha hierarkia (muut syyt). Kuvio 8 valottaa yhteistyön esteisiin liittyvien näkemysten jakautumista.



Kuvio 8: Mitkä tekijät vaikeuttivat yhteistyötä. Prosenttiosuudet vastauksista, jotka kuvasivat yhteistyön esteitä.

3.5 Ehdotukset hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämiseksi

Kyselyn lopuksi tiedustelimme vielä vastaajien näkemyksiä siitä, haluavatko tai tarvitsevatko lisää tietoa hallinnollisesta rikosten torjunnasta, ja jos näin on, minkälaista tietoa he kaipaavat. Lisäksi kysyimme vastaajien näkemyksiä siitä, miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta hallinnollinen rikosten torjunta olisi tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. Aivan lopuksi vastaajille annettiin täysin vapaa sana ja heitä pyydettiin kommentoimaan hallinnollista rikosten torjuntaa myös kriittisestä näkökulmasta.

Lisää tietoa ja yhteistyötä

Kysymykseen ”Onko sinulle tullut vastaan työssäsi tilanteita, joissa olisit toivonut lisää keinoja tai enemmän tietoa hallinnollisesta rikosten torjunnasta” vastasi 175 henkilöä. Heistä 46 prosenttia (N=80) toivoi lisää keinoja tai tietoa. 54 prosenttia (N=95) taas koki, että he eivät ole tarvinneet lisää tietoa tai keinoja. *Ne vastaajat, jotka vastasivat myöntävästi, tarkensivat vastaustaan useimmiten toivomalla yksinkertaisesti lisää informaatiota hallinnollisesta rikosten*

torjunnasta (31 % myöntävästi vastanneista). Hyvin moni vastaajista kaipasi nimenomaan oman toimialansa tai organisaationsa tehtäviin liittyvää täsmätietoa, ja esimerkiksi tietoa aiemmista tapauksista ja miten niissä oli menetelty. Toivetta lisätiedoista konkretisoitiin mm. näin:

”Kaipaisin enemmän tietoa siitä, miten eri tilanteissa voidaan/tulee toimia.”

”Koska termi ei ylipäätään ole kovin tuttu, olisi tarpeen tietää ylipäätään niistä mahdollisuuksista, jotka olisivat hyödynnettävissä.”

”Tiedon lisääminen on avainasemassa. Tarvitaan koulutusta, jotta virkamiehet osaavat havainnoida asioita laajemmasta näkökulmasta ja kiinnittää huomiota oikeisiin asioihin. On myös tärkeää tietää, mihin tahoon olla yhteydessä havainnoistaan.”

”Riittävä oikeudellinen tuki ja opastus kunnan virkamiehille.”

Lähes yhtä paljon toivottiin lisää mahdollisuuksia viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, esimerkiksi rekisteritietoja jakamalla (28 %). Salassapitosäännökset ja tiedonvaihtoon liittyvä epävarmuus nousivat esiin jo kysyttäessä viranomaisyhteistyön esteistä. Niinpä ei ollut yllätys, että kehittämisideat ja toiveet lisäkeinoista hallinnollisessa rikosten torjunnassa viittasivat usein juuri tiedonvaihtoon ja -hankintaan liittyviin tarpeisiin. Myös menetelmäopetusta tai -koulutusta tiedon jalostamiseksi tai ”louhimiseksi” toivottiin:

”Rajapinnan yli kulkevaa rikosrekisteritietoa olisi helpommin jalostettavissa, eli ei tarvitsisi aina lukea kaikkea läpi, vaan saisi tulkintaa helpommin mukaan, jolloin kyselyitä voisi automatisoida ja näin tehdä niitä useammin, helpommin ja edullisemmin.”

”Eri viranomaisille tiedonsaantioikeus toisten rekistereihin.”

”Tehokkaampaa tiedonvaihtoa, eri tietojärjestelmien tietojen yhdessä hyödyntämistä/ristinajoja tms.”

Kolmantena ryhmänä toiveiden tynnyristä hahmottui selkeästi toive yhteistyön ja voimavarojen lisäämisestä (18 %). Eryteisesti toivottiin lisää yhteistyötä poliisin kanssa, tai että poliisi koor-dinoisi toimintaa ja järjestäisi yhteisiä palavereja. Myös kansainvälisen yhteistyön tarvetta korostettiin. Samalla toivottiin lisää voimavaroja hallinnollisen rikostorjunnan käytännön yhteistyöhön:

”Eryteisesti sähköistyvä maailma (digitaalisuus, vaihtoehtoiset maksualustat ja -tavat, pilvipalvelut, virtuaalivaluutat) edellyttäisi parempia toimivaltuuksia myös muille viranomaisille,

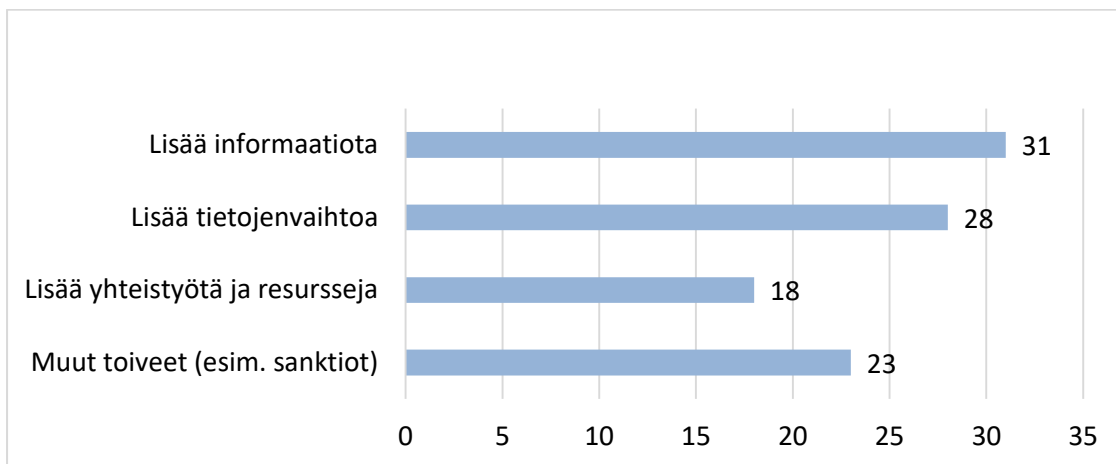
nyt ollaan turhan usein poliisien varassa. Viranomaisten yhteiset analyysikeskukset voisivat olla yksi ratkaisu. Myös viranomaisten yhteiset toimipisteet, kuten esimerkiksi Norjassa on perustettu työmarkkinarikosten torjumiseksi, voisivat tehostaa toimintaa.”

”Tiiviimpää/säännöllistä yhteistyötä poliisien kanssa esiin tulleista tapauksista.”

”Ehkä poliisilta toivoisi enemmän yhteistyötä - että poliisi kokoaisi jonkun tietyn tyyppisen ongelmanvyyhdin ympärille juttelemaan sidosryhmiä.”

”Selkeitä yhteyshenkilöitä toisissa viranomaisissa, paikallisia palavereja, jolloin yhteydenotokynnys madaltuu.”

Näiden kolmen ryhmän lisäksi toiveissa tuotiin esiin esimerkiksi paremmat tietojärjestelmät, lisää puuttumiskeinoja ja mahdollisuus antaa sanktioita. Kuviossa 9 on nähtävissä kaikkien toiveiden jakautuminen ryhmittäin.



Kuvio 9: Onko sinulle tullut vastaan työssäsi tilanteita, joissa olisit toivonut lisää keinoja tai enemmän tietoa hallinnollisesta rikosten torjunnasta? Prosenttiosuudet myöntävistä vastauksista teemoittain.

Muutokset lainsäädäntöön

Seuraavaksi kysyimme vastaajien näkemyksiä lainsäädäntöön tarvittavista muutoksista. Kysymykseen ”Minkälaisia lainsäädännön muutoksia Suomessa mielestäsi tarvittaisiin, jotta hallinnollinen rikosten torjunta olisi tehokkaampaa ja toimivampaa”, vastasi 102 henkilöä ja tässä vastausjoukossa yleisimmät lainsäädölliset ehdotukset koskivat jälleen tietojenvaihtoa ja sa-

lassapitoa. Peräti 60 vastaajaa (59 %) nosti tämän aihealueen tärkeäksi lainsäädäntömuutokseksi. Suurimmaksi osaksi ehdotukset koskivat tiedonvaihdon lisäämistä ja salassapitosäännösten poistamista. Asiaa konkretisoitiin mm. näin:

”Harmaan talouden torjunnassa Avin tietoonsa saamat laiminlyönnit (tilaajavastuuasiat, ’harmaat’ työntekijät, laittomat ulkomaalaiset) pitäisi välittää Verottajalle ja/tai Maahanmuuttovirastolle sekä poliisille. Aluehallintoviraston pitäisi saada käyttöönsä Tukesin rekisteriräjähteiden siirtoluvista ja r-ainevarastoista.”

”Jo pelkästään kuntatasolla tietojen vaihto asiakkaista hallintokunnasta toiseen tai peruspalvelukuntayhtymästä toiseen on vaikeaa. Tietoa pitäisi pystyä vaihtamaan yksittäisiä ihmisiäkin koskien nykyistä paremmin perustelluissa tilanteissa.”

”Tiedon on saatava vaihtua viranomaisten välillä siten, että ei tarvitse päivätolkulla miettiä saanko minä kertoa tämän asian toiselle viranomaiselle vai en.”

”Rikostaustatietojen hyväksikäyttö tulisi olla talousrikosten estämiseksi mahdollista nykyistä laajemmin myös muissa viranomaisissa, se olisi järjestäytyneen rikollisuuden toimien estämisessä ensiarvoisen tärkeää.”

”Hyväksytään hallinnollinen rikostorjunta avoimesti osaksi lainsäädäntöä ja kirjataan tämä toimivaltuussäännöksiin. Säädetäisiin esim. tietojen luovuttamisesta ja luovuttamisen edellytyksistä hallinnolliseen rikostorjuntaan.”

Lisää sanktioita ja erityisesti vaikuttavampia sanktioita ehdotti puolestaan 12 prosenttia vastaajista. Sanktioiden mitättömyys tai puutteelliset mahdollisuudet määrätä sanktioita olivat toiseksi yleisin ongelma, jota lainsäädännöllä toivottiin korjattavan. Moni kommentoi nimenomaan tiettyyn alaan liittyviä sanktiotarpeita. Sanktioiden alan ja vaikuttavuuden nostoon vedottiin esimerkiksi näin:

”Ympäristörikosten rangaistukset sellaisiksi, että rikosten teko on taloudellisesti kannattamatonta (esim. jäterikkomuksista sakot voi olla niin pieniä, että vaikka jäisikin kiinni, niin on edullisempaa dumpata jätteet kuin hoitaa ne asiallisesti).”

Kolmanneksi suurin ryhmä lainsäädännön muutoksiin liittyen olivat ehdotukset, jotka vielä selkeämmin kohdentuivat tietyn alan tai toiminnan ongelmiin, tai joissa ehdotettiin yleisemmällä tasolla jonkin lain muuttamista tai uudelleen tarkastelemista hallinnollisen rikosten torjunnan näkökulmasta. Myös lakien valmistelun laatuun otettiin kantaa tässä kysymyksessä.

Tähän ryhmään kuuluvaksi laskettiin 18 prosenttia vastauksista. Kommenteissa esitettiin esimerkiksi tällaisia ehdotuksia:

”Rajat ylittävä rikollisuus vaatisi varmaan EU-tasoista lainsäädäntöä. Hallintarekisterilakien kaltaisten lakien läpisaaminen ei ainakaan helpota esim. harmaan talouden tutkintaa.”

”Harkittavaksi käännteisen todistustaakan käyttämisen yleistäminen.”

”Yleisesti ottaen laadukkaampi lakien valmistelu ja lausuntopyyntöihin annettujen vastausten huomioon ottaminen, koska valmiit lait sisältävät liikaa virheitä, puutteita, epäjohdonmukaisuuksia ja päällekkäisyyksiä sekä viranomaisten toimivaltaa rajoittavia tekijöitä.”

”Alipalkkaus tulisi kriminalisoida ja luopua nykyisistä työsyrynnän- ja kiskonnan tapaisen työsyrynnän määritelmistä.”

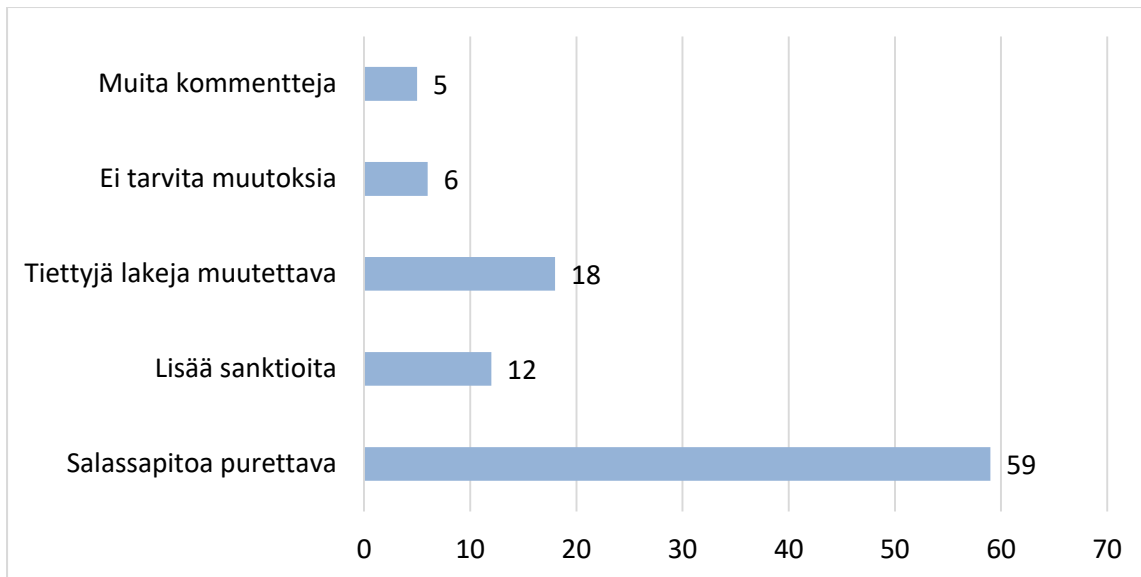
”Yrityksiä ja yritystoimintaa, sekä omaisuutta saa liian helposti bulvaanin nimiin. Tähän täytyisi saada muutos, tai vaikeuttaa tätä. Tulisi saada myös Viron kaltainen laki, joka velvoittaa selvittämään mistä tulot on saatu, mikäli henkilöltä löytyy selittämättömiä varoja tai omaisuutta.”

Näiden kommenttien lisäksi 6 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että lainsäädäntöön ei tarvita muutoksia. Ne vastaajat, jotka olivat tätä mieltä, toivat esiin myös näkemyksen, että lainsäädäntö ei estä esimerkiksi tietojen vaihtoa, vaan kyse onkin enemmän toimintakulttuureista, henkilöiden ammattitaidosta tai viranomaisten välisen yhteistyön henkilöistä, tai että yhteyspisteitä on vaikea löytää:

”Lainsäädäntö ei ole noussut ongelmaksi. Suurempi ongelma on yhteistyörakenteiden / hallintojen välisten yhteyspisteiden puute tai niiden huono löytyvyys.”

”Pykälät ovat jo olemassa molempien suuntaisille tietovaihdolle, mutta niiden käytön esteenä tuntuvat valitettavasti olevan jopa toimintakulttuurit.”

Alla olevassa kuviossa 10 on havainnollistettu lainsäädännön muutoksiin liittyvien kommenttien jakautumista. Muut kommentit (5 %) sisälsivät yleisempiä huomioita esimerkiksi tietojenvaihdosta, kuten *”Tiedonvaihdon tulisi olla nopeaa ja joustavaa”*, mutta niissä ei varsinaisesti otettu kantaa lainsäädäntöön, eikä tehty konkreettisia ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi.



Kuvio 10: Lainsäädännön muutoksiin liittyvät kommentit, osuudet kaikista kommentteista.

Vapaa sana ja kritiikki hallinnollista rikosten torjuntaa kohtaan

Aivan kyselyn lopuksi halusimme kannustaa vastaajia tuomaan esiin näkemyksiä ja kokemuksia, joita ei ollut muotoiltu muihin hallinnollista rikosten torjuntaa kartoittaneisiin kysymyksiin. Kysyimme *Haluatko kommentoida hallinnollista rikosten torjuntaa ja sen keinoja tai käyttämistä jotenkin muuten? Myös kriittiset kommentit ovat tervetulleita.*

Saimme tähän kysymykseen yhteensä 54 vastausta. Niissä yhdessäkään ei varsinaisesti kyseenalaistettu tai kritisoitu hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja tai sen käyttämistä. Eniten kritiikkiä saivat sen sijaan hallinnon rakenteet ja viranomaistoiminnan tuottavuuden määreet, viranomaisten oma toiminta ja byrokratia.

Hallinnon rakenteista kritiikkiä annettiin esimerkiksi siitä, että ylempi johto ei ymmärrä yhteistyön tärkeyttä. Hallinnollinen rikosten torjunta ei ole myöskään muodostunut läpileikkävaksi tavaksi toimia, vaan se on hallinnollisten rakenteidenkin johdosta vain yksittäisten viranomaisten harteilla. Viranomaistoimintaa kuvattiin myös liian suppiloituneeksi, mikä edelleen vaikeuttaa yhteistyötä:

”Osa viranomaisten johdosta ei ymmärrä, miten tärkeää on toimiva yhteistyö ja tietojen vaihto viranomaisten kesken, tämmöistä toimintaa melkein jarrutetaan.”

”Monesti taloudellisilla intresseillä luodaan tilanteita, joita myös rikollisuus voi menestyksellä käyttää. Vahtimaan laitetaan muutama virkamies vaillinaisin tiedoin ja toimivaltuuksin. Sitten on kaikki OK. Jos rikos rehoittaa, on se virkamiesten syy.”

”Puhutaan paljon, mutta kohteita ei ole määritelty. Voisi katsoa mallia Ruotsista, jossa operatiiviset toimijat ja hallinto on laitettu samaan tilaan. Ylätasolla muiden viranomaisten toiminnassa tämä ei ole aidosti prioteetti (verottaja, ulosotto).”

”Termi ‘hallinnollinen rikostorjunta’ on kovin vieras ja jopa hämmentävä näin hallintoviranomaisen näkökulmasta. Tämä on mielestäni hyvä osoitus siitä, että suomalainen hallinto on käytetyn terminologian osalta kovin suppiloitunut ja pirstaloitunut, mikä varmaan vaikeuttaa jossain määrin kaikenlaista viranomaisyhteistyötä.”

Hallinnon rakenteisiin liittyi myös kritiikki, jota esitettiin viranomaistoiminnan suoritteiden arvottamiseen. Hallinnollistakin työtä arvotetaan laskemalla suoritteita, mikä hallinnollisen rikostorjunnan osalta johtaa toiminnan näyttäytymiseen kannattamattomana. Vastaaajien mielestä rakenteet myös ohjaavat voimavaroja hallinnollisen yhteistyön ja rikosten torjunnan näkökulmasta väärin:

”Hallinnollisen rikostorjunnan käyttäminen on jäänyt poliisissa pieneen asiaan, vaikka haittaamistrategiasta on puhuttu ties kuinka pitkään. Syitä löytynee perinteisessä tulosten mittamisessa vankeusvuosina ja takavarikkoina.”

”Harmaan talouden torjunnassa voimavarat pitäisi suunnata Aluehallintoviranomaisilta Verottajalle (joka saa tuloksia aikaan pienellä henkilöstömäärällä, mutta hyvällä organisoinnilla). Avin resurssit menevät sisäiseen byrokraatiaan ja keinoitekoisten ‘suoritteiden’ eli tarkastusmäärien maksimoimiseen, mikä on johtanut siihen, että yksittäisen virkamiehen on lähes pakko valvoa kohteita, joissa tiedetään asioiden olevan kunnossa (muuten henkilökohtaiset työsuoritukset jäävät vajaiksi). Tässäkin ministeriön tulossopimus ohjaa epärationaaliseen toimintaan.”

Yksittäisten viranomaisten toimintaan kohdistettu kritiikki taas nosti esiin sen, että omaa revii-riä vartioidaan mustasukkaisesti, mikä osaltaan estää tai ainakin vaikeuttaa yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Osa vastaajista koki myös, että kaikkien viranomaisten ammattitaito ei riitä hallinnollisen rikostorjunnan yhteistyöhön ja että voimavarat ovat liian niukat. Myös se, että viranomaistoiminnan kohteet mielletään asiakkaiksi, saattaa haitata sinänsä oikeudenmukaista hallinnollista sanktiointia:

”Resurssipula, osaamisvaje, viranomaisten välinen mustasukkaisuus osaamisessa ja tiedon hallinnassa haittaavat tulosten saavuttamista. Viranomaisilla ei ole käytössä ’yhteistä’ digialustaa työlle.”

”Lainsäädännön taakse mennään myös motiivina oman reviirin suojele.”

”Yhteistyön mahdollistaminen ja siihen kannustaminen. Nykyisin tuntuu siltä, että salassapitovelvollisuuden taakse vetäydytään turhankin helposti.”

”Yhteistyössä on kyse eri organisaatioista ja usein asiassa nähdään vain oma arkinen ulottuvuus, eikä nähdä yhteistyön mahdollisuuksia.”

Byrokratia ja toiminnan kankeus tai koordinoimattomuus saivat myös kritiikkiä. Kahdessa vastauksessa nostettiin esiin myös perusoikeudet ja niiden laajuus hallinnollista rikosten torjuntaa jopa haittaaviksi tekijöiksi. Jonkin verran kritisoitiin myös sitä, että sanktiot ovat liian kevyitä, joten niillä ei ole todellista toimintaa ohjaavaa vaikutusta, eikä niitä mielletä rikollisten piirissä rangaistukseksi:

”Ympäristöviranomaisen hallinnolliset menettelyt rikkomustapauksissa ovat kankeita ja hitaita.”

”Viranomaisyhteistyö on liian monimutkaista.”

”Pitäisi panostaa tietojen vaihtoon, sekä siihen, että se myös käytännössä on helppoa eikä vaadi byrokratiaa.”

”Sakkorangaistukset sun muut hallinnolliset sanktiot eivät pure oikeisiin rikollisiin, joten petoksella saatujen varojen poisottoa ja rikoshyödyn takaisinsaamista on tehostettava. Eri viranomaisissa pitää olla oikeat osaajat eli erikoistuneet ihmiset rikostorjuntaan. Poliisin resurssija ei saa missään tapauksessa leikata, ja talousrikospoliisin resurssien ’heiluminen’ vuodesta toiseen pitäisi lopettaa, jotta viranomaisyhteistyön suunnittelu voisi olla vakaampaa. Oikeuslaitoksiin ihmisiä, jotka oikeasti ymmärtävät jotain erilaisista petostelumuodoista.”

3.6 Yhteenveto kyselyn tuloksista

Kysely hallinnollisesta rikosten torjunnasta lähetettiin lähes viidellesadalle eri viranomaiselle. Vastaajia oli 180, yhteensä 40 eri viranomaistahosta. Kyselyn vastauksista voidaan tiivistää seuraavat kolme keskeistä tulosta.

1) Hallinnollinen rikosten torjunta on viranomaisille terminä vaikea ja tuntematon. Vaikka monet vastaajat jo itse asiassa käyttävät hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja omassa työssään, niiden käyttöä ei mielletä rikosten torjunnaksi. Hallinnollisesta rikosten torjunnasta ja sen mahdollisuuksista, sekä viranomaisten toimivaltuuksista ja lainsäädännöstä kaivattaisiin huomattavasti enemmän tietoa. Aihetta tulisi konkretisoida eri toimijoiden omasta näkökulmasta. Kiinnostusta yhteistyöhön haitallisen tai rikollisen toiminnan torjumiseksi on laajasti, mutta yhteistoiminnan koordinaatio puuttuu. Tämä on selkeästi yhteneväinen tulos aiemman tutkimuksen kanssa ja sen myötä tuleekin harkittavaksi jonkinlainen yhteistyöryhmä tai verkosto, joka vastaisi hallinnollisen rikosten torjunnan koordinoinnista, kehittäisi parhaita käytäntöjä ja tarjoaisi käytännön tukea niin rikostorjunnan keinojen konkretisoimiseksi kuin yhteistyön lisäämiseksi. Kyselyn perusteella tällaista ohjausta ja verkostoyhteistyön johtamista odotetaan nimenomaan poliisilta. Toisaalta näkemykset nimenomaan poliisilta odotettavasta ohjauksesta korostavat käsitystä hallinnollisista toimista jonkinlaisena rikoslain jatkeena, toistaen aiemman tutkimuksen huomioita siitä, että ennalta ehkäisevän työn elementti ikään kuin piiloutuu tai jää varjoon rikolliseksi jo tunnistetun toiminnan tai toimijoiden kontrollin taakse. Tämä on hallinnollisen rikosten torjunnan käsitteen 'sisäinen dilemma': miten torjua jotakin, mitä ei vielä tunnisteta haitalliseksi tai rikolliseksi.

2) Keskeinen ongelma hallinnollisen rikosten torjunnan näkökulmasta on viranomaisten väliin tiedonvaihtoon liittyvät epäselvyydet, epävarmuudet ja tiedonpuute. Moni vastaaja koki, että nykyinen lainsäädäntö jopa estää viranomaisyhteistyön, tai ainakin merkittävästi vaikeuttaa sitä. Yhteistyötä ei voi tehdä, ellei ole tietoa toisen viranomaisen toiminnasta ja siitä, millaisia pelisääntöjä yhteistyössä tulee noudattaa. Toisaalta tiedonvaihtoon koetaan liittyvän epäsuhtaa: eri viranomaisilla on erilaiset mahdollisuudet tietojen vaihtoon, ja jonkin verran vastuksissa kaikui kokemus siitä, että tietojenvaihto ei aina ole optimaalista kaikille toimijoille. Mahdollisesti perustettavan verkoston tai työryhmän tehtävänä olisikin myös tietojen vaihtoon liittyvän ja hajallaan olevan sääntelyn systemaattinen kokoaminen, tietojenvaihtoon liittyvän koulutuksen tarjoaminen, sekä paikallistason toimijoiden sitouttaminen lisäämällä osaamista ja toisaalta informoimalla eri hallinnonalojen johtoa yhteistyön hyödyistä.

3) Eri viranomaisten toiminnassa niin voimavarojen kuin tehtävämäärittelyiden takia tehdyt rajanvedot eivät nekään välttämättä edesauta viranomaisten välistä yhteistyötä. Jokaisella yksiköllä on oma ydintehtäväalueensa, oma tulostavoitteensa ja oma budjettinsa. Yhteistyön ra-

kentamiseen ja toisen tontille menemisen vaatimaa aikaa ei välttämättä nähdä omassa organisaatiossa hyväksyttynä suoritteena. Toisaalta yhteistyötä estää myös toimintakulttuurien erilaisuus ja jopa omiin tehtäviin liittyvä reviiritietoisuus. Hallinnollinen rikosten torjunta vaatisi vastaajien näkemyksen mukaan yhteisen tavoitteen ja yhteen sovitettavien toimintatapojen rakentamista siten, että työnjako-, vastuu- ja toimivaltakysymykset on ratkaistu selkeästi ja oikeudenmukaisesti. Tämä on vahvasti myös luottamuskysymys. Luottamuksen ja yhteistön arvostuksen lisäämisessä monialaisella yhteistyöverkostolla olisi selkeä tehtävä.

4 Asiantuntijahaastattelut

4.1 Haastattelujen tarkoitus, rakenne, aineisto ja menetelmät

Hallinnollisen rikostorjunnan edistäminen on osa Euroopan unionin agenda, kuten tähän tutkimusraporttiin sisältyvästä kansainvälisestä kartoituksesta (luvussa 2) käy selville. Jo tämä seikka edellyttää lähestymistapojen systemaattista tarkastelua kansallisella tasolla myös Suomessa. Käsillä oleva tutkimushanke on Suomessa ainutlaatuinen, sillä hallinnollista rikostorjuntaa ei ole kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa aiemmin tarkasteltu. Juuri tällaisessa kontekstissa tutkimushaastattelu tiedonkeruumenetelmänä voi antaa arvokasta uutta laadullista tietoa. Koska hallinnollisen rikostorjunnan havaittiin aiemman tutkimuksen perusteella olevan käsitteenä vieras ja jäsentymätön, tutkimushaastattelu rakennettiin kyselyn tavoin (ks. luku 3) konkreettisempien osa-alueiden varaan. Sekä kyselyn että haastattelujen rakenne suunniteltiin yhdessä projektin johdon kanssa vastaamaan tutkimussuunnitelmassa esitettyihin kysymyksiin.

Tutkimussuunnitelmassamme määriteltynä toisena empiirisenä tutkimustehtävänä lähdimme yksilöhaastattelujen avulla lähemmin selvittämään ja syventämään käsityksiä hallinnollisesta rikosten torjunnasta. Haastattelujen rakenne muodostui neljästä konkreettisesta temaattisesta kokonaisuudesta, joita ovat tiivistetysti 1) hallinnollinen rikosten torjunta haastateltavan omassa työssä ja taustaorganisaatiossa, 2) viranomaisten välinen yhteistyö rikosten torjunnassa, 3) lainsäädännön rikosten torjunnalle asettamat esteet ja lainsäädännölliset muutostarpeet ja 4) haastateltavien suositukset hallinnollisen rikosten torjunnan edistämiseksi. Haastattelujen tulokset esitellään tässä raportissa näiden neljän temaattisen kokonaisuuden mukaisessa järjestyksessä:

1) Hallinnollinen rikosten torjunta haastateltavien omassa työssä ja taustaorganisaatiossa

Raportin ensimmäisessä osiossa tarkastellaan hallinnollista rikosten torjuntaa koskevaa tietoisuutta ja yhteistä näkemystä, sekä hallinnollisen rikosten torjunnan edistämistä haastateltavien taustaorganisaatiossa. Tähän liittyen käsitellään erityisesti hallinnollisen rikosten torjunnan käsitettä, hallinnollisen rikosten torjunnan merkitystä haastateltavan omassa työssä ja taustaorganisaatiossa, organisaatiokulttuuria rikosten torjunnan näkökulmasta sekä taustaorganisaation rikosten torjuntaan liittyvän toiminnan ja keinovalikoiman mahdollisia muutostarpeita.

2) Viranomaisten välinen yhteistyö rikosten torjunnassa

Raportin toisessa osiossa tarkastellaan viranomaisyhteistyötä rikostorjunnassa. Osiossa käsitellään paitsi viranomaisyhteistyötä yleisemmin myös yhteistyön ongelmia, kansainvälistä yhteistyötä, yhteistyön koordinointiin ja organisointiin liittyviä kysymyksiä sekä tiedonvaihtoa koskevia kokemuksia, näkemyksiä, asenteita ja havaintoja. Tässä yhteydessä haastateltavilta myös tiedusteltiin erikseen heidän suhtautumistaan ajatukseen uuden hallinnollisen rikosten torjunnan toimielimen tai analyysikeskuksen perustamisesta.

3) Lainsäädäntö

Raportin kolmannessa osiossa tarkastellaan lainsäädäntöä hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta. Osiossa käsitellään tilanteita, joissa lainsäädäntö on mahdollisesti estänyt rikosten torjunnan tai viranomaisten välisen yhteistyön sekä pohditaan hallinnolliseen rikosten torjuntaan liittyviä mahdollisia lainmuutostarpeita.

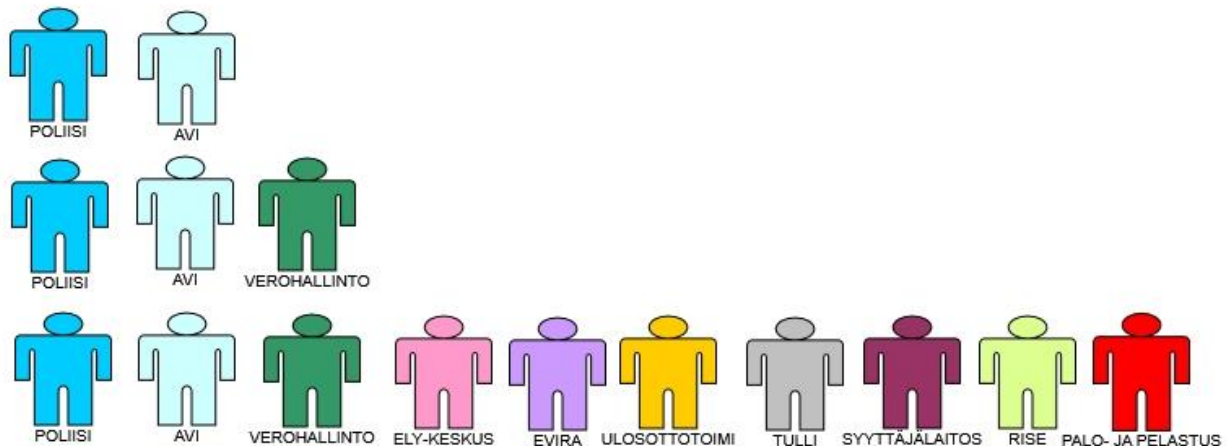
4) Suositukset

Raportin neljännessä osiossa tarkastellaan yleisemmällä tasolla niitä toimia, joita haastateltavat suosittavat hallinnollisen rikosten torjunnan edistämiseksi.

Tutkimuksessa haastateltiin yhteensä viittätoista henkilöä, jotka toimivat tai ovat toimineet Aluehallintovirastossa (AVI), Verohallinnossa, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY-keskus), Elintarviketurvallisuusvirasto Evirassa, Tullissa, Rikosseuraamuslaitoksessa (RISE), Keskusrikospoliisissa (KRP), paikallisissa poliisiviranomaisissa, syyttäjä- ja ulosottoviranomaisissa sekä palo- ja pelastustoimessa. Tässäkin yhteydessä korostamme, että haastateltavat eivät edusta työnantajansa virallista kantaa, vaan kunkin vastaajan kertoma kuvaa tämän henkilökohtaisia näkemyksiä.

Haastateltavista suurin osa ilmoittautui itse vapaaehtoiseksi haastateltavaksi hallinnollista rikosten torjuntaa koskevan lomakekyselyn yhteydessä. Pääasiallisesti haastateltavien joukko on harkinnanvarainen poiminta niistä tahoista, jotka ilmoittautuivat vapaaehtoisiksi haastateltaviksi. Poiminnan keskeisenä perusteena oli muodostaa mahdollisimman monipuolisesti eri hallinnonaloja tunteva haastateltavien joukko. Kahden haastateltavan yhteystiedot puolestaan toimitti tutkimuksen rahoittaja. Loput haastateltavista löydettiin esimerkiksi toisten haastateltavien kautta niin sanotulla lumipallomenetelmällä. Yhdeksän haastateltavan taustaorganisaatio tai toimipaikka sijaitsee pääkaupunkiseudulla, neljän haastateltavan Turun seudulla ja kahden haastateltavan Tampereen seudulla. Pääkaupunkiseudun osuus on tutkimuksessa huomattavan suuri, mutta tätä osaltaan selittää useiden keskeisten viranomaisten sijainti juuri pääkaupunkiseudulla. Haastateltavista kaksitoista on miehiä ja kolme naisia. Haastateltavat ovat iältään 37–72-vuotiaita. Haastateltavien taustaorganisaatiojakaumaa on kuvattu kuviossa 1.

Kuvio 1. Haastateltavien taustaorganisaatiot.



Kolmetoista haastattelua tehtiin kasvokkain, yksi videopuhelun välityksellä ja yksi puhelimitse. Haastattelutilanteessa haastateltaville kerrottiin haastattelun luottamuksellisuudesta ja siitä, että haastateltavia koskevat tunnistetiedot poistetaan analyysivaiheessa ja tutkimuksen tulokset raportoidaan anonymisoidusti. Haastateltavien luvalla kaikki haastattelut nauhoitettiin. Haastattelut litteroitiin puhekielelle ja raportissa käytettäviä sitaatteja haastateltavien puheenvuoroista on tämän jälkeen edelleen muokattu yleiskielisemmiksi. Anonymiteettisyistä osassa sitaateista esimerkiksi henkilön tai organisaation nimi on muutettu tai poistettu. Haastateltavia ei ole myöskään raportissa yksilöity erilaisin tunnistein tai pseudonyymein, jottei haastateltavien henkilöllisyyden selvittäminen tietoja yhdistelemällä olisi mahdollista.

Haastattelut analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin keinoin¹⁹⁸. Analysoinnin teknisenä apuvälineenä hyödynnettiin NVivo-ohjelmaa, jonka avulla koodattuja haastattelusegmenttejä oli mahdollista tarkastella mielekkäinä temaattisina kokonaisuuksina.

4.2 Hallinnollinen rikosten torjunta haastateltavien omassa työssä ja taustaorganisaatiossa

Hallinnollisen lähestymistavan keskeisolettamana on se, että paikallisviranomaiset havaitsevat laittoman toiminnan usein ensimmäisenä, kuten tämän tutkimusraportin hallinnollista rikostorjuntaa kansainvälisesti kartoittavassa osuudessa (luku 2) todetaan. Toisaalta ongelmana

¹⁹⁸ Sisällönanalyysistä ks. Tuomi – Sarajärvi 2018.

on, että viranomaiset saattavat tietämättään ja tarkoittamattaan edesauttaa rikollista toimintaa myöntämällä lupia, tukia ja urakoita rikollisille tai rikollisryhmille. Viranomaisten tietoisuus hallinnollisesta rikostorjunnasta sekä sen tavoitteista ja keinovalikoimasta ovat siis keskeisiä edellytyksiä rikostorjunnan onnistumiselle viranomaistoiminnassa. Hallinnollisen lähestymistavan tavoitteena on kansainvälisessä kartoituksessa mainitulla tavalla lisätä hallintoviranomaisten ymmärrystä omasta vastuustaan ja merkityksestään vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassaan. Viranomaisten merkitys on keskeinen erityisesti siksi, että heillä on käytössään useita välineitä, joiden avulla vähentää rikosmahdollisuuksia ja asettaa esteitä rikollisen toiminnan edistämislle.

Raportin seuraavassa osiossa tarkastellaan juuri näitä kysymyksiä asiantuntijahaastattelujen avulla. Osiossa käsitellään ensinnäkin hallinnollisen rikosten torjunnan käsitettä sekä sisältöä haastateltavan omassa työssä ja taustaorganisaatiossa. Toiseksi tarkastellaan haastateltavan taustaorganisaation kulttuuria rikostorjunnallisesta näkökulmasta. Tällä viitataan siihen, miten haastateltava näkee oman organisaationsa kulttuurin soveltuvan hallinnolliseen rikosten torjuntaan ja mistä tämä haastateltavan mielestä johtuu. Kolmanneksi keskitytään haastateltavan taustaorganisaation kulttuurin, toiminnan ja keinovalikoiman mahdollisiin muutostarpeisiin rikostorjunnallisesta näkökulmasta. Tässä yhteydessä käsitellään myös haastateltavien kokemuksia muissa maissa omaksutuista hallinnollisen rikosten torjunnan keinoista.

Hallinnollisen rikosten torjunnan käsite

Terminä ”hallinnollinen rikosten torjunta” on monille haastateltavista tuntematon tai harvoin kohdattu. Jotkut haastateltavista eivät olleet kohdanneet termiä lainkaan ennen osallistumistaan tähän tutkimukseen. Yksi haastateltavista kertoo seuraavasti: ”...*minä en oikeasti ymmärrä, että mitä se terminä tarkoittaa... että se on musta ihan siis suoraan sanottuna ufo*”. Toiset, joille hallinnollinen rikosten torjunta oli terminä tutumpi, olivat epä tietoisia sen täsmällisestä määritelmästä.

Joillekin haastateltavista on tutumpi jokin muu hallinnolliseen rikosten torjuntaan liittyvä tai sitä sivuava termi. Tällaisia haastateltavien mainitsemia käsitteitä ovat:

rikosten ennaltaehkäisy; harmaan talouden vastainen taistelu; talousrikollisuuden vastainen taistelu; talousrikollisuuden tilannetorjunta; tiedonhankkiminen ja tilannekuvan muodostaminen; viranomaisyhteistyö; viranomaisten välinen tietojenvaihto; hallinnollinen yhteistyö; hallinnollinen haittaaminen; hallinnolliset pakkokeinot; hallinnolliset sanktiot.

Myös käsitteiden välisistä suhteista oltiin epätietoisia. Yhtä haastateltavista mietitytti, miten esimerkiksi ”hallinnollisen haittaamisen”, ”haittaamistoimen” ja ”rikostorjunnan” käsitteet eroavat toisistaan.

Yksi haastateltavista yhdistää hallinnollisen rikosten torjunnan hallinnolliseen sanktiointiin. Tällä haastateltava tarkoittaa esimerkiksi sanktioita, joita Finanssivalvonta voi antaa arvopaperimarkkinoilla toimiville. Haastateltava myös näkee hallinnollisen sanktioinnin ikään kuin kriminalisoinnin tilalla käytettävänä työkaluna. Haastateltavan mielestä sanktiointia pyritään siirtämään entistä enemmän rikosprosessista hallinnolliseen menettelyyn. Hallinnollisen sanktioinnin lisäämisen taustalla olevaksi tavoitteeksi haastateltava näkee rikosoikeudellisen menettelyn keventämisen.¹⁹⁹

Käsitteenä hallinnollisesta rikosten torjunnasta syntyy haastattelujen perusteella vaikutelma, ettei varsinaisesti mikään viranomainen ole ottanut sitä ikään kuin omakseen. Yhden verohallintotaustaisen haastateltavan mukaan termiä ei käytetä hänen organisaatiossaan. Haastateltavan sanoin ”*se on toisen heimon asioita*”. Toisaalta yhden haastatellun poliisin mukaan termiä ei juuri tunneta poliisinkaan organisaatiossa, varsinkaan kenttätyössä. Haastateltava pitää hallinnollista rikosten torjuntaa käsitteenä, joka ei välttämättä sovellukaan laajempaan käyttöön poliisiorganisaatiossa. Haastateltu poliisi kuvaa ongelmaa seuraavasti:

”...itse termi ei ole kauhean tiedossa välttämättä yleisesti, että mitä se tarkoittaa. Mutta sitten kun se avataan jonkin casen myötä. – Niin kyllä ne ymmärtävät sen. Mutta sitten kun niille sanoo, että tämä oli nyt sitä ’hallinnollista rikostorjuntaa’, kun Kalle teki ne [väliaikaista haltuunottoa koskevat] päätökset, niin – se ei välttämättä ole semmoinen*

¹⁹⁹ Ks. Oikeusministeriö 2017.

* [Nimi muutettu.]

niin... kauhean mediaseksikäs lause välttämättä nuorten kenttäpoliisimpiesten keskuudessa.”

Rikosten torjunta oman työn ja organisaation osana

Sisällöllisessä mielessä osa haastateltavista kokee hallinnollisen rikosten torjunnan osaksi omaa työtään. Jotkut haastateltavista liittävät rikosten torjunnan pääasiassa esitutkintaviranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Yksi haastateltavista kertoo seuraavasti: ”...*enemmän meidän rooli on ollut tähän saakka se, että me havaitaan ja annetaan toisille viranomaisille*”. Toiset kuitenkin mieltävät rikosten torjunnan vielä selvästi kiinteämmin osaksi omaa työtään tai peräti organisaationsa ydintehtäväksi. Jotkut haastateltavista olivat jopa toimineet omassa organisaatiossaan tai laajemminkin viranomaisyhteistyössä hallinnollisen lähestymistavan kehittäjinä ja edistäjinä. Esimerkiksi yksi haastateltavista kertoo seuraavasti: ”...*minä olin jostain syystä heti alussa kiinnostunut tai sitä mieltä, että tämä homma pitäisi saada leveämmille hartioille ja myös lähteä kehittämään viranomaisyhteistyötä ja tavallaan sitten laajentamaan sitä [oman organisaation*] roolia.*”

Yksi haastateltava kertoo rikoksella saatavan hyödyn minimoimisen merkityksestä talousrikollisuuden tilannetorjunnassa. Viitaten Markku Lehtolan ja Kauko Paksulan vuonna 1997 ilmestyneeseen teokseen ”Talousrikollisuuden tilannetorjunta”²⁰⁰ haastateltava kuvaa ajatusta talousrikollisesta harkitsevana rikoksentehtäjänä seuraavasti:

”...se [talousrikollinen] tietää etukäteen esimerkiksi, että nyt ruvetaan kiinnittämään huomiota siihen, että myös hyöty viedään pois, eikä pelkästään tule niin sanotusti kakkua...että tienaa hyödyn istumalla vankilassa, vaan että tulee tuomio ja sen lisäksi omaisuutta lähtee huitsiin, mitä [talousrikollinen] on pystynyt hamuloimaan.”

Toinen haastateltava puolestaan tarkastelee hallinnollisen lähestymistavan merkitystä rikosten torjunnassa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kannalta. Viitaten valtioneuvoston vuoden 2013 periaatepäätökseen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta²⁰¹ haastateltava kuvailee tavoitteeksi pyrkimyksen viranomaistoimintaan, jossa järjestäytyneen rikollisuuden

* [Organisaation nimi poistettu.]

²⁰⁰ Lehtola – Paksula 1997.

²⁰¹ Valtioneuvosto 2013.

toimintaedellytyksiä ei lisätä edes välillisesti. Hallinnollisessa mielessä tämä voi merkitä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien henkilöiden toimintamahdollisuuksien rajoittamista vaikkapa vankilassa, esimerkiksi siten, että tällainen henkilö sijoitetaan jo lähtökohtaisesti tiukemmin valvottuun laitokseen ja kommunikaatiota ulkopuolisen maailman kanssa rajoitetaan – sekä ääritilanteissa myös puheluita kuunnellaan tai kirjeenvaihtoa luetaan. Lisäksi voidaan rajoittaa esimerkiksi tällaisen henkilön pääsemistä avolaitokseen tai koevapauteen.

Yksi haastateltava viittaa erilaisten rikosten tunnistamiseen ja myös siihen liittyviin ongelmiin:

”...suora rikosviitehän on meidän työssä liiketoimintakieltoiset, joihin joskus törmätään. Väärennöksiä havaitaan.. Jos minä näen huomattavia verovelkoja, niin minä en... minun on hirveän vaikea määrittää, että milloin se on rikos. Jonkun verran on eläkevakuutuspuolella havaittu sitä, että tietoisesti maksetaan pienestä porukasta ja isompi porukka on töissä. Tämentyypisiä asioita tässä mun työssä havaitaan.”

Toisaalta jotkut haastateltavista kertovat, että rikosten torjunta on omassa organisaatiossa tai työssä varsin vähäisessä roolissa. Yksi haastateltavista kertoo seuraavaa:

”Että eihän me viedä juttuja rikoksina pääsääntöisesti mihinkään, vaan pääsääntöisesti ne hoidetaan hallinnollisella ohjauksella ja valvonnalla. Että nämä sitten rikosasiat on vähän niin kuin... kuitenkin semmoinen marginaali-ilmio.”

Suhtautuminen rikosten torjuntaan organisaation toimintakulttuurissa

Jotkut haastateltavista kokevat rikosten torjuntaan suhtauduttavan omassa organisaatiossa myönteisesti. Tällöin rikosten torjunta on tyypillisesti, jollei peräti organisaation ydintehtävä (kuten esimerkiksi esitutkintaviranomaisilla), yksi tärkeiksi miellettyistä tehtävistä. Yksi haastateltavista kuvaa omassa yksikössään vallitsevaa myönteistä suhtautumista siten, että yksikön työntekijöitä on jatkuvasti kannustettu yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa ja antamaan omat havaintonsa eteenpäin. Yksikön työntekijät saavat alueellisesti tehdä itsenäisesti yhteistyötä vaikkapa poliisin tai verotarkastajien kanssa. Tällaisissa tilanteissa ei esimerkiksi edellytetä erillistä lupaa esimieheltä.

Toisaalta toiset haastateltavista otaksuvat, että rikosten torjuntaan suhtaudutaan omassa taustaorganisaatiossa kielteisesti. Mahdollisen kielteisyyden syyksi jotkut haastateltavista mieltävät sen, ettei rikosten torjunta kuulu oman taustaorganisaation ydintehtäviin. Rikosten torjunnan voidaan kokea vievän aikaa tai muita voimavaroja näiltä organisaatiossa keskeisemmiksi mielletyiltä tehtäviltä. Yksi haastateltavista kuvaa asennoitumista seuraavasti:

”...yksikin pieni tämmöinen rikosepäilyjuttu, niin voi taivas, että siihen menee ihan hirvittäviä määriä työaikaa... se on niin Pandoran lipas, että kuinka paljon sieltä tulee sitä uutta työtä lisää entisen päälle, niin se on ehkä sitten se eniten rajoittava tekijä kuitenkin se.”

Rikostorjunnallinen rooli ylipäättään mielletään joissakin organisaatioissa vieraaksi. Tällaisissa organisaatioissa kynnys siirtää tietty asia hallinnollisesta menettelystä rikosprosessiin koetaan varsin korkeaksi. Haastatteluissa tätä kuvataan seuraavasti:

”...kyllä jokainen hallinnollisesti puuttuu niihin näkemiinsä ongelmiin, elikkä käytetään niitä keinoja niin kuin selvitykset, kehotukset ja tarvittaessa hallintopakot. Mutta sitten se, että siitä asiasta pitäisi tehdä joku rikosasia esimerkiksi tekemällä tutkintapyyntö, niin se aiheuttaa jo ongelmia se...”

Kielteisyyden syynä toiset haastateltavista näkevät etenkin jonkinlaista tarkastus- tai valvontatoimintaa harjoittavien viranomaisten ”kaksoisroolin”: yhtäältä organisaation on toimittava valvovana viranomaisena ja toisaalta halutaan hyvän hallinnon periaatteiden hengessä tarjota hyvää asiakaspalvelua. Valvonnan kohteena olevat tahot mielletään samalla ikään kuin asiakkaiksi. Esimerkiksi ajatus rikosilmoituksen tekemisestä saattaa joidenkin haastateltavien mukaan tällaisessa tilanteessa herättää kiusallisia tai ristiriitaisia ajatuksia. Pelkona on, että valvottavat suhtautuisivat kielteisesti viranomaiseen ja että yhteistyösuhde huonontuisi, mikäli valvottavat kokisivat tarkastustoimintaan liittyvän myös rikostorjunnallisia puolia. Viranomaisen kaksoisrooliin liittyvää ajatusta kuvataan seuraavasti:

”...kyllä heille käytännössä muodostuu jonkinlainen tuttavuussuhde tähän valvottavaan. Ja sitten se on ikävää tehdä esimerkiksi se tutkintapyyntö, joka saattaa sitten nämä valvottavat... ikävään tilanteeseen. – – Että ei se ole välttämättä, ei se ole mikään ystävyysuhde siinä, eikä se ole edes mikään tuttavuussuhde, mutta kun vuosia

ollaan yhteistyössä ja toiminnanharjoittajan edustaja ottaa yhteyttä ja kysyy, että kuinka me nyt tehdään ja meillä on tällöinen ongelma ja nyt meille kävi näin, niin sitä käydään sitä yhteydenpitoa mikä kuuluu käydäkin, niin siinä vaan sitten muodostuu se jonkinlainen... joku tuttavuus.”

Haastatteluissa nousi esiin ajatus siitä, että viranomaisen edustajan valvottavaansa kohtaan tuntema myötätunto ja pitkään jatkuneessa kanssakäymisessä muodostunut erityislaatuinen tuttavuussuhde voivat muodostua esteeksi tietyn asian siirtämiselle rikosprosessiin.

Organisaation kehittämistarpeet rikosten torjunnan näkökulmasta

Seuraavaksi tarkastellaan haastateltavien näkemyksiä siitä, miten oman organisaation toimintaa tulisi muuttaa, jotta rikosten torjunta olisi sujuvampaa tai tehokkaampaa. Kehittämistarpeet ovat jaoteltavissa esimerkiksi toimintakulttuuriin, koulutukseen, toiminnan organisointiin ja hallinnolliseen ohjaukseen liittyviin näkemyksiin. Lopuksi tarkastellaan joidenkin haastateltavien esiin nostamaa ajatusta asenteista ja toimintakulttuurista sukupolvikysymyksenä.

Haastatteluissa nousi esiin käsitys siitä, että rikostorjunnallisen toimintakulttuurin tulisi läpäistä koko organisaatio ylhäältä alaspäin eli organisaation johdosta ”ruohonjuuritasolle”. Rikostorjunnallisen ”valistuksen – – pitäisi alkaa sieltä johtajista, jotta ne kannustaisivat alaisiaan tarkastelemaan asiaa myös tältä puolelta”, haastateltava kertoo. Tärkeänä koettiin esimerkiksi se, että hallinnollisen tarkastajan haluttua tehdä havainnoistaan tutkintapyynnön, haastateltavan sanoin ”kukaan ei ole sitä estänyt, ei ole esimiehet estäneet, eikä johtajat ole estäneet, vaan [se] on sitten tehty, kun se aloite on alhaalta päin lähtenyt menemään”. Organisaatiossa on haastattelujen perusteella kuitenkin saatettu myös kieltää tutkintapyynnön tehnyttä tarkastajaa osallistumasta oikeudenkäyntiin.

Koulutus koettiin yhtenä keskeisenä keinona edistää rikostorjunnallisia tavoitteita. Koulutuksellisia tarpeita nähtiin esimerkiksi liittyen motivaatioon ja hallinnollisen rikostorjunnan konkretiaan. Motivaatiokysymys voi koskea esimerkiksi sitä, miksi rikosilmoitus tulisi joissakin tapauksissa tehdä eli mikseivät hallinnolliset lähestymistavat ole välttämättä riittäviä. Hallinnollisen rikostorjunnan konkretiaa voitaisiin puolestaan lisätä esimerkiksi selventämällä kysymystä siitä, mihin rikostorjunnan kannalta relevantteihin

seikkoihin esimerkiksi hallinnollisen tarkastajan tulisi tarkastusta tehdessään kiinnittää huomiota. Tämä tarve on erityisen korostunut, mitä tulee tarkastajan oman toimialan ulkopuolelle käyviin havaintoihin. Lisäksi koettiin tarpeelliseksi selventää, milloin tutkintapyyntö on tarpeen tehdä eli milloin on ylitetty se kynnyks, jolloin asia on vietävä rikosprosessiin.

Niin sanottuun kaksoisroolikysymykseen eli siihen, että viranomaisessa suhtaudutaan valvottaviin kaksijakoisesti samalla ikään kuin asiakkaina, ei haastatteluissa noussut mitään yksiselitteistä ratkaisua. Jonkinlaisena ratkaisuna voidaan tosin pitää rikosten torjunnan organisoimista toisella tavalla eli esimerkiksi sitä, että valvontatoiminta ja tutkintapyyntöjen tekeminen etäännytetäisiin toisistaan. Käytännössä tämä voisi merkitä sitä, että tarkastuksen suorittaja ja mahdollisen tutkintapyyntöjen tekijä olisivat eri henkilöitä vaikkapa organisaation eri yksiköistä. Tämä ratkaisu ei toisaalta haastateltavan mukaan poistaisi sitä ongelmaa, että tarkastuksen suorittajan olisi ensin ilmoitettava eteenpäin havaitsemastaan mahdollisesti lainvastaisesta tilasta tai toiminnasta.

Hallinnollinen ohjaus mainittiin haastatteluissa viimesijaisena keinona edistää rikosten torjuntaa. Hallinnollisella ohjauksella haastateltava tarkoittaa sitä, että rikostorjunnalliset tavoitteet ja tehtävät ”syötetään” ministeriötasolta sen alaiseen viranomaiseen. Näin organisaatio olisi ikään kuin pakotettu huomiomaan toiminnassaan myös rikosten torjunnan. Toisaalta joissakin organisaatioissa ydintehtävienkin hoitamiseen varatut voimavarat koetaan jo itsessään niukoiksi. Jos vaikkapa hallinnolliseen rikosten torjuntaan korvamerkittyjen resurssien mielletään olevan pois niin sanotuista ydintehtävistä, tilanne saattaa haastateltavan mukaan aiheuttaa kielteisiä asenteita tällaista korvamerkittyä toimintaa kohtaan. Siten myös riittävä resursointi koettiin keskeiseksi kysymykseksi rikostorjunnallisen toimintakulttuurin edistämisessä.

Toisaalta jotkut haastateltavista esittivät näkemyksensä, että asenteisiin ja toimintakulttuuriin liittyvät ongelmat olisivat sukupolvikysymys. Haastateltava kuvaa varsinkin aiempaa tilannetta omassa organisaatiossaan siten, että työntekijöiden koulutustausta oli hyvin monitahoinen ja sen tulikin olla lähellä sitä toimintaa, johon viranomaistoiminta kohdistui, mutta että viranhaltijoilta on saattanut puuttua tietämystä oikeudellisista kysymyksistä, vaikka heillä on usein ollut tekninen koulutustausta tai järjestökokemusta. Viranomaisessa käsiteltävät asiat saattavat olla oikeudellisessa mielessä varsin monimutkaisia, joten niiden hoitamisessa

oikeudellisesta erityisosaamisesta voi olla hyötyä. Syvällisempi oikeudellinen tietämys saattaa myös mataloittaa kynnystä siirtää asia tarvittaessa rikosoikeudellisen tarkastelun kohteeksi. Jotkut haastateltavista suhtautuvatkin toimintakulttuurissa havaitsemiinsa ongelmiin sukupolvikysymyksenä, joka ratkeaa ajan mittaan työntekijöiden/viranhaltijoiden koulutusvaatimusten ja -tason muuttuessa.

Tehokkaat keinot rikollisen toiminnan estämiseksi hallinnollisin menetelmin

Haastateltavien tehokkaina pitämiä hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja ovat esimerkiksi asenteet viranomaisyhteistyössä, tiedonkulku omassa organisaatiossa ja eri organisaatioiden välillä, hallintoviranomaisten ymmärrys rikosprosessin edellytyksistä, keinovalikoiman tuntemus ja oikean keinon valinta, sekä yksittäisistä työkaluista etenkin lupaviranomaisten mahdollisuus ottaa toiminnanharjoittajalta lupa pois. Seuraavaksi käsitellään lähemmin näitä haastatteluissa tehokkaiksi miellettyjä hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja ja työkaluja.

Jotkut haastateltavista pitävät keskeisenä hallinnollisen rikosten torjunnan keinona asenteita viranomaisyhteistyössä. Yksi haastateltavista muistelee, että 1990-luvun laman aikana alettiin julkishallinnossa puhua tulosjohtamisesta, ja kaikille virastoille määriteltiin tässä yhteydessä ”avaintulos” eli oman organisaation ydintehtävää koskevat tulostavoitteet. Haastateltavan mukaan tuolta ajalta on peräisin ajatus siitä, että monissa viranomaisissa keskitytään omaan ydintehtävään, eivätkä muiden viranomaisten asiat kuulu siihen. Innostus viranomaisyhteistyöhön oli tuolloin vähäistä, vaikka haastateltavan mukaan tilanne onkin ”*ilmeisesti aika paljon muuttunut*”.

Toiset haastateltavista puolestaan pitävät keskeisenä keinona erityisesti tiedonkulkua sekä oman organisaation sisällä että viranomaisten välillä. Etenkään isojen organisaatioiden sisällä tieto ei joidenkin haastateltavien mielestä yleensä kulje kovinkaan tehokkaasti. Olennaista on yhden haastateltavan mukaan tiedonkäsittelyn keinojen ja prosessien kehittäminen, sekä sen varmistaminen, että tieto kulkee oikeisiin paikkoihin niin että asioihin pystytään puuttumaan. Tiedonkulussa viranomaisten välillä mielletään olevan sekä asenteellisia että lainsäädännöllisiä esteitä. Niiden poistamista pidetään hyvänä keinona edistää hallinnollista rikosten torjuntaa.

Myös ymmärrystä rikosprosessin edellytyksistä pidettiin yhtenä keinona edistää rikosten torjuntaa muualla kuin nimenomaisesti rikostentorjuntaviranomaisissa. Joissakin

viranomaisissa asian eteneminen rikosprosessiin saattaa olla miltei sattumanvaraista sekä riippuvaista yksittäisen viranomaisen edustajan henkilökohtaisista ominaisuuksista ja osaamisesta. Yksi haastateltavista kertoo seuraavaa:

”...nämä rikosprosessit on sitten semmoisia pisteittäisiä ja varmaan vähän tsägästä kiinni, että onko sitten ollut jossain tosi skarppi valvoja, joka on osannut... sekin on, että se vaatii ihan omanlaista osaamista sitten, että osaa niitä todisteita [kaivella] ...ja ottaa kuvia ja, tavallaan, että siinä voi mokata niin monella tapaa, että ne, jotka sitten oikeasti saadaan sinne rikosprosessin loppuun asti...”

Kunkin viranomaisen oman keinovalikoiman tuntemusta ja sopivan keinon valitsemisen tärkeyttä painottaa puolestaan yksi hallintoviranomaisessa toimivista haastateltavista. Haastateltava jaottelee keinovalikoimansa ”pehmeämpiin” ja ”kovempiin” keinoihin. Ensimmäisiin haastateltava lukee lähinnä viranomaisohjauksen. Jälkimmäisiin haastateltava lukee astetta tiukemman viranomaisohjauksen, käyttökiellot ja rikosilmoituksen tekemisen. Haastateltavan mukaan keinovalikoiman valistunut käyttö, ”reilu mutta tiukka” lähestymistapa, tuottaa parhaan tuloksen. Toimenpiteet tulee haastateltavan mukaan säätää ”asiakkaan tilauksen mukaan”. Haastateltava kertoo seuraavaa:

”...että joku ’tilaa perusteellisempaa palvelua’ meidän hallinnolta ja hän sitä tulee saamaan ja joku pääsee vähän vähemmällä [naurahtaa], kun uskoo puhetta. Että siis, ei lyödä aina samalla astalolla, vaan aina vähän sen mukaan, että minkälainen on se maaperä. Niin, jos sitä nyt voi keinona pitää. Sitten käytetään niitä keinoja, mitä pakista löytyy, tietenkin. Pitää osata sitä koko repertuaaria käyttää ja olla semmoinen hoksnokka, että tietää minkälaisen ruuvimeisselin milloinkin ottaa sitten esille.”

Yksittäisistä keinoista yksi haastateltavista mainitsee keskeisimmäksi lupien pois ottamisen. Haastateltava mainitsee ravintola-alan toimijat sellaisina, joilta lupa voidaan ottaa pois. Luvan poisottamisen haastateltava näkee tehokkaaksi keinoksi myös muilla aloilla. Uransa aikana haastateltava on toivonut, että esimerkiksi Rahoitustarkastus (nyk. Finanssivalvonta) olisi voinut ottaa lupia pois eräiltä arvopaperimarkkinoilla toimivilta. Tämä olisi haastateltavan mukaan ollut paljon tehokkaampaa kuin se, että tehdään rikosilmoitus ja asia käsitellään rikosprosessissa. Haastateltava siis mielellään näkisi, että lupien poisottamista käytettäisiin rikosten torjunnan keinona myös esimerkiksi harmaassa taloudessa.

Toinenkin haastateltava viittaa lupakysymykseen. Haastateltava mainitsee pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana käynnistetyt niin kutsutut norminpurkutalkoot, haastateltavan sanoin ”suuret byrokratian riisumistalkoot”. Haastateltavan sanoin ”*mihinkään ei kohta tarvita lupaa, että ravintola-alalla anniskelulupa löystyy ja liikennepuolella myöskin sitten*”. Haastateltavan mukaan kaikkein tehokkain viranomaisen on tässä mielessä ollut alkoholitarkastaja, joka on voinut uhata anniskeluluvan menettämällä. Silloin verovelat on yleensä maksettu. Haastateltavan mukaan nykyisessä elinkeinotoiminnan vapauttamisessa on menty tässä mielessä ”takapakkia”.

Hallinnollisen rikosten torjunnan malleja ja keinoja muista maista

Jotkut haastateltavista olivat tutustuneet muissa maissa käytettäviin hallinnollisen rikosten torjunnan malleihin ja keinoihin taikka muihin talousrikollisuuden tai järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviin työkaluihin. Toisilla haastateltavista ei puolestaan ollut käsitystä hallinnollisen rikosten torjunnan malleista tai työkaluista Suomen ulkopuolella.

Jotkut niistä haastateltavista, joilla oli jonkinlainen käsitys muiden maiden rikosten torjunnasta tai viranomaisyhteistyöstä, olivat lähtökohtaisesti tyytyväisiä kotimaisiin malleihin. Muualta ei siis haluttu omaksua uudenlaisia keinoja. Yksi haastateltavista kertoo seuraavaa:

”Minä sanoisin, että meillä on Suomessa aika hyvin. Ja kun minä puhuin siitä viranomaisyhteistyöstä, niin meillä se on aivan loistavaa verrattuna moneen muuhun maahan. Että ne kilpailee siellä monet viranomaiset keskenään ja meillä sitä ei ole taas. Että me on ymmärretty se, että me ollaan samalla asialla...”

Toiset haastateltavista sen sijaan olivat tulleet kohdanneeksi esimerkiksi kansainvälisessä yhteistyössä Suomenkin kannalta kiinnostavia rikostorjunnallisia malleja tai keinoja. Seuraavaksi tarkastellaan näitä haastateltavien esiin tuomia malleja tai keinoja muista maista.

Muut pohjoismaat:

Norjassa (ja Ruotsissa norjalaisen mallin mukaan) käytetään yhden haastateltavan mukaan erityisiä indikaattoreita tai parametrejä talousrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden

torjunnassa. Kysymys on eri viranomaisilta kerättävistä ja yhteen koottavista tiedoista, joista muodostuu selkeämpi kuva esimerkiksi tietyn henkilön tosiasiallisesta varallisuustasosta. Kerättäviä indikaattoreita ovat muun muassa henkilön koulutustausta, arvopaperiomistukset, tosiasiallisen asunnon neliömäärä, tosiasiallisen ajoneuvon arvo tai ”yleinen piittaamattomuus säännöistä” (esim. jos henkilölle määrätään usein pysäköintivirhemaksuja). Kerättyjä tietoja voidaan hyödyntää esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on lähtenyt ulosottomenettelystä varattomana. Tiedot siis antavat indikaatioita siitä, onko varattomuus todellista vai ei.

Tosiasiallisen ajoneuvon arvon merkityksestä yhtenä parametrinä haastateltava kertoo seuraavasti: ”...kyllä se auto kanssa, millä todellisuudessa liikutaan ja on käytössä, niin kyllä se kertoo jotain siitä ihmisen varallisuustasosta. Ihminen on sen verran turhamainen. Ja moni konnasektorin edustaja on menny siinä vipuun, että ei malta”. Tosiasiallinen ajoneuvo voitaisiin haastateltavan mukaan selvittää esimerkiksi siten, että ajoneuvohallinnon tietoja verrattaisiin siihen, millä autolla ajaessaan henkilö on saanut ylinopeussakkoja. Myös asunnon neliömäärä voisi haastateltavan mukaan hyvin kuvastaa henkilön todellista elintaso. Neliömäärä olisi toisaalta haastateltavan mukaan vaikeampi selvittää, mikäli henkilö ei tosiasiaassa asu väestötietojärjestelmään ilmoittamassaan osoitteessa.

Ruotsissa talousrikollisuuden torjunta on haastateltavan mukaan institutionalisoitu merkittävästi pidemmälle kuin Suomessa. Toimintaa organisoii *Ekobrottsmyndigheten*-niminen erityisviranomais²⁰². Ruotsin mallissa eräs kiinnostavimmista ideoista on operatiivinen tiedustelu eli esimerkiksi henkilötason tiedonvaihto jo tiedusteluvaiheessa tilannekuvan ylläpitämiseksi. Keskeisenä eroavaisuutena nykytilanteeseen Suomessa on siis se, että viranomaisten välillä puhutaan myös yksittäistapauksista (esim. henkilöiden nimistä), eikä ainoastaan ilmiöistä yleisellä tasolla.

Ruotsin lähestymistapa järjestäytyneen rikollisuuteen torjuntaan pitää puolestaan sisällään esimerkiksi sen, että rikollisjengien keskeiset hahmot ”maalataan” eli tunnistetaan ja heihin kohdistetaan taloudellisia häirintä- ja haittaamiskeinoja. Tällaisten keskeisten hahmojen tulovirtoihin perehdytään ja heille on myös lainsäädännössä asetettu omaisuutensa alkuperän suhteen käänteinen todistustaakka. Haastateltavan mukaan lähestymistapa on tehokas, sillä

²⁰² Ks. Ekobrottsmyndigheten-viraston kotisivut osoitteessa: <https://www.ekobrottsmyndigheten.se>.

”ainoa mikä [johtohahmoja] kiinnostaa on se oma tulo, oma talous ja rahat...jos siihen pääsee tarttumaan, niin se on, mikä – – saa heidät irti siitä systeemistä”.

Tanskassa on yhden haastateltavan mukaan erityinen elintarvikepetoksiin keskittyvä yksikkö, jossa työskentelee kolmisenkymmentä henkilöä. Yksikkö muodostaa samalla eräänlaisen moniammatillisen iskuryhmän, joka keskittyy johonkin tiettyyn tapaukseen tai tapauskokonaisuuteen. Iskuryhmällä on haastateltavan mukaan esitutkintavaltuudet samaan tapaan kuin Suomessa on PTR-toimijoilla (poliisi, tullit ja rajavartiolaitos). Esitutkintavaltuuksien etuna tässä kontekstissa haastateltava näkee sen, että näin esitutkinnallinen näkökulma tulee mukaan jo alusta saakka. Esitutkintaa voidaan siis kohdentaa jo alkuvaiheessa esimerkiksi kuvaamalla. Tällöin tiettyyn tapaukseen voidaan haastateltavan mukaan päästä helpommin käsiksi. Haastateltava vertaa tätä Suomen nykyiseen järjestelmään seuraavasti:

”...[yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa] tavallaan tehdään jo siinä alkuvaiheessa kyllä täällä Suomessakin että, mutta se on tietenkin sitten, onhan se tavallaan se, että pitää olla sitten jo oikeasti tosi vahva epäily, että nyt siellä todella oikeasti on jotain tosi häikkää, että nyt tulee soittaneeksi sille [esitutkintaviranomaiselle], että jos se [esitutkintaviranomainen] olisi siinä samassa työporukassa, niin on se silleen tietenkin eri tilanne vähän, että herkemmin sitten ihan lähikollegalle tulee sanottua, että 'pitäisikö tuonne mennä nyt vähän vahvistetuilla lihaksilla käymään vai mites toi hoidetaan'.”

Esitutkintavaltuuksin toimivan yksikön perustamisella tietyn toimialan sisälle voitaisiin siis samalla mahdollisesti madaltaa kynnystä siirtää asioita rikosprosessiin.

Muu Eurooppa:

Yksi haastateltavista mainitsi Alankomaissa käytetyt mekanismit, joilla pyritään siihen, ettei järjestäytyneen rikollisuuden pääsisi ”*ottamaan laillista liike-elämää haltuunsa*”. Keskeisiä keinoja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on se, ettei esimerkiksi Amsterdamin kaltaisesta suurkaupungista myydä hyviä kiinteistöjä järjestäytyneille rikollisryhmittymille. Toinen haastateltava puolestaan mainitsee, ettei Amsterdamissa oteta kaupungin työntekijöiksi henkilöitä, joilla on liittymä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Uusia keinoja

Haastatteluissa nostettiin esiin myös joitakin toiveita uusista hallinnollisen rikosten torjunnan keinoista tai työkaluista. Keinot liittyvät pääasiassa lainsäädännöllisiin muutoksiin tai viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviin ratkaisuihin, joita käsitellään toisaalla tässä raportissa. Seuraavaksi tarkastellaankin kahta haastatteluissa esiin nostettua teknisluontoisempaa ideaa eli Harmaan talouden selvitysyksikön tuottaman velvoitteidenhoitoselvityksen (VHS) automaattisen analysoinnin työkalua sekä hallintoviranomaisten työturvallisuustietojärjestelmää. On toisaalta otettava huomioon, että näidenkin työkalujen käyttöönotto saattaisi edellyttää myös lainsäädännöllisiä muutoksia.

Velvoitteidenhoitoselvityksen analysointityökalu

Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen laissa (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 2010/1207) säädettyihin käyttötarkoituksiin. Selvitysyksikkö kuvaa velvoitteidenhoitoselvityksessä organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista.

Velvoitteidenhoitoselvityksiä tehtäviään varten tilanneet haastateltavat pitivät sitä hyvänä tuotteena, mutta samalla koettiin, että sen sisäistäminen ja hyödyntäminen omassa työssä voi tuottaa vaikeuksia. Yksi haastateltavista kuvaa ongelmaa seuraavasti:

”... jos sen [velvoitteidenhoitoselvityksen] printtaa, niin 40 sivua tietoa, niin voi siitäkin sanoa että semmoisille työkaluille olisi [tarvetta], jotka analysoisivat tietoa. Että tämä velvoitteidenhoitoselvitys on esimerkiksi hirveän iso tietopläjäys. Entä sitten. Sinun pitäisi osata ymmärtää ja lukea sitä ja olla aikaa tutkia sitä. Monelle se voi olla, että sanottu, että 'okei se pitää tilata, tilataan se, tilattu', mutta ei ole aikaa katsella sitä. Että mitä ne johtopäätökset niin...”

Haastateltava siis esittää toiveen automaattisen analysoinnin työkaluista, jotka helpottaisivat velvoitteidenhoitoselvityksen hyödyntämistä. Toinen haastateltava kehittää ajatusta seuraavasti:

”...meiltä puuttuu ikään kuin semmoinen keskitetty palvelu, jossa todetaan... viranomaisillehan riittäisi vain semmoinen yksi lause. Tai vaikka vihreä tai punainen tämmöinen valo, että okei nyt asiat on hoidettu tai asiat ei ole kunnossa. Että monillehan riittäisi tämä, ne ei välttämättä tarvitse sitä yksityiskohtaista tietoa.”

Toisaalta haastatteluissa nousi esiin ajatus siitä, että velvoitteidenhoitoselvityksen keskeisenä periaatteena on se, ettei se itsessään sisällä tulkintaa. Harmaan talouden selvitysyksikkö on tässä suhteessa ikään kuin tiedonvälittäjän roolissa. Tulkinnallinen rooli siis soveltuisi mahdollisesti luontevammin tietojen velvoitteidenhoitoselvitystä varten luovuttaville viranomaisille.

Työturvallisuustietojärjestelmä

Haastatteluissa nousi esiin toive samankaltaisen työturvallisuustietorekisterin luomisesta muihinkin viranomaisiin kuin millainen vaikkapa poliisissa on käytössä. Haastateltava kertoo seuraavasti: *”...tietenkin joskus toivoisi, että jos on turvallisuustekijä, että johonkin paikkaan ei sovi mennä vaikkapa yksin, niin sitten olisi tietysti hyvä tietää”*. Esimerkiksi erilaisilta tarkastus- tai valvontatoimintaa tekeviltä viranomaisilta tai kunnilta tällaiset tiedot saattavat puuttua kokonaan.

Toinen haastateltava mainitsee ulosottoimen tietojärjestelmän, jonne periaatteessa voitaisiin syöttää myös työturvallisuustietoja. Ulosottokeari (2007/705) sen enempää kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu lakikaan (1999/621) eivät kuitenkaan mahdollista sitä, että työturvallisuustietoja sisältävän rekisterin asianosaisjulkisuutta voitaisiin ulosottoviranomaisessa rajoittaa. Tiedot tulee siis pyydettyä luovuttaa asianosaiselle. Poliisin työturvallisuustietoja sisältävän rekisterin osalta vastaavaa asianosaisen oikeutta itseään koskeviin tietoihin ei sen sijaan ole. Jos esimerkiksi ulosottoimesta pyydetään poliisin rekisterissä olevaa työturvallisuuteen vaikuttavaa tietoa ja tieto annetaan sekä syötetään sitten ulosottoimen järjestelmään, tieto voi tältä kautta vuotaa asianosaiselle. Hallintoviranomaisiin

toivotaan siis samalla jonkinlaista lainsäädännöllistä ”palomuuria”, joka estäisi työturvallisuutta koskevien tietojen luovuttamisen asianosaiselle.

4.3 Viranomaisten välinen yhteistyö rikostorjunnassa

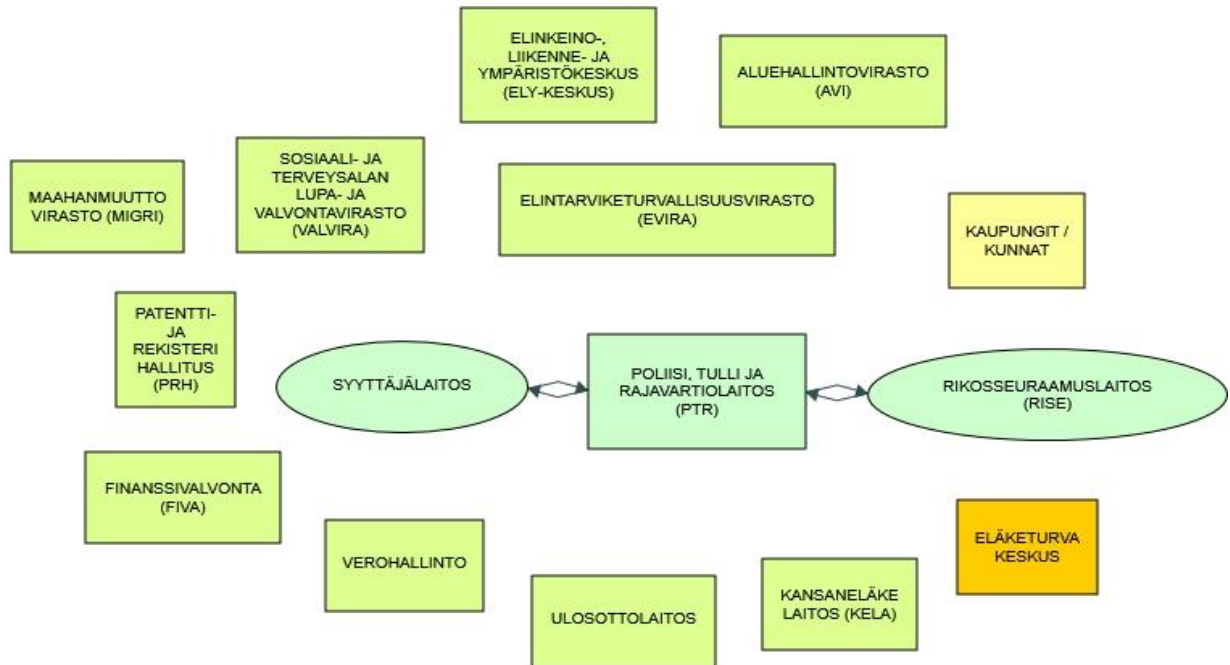
Hallinnollinen lähestymistapa nojautuu vahvasti yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon eri viranomaisten välillä, kuten tämän tutkimusraportin hallinnollista rikostorjuntaa kansainvälisesti kartoittavasta osuudesta (luku 2) ilmenee. Yhdessä toimien eri viranomaiset voivat estää rikollisia ja rikollisryhmiä käyttämästä hyväkseen laillista hallintoinfrastruktuuria. Kansainvälisessä kartoituksessa todetulla tavalla on tärkeää löytää kumppaneita, jotka ovat valmiita osallistumaan aktiivisesti rikostorjunnalliseen yhteistyöhön. Yhteistyötä voivat kuitenkin vaikeuttaa esimerkiksi eri viranomaisten toisistaan eroavat painopisteet, työskentelymenetelmät ja tietovarannot. Yhteistyön onnistumiseksi onkin tärkeää määritellä yhteiset tavoitteet ja painopisteet. Kansainvälisen kartoituksen mukaan onnistuneessa yhteistyössä on oikeudellisilla rakenteilla keskeinen rooli. Ne voivat muodostua esimerkiksi sopimuksesta tai yhteistyöpöytäkirjasta, jossa eri kumppaneiden roolit, vastuualueet ja tehtävät on määriteltävä selkeästi. Myös viranomaisten välillä tapahtuvan tiedonvaihdon periaatteista ja menetelmistä sopiminen on erittäin tärkeää.

Tässä osiossa pureudutaan asiantuntijahaastatteluista nouseviin, viranomaisyhteistyötä koskeviin empiirisiin havaintoihin. Osiossa tarkastellaan viranomaisten välistä yhteistyötä, mahdollisia yhteistyön ongelmia, yhteistyön laajentamistarpeita kotimaassa ja kansainvälisesti, yhteistyön koordinointiin ja organisointiin liittyviä kysymyksiä sekä tiedonvaihtoa koskevia näkemyksiä. Erityiskysymyksenä nostetaan esiin haastateltavien suhtautuminen ajatukseen uuden hallinnolliseen rikosten torjuntaan keskittyvän toimielimen tai analyysikeskuksen perustamisesta.

Viranomaisyhteistyötahot ja yhteistyön muodot

Haastateltavien mainitsemista yhteistyötahoista tuotettiin haastattelujen pohjalta miellekartta (kuvio 2). Miellekartan keskiössä ovat esitutkintaviranomaiset (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos). Näiden yhteyteen sijoitettiin Rikosseuraamuslaitos ja syyttäjälaitos, joilla on puolestaan keskeinen rooli rikosvastuun toteuttamisessa ja rikosoikeudellisten seuraamusten

täytäntöönpanossa. Muut haastateltavien mainitsemat julkisen sektorin toimijat, joista pääosa on erityyppisiä valtion virastoja, on kuvattu tähän ympärille. Mukana on myös Eläketurvakeskus, joka on lailla perustettu muttei varsinaisesti osa valtionhallintoa. Lisäksi miellekarttaan sisältyvät muista julkisen sektorin toimijoista kaupungit ja kunnat.



Kuvio 2. Viranomaisyhteistyötahot haastateltavien taustaorganisaatioissa.

Viranomaisyhteistyön muodot ovat jaoteltavissa esimerkiksi muodolliseen ja epämuodolliseen kanssakäymiseen. Näiden välinen raja on ikään kuin veteen piirretty viiva, mutta muodollisemmalle kanssakäymiselle on kenties tyypillisempää, että toiminta on tiettyjen normien tai sääntöjen ohjaamaa.

Muodollisen yhteistyön muodoista jotkut haastateltavista mainitsivat muiden viranomaisten kanssa tehtävät tarkastuskäynnit, ”yllätysiskut” tai ”ylläköt”, esimerkiksi erilaisiin työmaakohteisiin. Tyypillinen esimerkki ovat rakennustyömaille tehtävät yllätysiskut, joihin voi osallistua useita eri viranomaistahoja. Kullakin viranomaisella on tällaisella tarkastuskäynnillä oma, usein varsin tarkastikin määritelty roolinsa. Yleensä tavoitteena on, että kunkin viranomaisen edustaja keskittyy tarkastuskäynnillä omaa toimialaansa koskevien havaintojen tekemiseen. Muita muodollisemman yhteistyön muotoja ovat esimerkiksi tietopyynnön tekeminen ja tiedon luovuttaminen viranomaisten välillä. Muodollisimmillaan

tämä tapahtuu kirjallisesti ja siten, että molemmat osapuolet ovat tarkoin selvillä laillisesta oikeudestaan joko saada pyydetty tieto tai luovuttaa tietoa.

Epämuodollisemman kanssakäymisen kirjo on haastattelujen perusteella varsin laaja. Haastateltavat mainitsivat ensinnäkin jonkin tietyn teeman, aihepiirin tai asiakysymyksen ympärille järjestettävät seminaarit, koulutustilaisuudet tai kokoukset. Vähiten formaaleina kanssakäymisen muotoina voidaan pitää erilaisia laivaseminaareja tai iltajuhlia, joissa on enemmän tilaisuuksia myös viranomaisten edustajien väliseen henkilökohtaisempaan kanssakäymiseen. Yksi haastateltavista kuvaa laivaseminaarin hyötyjä seuraavasti:

”...se toi sen erittäin ison edun, että ihmiset rupesivat tuntemaan toisiansa. Paitsi että siellä oli sitten näitä esityksiä – oli kunkin viranomaisen alalta ja sitten oli ihan casea käytiin läpi, ne oli sinänsä hirveän tehokkaita – ja sitten vielä tehokkaampaa tämä epävirallinen yhteistyö.”

Ylipäättään haastatteluissa nousivat esiin kokemukset siitä, että usein keskeisimpiä tekijöitä yhteistyön onnistumisessa ovat viranomaisten edustajien väliset henkilökohtaiset suhteet. Haastateltava kuvaa tätä seuraavasti: *”...ainakin mitä olen huomannut näissä, että jos tietää edes naamalta tai on joskus tavannut [toisen viranomaisen edustajan], niin tietää, että voi sitten tietotaitoa käyttää hyväksi [ja] kysyy paljon helpommin”*. Tuttuus siis vaikuttaisi mataloittavan kynnystä ottaa yhteyttä toiseen viranomaiseen ja edistävän yhteistyön sujumista.

Viranomaisyhteistyön ongelmat

Haastatteluissa esiin nousseet viranomaisyhteistyön ongelmat ovat jaoteltavissa esimerkiksi asenteisiin, henkilösuhteisiin, yhteistyön aikataulutukseen ja koordinointiin sekä viranomaisten prioriteettien eroavaisuuksiin liittyviin ongelmiin²⁰³. Seuraavaksi tarkastellaan näitä haastatteluissa mainittuja viranomaisyhteistyön ongelmakohtia.

²⁰³ Yhteistyön lainsäädännöllisiä ongelmia käsitellään erikseen luvussa 3.4.

Asenteisiin liittyvät ongelmat

Tiedonvaihdon ja muunlaisen viranomaisyhteistyön koetaan toisinaan estyvän lähinnä asenteisiin tai lainsäädännön liiankin suppeaan tulkintaan liittyvien ongelmien vuoksi. Yksi haastateltavista kertoo seuraavaa:

”...tietysti ensimmäinen edellytys on se tahto tehdä yhteistyötä, että – – ihan riippumatta säännöksistä että jos on halua tehdä yhteistyötä, niin se onnistuu; jos ei ole halua, niin aina löytyy joku säännös, joka tekee sen [yhteistyön] mahdottomaksi. Siitä [yhteistyötahdosta] on hirveän paljon kiinni sitten asioissa.”

Yhteydenottokynnys on toisinaan erityisen korkealla suhteessa poliisiin. Kysymys voi olla yhtäältä aiemmista kielteisistä yhteistyökokemuksista tai toisaalta poliisin toimintaan liittyvistä kielteisistä ennakkokäsityksistä. Haastateltava kuvaa ongelmaa seuraavasti: *”...on ollut aika korkea kynnyksen ottaa poliisiin yhteyttä ylipäättänsä, että on se sitten virka-avun pyytämistä tai sitten tutkintapyyntöjen tekemistä, että ne pelkäävät, että ne [poliisissa] kuitenkin nauraa tai jotain.”* Lisäämällä hallintoviranomaisten työntekijöiden tietoa rikosprosessista ja mataloittamalla koettua kynnyksen ottamista yhteyttä poliisiin voidaan siis mahdollisesti edesauttaa rikostorjunnallisesti merkityksellisen tiedon välittymistä poliisiviranomaiselle. Tiedon lisäämisen merkityksestä kertoo toinenkin haastateltava: *”...tämä kova rikosoikeudellinen järjestelmä on niille niin tuntematon ja vähän pelottavakin. Että ne ei ole silloin aikoinaan ainakaan kauheasti halunneet olla sen kanssa tekemisissä.”*

Henkilösuhteisiin liittyvät ongelmat

Ongelmaksi koetaan, mikäli toisessa viranomaisessa tietäntyyppisiä asioita hoitavat henkilöt vaihtuvat usein tai mikäli tietäntyyppisiä asioita ei ole lainkaan keskitetty jollekin taholle. Toimivan yhteistyösuhteen luominen uuden henkilön kanssa ja mahdollisesti myös tämän perehdyttäminen yhteistyön onnistumisen kannalta keskeisiin asioihin vaatii aina aikaa, vaivannäköä ja viitseliäisyyttä.

Erityisesti haastatteluissa tuli esiin se, ettei poliisissa ole tietäntyyppisten rikosten tutkintaa välttämättä keskitetty mihinkään. Etenkin monimutkaisissa, erityistietymystä edellyttävissä

rikostyypeissä tutkinnan keskittäminen olisi joidenkin haastateltavien mielestä perusteltua. Haastateltava kertoo seuraavasti:

”Näitä [meidän juttuja] ei välttämättä pidetä silleen, miten sen nyt sanoisi, semmoisina seksikkäinä. Näissä, nämä on sakkojuttuja ja vaikeita ja hankalia, pitkäpiimäisiä ja tosiaan... Kyllä se mukavampi on joku sarjamurhaaja ottaa kiinni. Siitä saa kuvansa lehteen. Että se on tietyllä tavalla meillä ongelma, että edes [tässä kaupungissa] ei ole ollut silleen erikoistuneita poliiseja, joitten kanssa olisi luonnikasta tehdä [yhteistyötä].”*

Yhteistyön aikataulutukseen ja koordinointiin liittyvät ongelmat

Aikataulujen yhtensovittaminen ja eri viranomaisten tehtävien koordinointiin liittyvät hankaluudet ovat yksi haastatteluissa esiin tullut viranomaisyhteistyön ongelma. Yhtäältä kysymys voi olla siitä, että asiaa ei ylipäätään saateta rikosprosessiin riittävän ripeästi, eli yhden haastateltavan sanoin *”tutkintapyyntö on jäänyt roikkumaan liian pitkäksi aikaa”*. Toisaalta kysymys voi olla nimenomaan rikosasian eteen tehtävien ponnistelujen eriaikaisuudesta, joilloin asian eteneminen viivästyy tarpeettomasti. Yksi haastateltavista kuvaa tätä seuraavasti:

”...se yhtäaikaisuus, että joku viranomainen satsaa jollakin hetkellä, no se toinen ei ollenkaan sillä hetkellä voi, ja sitten kun se toinen voi, niin sitten tämä ei taas pysty yhtään, että sitten tulee taas viikkojen viive, siis niinkuin tämän tyyppinen, että se pitäisi saada... että kaikki niinkuin yhtä aikaa sitten...”

Viranomaisten prioriteetteihin liittyvät ongelmat

Haastatteluissa nousi esiin myös ajatus siitä, että eri viranomaisten toisistaan eroavat prioriteetit ja intressit (haastateltavan sanoin viranomaistoiminnan *”siiloutuminen”*) voivat saada aikaan erikoisia tilanteita. Esimerkiksi jonkin julkisen tahon tavoitteet voivat olla taloudellisia ja toisen prioriteettina taas on turvallisuus. Eri intressien punnintaakaan ei kaikissa tapauksissa ole välttämättä tehty riittävästi.

* [Kaupungin nimi poistettu.]

Intressien yhteentörmäyksestä esimerkkinä haastatteluissa mainittiin Yle Fem -kanavan Spotlight-ajankohtaisohjelmassa 18.2.2018 esitetty juttu ”Kesämökki vai piilopaikka?”. Jutun mukaan Suomen puolustusvoimat ja Metsähallitus olivat myyneet venäläisille ostajille maata aivan varuskunnan portin läheltä ostajatahon taustoja selvittämättä. Kun viranomaisten toimia ei ajatella kokonaisuutena, vaan yksille annetaan tehtäväksi esimerkiksi tontinmyynti ja toisille turvallisuudesta huolehtiminen, voivat yhden viranomaisen toimet viedä pohjan toisen tavoitteilta.

Viranomaisyhteistyön koordinointi ja organisointi

Tässä tutkimusraportissa kuvatussa kansainvälisestä kartoituksesta (luvussa 2) käy ilmi, että tiedon jakamisen systematisointi voi edellyttää jonkinlaista alustaa tai foorumia, jossa sidosryhmät tapaavat kertoakseen kokemuksistaan ja joka edistäisi hallinnollisen rikostorjunnan painopisteiden, taktiikan ja työskentelymenetelmien harmonisointia. Kansainvälisessä kartoituksessa myös todetaan, että tiedon jakamista voisi edistää eri viranomaistahoille kehitettävän yhteisen viraston perustaminen. Hallinnollista lähestymistapaa koskevissa eurooppalaisissa suosituksissa keskiössä on koordinaatiokeskus, joka kerää tietoa ja asiantuntemusta sekä levittää sitä ja tarjoaa rakenteellista tukea. Seuraavaksi tarkastelemme lähemmin haastateltavien näkemyksiä viranomaisten välisen yhteistyön käytännön koordinoinnista ja organisoinnista.

Kansainvälisessä kartoituksessa käsitellään ensinnäkin sitä, minkä viranomaistahon tulisi johtaa tai koordinoida hallinnollista rikostorjuntaa. Yhtäältä kartoituksessa tuodaan esiin, että yhden kumppanin vastuu hallinnollisesta lähestymistavasta voi heikentää yhteistyöviranomaisten motivaatiota ja sitoutumista. Tämän ennaltaehkäisemiseksi johtavalla kumppanilla tulee kartoituksen mukaan olla täytäntöönpano- ja määräysvalta muiden kumppanien osallistamiseen. Tämä edellyttää johtavalta kumppanilta myös riittäviä voimavaroja ja asiantuntemusta.

Kuten tämän tutkimusraportin johdannossa todetaan, jo käsitteenä ”rikosten torjunta” herättää mielle yhtymiä poliisitoimintaan. Hallinnollinen rikostorjunta voi siis olla poliisijohtoista, vaikka itse toteutus tapahtuisikin useilla eri sektoreilla. Haastatteluissa ei noussut esiin erityisen vahvoja näkemyksiä siitä, minkä tahon tulisi koordinoida viranomaisyhteistyötä

rikostorjunnassa. Tässä yhteydessä ainoa erikseen mainittu viranomaistaho on juuri poliisi, jonka jotkut haastateltavat mielsivät rikostentorjuntaviranomaisena tai jonkinlaisena ”yleisviranomaisena” luonnostaan soveltuvan koordinoimaan myös hallinnollista rikosten torjuntaa.

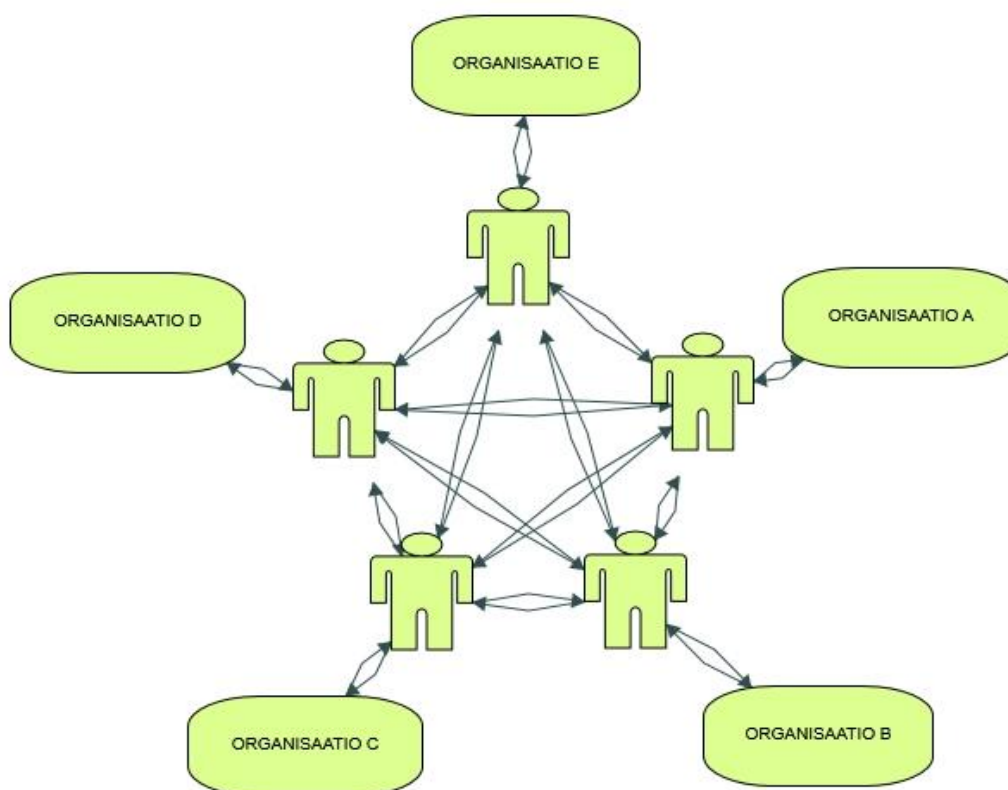
Jotkut haastateltavista olivat uuden hallinnolliseen rikosten torjuntaan keskittyvän toimielimen tai analyysikeskuksen kannalla. Toiset puolestaan suosivat yhteistyön organisoinnissa toisenlaista lähestymistapaa. Ensiksi käsitellään millaisia muita mahdollisuuksia haastateltavat näkivät viranomaisyhteistyön järjestämiseksi kuin uuden organisaation perustamisen. Tämän jälkeen tarkastellaan haastateltavien ajatuksia ja mielipiteitä uuden toimielimen tai analyysikeskuksen perustamisesta.

Jotkut haastateltavista suhtautuivat ylipäätään kielteisesti rikostorjunnallisen viranomaisyhteistyön enempään institutionalisoimiseen. Viranomaisyhteistyö koetaan siis jo nykyisellään riittävän vakiintuneeksi ja toimivaksi. Haastateltava kuvaa näkemystään seuraavasti:

”...en minä ole välttämättä nähnyt tarvetta [viranomaisyhteistyön organisointiin uudella tavalla]. Ehkä tämä [viranomaisyhteistyö] on niin vakiintunut ja niin tuttu, tiedossa oleva asia, että en ainakaan itse koe, että semmoiselle olisi tarvetta. Meillä on tuossa kännykässä tallennettuna nämä tyyppien nimet, ja sitten ne tiedonvaihtosäännökset ja tiedonvaihto on sillä tavalla tuttua. Se menettely on sillä tavalla selvää...”

Toisaalta haastatteluissa nousi esiin toive hallinnollisen rikostorjunnan yhteistyön paremmasta organisoinnista tavoilla, jotka olisivat samalla mahdollisimman yksinkertaisia ja edellyttäisivät mahdollisimman vähän resursseja. Tässä suhteessa toimivana pidettiin esimerkiksi mallia, jossa jokaisesta organisaatiosta nimettäisiin yksi tai useampia hallinnollisesta rikostorjunnasta vastaavia henkilöitä. Nämä ”avainhenkilöt” tai yhteyshenkilöt pitäisivät verkostona keskenään yhteyttä. Samalla yhteyshenkilöt vastaisivat oman organisaationsa sisällä rikostentorjuntaa koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin sekä tarjoaisivat omaa tietotaitoaan organisaationsa käyttöön. Tämä niin sanottu viranomaisyhteistyön verkostomalli on visualisoitu kuviossa 3.

Kuvio 3. Viranomaisyhteistyön verkostomalli.



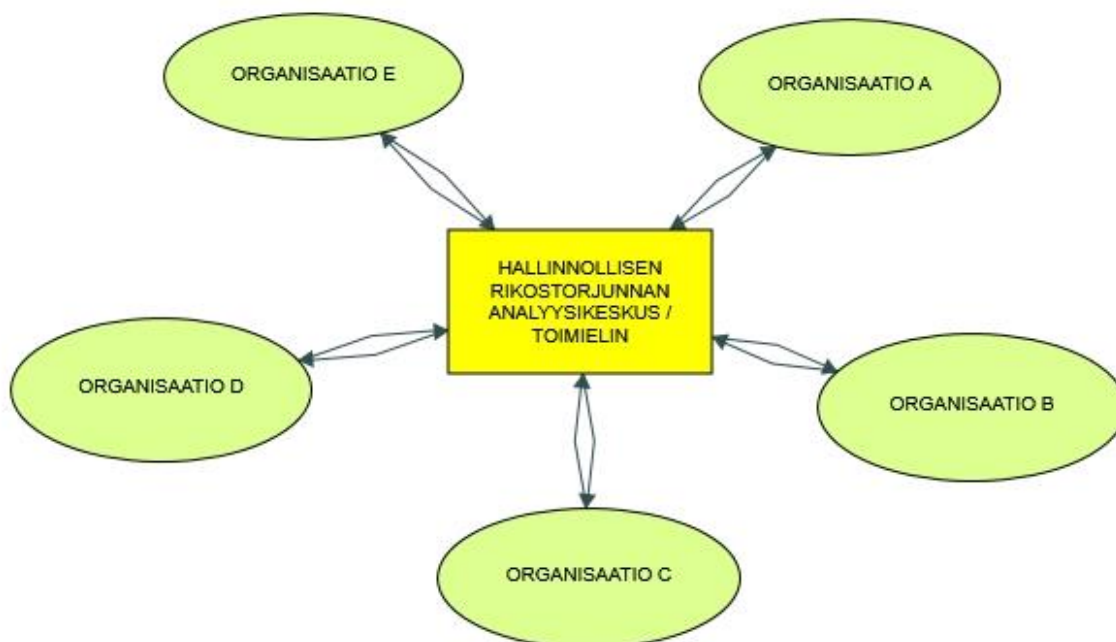
Viranomaisyhteistyön verkostomallissa viranomaisten työntekijöille olisi siis tehty selväksi, ketä omassa organisaatiossa voi rikostorjuntaan liittyvissä asioissa lähestyä. Yhteyshenkilö olisi puolestaan perehtynyt hallinnollisen rikostorjunnan erityiskysymyksiin, ja hänellä olisi tarvittavat kontaktit selvittää asioita muista viranomaisista. Eräs haastateltava toi konkreettisesti esiin sen, että yhden viranomaisen asiantuntemus ei millään riitä kattamaan monia hallinnon- ja viranomaistoimenaloja. Esimerkiksi pelastustoimen, terveydenhuollon, poliisin ja verottajan osaaminen on kussakin toimijassa erilaista ja eriytyntä, joten jonkinlainen ydinryhmä tai porukka koottuna eri viranomaistahoista voisi olla tarpeen.

Viranomaisyhteistyön verkostomallin riskinä pidettiin kuitenkin sitä, jos verkoston toiminta ei muodostuisikaan osaksi viranomaisen ”arkipäivää” tai kokonaisprosessia. Jos isoissa organisaatioissa olisi ainoastaan yksi hallinnollisesta rikostorjunnasta vastaava henkilö, niin luultavimmin tämän henkilön tosiasialliset mahdollisuudet edistää rikostorjuntaa olisivat varsin rajalliset. Yksi hallinnollisesta rikostorjunnasta vastaava henkilö organisaatiota kohden olisikin joidenkin haastateltavien mielestä lähinnä hyvä alku.

Uusi hallinnollisen rikostorjunnan toimielin tai analyysikeskus

Haastateltavilta tiedusteltiin suhtautumista ajatukseen uuden hallinnollisen rikostorjunnan toimielimen tai analyysikeskuksen perustamisesta. Kysymys voisi siis olla esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksikön kaltaisesta organisaatiosta, jonka tehtävänä olisi tuottaa hallinnollista rikosten torjuntaa koskevaa tietoa viranomaisten ja mahdollisesti muiden julkisen sektorin toimijoiden tarpeisiin. Analyysikeskuksen peruseriaatetta on visualisoitu kuviossa 4.

Kuvio 4. Hallinnollisen rikosten torjunnan analyysikeskus.



Jotkut haastateltavista suhtautuvat lähtökohtaisesti kielteisesti ajatukseen uuden *hallinnollisen rikosten torjunnan toimielimen tai analyysikeskuksen* perustamisesta. Kielteistä suhtautumista perustellaan ensinnäkin uuden toimielimen tai analyysikeskuksen toteuttamiseen liittyvillä vaikeuksilla ja resurssien puutteella. Myös sen mahdollisesta roolista ja tehtävistä oltiin epätietoisia. Yksi haastateltavista kuvaa tähän liittyvää problematiikkaa seuraavasti:

”...minä en kauheasti usko mihinkään uusiin tällaisiin elimiin. Minä en usko, että niistä voi tulla tehokkaita ja minä en usko, että ne pystyisivät hallitsemaan näin paljon erikoisalojen lainsäädäntöä tai menettelytapoja. Ja sitten samalla vielä pystyä

hahmottamaan, että mitä siinä konkreettisesti tapauksessa mahdollisesti on tapahtunut tai tapahtumassa, jonka joku asettaisi arvioitavaksi.”

Resurssien puute puolestaan kehkeytyisi joidenkin haastateltavien mukaan ongelmaksi siitä syystä, ettei hallinnollinen rikosten torjunta kuulu varsinaisesti minkään organisaation ydintehtäviin. Yhden haastateltavan mukaan tällaiseen toimintaan tulisi ennemmin tai myöhemmin resurssiongelmaa, sillä hallintoviranomaiset eivät lopulta halua sijoittaa erilliseen toimielimeen tai analyysikeskukseen niin paljon voimavaroja kuin mitä tällainen toiminta mahdollisesti edellyttäisi. Hallintoviranomaiset haastateltavan mukaan ajattelisivat, ettei toiminnasta synny sellaista tulosta, joka voidaan selkeästi näyttää. Haastateltavan sanoin: *”se ei ole sitä ydintä ja se ei tee sitä tulosta”*.

Kielteistä suhtautumista uuden toimielimen tai analyysikeskuksen perustamiseen perustellaan toiseksi viranomaisten halulla säilyttää suvereniteettinsa ja pelolla byrokratian lisääntymisestä. Taustalla voi siten olla pelko vallan siirtymisestä oman organisaation ulkopuolelle. Yksi haastateltavista kuvaa ongelmaa seuraavasti: *”Yksi iso tekijä tässä koko hommassa on tällainen hyvin pitkälle menevä halu suvereniteetin ylläpitämiseen – kaikki viranomaiset ovat sitä mieltä, että meitähän ei tulla komentelemaan.”* Toinen haastateltava puolestaan tuo esiin huolen siitä, että uuden toimielimen tai analyysikeskuksen perustamisen myötä viranomaisille asetettava byrokratiataakka lisääntyisi ja varsinaisen kenttätöön tekeminen vaikeutuisi.

Kolmanneksi kielteistä suhtautumista perustellaan sillä, että yhteistyötä voidaan edistää paremmin muilla seikoilla. Tällaisena seikkana yksi haastateltavista toi esiin olemassaolevien voimavarojen (erityisesti asiantuntemuksen) hyödyntämisen. Esimerkiksi harmaan talouden torjunnassa on haastateltavan mukaan jo nyt paljon henkilötyövuosia. Kokemusta ja asiantuntemusta on laajalti eri viranomaisissa, ja keskeisenä haasteena on haastateltavan mukaan tämän tietotaidon hyödyntäminen ilman uuden organisaation perustamista.

Lisäksi muunlaisina, viranomaisyhteistyötä uutta toimielintä tai analyysikeskusta paremmin edistävinä seikkoina mainittiin yhteistyöhön liittyvien asenteiden muuttaminen sekä viranomaisten edustajien välisten henkilökohtaisten kontaktien hyödyntäminen ja edistäminen. Vakiintuneet ihmissuhteet ja kentän tuntemus koettiin joissain puheenvuoroissa tärkeämmiksi viranomaisyhteistyön edellytyksiksi. Yksi haastateltavista kuvaa ajatusta seuraavasti:

”En minä nyt koe minkään komitean perustamista oleellisena, vaan tämän suoran yhteistyön kehittäminen on se, mihin nyt näitten pykälämuutosten myötä pitäisi panostaa. Että ihan oikeasti tuossa kenttähavainnoinnissa tehtäisiin sitä yhteistyötä.”

Toiset haastateltavista suhtautuivat kuitenkin myönteisesti ajatukseen uudesta hallinnollisen rikostorjunnan toimielimestä tai analyysikeskuksesta. Haastatteluissa esiin nostettuja syitä myönteiselle suhtautumiselle olivat erityisesti toimielimen tai analyysikeskuksen mahdollisesti tarjoama tieto esimerkiksi tiedonvaihtoon liittyvästä lainsäädännöstä. Yksi haastateltava kuvaa tiedontarpeeseen liittyvää kysymystä seuraavasti:

”Tietoa. Nimenomaan tietoa, eikä mitään musta tuntuu -juttua. Että kun monesti tuntuu, että kun kysyt kolmelta eri ihmiseltä, niin saat kolme eri vastausta – – että mikä se laki on ja miten se oikeasti menee. Että voisi sitten varmistaa, jos itse epäröi. – – Helpottaisi sitä ilmoituksen tekemistä tai jättämistä.”

Jotkut haastateltavista myös kokivat, että uusi toimielin tai analyysikeskus voisi tehostaa erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa rikostorjuntaa. Yksi haastateltavista perustelee tätä siten, että rikollisuuden monimutkaistuesssa ja kansainvälistyessä sen torjunta eri viranomaisissa ilman tähän erikoistunutta, tietoa kokoavaa ja jakavaa organisaatiota vaikeutuu entisestään. Yksi haastateltavista kuvaa ajatusta seuraavasti:

”Se varmasti olisi hyvä, koska tämä on sellainen ala... minä uskon, että tulevaisuudessa, tähän on pakko panostaa enemmän. Kun mennään [ajassa eteenpäin], entistä enemmän tänne lintukotoonkin tulee järjestäytynyt rikollisuus koko ajan vahvemmin ja vahvemmin ja ujuttaa lonkeronsa sitten sellaisiin uskomattomiin paikkoihin, missä ei kuvitellakaan, että sellaista voisi olla.”

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

Haastateltavien tiedonvaihtoa koskevat käsitykset ovat jaettavissa viralliseen ja epäviralliseen tiedonvaihtoon. Erottelu näiden kahden välillä ei ole yksiselitteinen. Virallista tiedonvaihtoa luonnehtii kuitenkin tyypillisemmin se, että tiedonvaihtoon osallistuvat osapuolet ovat ottaneet

etukäteen tarkoin selvää lakiin perustuvista tiedon luovuttamista ja vastaanottamista koskevista oikeuksistaan. Myös konteksti viestii virallisuudesta: tiedonvaihto tapahtuu työaikana, työpaikalla ja tyypillisimmillään kirjallisesti vakiintuneita rakenteita ja muotoiluja noudattaen. Virallisemmasta tiedonvaihdosta syntyy siis usein kirjallisia tallenteita. Epävirallinen tiedonvaihto puolestaan muodostaa tietynlaisen vastakohdan näille määreille: se on epämuodollista, usein suullista, harvemmin tallennettua, ja joskus voidaan liikkua tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön kannalta harmaalla alueella.

Virallisen tiedonvaihdon muotoja on monenlaisia, ja haastatteluissa tuli esiin tietynlainen vastenmielisyys liian byrokraattisiksi tai jäykiksi koettuja tiedonvaihdon muotoja kohtaan. Yksi haastateltava kertoo seuraavasti:

”...miten me [alkuvuosina] ilmoitettiin tai tehtiin tietopyyntöjä verottajalle niistä pienistä asioista, mitä me saatiin [verottajalta], niin meillä oli semmoisia ihmeellisiä kaavakkeita, joissa...siellä porukka istui ja teki semmoisen kaavakkeen, mihin olisi asiat pitänyt täyttää. Minä en ole kertaakaan käyttänyt sitä. Olen laittanut ihan suoraan tuosta noin Wordillä nämä ja nämä tiedot. Ja pykälät perään, että millä minä...miksi minä kysyn.”

Jotkut haastateltavista suhtautuivat epäilevästi tai kriittisesti epäviralliseen tiedonvaihtoon. Yksi haastateltavista kuvaa käsityksiään seuraavasti: *”...minä tykkäisin, että kaikki olisi sillä tavalla avointa ja virallista, koska tässä ollaan ihmisten perusoikeuksien kanssa tekemisissä. - Eikä sillä lailla, että tiedätkö, vain rupateltaisiin. – – Siitä tulee vähän semmoinen hyvä veli-verkosto mieleen.”*

Toisaalta toiset haastateltavista mieltävät epävirallisen kanssakäymisen yhdeksi tiedonvaihdon keskeisistä muodoista omassa työssään. Kaikkea tiedonvaihtoa ei ole välttämättä mahdollista tai mielekästäkään institutionalisoida kovin pitkälle. Yksi haastateltavista kertoo seuraavasti:

”...minulla on nämä omat verkostot, joiden kanssa olen aina tekemisissä, niin kyllä se nyt minun mielestäni on ehdottomasti paras tapa levittää tietoa. Kun ihmiset kuitenkin edelleen esimerkiksi soittaa toisilleen ja sitten kun tavataan jossain, onko se sitten työryhmä tai kokous tai mikä, niin mennään lounaalle ja sitten puhutaan ’ootko muuten

kuullu sellasta' ja 'ootko miettiny tällasta'. Kun sitä tapahtuu jo nyt käytännössä, niin – – eihän sitä tarvitsisi tehdä kuin vähän virallisemmaksi.”

Tiedonvaihdon organisoimiseksi toivotaan näiden ohelle kuitenkin myös uusia rakenteita. Haastatteluissa hahmottui esimerkiksi ajatus jonkinlaisesta ”tietokulhosta” tai tietotalustasta verkossa. Viranomaisen edustaja voisi kirjautua sisään tietotalustalle ja joko itse selata sinne tallennettua tietoa, tai tehdä jonkinlaisen tehtäviinsä perustellusti liittyvän kyselyn, johon muut viranomaiset voisivat vastata.

Miten laajalle piirille tietoa tulisi tietotalustan kautta jakaa, on kuitenkin monimutkainen kysymys. Tiettyä asiaa tai henkilöä koskevat laajat tiedot voitaisiin rajata suppealle joukolle. Tiedonsaantioikeudet voisivat laajeta säteittäisesti siten, että suurempi joukko voisi nähdä järjestelmästä esimerkiksi nimen tai muun tunnistamistiedon ilman pääsyä muihin järjestelmään tallennettuihin tietoihin. Käytännössä tiedonvaihtoa edistäisi esimerkiksi se, jos järjestelmä kykenisi tekoälyä hyödyntäen tarjoamaan tietoa automaattisesti relevanteille viranomaisille. Yksi haastatteluissa ehdotettu nimenomainen kohde tiedonvaihdolle on jonkinlainen ”jengiseuranta” eli se, että järjestelmästä voisi saada tietoa järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvista henkilöistä ja/tai näiden lähipiiristä.

Kysymys tiedonjakamisen laajuudesta on ongelmallinen toisessakin mielessä. Vaikka valtionhallinto nähtäisiinkin tässä suhteessa jonkinlaisena monoliittina, jonka sisällä tieto voisi liikkua suhteellisen ongelmattomasti, kysymys monimutkaistuu viimeistään valtionhallinnon ulkopuolelle siirryttäessä. Esimerkiksi rikollisjengien käyttämät tilat ovat monesti kuntien valvonnassa. Haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, asettaisiinko kunnissa rikostorjunnalliset intressit etusijalle vai tarkasteltaisiinko rikollisjengien tilakysymyksiä enemmänkin liikeasiana. Myös julkisten toimintojen yksityistäminen ja esimerkiksi yksityistä turvallisuusalaa koskevat kysymykset monimutkaistavat asetelmia. Haastatteluissa nousi esiin kysymys siitä, voidaanko luottamuksellisia tietoja perustellustakaan syystä luovuttaa yksityisille toimijoille. Kun puhutaan hallinnollisesta rikostorjunnasta, herää kysymys, voidaanko tiedonvaihto rajata vain valtion tai ylipäätään julkisen sektorin toimijoihin. Jos tällaista rajausta ei tehdä, niin on pohdittava tarkoin, minne raja tulisi yksityisellä puolella lopulta vetää.

4.4 Lainsäädäntö

Kattava lainsäädännöllinen kehikko, jossa säädetään yksityiskohtaisesti tiedonvaihtoprosessista viranomaisten välisessä yhteistyössä, voi tähän tutkimusraporttiin sisältyvän kansainvälisen kartoituksen (luku 2) mukaan olla erittäin tarpeellinen. Toisaalta kuten kansainvälisessä kartoituksessa todetaan, useat viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että kaikilla Euroopan unionin jäsenmailla on jo nyt käytössään lukuisia hallinnollisia keinoja, joilla järjestäytyntä rikollisuutta voidaan torjua. Silti, kuten raportin seuraavasta osiosta käy tarkemmin ilmi, ei nykytilanne ole oikeudellisessa mielessä täysin ongelmaton. Liittyvätpä kysymyksessä olevat ongelmat sitten lainsäädäntöön tai lain tulkintaan, hallinnollisen lähestymistavan onnistuminen edellyttää ratkaisujen etsimistä ja tiedontarpeeseen vastaamista.

Seuraavassa osiossa tarkastellaan näin ollen tilanteita, joissa lainsäädäntö on mahdollisesti estänyt rikostorjunnan tai viranomaisten välisen yhteistyön sekä käsitellään haastateltavien näkemyksiä hallinnolliseen rikosten torjuntaan liittyvistä lainmuutostarpeista.

Hallinnollisen rikosten torjunnan ja viranomaisyhteistyön lainsäädännölliset esteet

Jotkut haastateltavista kokivat, ettei lainsäädäntö ole ensisijainen kysymys viranomaisten välisen yhteistyön esteistä puhuttaessa. Yhden haastateltavan sanoin: *”kun ajatellaan tämmöistä hyvää viranomaisyhteistyötä, niin ei siellä lainsäädäntö kovin äkkiä ongelmaksi tule”*. Keskeisemmiksi kysymyksiksi miellettiin esimerkiksi voimavarat, ajankäyttö, asenteet, johtaminen tai se, että tieto ei tavoita oikeita tahoja välttämättä edes oman organisaation eri osissa. Haastatteluissa myös mainittiin, että tarvittava tieto voi toisinaan myös välittyä riittävässä määrin *”ilman, että rikotaan mitään pykälää”*. Kysymys on siis jonkinlaisen tiedon tai vihjeen välittämisestä epäsuorin tavoin. Voidaan välittää haastateltavan sanoin *”ymmärrys siitä, että nyt ei ole kaikki ihan kunnossa välttämättä, ilman että kerrotaan, mitkä ne asiat [tarkalleen] ottaen on tai kehen ne välttämättä edes liittyvät”*.

Haastatteluissa esiin nousseet lainsäädännölliset ongelmat liittyivät verrattain vähäisessä määrin oikeuteen saada tai oikeuteen luovuttaa pyydettyä tietoa. Pitkälti haastatteluissa koettiin, että lainsäädännössä on omalle taustaorganisaatiolle jo nyt turvattu pääsy sellaiseen tietoon, joka on organisaation omien ydintehtävien ja -tavoitteiden kannalta tarpeen.

Haastatteluissa ei myöskään noussut esiin erityisiä ongelmia suhteessa tiedon luovuttamiseen toisen viranomaisen pyynnöstä – edellyttäen, että toisen viranomaisen oikeus saada pyydetty tieto on selkeästi kirjattu lakiin.

Tiedonsaantioikeuden tulee siis olla mahdollistettu tiedonsaantipykälässä. Haastatteluissa nousi esiin, että kaikilta osin näin ei vielä olisi. Esimerkiksi Sisäministeriön vuonna 2016 julkaistussa Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2016–2020 on lueteltu viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehittämisehdotuksia²⁰⁴ eli juuri tällaisia solmukohtia, joissa lainsäädäntö ilmeisesti olisi tiedonvaihdon esteenä. Näistä kehittämisehdotuksista monet tosin ovat jo toteutuneet tai ovat parhaillaan toteutumassa.

Yksi haastatteluissa esiin nousseista rikostorjunnan lainsäädännöllisiksi ongelmakohtiksi mielletyistä seikoista oli se, ettei hallinnollisessa menettelyssä tyypillisesti ole oikeutta rikosrekisteritietoihin. Rikostaustatiedot ovat arkaluontoisina henkilöä koskevia tietoina sellaisia, joita ei voida vaihtaa tiedonvaihtoa koskevan yleissäännöksen perusteella. Rikostaustaa koskevien tietojen vaihtamisesta on siis säädettävä erikseen. Esimerkiksi erilaisissa lupamenettelyissä (liikenneluvat, alkoholiluvat jne.) hyödynnetään toimijan ”luotettavuutta” koskevaa säännöstä. Tässä yhteydessä luetellaan tyypillisesti sellaisia rikosnimikkeitä, joita koskeva maininta rikosrekisterissä voi indikoida, ettei toimija olekaan luotettava. Tätä varten joillakin viranomaisilla on oikeus pyytää rikosrekisteritietoa lupahakemuksen yhteydessä tai luvan valvontaa varten. Sen sijaan esimerkiksi Verohallinnolla ei ole oikeutta saada tietoa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön vastuuhenkilöiden rikostaustasta, jonka kautta lähteä kohdentamaan valvontaansa. Poliisin lupahallinnossa ongelma puolestaan liittyy käänteisesti esimerkiksi elinkeinolupien myöntämiseen: poliisilla ei tällaisessa yhteydessä ole oikeutta verotustietoihin ”taloudellisen luotettavuuden” selvittämiseksi.

Pyydetyn tiedon vaihtoa selvästi ongelmallisemmaksi lainsäädännölliseksi alueeksi kuitenkin koettiin oma-aloitteinen tietojen antaminen eli viranomaisen oikeus ilmoittaa jostakin tiedosta tai havainnosta oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle. Oma-aloitteisen tietojen antamisen ongelmista haastatteluissa nousi esille erityisesti Verohallinnolta puuttuvat oikeudet. Jos Verohallinnon edustaja tarkastustoiminnassa havaitsee esimerkiksi ulosottoimen kannalta

²⁰⁴ Sisäministeriö 2016, s. 21–22.

kiinnostavan seikan, se ei haastateltavien mukaan voi ilmoittaa havainnosta ulosottoimelle, ellei verosaatava ole vireillä ulosotossa.

Haastatteluissa tosin tuotiin nimenomaan esiin, että kysymykseen tulisi ainakin ensivaiheessa nimenomaan oikeus – ei siis velvollisuus – ilmoittaa. Ilmoitusvelvollisuuden koettiin kangistavan ja hidastavan viranomaistoimintaa entisestään.

Seuraava esimerkki toimii eräänlaisena synteesinä näistä rikostaustatietoon ja tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen liittyvistä lainsäädännöllisistä kysymyksistä:

”...tilanteessa, jossa ei ole varsinaista rikosepäilyä ja pitäisi haitata toimintaa, esimerkiksi jonkin luvan myöntämättä jättämisellä tai jotain vastaavaa, niin sellaisessa tilanteessa – – sitä ei voida käytännössä tehdä, kun sitä tietoa ei voida antaa hallintoviranomaiselle...että ’tää on nyt tämmönen ja tätä pitäis haitata’. Ainakaan virallisesti ei voida antaa. Sitä ei voida käyttää minkään päätöksen perusteena sellaista tietoa, vaikka se saataisiinkin.

Hallinnollinen haittaaminen koetaan siis toisinaan vaikeaksi toteuttaa siksi, että asian edistämiseksi edellytetään rikosepäilyä tai siksi, ettei tällaisella operatiivisella tiedustelulla saavutettua tietoa voitaisi kuitenkaan hyödyntää.

Toisilla toimialoilla kysymys oikeudesta antaa tietoa oma-aloitteisesti voi olla yhtäältä joko puhtaammin lainsäädännöllinen tai toisaalta pikemminkin tulkintaan tai tiedostamiseen liittyvä kysymys. Joissakin viranomaisissa on epätietoisuutta sen suhteen, voiko viranomaisen edustaja ilmoittaa eteenpäin myös esimerkiksi tarkastuskäynnillään tietyssä kohteessa havaitsemastaan muusta kuin omaan hallinnonalaansa liittyvästä seikasta. Epätietoisuus on erityisen korostunutta tilanteissa, joissa havaitun tilan tai toiminnan lainvastaisuus näyttäytyy tulkinnanvaraisena tai jolloin havainnon tekijällä ei ole tarpeeksi tietoa havaintonsa merkityksen tulkitsemiseen.

Lainmuutostarpeet

Tiedonvaihtoon yleisemmällä tasolla liittyvien lainmuutostarpeiden lisäksi haastatteluissa nousi esiin myös muuntyyppisiä lainmuutuskysymyksiä. Tällaisia pohdintoja käytiin

jengitunnusten käytön kieltämiseen tai jengitoimintakieltoon, esitutkintavaltuuksilla toimivien viranomaisten piirin laajentamiseen, laiminlyöntimaksujen laajempaan käyttöön ja yhteisösakon rangaistusasteikkoon liittyen.

Jengitunnusten käytön kieltäminen tai jengitoimintakielto

Haastatteluissa nousi esiin ajatus siitä, että rikollisorganisaatioiden toimintaan tulisi mahdollisesti voida puuttua entistä ”kovemmalla kädellä”. Jos esimerkiksi jengitunnusten käyttö kiellettäisiin, niin rikosseuraamusviranomainen voisi helpommin määritellä poistumisluvan myöntämisen yhteydessä, ketä vanki saa tavata ja millä alueella oleskella. Joissain Yhdysvaltojen osavaltioissa ja Australiassakin käytössä oleva jengitoimintakielto puolestaan merkitsisi esimerkiksi sitä, ettei henkilö saisi tavata samaan rikollisryhmään kuuluvia. Jos rikollisryhmään kuuluvia kokoontuu yhteen kerrallaan useampi kuin kaksi, henkilöiden voitaisiin katsoa jo tällä tavoin syyllistyneen rikokseen ja heidät voitaisiin pidättää. Haastatteluissa tuotiin esiin, että Suomen lainsäädännössä keinovalikoima rikollisryhmien seuraamiseksi olisi riittämätön. Tällä hetkellä vangin kuuluminen rikollisjärjestöön ei muodosta riittävää perustetta lukea hänen kirjeitään säännönmukaisesti.

Esitutkintavaltuudet

Haastatteluissa nousi esiin kysymys esitutkintavaltuuksilla toimivien viranomaisten piirin laajentamisesta. Esitutkintavaltuuksien antaminen esimerkiksi Rikosseuraamuslaitokselle (RISE) voisi mahdollisesti tuottaa joitakin uusia tutkintoja ja rikosjuttuja. Esimerkiksi vankilassa tapahtuneiksi epäiltyjen rikosten tutkimiseen ei poliisilla välttämättä ole riittävästi voimavaroja. Esitutkinnallista intressiä vähentäviksi tekijöiksi voidaan kokea esimerkiksi se, että tutkinnan kohteet ovat jo vankilassa taikka se, että saattaa olla vaikeaa tulkita kamerakuva-aineistoa tai löytää henkilöitä, jotka olisivat valmiita kertomaan tapauksesta. Tällöin esitutkintaa voidaan päätyä rajoittamaan.

Laiminlyöntimaksu

Joissakin hallintoviranomaisissa perinteisten hallinnollisten keinojen käyttö koetaan toisinaan hitaaksi. Esimerkiksi työsuojeluvalvontalain 15 §:n ja 16 §:n mukaisesta väliaikaisesta käyttökieltopäätöksestä kuluu aikaa vahvistamispäätökseen. Tässä välissä edellytetään kuulemismenettelyä ja tiedoksiantoa. Tällöin vaikkapa lyhyt, muutaman päivän urakkatyö on

vahvistamispäätöksen mennessä jo tehty. Tilanteet siis toisinaan muuttuvat niin nopeasti, että niihin koettiin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi puuttua perinteisin hallinnollisin keinoin. Haastatteluissa nousi esiin toive mahdollisuudesta käyttää laiminlyöntimaksuja laajemmin – esimerkiksi siten, että kuuleminen järjestettäisiin vasta oikaisuvaatimus- tai valitusvaiheessa. Toisaalta laiminlyöntimaksujakaan ei välttämättä mielletä yksiselitteisen toimivaksi ratkaisuksi. Yksi haastateltava kertoo seuraavaa: ”...mutta ei se mikään semmoinen kaiken pelastava juttu ole. Että eivät nämä kansainväliset esimerkit minusta puhu sen puolesta, että pikku sakoilla asiat hoituu, vaan ne saattavat mennä entistä enemmän solmuun. Mutta todellakin tämmöinen lisätyökalu ei olisi pahitteeksi.”

Yhteisösakko

Haastatteluissa nousi esiin toive oikeushenkilölle tuomittavan yhteisösakon rangaistusasteikon korottamisesta²⁰⁵ ja oikeuskäytännön muuttumisesta siten, että tuomittavat yhteisösakot olisivat nykyistä tuntuvampia.

4.5 Suositukset

Raportin seuraavassa osiossa tarkastellaan yleisemmin toimia, joita haastateltavat suosittavat hallinnollisen rikostorjunnan edistämiseksi. Kysymys voi olla muutoksista, joita ei välttämättä saada aikaan yksinomaan lainsäädännöllisillä toimenpiteillä. Kysymys ei välttämättä myöskään ole yksittäisistä (tai yksinkertaisista) rikostorjunnallisista keinoista. Toteutuessaan ehdotetut toimet voivat edellyttää varsin monimutkaisia ja syvälleikäviäkin muutoksia esimerkiksi viranomaiskulttuuriin ja jopa sen ulkopuolelle. Haastatteluissa annetut suositukset ovat jaoteltavissa esimerkiksi tietoisuuteen ja asenteisiin, rikostorjunnan hallinnollisen kärjen ensisijaisuuteen, lainvastaisen toiminnan tunnistamiseen sekä julkisen ja yksityisen rajapintojen hämärtymiseen liittyviin hahmotelmiin.

Tietoisuus ja asenteet

Hallinnollista rikosten torjuntaa edistetään joidenkin haastateltavien mielestä parhaiten ymmärryksen lisäämisellä siitä, kuinka tärkeästä asiasta on kysymys. Tähän sisältyisi

²⁰⁵ Ks. HE 1/2016.

tietoisuuden lisääminen koskien sitä, millä tavalla ja kuinka laaja-alaisesti hallinnollisen rikosten torjunnan avulla pystytään vaikuttamaan esimerkiksi turvallisuuteen. Poliisihallituksessa asia on yhden haastateltavan mielestä jo jossain määrin sisäistetty, mutta muissa (hallinto)viranomaisissa tilanne saattaa olla toisenlainen.

Myös kulttuurinmuutos viranomaisyhteistyössä nähdään keskeisenä hallinnollista rikosten torjuntaa edistävänä seikkana. Paikoin myös omassa organisaatiossa nähdään tarvetta panostaa nykyistä avoimempaan tietojen vaihtoon. Yksi haastateltava kertoo seuraavaa:

”Minä sanon näin, että henkilökohtaisesti minunkin täytyy nyt terästäytyä tietojeni antamisessa toisille valvoville tahoille, kun kerran pykälät on toistekin päin laitettu parempaan kuntoon. Niin minunkin täytyy nyt pitkästä ajasta aktivoitua ja muuttaa kulttuuria kyllästymisestä ilon puolelle taas.”

Joillekin haastateltavista kyllästyminen viranomaisyhteistyöhön on ollut jonkinlainen vastareaktio siihen, ettei toiselta viranomaiselta ole saatu tarvittavia tietoja tai asiaa ei ole haluttu toisessa viranomaisessa edistää. Kysymyksessä on yhden haastateltavan sanoin voinut olla toisen viranomaisen kannalta *”liian pieni kala”*. Ruohonjuuritasolla kulttuurinmuutos voidaan saada aikaan esimerkiksi seuraavalla tavalla: *”Käytännön kenttätöiden hyötyjen kautta se lähtee. Sitten kun ihmiset havaitsevat sen, että tämä toimii, niin sitten ne alkavat tekemään sitä [yhteistyötä].”*

Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin ajatus siitä, että kulttuurinmuutos on varsin pitkälti kiinni viranomaisten johtoportaatista. Haastateltavan sanoin *”sieltähän se asenne aika pitkälti tulee, että jos johto sanoo, että ei tämä homma kuulu meille, sitä on sitten vaikea tehdä kovin tehokkaasti siellä alempana”*. Varojen korvamerkittäminen hallinnolliseen rikostorjuntaan voisi olla yksi ratkaisu, sillä se ikään kuin pakottaisi viranomaiset sijoittamaan voimavaroja tämäntyyppiseen toimintaan. Haittapuolena voi olla se, että koko toiminta on melko epävarmalla pohjalla, jos henkilö palkataan yhden hallituskauden ajaksi hallinnolliseen rikosten torjuntaan korvamerkityllä rahalla ja jatkosta ei ole varmuutta. Jos korvamerkityt varat olisivat lisäksi pois jostakin muusta toiminnasta viranomaisessa, saattaisi haastateltavan sanoin *”korvamerkittyä porukkaa”* kohtaan herätä kielteisiä asenteita – etenkin tilanteessa, jossa viranomaisen määrärahoja myöhemmin leikataan.

Hallinnollinen kärki edellä

Jotkut haastateltavista näkevät talousrikollisen harkitsevana rikoksentehtäjänä, joka pragmaattisesti hyötyjä ja haittoja punniten muodostaa päätöksen rikoksen tekemisestä. Niinpä talousrikollisuuteen voidaan joidenkin haastateltavien mielestä puuttua tehokkaimmin ottamalla rikoksentehtäjiltä pois rikoksella saatu hyöty. Tämäntyyppinen hallinnolliseen haittaamiseen pohjautuva lähestymistapa toimii joidenkin haastateltavien mielestä myös spesifimmin järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Yksi haastateltava kertoo seuraavaa:

”...näillä keskeisillä rikollisesti vaikuttavilla järjestäytyneen rikollisuuden tämmösillä, jotka on siellä pyramidin yläpäässä, niin ei niitä sellaiset pienet vankeustuomiotkaan kauheasti hetkauta. Että kyllä sinne pitää päästä sinne niitten rahavirtaan kiinni, että se tuntuu ja ne haluavat lopettaa. Aika moni noista, jotka haluavat jättää myös jengitouhut, niin yhtenä syynä siellä on se, että se viranomaisten haitta, mitä siitä koituu, siitä liidien pitämisestä, se seuranta, mitä siitä...niin se on niin suurta, että [ne] katsovat, että se ei ole sen väärä. Niin ei heitäkään...ei siinä nappaa ne pienet vuodenparin tuomiot silloin tällöin, vaan kyllä se on se, että se taloudellinen tilanne menee niin heikoksi ja heidän se tulovirta pienenee. Eli sitä minä tarkoitan just sillä, että pitäisi mennä jokin muu edellä kuin se rikosoikeudellinen asia. Vaan enemmän siten, että poliisi avustaa sitten ehkä muita viranomaisia siinä...ulosottoa tai verottajaa tai...antaa virka-apua heille.”

Haastatteluissa nousi esiin näkemys, jonka mukaan hallinnollinen lähestymistapa – rikosten torjunnan ”hallinnollinen kärki” – voi toimia tietyntyyppiseen rikollisuuteen jopa paremmin kuin rikosoikeudelliset keinot. Haastateltava viittaa Ruotsiin, jossa rikollisjengien johtohahmoihin kohdistetaan taloudellisia häirintä- ja haittaamiskeinoja. Rahavirtoihin puuttuminen vie haastateltavan mielestä tehokkaimmin pohjaa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden kaltaiselta rikolliselta toiminnalta. Erityisesti verohallinto ja jossain määrin myös ulosottolaitos ovat haastateltavan mielestä tässä keskeisessä roolissa.

Lainvastaisen toiminnan tunnistaminen

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota etenkin erilaisia tarkastus- ja valvontotoimia tekevien viranomaisten rikostorjunnallisten tavoitteiden ja tehtävien selkiyttämiseen. Yksi haastateltava

kokee epätietoisuutta sen suhteen, millaisiin rikosten torjunnan kannalta merkityksellisiin seikkoihin esimerkiksi tietyssä kohteessa vierailevan tarkastajan tulisi tarkastusta tehdessään kiinnittää huomiota – erityisesti, mitä tulee tarkastajan oman hallinnonalan ulkopuolelle ulottuviin huomioiden. Haastateltava kuvaa ongelmaa seuraavasti:

”En minä oikein tiedä sitten, että mitä nyt vaikka meidän pitäisi havainnoida tai jos me ollaan vaikka - - laitostarkastuksella, niin mitä siellä nyt pitäisi sen lisäksi havainnoida, että havainnoi niitä omaan toimialaan kuuluvia [asioita]. Että toki jos siellä nyt – – jotain lyödään tai puukotetaan, niin totta kai tavallaan semmoiseen pitää puuttua. – – Eikä me voida kysyä varmaan kenenkään oleskelulupia tai työlupia tai työmaakortteja. – – ...oletan, että rakennustyömiehillä pitäisi vaikka olla joku rakennustyömiehenkortti, mutta en minä tiedä, minkälainen kortti se sitten on ja pitääkö niillä olla se. Että sitten tietysti voisi... pitäisikö ilmoittaa sitten kun epäilee, että nyt siellä oli paljon työmiehiä, joilla ei näyttänyt olevan semmoista rakennustyömieskorttia.”

Joillekin haastateltavista on siis ilmeisen epäselvää, mitä hallinnollinen rikostorjunta voisi käytännössä olla. Epätietoisuus voi liittyä esimerkiksi siihen, mitä tietyn hallinnonalan tarkastajan tulisi tarkastusta tehdessään omaan toimialaansa liittyvien havaintojen ohella huomata ja ilmoittaa eteenpäin.

Myös viranomaisen omaankin toimialaan kiinteämmin liittyvien rikosten tunnistamisvalmiuksissa voi olla parantamisen varaa. Haastatteluissa tuli esiin, että esimerkiksi rahanpesun tunnistamisessa on vaikeuksia. Rahanpesu on ollut kriminalisoitu jo vuodesta 1992 lähtien, mutta viranomaisissa ei haastateltavan mukaan usein vielääkään tunnisteta rahanpesua. Mitä isommasta rahanpesutapauksesta on kysymys, sitä vaikeampaa sen tunnistaminen usein on. Tunnistamista vaikeuttaa rahanpesun keskeinen piirre eli se, että siinä tehdään ”laillisessa taloudessa jotakin lailliselta näyttävällä tavalla”. Ongelmaa kuvataan seuraavasti:

”...kun ei ole semmoisia kunnon juttuja ollut, me vaan kahlataan edelleen tässä, että mies tekee rikoksen ja siirtää rikosyhödyn vaimolleen tai lapsilleen, niin tässä ei nyt hirveesti ole tunnistamista sitten. Sen kun käyvät katsomassa, että mitä ne omistaa ne vaimot ja lapset ja kysyy, että mistä olette mahtaneet saada rahat tähän omaisuuteen. Niin tämä ei kehity tämä meidän oikeuskäytäntö oikein mihinkään. Niin miten joku hallintoviranomainen, joka ei ole nähnyt edes tätä aviomiehet, vaimot ja lapset -

systeemiä, niin miten se voi omassa toiminnassaan tunnistaa siitä laillisesta toiminnasta lailliselta näyttävät, rahanpesuna arvioitavat teot? Ei mitenkään.”

Julkisen ja yksityisen rajapintojen hämärtymiseen liittyvien riskien tiedostaminen

Yksi haastateltava tarkastelee hallinnollisen rikosten torjunnan merkitystä ”rajapintojen tahmaantumiseksi” kutsumansa ilmiön kautta. Haastateltava kertoo, millaista on ollut aiemmin: ”...meillä oli ikään kuin selkeät rajalinjat siinä, että oli niin kuin, vaikka pitkän linjankin konnat mutta kuitenkin sellaiset, jotka tiedettiin, että nämähän näitä tekee, ja sitten oli niin kuin viranomaiskoneisto”. Nykyisin kuvaan ovat tulleet mukaan esimerkiksi kuntien liikelaitokset, joissa haastateltavan mukaan päätöksentekoa voidaan laajentaa paljon ”viranomaiskoneiston” ulkopuolelle. Julkisen ja yksityisen väliset rajapinnat ovat siis tietyssä mielessä tahmaantuneet tai hämärtyneet (engl. *blurring*), mikä osaltaan tekee järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksistä otollisempia.

Esimerkiksi viranomaisen tekemien turvallisuusselvitysten avulla pystytään haastateltavan mukaan tietyssä määrin ehkäisemään järjestäytyneen rikollisuuden pääsy hallinnossa sellaisiin asemiin, joissa voi saada arkaluonteista tietoa tai päästä vaikuttamaan päätöksentekoon. Turvallisuusselvityksen tekeminen on perusteltua esimerkiksi silloin, kun on kysymys valtion sisäisestä turvallisuudesta, julkisesta taloudesta tai erityisen merkittävästä yksityisestä taloudellisesta edusta. Turvallisuusselvitysten tekeminen ei kuitenkaan ole kaikkien työntekijäryhmien kohdalla välttämättä edes käytännön syistä mahdollista saati sitten lainsäädännöllisessä mielessä perusteltua, vaikka tosiasiallinen turvallisuusriski olisikin olemassa (vrt. esim. lentokentällä toimivan yksityisen catering-yrityksen autonkuljettaja).

Haastateltava on huolestunut seurauksista, joita julkisten toimintojen yksityistämisen voi olla järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvan rikosten torjunnan kannalta. Haastateltava asettaa tässä kontekstissa kyseenalaiseksi sen, että hallinnollisen rikosten torjunnan toimijat rajattaisiin vain valtioon tai ylipäätään julkiseen sektoriin. Haastateltava kertoo seuraavasti:

”...haluamatta kuulostaa liikaa tällaiseltä ’ennen kaikki oli paremmin’ niin, just tämä, että kun on hajautettu näitä aika kriittisiäkin paikkoja yksityisille yrityksille, ja sitten jos sinä menet sinne sanomaan – jossei se jengiläinen omista sitä yritystä – niin jos sinä menet sinne sanomaan sitten vielä, että ’hei, että ootteko muuten miettineet että

nää kaverit täällä näin ni vois olla jonkunnäkönen riski', niin se on tosi riskillä sitten, mistä sinä tiedät, ettei se seuraavana mene niille sanomaan, että 'by the way, poliisi kävi täällä jotain puhelemassa, mutta eikös me jatketa entiseen malliin'. Tai se saa jotain siitä itselleen hyvää, tai on jonkun painostuksen kohteena.”

4.6 Yhteenveto haastattelujen tuloksista

Haastateltavien joukko koostui yhteensä viidestätoista henkilöstä, joiden taustat ulottuivat esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisista eri toimialojen hallintoviranomaisiin. Haastattelujen perusteella voidaan tiivistää seuraavat neljä keskeistä tulosta:

1) Rikosten torjunnan hallinnollisuus

Kuten tämän raportin kansainvälisessä osuudessa (luku 2) todetaan, hallinnollinen rikosten torjunta keskittyy rikollisuutta tukeviin ja sitä mahdollistaviin rakenteisiin pikemmin kuin itse rikolliseen ydintoimintaan. Hallinnollinen rikosten torjunta täydentää poliisin ja tuomioistuinten tekemää työtä. Myös haastatteluissa nousi esille ajatus siitä, että rikollisella toiminnalla saatua taloudellista hyötyä minimoivilla hallintoviranomaisten toimenpiteillä voidaan tehokkaimmin puuttua vakavaan, järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämänäyttävyyden rikollisuuden torjunnassa olisi siis mahdollisesti vaikuttavinta edetä ”hallinnollinen kärki edellä” siten, että poliisiviranomaisen roolina on hallintoviranomaisten avustaminen. Toisaalta ”hallinnollisuus” on itsessään liukuva ja epämääräinen käsite. Julkinen hallinto ei ole monoliitti, vaan sen rajoja ja sisältöä hämärtävät esimerkiksi julkisten toimintojen yksityistäminen tai eri julkisten toimijoiden (esim. valtionhallinnon ja kuntien) osin toisistaan eroavat intressit. Hallinnollisen rikosten torjunnan toimijoiden rajaaminen vain valtioon tai ylipäätään julkiseen sektoriin on ongelmallista.

2) Ydinongelmat

Haastattelut tukevat kyselyn (ks. luku 3) pohjalta syntynyttä kuvaa siitä, että hallinnollinen rikosten torjunta on käsitteenä vieras ja vaikeasti hahmotettava. Varsinaisesti mikään viranomainen ei ole ottanut käsitettä omakseen. Kysymys on kuitenkin terminologista tiedonpuutetta monimutkaisemmasta ongelmavyyhdestä. Hallinnollisen lähestymistavan esteet

ulottuvat syvälle organisaatioiden johtamiseen ja toimintakulttuuriin. Hallinnollisen rikostorjunnan koetaan vievän aikaa organisaation ja yksittäisten työntekijöiden varsinaisilta ”ydintehtäviltä”, eikä se tyypillisesti tuota organisaatiolle mitattavaa tulosta. Motivaatio edistää ja toteuttaa hallinnollista rikostorjuntaa saattaa siis olla vähäistä niin organisaatioiden johto- kuin työntekijäportaassakin. Yllättäen myös inhimillinen empatia voi muodostua hallinnollisen rikostorjunnan esteeksi. Pitkäaikaisten, luottamuksellisten suhteiden luomisella hallinnossa asioivaan hallinnon ”asiakkaaseen” on käänköpuolensa. Haastatteluissa nousivat esiin kokemukset siitä, että hallintoviranomaisissa työntekijät joutuvat toisinaan kiusalliseen välikäteen asiakasta kohtaan tuntemansa myötätunnon ja pitkään jatkuneessa kanssakäymisessä muodostuneen erityislaatuiseen tuttavuussuhteen vuoksi. Hallintoviranomaisen työntekijä on ikään kuin kaksoisroolissa: yhtäältä ollaan paineessa toimia valvojan roolissa ja toisaalta taas tarjota hyvän hallinnon periaatteiden hengessä hyvää asiakaspalvelua. Näiden roolien sekoittuminen voi osaltaan vaikeuttaa päätöksen tekemistä esimerkiksi siitä, tulisiko tietty asia siirtää hallinnollisesta menettelystä rikosprosessiin.

3) Lainsäädäntö

Tämän raportin kansainvälisessä osuudessa (luku 2) viitataan Euroopan turvallisuusagendaan vuosille 2015–2020, jossa korostetaan paikallisviranomaisten keskeistä roolia rikollisverkostojen tunnistamisessa ja niiden estämisessä soluttautumasta osaksi laillista taloutta. Agendassa korostetaan lähestymistapaa, jossa yhdistetään niin hallinnollisia työkaluja kuin poliisiviranomaisten ja hallintoviranomaisten välisen tiedonvaihdon työkaluja. Haastattelut viittaavat siihen, että lainsäädäntö suurelta osin mahdollistaa jo nykyisellään verrattain tehokkaiden hallinnollisten työkalujen käytön. Puutteita on tyypillisemmin rikollisen toiminnan tunnistamisessa sekä viranomaisten uskalluksessa käyttää lainsäädännön mahdollistamia työkaluja tai siirtää asia hallinnollisesta menettelystä rikosprosessiin. Toisaalta poliisiviranomaisten ja hallintoviranomaisten välisen tiedonvaihdon lainsäädännössä ja työkaluissa on haastattelujen perusteella kehitettävää. Nykytilanteessa rikosrekisteritietojen, taloudellisten tietojen ja muiden ”toimijan luotettavuutta” koskevien tietojen yhdisteleminen on usein joko varsin työlästä tai lainsäädäntö ei anna siihen lainkaan mahdollisuutta. Tältä kannalta toimivan järjestelmän rakentaminen edellyttäisi sekä lainsäädännöllisiä muutoksia että teknisiä ratkaisuja esimerkiksi tiedon automaattiseen yhdistelemiseen ja tarjoamiseen.

4) Toimintakulttuuri

Yhden kumppanin vastuu hallinnollisesta lähestymistavasta voi heikentää yhteistyöviranomaisten motivaatiota ja sitoutumista, kuten tämän raportin kansainvälisestä kartoituksesta (luku 2) käy ilmi. Yhtenä keinona tämän ongelman ratkaisemiseksi kansainvälisessä kartoituksessamme mainitaan se, että johtavalla kumppanilla on täytäntöönpano- ja määräysvalta muiden kumppanien osallistamiseen sekä tähän riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Lisäksi asiantuntijahaastattelujen perusteella syntyy käsitys siitä, että hallinnollista rikostorjuntaa voidaan edistää ruohonjuuritasolla tehokkaasti riittävän motivoinnin, resursoinnin, koulutuksen ja jokaisen työntekijän aktiivista toimijuutta korostavan lähestymistavan kautta. Viranomaisissa tulisi edistää muun muassa a) hallinnollisen rikosten torjunnan merkityksen ja tavoitteiden ymmärtämistä; b) hallinnollisen rikosten torjunnan työkalujen ja menettelyjen tuntemusta kunkin viranomaisen omasta näkökulmasta; c) rikollisen toiminnan tunnistamiseen, tiedonvaihdon lainsäädäntöön ja muihin hallinnollisen rikostorjunnan erityiskysymyksiin liittyviä tiedollisia valmiuksia sekä d) tietoisuutta siitä, miltä taholta tietoa ja tukea hallinnolliseen rikosten torjuntaan liittyviin kysymyksiin voi saada.

5 Lainsäädäntöanalyysi

5.1 Johdanto

Tämän luvun tarkoituksena on tarkastella hallinnollista rikosten torjuntaa normatiivisesta näkökulmasta. Kotimaisten viranomaisten haastatteluiden ja kansainvälisen vertailun perusteella analysoidaan yhtäältä sitä, miltä osin suomalaisessa oikeusjärjestyksessä olisi kehitettävää ja toisaalta sitä, mitkä ovat suomalaisen oikeusjärjestyksen normatiiviset reunaehdot hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämiseksi.

Kuten tutkimusraporttimme johdannossa totesimme, haastatteluaineiston ja kansainvälisen vertailun perusteella ensimmäinen havainto on, että hallinnollinen rikosten torjunta ei ole käsitteenä yksiselitteisesti määriteltävissä. Eri valtiot ymmärtävät sen eri tavoin, ja jopa kansallisten viranomaisten välillä on erimielisyyksiä sen sisällöstä. Esimerkiksi Ruotsissa hallinnollisella rikosten torjunnalla tarkoitetaan muun ohella sosiaalipolitiikkaa, minkä ymmärretään ehkäisevän rikollisuutta jo ruohonjuuritasolta lähtien. Toisena ääripäänä voidaan nostaa esille

Alankomaat, jossa hallinnollisen rikosten torjunnan piiriin lasketaan hyvin konkreettisia seuraamusluonteisia toimenpiteitä, kuten jengitilojen sulkeminen.

Haluamme tässäkin yhteydessä korostaa, että hallinnollisen rikosten torjunnan määrittelemisen on yleisen tietoisuuden ja käytännön toiminnan kohdentamisen lisäksi tärkeää sen vuoksi, että seuraamustyyppiset instrumentit, kuten jengitilojen sulkeminen, lähentyvät perinteistä rikosoikeudellista järjestelmä – ja mitä lähemmäksi toiminnassa siirrytään yksilöitävien rikosten selvittämistä, tutkimista ja rikosoikeudellisia seuraamuksia, sitä enemmän jalansijaa saavat esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö sekä muut yksilöiden oikeusturvaa sääntelevät rikos- ja prosessioikeudelliset säännöt ja periaatteet. Tämä ei kansainvälisen vertailun perusteella ole välttämättä tarkoituksenmukaista, sillä hallinnolliselle rikosten torjunnalle on yleisemmällä tasolla annettu pikemminkin rikosoikeudellista järjestelmää tukeva kuin rikosoikeusjärjestelmää korvaava rooli. Käytännössä tämä nimenomaan tarkoittaa sitä, että mielenkiinnon kohteena on pikemminkin potentiaalisen rikollisuuden ennalta ehkäiseminen kuin repressiivinen puuttuminen jo tapahtuneisiin rikoksiin, jolloin perinteiset rikos- ja rikosprosessioikeudelliset keinot ovat jo nyt käytössä.

Avainsanana on tällöin rikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen, minkä avulla konkreettisia rikoksia ja rikollista toimintaa voidaan ennalta ehkäistä ja torjua välillisesti. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi estämällä laittomien varojen soluttamisen laillisille markkinoille ja ehkäisemällä rikollisten tahojen pääsyn laillisen elinkeinoelämän piiriin kerryttämään varojansa tai kätkemään laittomasta toiminnasta saatuja varojansa. Kansainvälisessä kontekstissa yksi hallinnollisen rikosten torjunnan päätehtävä on estää järjestäytyneen rikollisuuden tahojen pääsyä lailliseen infrastruktuuriin ja markkinoille. Rikollistahojen mahdollisuuksia päästä kärsiksi lailliseen infrastruktuuriin voidaan vaikeuttaa esimerkiksi elinkeinoelämän lupa- ja valvontakäytänteillä, jotka osaltansa tukevat rikosoikeudellista järjestelmää ja seuraamuksia sekä perinteistä poliisityötä rikosten ennalta ehkäisemisessä.

Hallinnollinen lähestymistapa puhuttelee täten rikollisuuden yleisiä toimintaedellytyksiä ja rikollisuutta ilmiönä, jolloin kysymyksessä on rikosten tutkinnan ja selvittämisen sijaan perinteisen poliisityön ulkopuolisista rikostorjuntatehtävistä. Tähänkin kategoriaan mahtuu kansainvälisen vertailun perusteella useita eri lähestymistapoja, jotka voidaan karkeasti luokitella seuraavasti:

Preventio

Hallinnollisella sääntelyllä estetään rikollisten pääsy laillisille markkinoille ennakoitavasti. Käytettävät keinot voivat sisältää esimerkiksi lupien myöntämistä edeltävän seulonnan ja luvanvaraisuuden, taloudellisten suoritusrekisteröinnin, sekä julkisten hankintojen ja valtionavustusten estämisen jo tarjous- tai myöntämisvaiheessa.

Häirintä

Sääntelyllä estetään ja pysäytetään jo käynnissä oleva toiminta laillisilla markkinoilla. Instrumentit tältä osin voivat kattaa esimerkiksi elinkeinolupien myöntämisen jälkeisen valvonnan, lupien peruuttamisen, liiketoimintakiellon, sekä toimitilojen sulkemisen.

Repressio

Repressiivisiä keinoja on luonnehdittu hallinnollisiksi ja fiskaalisiksi seuraamuksiksi, joilla yhdessä rikosoikeudellisen seuraamusten kanssa tukahdutetaan ja puututaan rikolliseen toimintaan. Tähän kategoriaan voivat kuulua erilaiset hallinnolliset sanktiot, menettämisseuraamukset, sekä jo edellä mainittu lupien peruuttaminen.

Yllä olevia instrumentteja ei voida kuitenkaan selvärajaisesti sijoittaa yhteen kategoriaan, vaan esimerkiksi lupien peruuttamisen voidaan periaatteessa katsoa kuuluvan mihin tahansa yllä esitettyistä osa-alueista. Kategoriat toimivat lähinnä suuntaa antavana apuvälineenä määriteltäessä lähestymistavan soveltamisajankohtaa ja tavoitetta.

Erilaisia torjuntakeinoja arvioitaessa täytyy lisäksi huomioida, että kansainvälisestä kontekstista ei voida suoraan omaksua ja implementoida ratkaisuja kansalliseen oikeusjärjestykseen. Vaikuttaa siltä, että osaltansa suomalainen oikeusjärjestys poikkeaa normatiiviselta kehikoltaan yleiseurooppalaisesta mallista myös perusoikeuksien tulkintadoktriiniltaan. Tämän lisäksi oikeusjärjestelmällämme ja viranomaisillamme on muista maista poikkeavat toimintatraditiot ja -kulttuurit, minkä vuoksi hallinnollista rikostorjuntavälineistöä suunniteltaessa on väistämättä paneuduttava kansallisen oikeusjärjestyksemme erityispiirteisiin.

Lainsäädäntöanalyysin tarkoituksena on täten tarkastella erilaisia potentiaalisia rikosten torjunnan lähestymistapoja Suomen oikeusjärjestyksen valossa, ottaen huomioon erityisesti kansainvälisesti koetut käytännön ja haastatteluaineiston perusteella todennetut kotimaisten viranomaisten kokemukset ja havainnot. Pääpaino tarkastelussa on edellä mainitussa preventiivisissä keinoissa. Repressiivisempään suuntaan kuljettaessa lähestytään rikosoikeudellista järjestelmää, mikä ei hallinnollisen rikosten torjunnan intressit huomioon ottaen ole edellä käsitellyn mukaisesti tarkoituksenmukaista.

Jotta oikeusjärjestyksemme asettamia normatiivisia reunaehtoja voitaisiin tarkastella lähemmin, tulee kuitenkin ensiksi määritellä tarkemmin torjuttava ilmiö. Mielenkiinnon kohteena on tällöin torjuttavan ilmiön ja menettelyn erottaminen konkreettisista rikoksista, joista jälkimmäisissä on hallinnollisen lähestymistavan sijaan kyse jo olemassa olevista rikosoikeudellisista esitutkinta- ja pakkokeinoista.

5.2 Torjuttavan ilmiön ja hallinnollisen rikosten torjunnan määrittely

Toteamallamme tavalla hallinnolliselle rikosten torjunnalle on ominaista, että sillä ei pyritä puuttumaan suoraan rikostunnusmerkistöjen mukaiseen toimintaan perinteisin esitutkinta- ja pakkokeinomenetelmin. Torjuttava ilmiö ja menettely ovat tällöin kauempana suoraan kriminalisoidusta toiminnasta, minkä vuoksi torjuttavan menettelyn ja tämän puuttumiskynnyksen määrittely tulee toteuttaa rikostunnusmerkistöistä poikkeavin ”teonkuvauksin”.

Tähän kytkeytyvää problematiikkaa voidaan havainnollistaa esimerkillä. Oletetaan, että järjestäytyneen rikollisryhmän jäsen hankkii laittomia huumausaineita omistamansa ravintolan tuottamalla varoilla. Huumeiden hankkiminen täyttää huumausainerikoksen tunnusmerkistön, jolloin menettelyyn voidaan puuttua rikosoikeusjärjestelmän avulla. Epäselvempää sen sijaan on se, kuinka sinänsä lailliseen ravintolatoimintaan voidaan puuttua, jos se ei suoranaisesti liity rikolliseen menettelyyn kuin korkeintaan huumeiden hankinnan rahoittamisen kautta. Tämän kaltaista puuttumista elinkeinotoimintaan ja sen kautta konkreettiseen rikollisuuteen voidaan kuitenkin pitää kansainvälisen vertailun ja viranomaishaastatteluiden perusteella hallinnollisen rikostorjunnan tyyppitapauksena ja tavoitteena. Esimerkin mukaisen ravintolatoiminnan estämisellä voitaisiin puuttua rikollisuuden toimintaedellytyksiin haittaamalla huumeiden hankinnan rahoittamista, ja näin välillisesti ehkäistä konkreettisia rikoksia.

Lähtökohtana hallinnollisen rikosten torjunnan määrittelylle voidaan siis pitää sitä, että torjuttava ilmiö on konkreettisten rikosten sijaan toimintaa, joka *mahdollistaa* sekä *tukee* rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Tämän vuoksi lainsäädäntöanalyysi keskittyy rikosten ja rikostunnusmerkistöjen sijaan esimerkiksi sinänsä lailliseen yritystoimintaan, jolla ainoastaan kerätään varoja rikollisen toiminnan tukemiseksi tai pyritään häivyttämään likaisen rahan alkuperä. Vaikka rajanveto näiden välillä onkin haastavaa, premissinä seuraavassa tarkastelussa on se, että toimintaan ei – ainakaan aluksi – voida tai tarvitse puuttua rikosoikeudellisen järjestelmän avulla.

Nykyinen oikeusjärjestyksemme ja viranomaisemme eivät kuitenkaan vaikuta tunnistavan tämän kaltaista toimintaa ja torjuntatyötä kovinkaan laajalti. Kansallisten viranomaisten haastattelujen perusteella voidaan todeta, että hallinnollista rikosten torjuntaa ei ymmärretä yhtenä koherenttina käsitteenä ja siihen yhdistetyt mielikuvat vaihtelevat paljon. Tämä johtunee siitä, että lähestymistapa on verrattain uusi, minkä lisäksi nykyisessä lainsäädännössä viitatut *rikosten ennalta estäminen* tai *ehkäiseminen* eivät vastaa kovin hyvin tässä tarkoitettua ennakoivaa rikostorjuntaa.

Esimerkiksi Verohallinto voi antaa verotustietoja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (verotietolaki, 1346/1999) 19 §:n mukaisesti rikosten *ennalta estämistä*, selvittämistä sekä syytteenpanoa varten. Lainvalmisteluaineiston mukaan kysymys voi tällaisissa tilanteissa olla kuitenkin vain *konkreettisen rikoksen ennalta estämisestä* tai keskeyttämisestä tai jo tapahtuneen epäillyn rikollisen teon esitutkintaedellytysten selvittämisestä. Tietoja ei ole mahdollista luovuttaa pelkästään yleistä rikostorjuntaa tai valvontaa varten.²⁰⁶ Kyseisessä laissa rikosten ennalta estämisen ymmärretään liittyvän siis hyvin konkreettisesti ja välittömästi rikostunnusmerkistöjen mukaiseen toimintaan.

Rikosten estämisen, ehkäisemisen, torjumisen ja selvittämisen käsitteisiin liittyvä problematiikka havainnollistuu hyvin myös niin sanottujen tiedustelulakien avulla.²⁰⁷ Kyseessä on perustuslakiin (PL, 731/1999) ehdotettu uusi säännös, johon koottaisiin luottamuksellisen viestin

²⁰⁶ HE 149/1999 vp, s. 16

²⁰⁷ Olkoonkin, että uudistuksen keskeisin sisälty liitty uuteen perusteeseen rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Uutena perusteena olisi ”*tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.*” Hallinnollisen rikosten torjunnan tarkastelema ja torjuma menettely ei mahtune *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan* alaisuuteen, mutta nostamme

salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. PL 10 §:n 4 momentin alkuosa vastaisi muutoin nykyistä PL 10 §:n 3 momenttia, mutta ilmaisu rikosten *tutkinnassa* korvattaisiin ilmaisulla rikosten *torjunnassa*.²⁰⁸

Ilmaisun rikosten *tutkinnassa* korvaaminen ilmaisulla rikosten *torjunnassa* liittyy siihen, että hallituksen käsityksen mukaan säännöksen tulkinta on erkaantunut säännöksen sanamuodosta. Rikosten tutkintana on PL 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä pidetty sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Hallituksen esityksessä ilmaisun rikosten *torjunta* on puolestaan selitetty kattavan rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen.²⁰⁹ Nykytulkinta, jossa edellytetään luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksilta vähintään konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, ei ole edellä esitetyn verotietolain mukaisen esimerkin tavalla kiinnitettävissä yhtä selkeästi rikoksen torjunnan kuin rikoksen tutkinnan käsitteeseen. Perustuslakivaliokunta toteaaakin pitävänsä uutta rikosten torjunnan käsitettä ongelmallisempänä kuin nykyistä rikosten tutkinnan käsitettä.²¹⁰

Ottaen huomioon muun muassa syyllisyysperiaatteen, syyttömyysolettaman, viranomaisen ensisijaisen selvitysvelvollisuuden ja näyttötaakan asettamat vaatimukset, käsitteiden välinen rajanveto on nähdäksemme erittäin merkityksellinen ja samalla haastava toteuttaa. Jos rikosten torjunta ymmärretään puhtaasti ennalta estäväksi toiminnaksi, jossa konkreettista ja yksilöitävää rikos- tai muunlaista ”rikkomus”epäilyä ei ole vielä olemassa, vaarana on, että viranomaiset kohdistavat kansalaisiin heidän toimintavapauttaan rajoittavia toimenpiteitä, vaikka he eivät olisi syyllistyneet mihinkään yksilöitävissä olevaan laissa kiellettyyn tekoon. Edellä mainittujen periaatteiden kunnioittaminen johtaakin siihen, että torjuttavaan toimintaan puuttuminen ennalta estävästi ilman konkreettista epäilyä on problemaattista. Asiassa tehtävällä ratkaisulla

tästä huolimatta lakiuudistuksen tarkastelun kohteeksi myös uudistuksen kipuilla rikosten *tutkinnan* ja *torjumisen* käsitteiden terminologian sekä semantiikan kanssa. HE 198/2017 vp, s. 34–37; PeVM 4/2018, s. 2. Ks. luku 5.4.1 hallinnollisen rikosten torjunnan arvioinnista yleisen turvallisuuden perusoikeuden kontekstissa.

²⁰⁸ PeVM 4/2018 vp, s. 2.

²⁰⁹ HE 198/2017 vp, s. 34.

²¹⁰ PeVM 4/2018 vp, s. 5–6.

on täten yksilöiden oikeusturvan ohella myös selkeä vaikutus hallinnollisen rikostorjunnan soveltamiseen ja käytännön tehokkuuteen.

Nykyisen lainsäädännön tarkoittamat *rikosten ennalta estäminen* ja *ehkäiseminen* eivät nähdäksemme täten mahdu sellaisenaan hallinnollisen rikosten torjunnan soveltamisalaan. Tämä selittää osittain sitä, että suomalaisilla viranomaisilla ei ole haastattelujen perusteella yhtenäistä ja vakiintunutta kuvaa hallinnollisesta rikosten torjunnasta. Rikostentorjunta on viranomaisille jossain mielessä tuttua, mutta käsite sekoittunee tällöin konkreettisempaan rikosten estämiseen ja rikostunnusmerkistöjen mukaiseen toimintaan erotuksena esimerkiksi näiden ulkopuolelle jäävästä rahoitustoiminnasta. Sama pätee myös käytettävissä olevaan keinovalikoimaan – viranomaisten mielikuvat hallinnollisen rikosten torjunnan hyödyntämistä instrumenteista vaihtelevat hallinnollisesta haittaamisesta rangaistuksenluonteiseen hallinnolliseen sanktiointiin.

Pidämme tärkeänä, että tulevaisuudessa hallinnollinen rikosten torjunta määriteltäisiin siten, että sitä voitaisiin soveltaa tehokkaasti ja oikeusjärjestyksemme kannalta hyväksyttävästi. Kansainvälisen vertailun ja viranomaishaastatteluiden perusteella on mahdollista muotoilla suuntaa antava viitekehys, jonka ympärillä hallinnollisen rikosten torjunnan määritelmä ja toimintamalli pyörivät. Viitekehyksenä ja lähtökohtana voidaan pitää sitä, että hallinnollinen rikosten torjunta ei ole ainoastaan poliisien velvollisuus, vaan myös muiden hallinnollisten viranomaisten tehtäviin kuuluvaa toimintaa. Perinteinen rikosten selvittäminen ja niihin puuttuminen poliisin toimesta on rikosoikeudellista menettelyä, minkä sijaan hallinnollisen rikosten torjunnan intressissä on puuttua rikollisuuden toimintaedellytyksiin hallinnollisen lähestymistavan ja keinovalikoiman avulla.

Edellä listattuja kansainvälisesti käytössä olevia hallinnollisia rikosten torjuntakeinoja hyödynnetään jo tällä hetkellä Suomessa. Esimerkiksi lupakäytänteet ja liiketoimintakielto ovat olleet käytössä jo pidemmän aikaa, mutta näitä keinoja ei ole suoranaisesti ja tietoisesti käytetty tässä käsiteltävän ilmiön torjumiseksi. Kansallisten viranomaisten haastatteluissa haastateltavat pitivätkin tällaisia keinoja kaikkein tehokkaimpina laillisen infrastruktuurin suojaamiseksi. Yksittäisistä puuttumiskeinoista tehokkaimpana pidettiin lupaviranomaisten mahdollisuutta peruuttaa elinkeinotoiminnanharjoittajien elinkeinolupa, minkä lisäksi käytännön toiminnan kannalta tärkeäksi koettiin myös muun muassa viranomaisten välinen tiedonkulku sekä käytettävissä olevan keinovalikoiman tunteminen.

Hallinnollinen rikosten torjunta liittyy siis hallinnollisten viranomaisten toimintaan, jolla pyritään estämään rikollisten tahojen soluttautuminen lailliseen infrastruktuuriin ja tällä tavoin heikentämään konkreettisen rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Pidämme tärkeänä, että tulevaisuudessa hallinnollisen rikosten torjunnan käsitteellisen määrittelyn lisäksi määriteltäisiin ja yksilöitäisiin täsmällisemmin, mikä on torjuttava ilmiö ja torjuntatyössä käytetyt menetelmät. Tähän ei ole nimittäin suomalaisessa kontekstissa valmiita vastauksia. Tämän takia olemme tässä tutkimushankkeessa aluksi kääntäneet katsemme potentiaalsiin vertailuvaltioihin sekä näissä valtioissa omaksuttuihin hallinnollisen rikoksen torjunnan ratkaisuihin.

Koska kaikki kansainvälisessä vertailussa ja viranomaisten haastatteluissa esitetyt keinot ovat periaatteessa soveltuvia hallinnollisen lähestymistavan pohjaksi, tulee mahdollisesti omaksuttavan ratkaisun löytämiseksi selvittää eri lähestymistapoja ja torjuntamalleja rajoittavat normatiiviset reunaehdot. Normatiiviset reunaehdot ja oikeusjärjestyksen rajoitteet asettavat kehikon, jonka sisällä hallinnollisen rikosten torjunnan pitää toimia. Tämä viitekehys toimii toisin sanoen hallinnollisen rikosten torjunnan mahdollisuuksia rajaavana kontekstina, minkä sisältä omaksuttavat määritelmät, hyväksyttävästi puuttavissa oleva menettely ja käytettävissä olevat torjuntakeinot ovat löydettävissä.

Seuraavaksi pyrimme hahmottamaan abstraktilla tasolla normatiivisen kehikon, minkä sisällä hallinnollisen rikosten torjunnan on mahdollista. Näiden reunaehtojen ylittäviltä osin lähestymistapa voi olla muun muassa yksittäisen perus- ja ihmisoikeuksien tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta ongelmallinen. Normatiiviset reunaehdot osoittavat hallinnollisen lähestymistavan rajat ja mahdollisuudet, mikä rajoittaa ja ohjaa valmistelua sekä suunnittelua varsin pitkälle. Tarkoituksena on esittää keskustelunavaus ja tutkimuksellisia toimenpidesuosituksia jatkovalmistelulle, minkä avulla normatiivisesti merkittävät huomionkohteet ovat osoitettavissa.

Koska hallinnollinen rikosten torjunta olisi edellä käsitellyn mukaisesti ideaalisinta mieltää hallinnollisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvaksi laaja-alaiseksi ja ennaltaehkäiseväksi (hallinto)toiminnaksi, lähdemme selvittämään rikostorjuntajärjestelmää rajaavien normatiivisten reunaehtojen asettamia rajoja hallinto-oikeuden ja hallintomenettelyn perusteista käsin.

5.3 Hallintotoiminnan ja julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet

Hallintoviranomaisten toimintaa sääntelee hallinto-oikeudeksi kutsuttu julkisoikeuteen lukeutuva oikeudenala. Vaikka modernissa oikeusvaltiossa lainsäädännön ainoa tehtävä ei ole määrittää viranomaisten toimivaltaa,²¹¹ nimenomaan hallinto-oikeuden peruslähtökohtiin kuuluu viranomaistoiminnan oikeudellisten rajojen ja rajoitusten korostaminen. Hallinto-oikeuden oikeussuojafunktion tehtävänä onkin rajoittaa viranomaisten käyttämä julkinen valta lainmukaisiin puitteisiin. Hallinnon lainalaisuuden, toimivallan lakisidonnaisuuden, hallintomenettelyä koskevien vaatimusten ja oikeusturvajärjestelyjen ensisijaisena tarkoituksena on toisin sanoen suojata yksityisen oikeuksia viranomaisten vallankäytöltä.²¹²

Ottaen huomioon torjuttavan menettelyn²¹³ ilmenemisen sinänsä laillisessa ympäristössä, kuten esimerkiksi elinkeinotoiminnassa, myös perusoikeussensitiivisen argumentaation tarve torjuntajärjestelmän kehittämisessä ja suunnittelemisessa on ilmeinen. Lain suojaamiin toimintavapauksiin puuttuminen merkitsee samalla puuttumista yksilöiden perusoikeuksiin, mitä ei voida toteuttaa tarkastelemalla hallinto-oikeudellisia normeja kytkemättä niitä myös valtiosääntöön.

Hallinto-oikeudelliset ja valtiosääntöoikeudelliset normit ovatkin hallinnollisissa rikosten torjunnassa kiinteässä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, minkä lisäksi niitä ei käytännössä ole aina edes mahdollista erottaa toisistaan.²¹⁴ Valtiosäännön ohjatessa ja rajoittaessa hallinto-oikeuden aineellista soveltamista ja sen kehittämistä, hallinnollisen rikosten torjunnan normatiivisten reunaehtojen tarkastelussa onkin tarkoituksenmukaista lähteä liikkeelle hallinnon valtiosäännöllisistä perusteista. Keskeisiä osa-alueita tässä ovat erityisesti PL:n säännökset perusoikeuksista, hallintotoiminnan lainalaisuudesta ja oikeusturvan toteuttamisesta.²¹⁵

Koemme tässä vaiheessa tarpeelliseksi tähdentää vielä kertaalleen seuraavaa: Emme pyri tarkoituksellisesti kahlitsemaan hallinnollisen rikosten torjunnan mahdollisuuksia korostamalla niitä normatiivisia rajoitteita, jotka hallinnollista rikosten torjuntaa kehitettäessä on otettava

²¹¹ Oikeusvaltiokehityksestä ks. Lagerspetz 2002, s. 41. Perusteellisesti modernista oikeusvaltiosta ks. Hallberg 2004.

²¹² Mäenpää 2013, s. 48.

²¹³ Rikollisten toimijoiden soluttautuminen ja toimiminen laillisessa infrastruktuurissa.

²¹⁴ Hallinto-oikeuden periaatteellisesti keskeisimmät oikeusnormit sisältyvät suoraan jo perustuslakiin. Niemivuo et al. 2010, s. 89; Mäenpää 2013, s. 45.

²¹⁵ Mäenpää 2013, s. 43.

huomioon. Pikemminkin tarkoituksenamme on viranomaisten toimivallan käytön ja hallintomenettelyn yleisten edellytysten tarkastelulla luoda edellytyksiä sille, että viranomaiset voisivat toteuttaa tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti, tuloksellisesti ja riittävin toimivaltuuksin. Samassa yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa niitä edellytyksiä, joiden perusteella yksilöiden toimintamahdollisuuksia ja vapautta voitaisiin tukea ja toteuttaa rikostorjuntajärjestelmän yhteydessä mahdollisimman täysimääräisesti. Tältä kannalta kyse on yhtäältä epähyväksyttävän toiminnan (rikollisten tahojen ja likaisten varojen) kitkemisestä elinkeinotoiminnasta, ja toisaalta sen varmistamisesta, että rikosten torjunta sekä tähän liittyvä hallintomenettely tuottaisi yritys- ja elinkeinotoiminnan edellyttämää oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta loukkamatta asianosaisten perus ja ihmisoikeuksia.²¹⁶

Hallinnollisen toimivallan käyttöä ja hallintoasian käsittelyä koskevat oikeudelliset perusteet on asetettu perustuslaissa. Hallinto-oikeus onkin eri julkisoikeuden aloista kiinteimmin yhteydessä valtiosääntöoikeuteen, joka sekin sääntelee julkisen vallan käyttöä – tosin yleisemmällä ja periaatteellisemmalla tasolla. Valtiosääntö määrittelee täten yleiset puitteet ja perusteet valtioelinten toiminnalle ja lainsäädännön toimeenpanolle. Hallinto-oikeus puolestaan *konkretisoi* julkisen vallan käytön sisältöä ja *täsmentää* toimeenpanoelinten toiminnan rajoja.²¹⁷ Hallintoviranomaiset toteuttavat materiaalista lainsäädäntöä useilla eri hallinnonaloilla, jolloin PL:n perusoikeussäännökset määrittävät yleisiä ja yhteisiä rajoja viranomaistoiminnalle. Kaikessa viranomaistoiminnassa on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), minkä vuoksi PL:n säännöksillä on periaatteellisen merkityksen lisäksi myös hallintomenettelyä välittömästi rajoittava ja ohjaava vaikutus.²¹⁸

Hallintoviranomaisten toiminnan kannalta keskeisimpiä periaatteita ovat PL 2 §:n 3 momentin lainlaisuusperiaate ja PL 21 §:n oikeusturva perusoikeutena.²¹⁹ Ensiksi mainittu edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin,²²⁰ ja jälkimmäinen asianosaisten mahdollisuutta saattaa viranomaisen toiminnan laillisuus ja lainalaisuuden toteutuminen tuomioistuimen arvioitavaksi.²²¹

²¹⁶ Mäenpää 2013, s. 48–49.

²¹⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 81; Mäenpää 2013, s. 43.

²¹⁸ Mäenpää 2013, s. 45.

²¹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 81.

²²⁰ Lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimukseen liittyy läheisesti myös PL 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Mäenpää 2013, s. 89.

²²¹ Oikeusturvan lisäksi PL 21 § säättää myös hyvän hallinnon takeista, jotka on otettava oikeusturvan ohella huomioon kaikessa hallintomenettelyssä. Ks. luku 5.5.

Hallintoviranomainen voi lainalaisuusperiaatteen mukaan tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa vain, jos sille on laissa määritetty siihen oikeuttavaa toimivaltaa. Tällaisen toimivallan määrittelyn on lisäksi oltava riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa, jotta se perustaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita vallankäytön kohteelle. Kaikki yksipuolinen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan, kuuluu lähtökohtaisesti lainalaisuusperiaatteen piiriin riippumatta sen ulkoisesta muodosta.²²²

Jo yksi perustavimmanlaatuisista perustuslain säännöksistä ja hallinto-oikeuden perusteista edellyttää täten, että hallinnollinen rikosten torjunta ja sen soveltamisedellytykset sekä -tavat määritellään täsmällisesti lakitekstissä. Tämän toteuttaminen on edellä kuvatun mukaisesti varsin vaikeaa, sillä käsitteellä ei ole yleisesti jaettua yksiselitteistä merkitystä. Lainalaisuuden vaatimuksen lisäksi lakimuotoilun täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta peräänkuuluttaa myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joihin palaamme tarkemmin jäljempänä (ks. luku 5.4). Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella tehtävän punninan avulla on kuitenkin mahdollista saada lisäselvyyttä siihen, miten mahdollisesti tulevan sääntelyn yleiset reunaehdot ja rajat tulisi huomioida.

Jotta lainalaisuusperiaatteen toteutuminen pystytään käytännössä turvaamaan, viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta on kyettävä myös valvomaan tarpeeksi tehokkaasti. Tässä kohdinnousee esille erityisesti PL 21 §:n oikeusturvatakeet.²²³ Mikäli yksilöt tai yhteisöt katsovat hallinnon toiminnan lainvastaisesti loukkaavan tai rajoittavan oikeuksiaan, heillä on PL 21 §:n mukaan oikeus saada oikeusturvaa saattamalla päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.²²⁴ PL 21 §:n mukaista oikeusturvaa ja siihen perustuvaa hallinnon tuomioistuinvalvontaa sekä hyvää hallintoa voidaankin pitää yhtenä tärkeimpänä laadullisena kriteerinä, jolla perustuslaki määrittelee hallintotoimintaa.²²⁵

²²² Mäenpää 2013, s. 89, 138.

²²³ Mäenpää 2013, s. 140.

²²⁴ Mäenpää 2013, s. 78.

²²⁵ Ks. PL 21 §:stä tarkemmin luku 5.5.2.

Oikeusturvan ohella tällaisena voidaan nähdä myös olevan hallintoviranomaisiin kohdistuva PL 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yksityinen voi tämän mukaisesti vedota välittömästi perusoikeuteen suhteessa viranomaiseen.²²⁶ PL 22 § on yhdessä PL 21 §:n kanssa tietyllä tapaa normipyramidin kärki, sillä kaikki perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet ovat merkityksellisiä hallintotoiminnassa. PL 22 § velvoittaa viranomaisen arvioimaan erilaisia ratkaisu- ja toimenpidevaihtoehtoja asianosaisen perusoikeussuojan kannalta, minkä lisäksi viranomaisen on huomioitava perusoikeudet kaikessa toiminnassaan ja sovellettava perusoikeusnormeja päätöksenteossaan.²²⁷ Mikäli viranomainen epäonnistuu tässä, PL 21 § mahdollistaa asian saattamisen tuomioistuimeen.²²⁸ Tällöin ratkaistavassa tapauksessa tulee tarkastella vastakkaisten tai kilpailevien perusoikeuksien kollisoita, mikä edellyttää muun muassa perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden punnintaa.²²⁹

PL 2, 21 ja 22 §:t määrittävät täten hallintomenettelyn perusteet ja sen rajoitukset normihierarkian ylätasolta käsin. Kyseisten säännösten mukaan kaikki yksittäiset perusoikeudet tulee huomioida ja toteuttaa kaikessa hallintotoiminnassa. Perustuslain perusoikeussäännökset voivat nimittäin tulla suoraan sovellettaviksi sekä ensiasteen hallinnollisessa menettelyssä että hallintolainkäytössä.²³⁰ Pelkkien hallinnollisten menettelynormien lisäksi hallintoviranomaisen tulee kussakin tilantessa turvata myös materiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Tämän lisäksi perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset on luonnollisesti otettava huomioon jo lakia valmisteltaessa ja säädettäessä.²³¹

Hallinnollisen rikosten torjunnan suunnittelun kannalta on täten huomionarvoista, että velvollisuus materiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen ulottuu sekä *lain soveltamiseen* että *lain säätämiseen*. Tämä velvollisuus ja sen merkitys korostuu huomioidessamme hallinnollisen rikosten torjunnan kohdistuvan mahdollisesti sinänsä lailliseen liiketoimintaan. Perusoikeuksien turvaaminen voi nimittäin edellyttää vastakkaisten tai ristiriitaisten perusoikeuksien välisien kollisiotilanteiden punnintaa esimerkiksi silloin, kun elinkeinovapauden perusoikeutta rajoite-

²²⁶ Mäenpää 2013, s. 78, 253.

²²⁷ Mäenpää 2013, s. 253.

²²⁸ Toisaalta PL 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet ja muut oikeusturvan edellytykset tulee täyttää tietyiltä osin jo ensiasteen hallintomenettelyssä, jolloin kyseinen oikeusturvasäännös saa merkitystä tuomioistuimentellen ulkopuolellakin. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 83; Mäenpää 2013, s. 78, 80, 82; ks. tarkemmin luku 5.5.2.

²²⁹ Mäenpää 2013, s. 80, 84. Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä tarkemmin luku 5.4.

²³⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 83.

²³¹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Mäenpää 2013, s. 83–84; ks. tarkemmin luku 5.4.

taan yleisen turvallisuuden perusteella. Edes luvanvaraisilla aloilla luvan myöntämisen edellytyksiä ei voida säätää ja muuttaa ilman rajoitteita, mikä korostuu yleisesti vapailta elinkeinotoiminnan alueilla. Elinkeinovapauden rajoittamisen oikeuttavaa perustetta ja sen painoarvoa tulee tällöin verrata rajoituksella uhrattaviin oikeuksiin.

Kyseinen problematiikka on merkityksellistä sekä lainsäädännössä että lainsoveltamisessa.²³² Hyväksyttävien torjuntakeinojen muotoilemiseksi onkin seuraavaksi tarkasteltava perusoikeusjärjestelmän asettamia normatiivisia reunaehtoja. Jos rikostorjuntajärjestelmää ei arvioida perusoikeussensitiivisellä otteella, riskinä on järjestelmän epähyväksyttävyys jo normijärjestelmän perusteista alkaen. Tämä heijastuu luonnollisesti myös perusoikeuksia alempiin normeihin tehden menettelystä muun muassa hallintolain (434/2003) laadullisten edellytysten kannalta problemaattisen.²³³ Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettaman normatiivisen viitekehyksen avulla voidaankin rajata ja määrittää hallinnollisen rikostorjunnan potentiaalisia keinoja myös hallintomenettelyn näkökulmasta. Perusoikeusjärjestelmän tarkastelulla voidaan toisin sanoen vastata siihen, minkälaisissa tilanteissa liiketoimintaan voidaan tai ei voida puuttua, sekä miten puuttuminen tulee toteuttaa – eli minkälaiden reunaehtojen sisällä hallinnollisen rikosten torjuntajärjestelmän tulisi toimia. Käymmekin seuraavaksi läpi hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta tärkeimpiä perusoikeuksia, sekä niiden asettamia kehyksiä edellä läpi käydyille torjuntakeinojen vaihtoehdoille.²³⁴

5.4 Perusoikeudet hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa

5.4.1 Perusoikeuspunninnan lähtökohdat

Kuten todettu, PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä, mikä merkitsee konkreettisimmassa muodossa perusoikeuksien toteuttamista lain mahdollistamilla toimilla.²³⁵

²³² Perusoikeuksien merkityksestä lain säätämisen ohella myös lain soveltamisessa havainnollistaa hyvin tuore oikeustapaus KHO 2018:85, josta tarkemmin jäljempänä luvussa 5.4.5.

²³³ Ks. luku 5.5.

²³⁴ Tarkasteltavien torjuntainstrumenttien painopiste keskittyy erityisesti preventiivisiin instrumentteihin luvuissa 5.1, 5.2 ja 5.6.2 mainittujen seikkojen vuoksi.

²³⁵ Mäenpää 2016, s. 347.

Hallinnollisen rikosten torjunnan voidaan katsoa toteuttavan ja suojaavan viime kädessä PL 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Erityisesti vakava rikollisuus saattaa ilmetä ihmisten turvallisuutta vaarantavana toimintana, jolloin turvaamistavoitteesta voidaan johtaa muiden perusoikeuksien rajoituksia välttämättömiltä osin. Henkilökohtaista koskemattomuutta suojaava säännös on oikeudellisesti erittäin tehokkaasti suojattu perusoikeus, sillä siihen vetoavalla oikeussubjektilla on oikeus vaatia viranomaiselta tai tuomioistuimelta päätöstä ja toimintaa, jolla tuo oikeus toteutetaan.²³⁶

PL 7 §:n säännöksellä ja siitä aiheutuvilla velvoitteilla on tässä kaksi ulottuvuutta: julkisen vallan on yhtäältä pidättäydyttävä itse loukkaamasta yksilöiden henkilökohtaista koskemattomuutta (vertikaalitaso) ja toisaalta luotava olosuhteet, joissa tämä perusoikeus nauttii suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan (horisontaalitaso).²³⁷ Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja.²³⁸ Yleisen turvallisuuden ohella rikollisten tahojen soluttautuminen lailliseen infrastruktuuriin voi aiheuttaa loukkauksia myös PL 15 ja 18 §:ien mukaisille perusoikeuksille esimerkiksi harmaan talouden ja muun epähyväksyttävän liiketoiminnan kautta.

PL 7 §:n mukainen oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein, sillä se on kaikkien muiden oikeuksien nauttimisen edellytys.²³⁹ Esimerkiksi tilanteessa, jossa uhataan toisen yksilön henkeä suoranaisesti, kyseessä on erittäin vahvan perusoikeuden vaarantaminen ja tähän voidaan puuttua varsin merkittävien toimenpitein. Tällöin esimerkkitalanteessa poliisin käyttämä matkaviestimeen kohdistuva telekuuntelu loukkaa ”vain” epäillyn yksityisyyttä ja autonomiaa, siinä missä tämän tekemättä jättäminen voisi johtaa toisen yksilön hengenvaaraan.²⁴⁰

Hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa kyse ei kuitenkaan ole suoranaisesti ja välittömästi tällaisista tilanteista, vaan rikollisuusilmiön aiheuttamat uhat perusoikeuksille muodostuvat välillisemmin. Esimerkiksi rikollistahon harjoittama ravintolatoiminta varojen kerää-

²³⁶ Lohse 2005, s. 1190.

²³⁷ Lohse 2005, s. 1190.

²³⁸ Viljanen 2001, s. 341.

²³⁹ Perusoikeudet / Pellonpää 2011, s. 281.

²⁴⁰ Lohse 2005, s. 1192–1193.

miseksi rikosten tekemistä varten ei sellaisenaan uhkaa oikeussubjektien terveyttä. Hallinnollisesti torjuttavan rikollisuusilmiön suhde ja etäisyys konkreettisiin rikoksiin sekä niiden uhkaan on varsin kaukainen. Tämä nostaa kynnystä puuttua elinkeinotoimintaan. Näin ollen PL 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja PL 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden rajoittaminen ei ole tällöin yhtä helposti perusteltavissa kuin edellä esitetystä telekuunteluesimerkissä.

Määriteltäessä hallinnollista rikostorjuntavälineistöä ja erityisesti puututtavaa toimintaa torjuntaintressin ja puuttumisella loukattavien intressien välinen suhde pitää siis asettaa hyväksyttävään etusijajärjestykseen. Puututtavan ilmiön näkökulmasta tämä ilmenee esimerkiksi siten, että elinkeinoluvan peruuttamisen kynnys – eli elinkeinotoiminnan yhteys rikolliseen toimintaan – ja tältä vaadittava näyttökynnys pitää olla hyväksyttävällä tasolla PL 15 ja 18 §:iin nähden, kun otetaan huomioon puuttumisintressin, kuten PL 7 §. Hallinnollisen rikosten torjunnan torjuntaintressillä on oltava suurempi painoarvo ja etusija verrattuna puuttumisella loukattaviin perusoikeuksiin.

Perusoikeusrajoitusten legitiimiyttä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten avulla, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) *Lailla säätämisen vaatimus*: Rajoitusten pitää perustua eduskuntalakiin.
- 2) *Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
- 3) *Rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus*: Rajoitusperusteiden pitää olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
- 4) *Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- 5) *Suhteellisuusvaatimus*: Rajoitusten on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
- 6) *Oikeusturvavaatimus*: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

7) *Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus*: Rajoitukset eivät saa olla riskitilassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.²⁴¹

Hallinnollisen rikosten torjunnan erityispiirteiden kannalta olennaisinta on arvioida tarkemmin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta, suhteellisuusvaatimusta, sekä oikeusturvavaatimusta. Hallinnollisen rikosten torjunnan implementoiminen edellyttää yksiselitteisesti ensimmäisen kohdan mukaisesti lailla säätämistä. Lisäksi viranomaisen puuttuminen yksilöiden perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttäminen edellyttävät jo PL 2 §:n perusteella lakiperustaa tuekseen. Kolmannen kohdan mukainen rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus täytyynee rikosten torjunnan piirissä varsin selkeästi, vaikka hallinnollisen rikosten torjunnan puhutteleva rikollisuusilmiö onkin vielä lainsäädännön tasolla määrittelemätön käsite. Tähän liittyvää problematiikka käsitellään kuitenkin täsmällisyys-, tarkkarajaisuus- ja suhteellisuusvaatimusten yhteydessä. Neljännen kohdan mukainen ydinalueen koskemattomuuden vaatimus mitä todennäköisimmin ei itsenäisesti tule loukatuksi tässä kontekstissa, sillä perusoikeuksien ydinalueita loukkaavat menettelyt ovat samalla myös tässä käsiteltävän suhteellisuusvaatimuksen vastaisia. Seitsemännen kohdan mukainen ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus katetaan sillä, että EIS on tarkoitettu perus- ja ihmisoikeuksien minimirajojen määrittäjäksi. Tämän vuoksi kansallisessa kontekstissa arvioitava perusoikeussuoja ja tähän liittyvä tulkintadoktriini ovat Suomessa tyypillisesti EIS:n minimirajaa korkeammalla.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.²⁴² Perusoikeuksien rajoitusvaltuudet pitää rajata siten, ettei käytännössä synny epäselvyyttä, kenellä on asianomaiset valtuudet ja kuinka pitkälle ne ulottuvat. Tällöin hallinnollisten rikosten torjuntakeinojen suunnittelu edellyttää muun muassa sitä, että sen käyttämisen edellytykset on yksilöitävä selkeästi lakiin. Laista pitää ilmetä ainakin seuraavat seikat: 1) kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, 2) mikä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä, ja 3) miten silloin on meneteltävä. Rajoitustoimivallan näkökulmasta on merkityksellistä, että toimivaltuudet kirjoitetaan niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoita, miten toimivaltuuksia käytetään.²⁴³

²⁴¹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Viljanen 2001, s. 37–38.

²⁴² HE 309/1993 vp, s. 29–30; PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁴³ Viljanen 2001, s. 116–123.

Kuten jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa on käynyt ilmi, hallinnollisen rikostorjunnan määrittelyminen ja muotoileminen laintasolle on haastavaa. Suomalaisten viranomaisten haastattelujen perusteella nykytilassa hallinnollista rikosten torjuntaa ei kaikissa mahdollisesti soveltuvissa viranomaisissa koeta omaksi tehtäväksi. Koulutuksen ja tietoisuuden lisäksi tulevaisuudessa pitää kyetä *tarkkarajaisesti määrittelemään se, minkälaiseen toimintaan voidaan puuttua, ja kuka puuttuu sekä millä tavoin*. Esimerkiksi Alankomaissa tämä on toteutettu systematisoiduilla ohjeilla ja laeilla, mitkä selkeästi osoittavat eri viranomaisten toimivaltuudet ja roolit hallinnollisen rikostorjunnan käytännön toteuttamisessa.

Täsmällisen ja tarkkarajaisen lakimuotoilun lisäksi hallinnollisen rikosten torjunnan jatkovalmistelussa pitää paneutua myös sen yleiseen hyväksyttävyyteen. Tätä ilmentää perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä erityisesti suhteellisuusvaatimus. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittua vain silloin, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Keskeistä on täten rajoitusten *välttämättömyys*, ja perusoikeuden rajoituksen suhde sillä saavutettavaan hyötyyn nähden. Vaikka perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat nimenomaisesti suunnattu lainsäätäjälle, ne voivat saada yksittäistapauksessa merkitystä myös silloin, kun viranomaisen ratkaistavana on perusoikeussensitiivinen tilanne.²⁴⁴

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan viime kädessä perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisellä punninnalla.²⁴⁵ Hallinnollisen rikosten torjunnan kohdalla tämä on haastavaa toteuttaa, koska puuttumisperusteena ei välttämättä ole kiinteästi elinkeinotoimintaan liittyvä rikos. Jos tarkoituksena olisi tämän sijaan tarkastella liiketoimintaa, johon itsessään kuuluvat elimellisesti väärinkäytökset, puuttuminen olisi tällöin lähtökohtaisesti helpommin perusteltavissa.

Tämän lisäksi hallinnollisen rikosten torjunnan antama suoja esimerkiksi PL 7 §:ssä turvatuille oikeushyville voi olla varsin välillistä. Ei ole perusteetonta katsoa, että esimerkiksi anniskeluluvan peruuttaminen ilman kytkentää elinkeinotoiminnassa tapahtuneeseen laiminlyöntiin tai

²⁴⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5; Viljanen 2001, s. 205, 353.

²⁴⁵ Viljanen 2001, s. 210

rikokseen tai yksilöitävään rikosepäilyyn voi aiheuttaa kiperän tilanteen perusoikeuspunninnassa. Jos harjoitettu liiketoiminta on sinänsä täysin laillista, yleisen turvallisuuden mahdollinen loukkaaminen liiketoiminnan tuottamien varojen perusteella on varsin kaukainen peruste elinkeinotoiminnan rajoittamiselle. Repressiivisten seuraamusten ja lupien perumisen suhteen tällaiseen on suhtauduttukin perinteisesti varsin pidättäytyvästi. Ennakollinen valvonta ja preventiivinen toiminta lupia myönnettäessä ovat lähtökohtaisesti helpommin toteutettavissa kuin jälkikäteiset repressiiviset keinot. Tällöinkin luvan epäämiselle tulee kuitenkin kyetä näyttämään selkeä oikeudelliseen harkintaan sidottu peruste, jonka muotoileminen normatiivisesti voi olla Suomessa ongelmallista esimerkiksi Alankomaissa omaksuttuun ratkaisuun pohjautuen.²⁴⁶

Edellä mainittujen ongelmien lisäksi muiden perusoikeuksien rajoittamista PL 7 §:n mukaisella henkilökohtaista turvallisuutta koskevalla perusoikeudella on kritisoitu myös yleisellä tasolla. Jokaisen oikeus turvallisuuteen on sinänsä pätevä argumentti perusoikeuskeskustelussa, mutta rajoitusten perusteleminen aina yleisellä turvallisuudella uhkaa hämärtää perusoikeuksien yksilökohtaista suojavaikutusta ja tehdä henkilökohtaisesta turvallisuudesta monien muiden oikeuksien yleisen rajoitusperusteen.²⁴⁷ Tämä ei automaattisesti estä yleisen turvallisuuden tavoitteen käyttämistä perusoikeusrajoituksen perusteena, mutta turvaamistavoite pitää tosiasiallisesti punnintatilanteessa suhteuttaa hyväksyttävästi muihin rajoitettaviin perusoikeuksiin.

Olenneista on huomioida se, että kollektiivisten intressien, kuten kansallisen turvallisuuden varmistamisen ja vakavan rikollisuuden estämisen, hyväksyttävyys vaihtelee perusoikeuksittain. Tällöin kyse on aina viimekädessä tapauskohtaisesta punninnasta, jolloin yleisellä turvallisuudella tai henkilökohtaisella koskemattomuudella ei voida automaattisesti jyrätä muita perusoikeuksia.²⁴⁸

Tähän liittyvä problematiikka on konkreettisessa punninnassa pohjimmiltaan sama kuin mitä edellä on esitetty: kuinka pitkälle on perusteltua perustella perusoikeuden A rajoittamista perusoikeuden B turvaamistavoitteella tai -velvollisuudella? Esimerkiksi poliisin valtuuksien laajentamista voidaan lähtökohtaisesti aina perustella muiden perusoikeuksien turvaamisella ja

²⁴⁶ Alankomaissa BIBOB-järjestelmään kytkeytyvä luvan tai urakkatarjouksen myöntämättä jättäminen voi perustua vain epäilyyn rikollisista kytkennöistä.

²⁴⁷ Perusoikeudet / Pellonpää 2011, s. 285. Ks. lisää Tuori 1999.

²⁴⁸ PeVL 10/2000 vp, s. 3; Viljanen 2001, s. 185, 187.

yleisellä turvallisuudella, mutta tällekin argumentille on kyettävä asettamaan selkeät rajat perusoikeuspunninnassa.²⁴⁹ Käytettäessä yleistä järjestystä perusoikeuden rajoitusperusteena, yleisen järjestyksen intressejä pitää mahdollisuuksien mukaan konkretisoida ja rajata jo säädöstekstissä mahdollisimman kattavasti.²⁵⁰ Samalla yhteydessä täytyy kyetä osoittamaan eksaktiksi se yleistä turvallisuutta vaarantava uhka, johon hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään vastaamaan.

Perusoikeusrajoitusten toteuttamisessa ja hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämisessä on pysyteltävä edellä käsiteltyjen reunaehtojen mukaisen punninnan sisällä. Sekä torjuntakeinojen että puututtavan menettelyn lopulliset ilmenemismuodot ovat haarukoitavissa ja määriteltävissä yksittäisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten avulla. Rajoitusedellytykset asettavat edellä mainitun mukaisesti viitekehyksen lainsäädännössä mahdollisesti omaksuttaville ratkaisuille, minkä perusteella hallinnollisen rikosten torjunnan normatiivisesti hyväksyttävää sisältöä voidaan tarkentaa ja rajata.

Koska hallinnollinen rikosten torjunta voidaan ymmärtää monin eri tavoin, kuten esimerkiksi yhtäältä viranomaisorganisaatioiden ylittävänä yhteistyönä ja toisaalta konkreettisina seuraamuksina, seuraavaksi on tarpeellista käydä läpi eri osa-alueiden kannalta keskeisimmät perusoikeudet ja niiden vaikutukset hallinnollisen rikosten torjunnan muotoiluun. Yksittäisten materiaalistien perusoikeuksien rajoittamisen aste nimittäin vaikuttaa siihen, minkälaisia instrumentteja voidaan suomalaisen oikeusjärjestykseen omaksua, sekä kuinka merkittäviin oikeusturvatakeisiin torjuntajärjestelmän muotoilussa tulee ryhtyä. Kansainvälisen vertailun ja kansallisten viranomaisten haastattelujen perusteella esiin nostettujen torjuntakeinojen kannalta relevantteja perusoikeuksia ovat erityisesti yksityiselämän suoja (PL 10 §), viranomaisten toiminnan julkisuus (PL 12 §), omaisuuden suoja (PL 15 §), elinkeinovapaus (PL 18 §), sekä myöhempana luvussa 5.5 käsiteltävä edellä mainittujen perusteella määräytyvä oikeusturva (PL 21 §). PL 21 §:n mukaiset oikeusturvatakeet määräytyvät pitkälti puuttumisen asteen ja tämän toteuttamistavan perusteella, minkä vuoksi oikeusturvan minimireunaehtoja tarkastellaan jäljempänä luvussa 5.5.2 omana kokonaisuutenaan.

²⁴⁹ Ks. Tuori 1999 ja Viljanen 2001, s. 159–184.

²⁵⁰ PeVL 10/2000 vp, s. 3; Viljanen 2001, s. 185, 187.

5.4.2 Tiedonhankinta

Kansainvälisen vertailun ja kansallisten viranomaisten haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että hallinnollisen rikosten torjunnan yhtenä kulmakivenä on tietoisuus torjuttavasta ilmiöstä sekä puuttumisen mahdollistava tilannekuva. Puuttuminen torjuttavaan toimintaan edellyttää perusteltua syytä ja näyttöä, minkä vuoksi liiketoiminnan harjoittajan pitää olla kytkettävissä rikolliseen toimintaan tavalla tai toisella. Tarvittavan näytön määrä ja laatu riippuvat siitä, kuinka merkittävä puuttumiskeino kohteeseen kohdistetaan, sekä miten puuttumisen peruste ja puuttumiskynnys määritellään lainsäädännössä. Tähän liittyvä tiedonhankinta ja -kerääminen saattaa loukata esimerkiksi PL 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa, minkä vuoksi rikosten torjunnan tueksi tarvittavan tiedonhankinnan intressiä on verrattava tiedonhankinnan kohteen yksityisyydensuojan vahvuuteen ja tämän mahdolliseen rajoittamiseen.

Yksityiselämän, henkilötietojen ja viestin suojasta säätävän PL 10 §:n mukaan:

”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”²⁵¹

Kuten muidenkin perusoikeuksien, myös yksityisyydensuojan painoarvo ja suojan aste riippuvat puuttumisen asteesta ja laadusta. Perusoikeuden ydinalueella on kotirauhan suoja ja luottamuksellisen viestinnän *sisältö*. Näiden reuna-alueille jäävä viestintä ja yksityisyys eivät ole yhtä vahvaa. Esimerkiksi telekuuntelu on vahvemmin suojattua kuin muu televalvonta, koska ensiksi mainitussa paljastuu viestin sisältö. Arviointi on kuitenkin tapauskohtaista, jolloin esimerkiksi kodin lisäksi myös ammatilliset toimitilat voivat tilanteesta riippuen kuulua suojan piiriin, sillä eri tiloja voidaan käyttää eri tarkoituksiin. Vapaiden ammatinharjoittajien tilojen

²⁵¹ Kuten jo aikaisemmin olemme maininneet, PL 10 §:n sanamuotoa muutettaneen. Ks. HE 198/2017 vp.

lisäksi myös yhtiön liiketilat voivat kuulua kotirauhan piiriin, vaikka yhtiön nauttima suoja ei välttämättä olekaan yhtä vahvaa kuin luonnollisen henkilön.²⁵²

Vastakkaisten perusoikeusintressien välinen etusijajärjestys on tapauskohtaista, jolloin mikä tahansa tiedonhankintakeino tai -kohde voi kääntää etusijajärjestyksen silloin, kun valitun tiedustelukeinon käyttö lakkaa olemasta järkevässä suhteessa sen tiedettyihin tai arvioituihin haittoihin.²⁵³ Tämä perusoikeuspunninta on luettavissa jo perusoikeussäännöksen sisällöstä. PL 10 §:n mukaan kyseistä perusoikeutta voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi.²⁵⁴ Kansallista perusoikeussäännöstämme määrittävän EIS 8 artiklan mukaan rikosten torjuntamenetelmien tulee tällöin olla tasapainossa rikollisuudesta aiheutuvien haittojen ja perusoikeusrajoitusten kanssa.²⁵⁵ EIS 8 artiklan sanamuodon mukaan:

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

Hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa on huomionarvoista se, että torjuttavaan toimintaan pitäisi kyetä puuttumaan myös silloin, kun itse liiketoimintaan ei liity rikoksia. Hallinnollisen rikosten torjunnan ensisijaisena tarkoituksena ei ole selvittää liiketoiminnassa tehtäviä rikoksia, vaan toimia pikemminkin yleisesti rikollisuuden toimintaedellytyksiä heikentävästi. Torjuntatyön käytännön tehokkuuden kannalta olisi tällöin tärkeää, että tietoa voitaisiin hankkia ennakkollisesti ilman liiketoimintaan liittyvän rikoksen epäilyä. Esimerkkinä tällaisesta loogikasta rikosten selvittämisen kontekstissa voidaan nostaa esille poliisilain 5 luvun 13 §:n 3 momentti, jonka mukaan poliisi saa rikoksen estämiseksi kohdistaa henkilöön suunnitelmallista tarkkailua, jos on perusteltua syytä olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen.

²⁵² Pellonpää et al. 2012, s. 689–691.

²⁵³ Lohse 2005, s. 1195–1197.

²⁵⁴ Tai tulevassa muodossa rikosten *torjumiseksi*.

²⁵⁵ Pellonpää et al. 2012, s. 689–691.

Nykyisen rikostutkinnan ja tähän liittyvän tiedonhankinnan mahdollistava sääntely ei ole hallinnollisen rikosten torjunnan piirissä kuitenkaan yhtä selkeästi perusteltavissa. Konkreettisten rikosten ulkopuolinen yleisvalvonta ja tähän liittyvä tiedonjakaminen edellyttänevät lievempiä keinoja, sillä hallinnollisen rikosten torjunnan perusteena ei ole yhtä välittömät ja vakavat seuraamukset esimerkiksi ihmishengelle tai omaisuuden suojalle. Perustuslain 10 §:n 3 momentin säännös mahdollistaakin luottamuksellisen viestinnän perusoikeuteen puuttumisen vain rikosten tutkinnassa,²⁵⁶ oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksissa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Verrattuna esimerkiksi EIS 8 artiklan 2 kohtaan kansallinen perusoikeussäännöksemme on tältä osin huomattavasti tiukempi sanamuodoltaan ja tulkintadoktriiniltaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset saavat puuttua kyseiseen ihmisoikeuteen, jos laki sallii sen ja se on välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Hallinnollinen rikosten torjunta kohdistuu suoranaisten fyysisen koskemattomuuden ja turvallisuuden sijaan enemmänkin taloudellisen turvallisuuden ja rikosten yleisiin toimintaedellytyksiin. Tällöin PL 10 §:n mukaisen perusoikeuden rajoitusintressi hallinnollisen rikosten torjunnan perusteella vaikuttaa - ainakin *prima facie* – heikommalta verrattuna konkreettisten rikosten ennalta ehkäisemiseen. Turvallisuudella voidaan kuitenkin ainakin periaatteessa perustella myös välillisesti turvallisuutta edistäviä toimenpiteitä, mikäli lainsäätäjän turvaamisvelvoitteen katsotaan kattavan myös positiiviset turvallisuutta koskevat odotukset.²⁵⁷ Kynnys yksittäisen kohdistetun valvonnan toteuttamiseksi on tällöin kuitenkin varsin korkea. Esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 9 §:n mukaan poliisin oikeudet telepakkokeinoihin perustuvat konkreettisiin vakavien rikosten epäilyihin, minkä lisäksi telepakkokeinojen käytöstä päättävät tuomioistuimet.

Tällaisen oikeuden siirtäminen muille viranomaisille niiden omaan harkintavaltaan on tämän vuoksi hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa lähtökohtaisesti pois suljettua, joten jäljelle jääviksi keinoiksi jäävät esimerkiksi erilaiset elinkeino- ja liiketoimintaa käsittelevät re-

²⁵⁶ Sanamuoto *tutkinnassa* muutettaneen muotoon *torjunnassa*. Ks. HE 198/2017 vp, s. 34–37; PeVM 4/2018, s. 2; luku 5.2.

²⁵⁷ Ollila 2005, s. 789–790.

kisterit ja niihin tallentuvat tiedot, sekä viranomaisten välinen tiedonvaihto rikosrekisteritiedoista tai muista puuttumisen perustaksi nostettavista tiedoista. Tällaiset elinkeinorekisterit ja vastaavat instrumentit soveltuvat jo osin nimittäin tälläkin hetkellä varsin hyvin hallinnollisen rikosten torjunnan intresseihin. Esimerkiksi alkoholilain (1102/2017) 66 §:n mukaan alkoholielinkeinorekisteriin voidaan lupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa varten kerätä muun muassa poliisitutkintaa, esitutkintaa, syyteharkintaa ja syytetä sekä rikosasiain tuomioistuinkäsittelyä ja rikostuomioita koskevat tiedot elinkeinonharjoittajista ja pykälän 2 kohdassa tarkoitetuista henkilöistä.²⁵⁸

Kokonaisuutena arvioiden haastavinta on määrittää paitsi kynnys tiedonhankinnan ja -jakamisen aloittamiselle myös hyödynnettävissä olevat tiedot ja niiden hankintatavat. Hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa pitää määritellä tarkkarajaisesti, miten puuttumisen perustavana olevasta toiminnasta saadaan tietoa ja miten sitä voitaisiin analysoida. Rikostietoja voidaan lähtökohtaisesti hyödyntää jo olemassa oleviin tietoihin perusten esimerkiksi alkoholilaissa omaksumalla tavalla. Pelkän rahoitustoiminnan perusteella ei kuitenkaan voida ryhtyä vahvoihin yksittäisiin tiedustelutoimiin, vaan yksityiskohtaiselle puuttumiselle on oltava tarpeellinen syy ja epäily jonkinlaisesta väärinkäytöksestä.

Jatkovalmistelussa pitäisi kuitenkin tavalla tai toisella varmistaa, että tiedot rikollisista tahoista ja näiden rikollisesta toiminnasta saadaan elinkeinotoiminnan valvojien käytettäväksi. Yhtenä potentiaalisena vaihtoehtona on tarkastella mahdollisuutta lisätä yleisen luotettavuuden ja nuhteettomuuden käyttämistä luvanvaraisten alojen lupaedellytyksenä, kuten esimerkiksi Alankomaissa on tehty. Tällöin puuttuminen sinänsä lailliseen liiketoimintaan Suomessa edellyttänee, että puuttumisen perustana on tuomittu rikos tai vähintään epäily yksilöittävästä rikoksesta. Liiketoiminnan vastuuhenkilöiden rikostaustaa kuvaavia tietoja tulisi siis tällöin olla mahdollista hyödyntää hallinnollisen viranomaisten toiminnassa päätettäessä torjuttavaan toimintaan puuttumisesta. Puuttumisen perusteiden tulee kuitenkin olla tarkkarajaisesti ja ennakoitavasti löydettävissä lakitekstistä. Tällaiset ratkaisut edellyttävät viranomaisten välisen yhteistyön ja tähän liittyvän lainsäädännön kattavaa arvioimista, sekä perusoikeuspunnintaa tietojenhankkimisen lisäksi myös tietojenvaihdon näkökulmasta.

²⁵⁸ Alkoholilain 66 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja henkilöitä ovat yhteisön hallituksen jäsenet, toimitusjohtaja, huomattavat osakkeenomistajat, vastuunalaiset ja äänettömät yhtiömiehet sekä heidän sijoittamansa panokset.

5.4.3 Tiedonvaihtaminen

Edellä käsiteltyyn yksityisyydensuojaan liittyy myös arkaluonteisten tietojen salassapito. Salassapitointressejä voi olla sekä oikeussubjektien suojaamiseksi, mutta myös viranomaisten toiminnan ja tehtävien tehokkaan suorittamisen turvaamiseksi.²⁵⁹ Tietojen käsittelyn ja vaihtamisen tematiikkaan liittyy tällöin myös salassapitoa koskevat säännökset, sekä perusoikeustasolla PL 12 §:n 2 momentin mukainen julkisuusperiaate.

Kyseisen periaatteen mukaan julkisuus on viranomaisten toiminnassa pääsääntö. Tätä ilmentää esimerkiksi julkisuuslain 17 §, jonka mukaan viranomaisen on tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Säännös edellyttää yleisesti julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajaa toteuttamista. Koska julkisuusperiaatetta pitää tulkita perusoikeusmyönteisesti, tiedonsaantioikeuden voidaan katsoa perustavan myös viranomaisen velvollisuuden aktiivisesti edistää julkisuuden toteutumista.²⁶⁰

Perinteisesti viranomaisten tiedonantovelvollisuus on ollut suhteellisen passiivista, mutta viime aikoina viranomaisen velvollisuus antaa tietoja aktiivisesti ja oma-aloitteisesti on laajentunut. Jos tietojen saaminen on oikeutettua ja perusoikeuksien mukaista, viranomaisen pitäisi toteuttaa tätä oma-aloitteisesti ja aktiivisesti. Tämän vastinparina on luonnollisesti salassa pidettävien tietojen suojaaminen ja salassapitointressit.

Julkisuuden toteuttaminen on siten lähtökohtaisesti perusoikeusmyönteistä tulkintaa, johon viranomaiset ovat velvollisia. Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaisesti perusoikeudesta tehtävää poikkeusta on tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi toteutua mahdollisimman laajasti rajoitusintressien puitteissa. Julkisuuden rajoittaminen voikin PL 12 §:n 2 momentin mukaan perustua vain *välttämättömiin syihin*. Salassapitoperusteen käytännön tulkinnassa on tällöin pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan salassapitointressin suoja, mutta vain siinä määrin kuin se on tapauskohtaisesti *välttämätöntä*.

²⁵⁹ Ks. esim. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 24 §:n mukainen lista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista.

²⁶⁰ Mäenpää 2016, s. 360.

Julkisuutta ja tiedonvaihtoa voidaan täten rajoittaa salassapidolla vain tapauskohtaisesti *välttämättömistä* syistä. Tietojen saamista tai antamista ei saa toisin sanoen rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Perusoikeuksilla suojattavia etuja on verrattava toisiinsa, jolloin joko yksityisyydensuojalle tai rikostorjunnan edellyttämälle tiedonvaihdolle ja -keräämiselle yleisen turvallisuuden suojaamiseksi annetaan toista suurempi painoarvo.²⁶¹ Puhuttaessa hallinnollisesta rikosten torjunnasta ja tietojenvaihtoon sisältyvästä problematiikasta pääkysymys on, voiko tai tulisiko yleisen turvallisuuden syrjäyttää joissakin potentiaalisissa tilanteissa yksityisyydensuoja tai muut salassapitointressit.

Koska viranomaisen yleisenä velvollisuutena on soveltaa toiminnassaan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja harkintaa, sovellettavan lain tulkintavaihtoehtoista on valittava sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena arvioiden. Harkintavallan käyttämisen on kuitenkin pysyttävä PL 2 §:n 3 momentin mukaisesti lainsäädännön asettamissa puitteissa.²⁶² Sekä soveltamis- että lainsäätämistasolla edellä mainittu esimerkki tiedonvaihdon ja salassapidon välisestä punnintatilanteesta voi havainnollistaa siten, että tiedon antamatta jättäminen voi aiheuttaa salassapitointressiä merkittävämmän oikeuden loukkauksen.

Lainsäädännöstämme löytyy edellä kuvaillun tilanteen varalle useita salassapidon rikkomisen oikeuttavia poikkeuksia eräänlaisina varaventiileinä. Vaikka seuraavat esimerkit eivät olekaan tarkoitettu tai tarkoituksenmukaisia pääsääntöiseen soveltamiseen, ne havainnollistavat hyvin yleisen turvallisuuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden perusoikeuksien vaikutusta salassa pidettävien tietojen käsittelyssä.

Tällainen perusoikeuksista kumpuava velvollisuus oma-aloitteiseen tiedonantoon löytyy esimerkiksi rikoslain 15 luvun 10 §:stä. Kyseessä on kaikkia oikeussubjekteja, sekä täten myös viranomaisia, koskeva velvollisuus ilmoittaa törkeä rikos. Kysymys on rikoksen torjuntaan liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta, jossa ilmoitus laiminlyödään, kun rikos olisi vielä estettävissä. Vaitiolovelvollisuuden alaiset tilanteet eivät jää ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka säännöksessä ei ole selkeää erillistä mainintaa tästä.²⁶³ Törkeän rikoksen ilmoittamatta

²⁶¹ PeVL 14/2018 vp, s. 7.

²⁶² Mäenpää 2016, s. 301.

²⁶³ Wallin – Konstari 2000, s. 292–293. Ks. myös LaVM 3/1998 vp, s. 12–13.

jättäminen ei ole virkarikos, vaan se koskee yleisesti kaikkia kansalaisia pois lukien tietyt sukulaisuudet ja tähän rinnastuvat läheiset suhteet.

Velvollisuus oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen voi syntyä yleisen ilmoitusvelvollisuuden lisäksi myös silloin, kun tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle on välttämätöntä viranomaiselle itselleen säädettyjen tehtävien suorittamiseksi, eli viranomaisen omien virkavelvollisuuksien täyttämiseksi. Esimerkiksi poliisilla on velvollisuutena ehkäistä oma-aloitteisesti rikoksia, mikä saattaa edellyttää yhteyden ottamista muihin viranomaisiin, jos tilannetta ei voida ratkaista poliisin omin voimin. Jos nimenomaista säännösperustaa ei ole, tietojen luovuttamista voi ääritilanteissa perustella myös RL 4 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla pakkotilalla.²⁶⁴ Nämä tiedonvaihtoperusteet eivät kuitenkaan ole riittäviä ja tarkoituksenmukaisia keinoja käytännön soveltamisen kannalta, sillä tietojenvaihdon tulisi perustua nimenomaiseen erityislainsäädännön oikeutukseen, eikä rikosoikeudelliseen poikkeusmenettelyyn.

Nämä esimerkit koskevat lähinnä ääritilanteita, joissa on kysymys välittömistä ja pakottavista uhista tärkeiden oikeushyvien suojelemiseksi. Vaikka ne eivät siten sovellukaan hallinnollisen rikosten torjunnan konstruoimisen pääsäännöksi, lainsäätäjän ja -soveltavan tulee arvioida samankaltaisesti yhtäältä rikostorjunnan ja toisaalta salassa pitämisen intressien välistä suhdetta toisiinsa. Tämän toteuttaminen edellyttää perusoikeuspunninnan lisäksi myös hallinnollisen rikostorjunnan ja viranomaisten tehtävänkuvien tarkkaa määrittelyä lainsäädännössä.

5.4.4 Omaisuudensuoja

Konkreettisia puuttumiskeinoja suunniteltaessa merkittävimmiten nousevat PL 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ja PL 18 §:n mukainen elinkeinovapaus. Ensiksi mainittu pitää käytännössä sisällään yritysvarallisuuden omistuksen ja käyttövapauden. Sen sijaan elinkeinovapaus voidaan nähdä yleisempänä oikeutena taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, eli esimerkiksi yrittämiseen.²⁶⁵ Puhuttaessa hallinnollisesta rikosten torjunnasta ja esimerkiksi elinkeinolupien epäämisestä tai liiketoimintakielloista, puuttumisen vaikutuksia näihin materiaaliin perusoikeuksiin pitää tarkastella perusoikeuspunninnan avulla.

²⁶⁴ Poliisiosaston julkaisu 15/2003, s. 10, 39.

²⁶⁵ Saraviita 2001, s. 3.

Hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta on olennaista tiedostaa, että viranomaisten myöntävät luvat voivat ainakin tietyissä tilanteissa kuulua omaisuudensuojan alaisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että esimerkiksi anniskeluluvat voivat olla omaisuudensuojan alaisuuteen kuuluvia etuja.²⁶⁶ Suomalaisessa oikeuskäytännössä tätä on mukailtu siten, että esimerkiksi taksiluvan peruuttaminen puuttuu EIS:ssa turvattuun oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunnan ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on myös katsottu, että viranomaisten myöntämien lupien peruuttaminen on PL 15 §:n lisäksi tietyissä tilanteissa samalla puuttumista myös PL 18 §:n elinkeinovapauteen.²⁶⁷

Epätoivottavaan menettelyyn puututtaessa lähtökohtana on se, että omaisuudensuoja ei suojaa rikoksella hankittua tai rikolliseen toimintaan välittömästi liittyvää omaisuutta. Esimerkiksi rikoksen tuottaman hyödyn konfiskointi katsotaan hyväksyttäväksi sen vuoksi, että rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa. Samoin on katsottu, ettei hyvän tavan vastaisesti hankittu varallisuus nauti perustuslainsuojaa samalla tavalla kuin hyväksyttävästi hankittu omaisuus. Merkittävää kuitenkin on, että konfiskointi voi kohdistua vain laittomasti hankittuun omaisuuteen. Esimerkiksi laajennetun menettämisseuraamuksen yhteydessä on katsottu, että sen kohteena voi olla vain laittomasti saatu tai hankittu omaisuus. Käytännössä omaisuuden laillinen alkuperä johtaakin siihen, ettei omaisuuteen voida kohdistaa konfiskaatioseuraamuksia.²⁶⁸

Yleinen turvallisuus ja järjestys voivat kuitenkin olla legitiimejä perusteita varallisuus oikeuksien rajoittamiseksi edellä mainittujen reunaehtojen puitteissa silloin, kun omaisuutta käytetään vahingollisesti. Varallisuus oikeuksia ja omaisuudensuojaa voidaan tällöin rajoittaa niin yksityisten kuin julkistenkin etujen suojaamisen ja edistämisen perusteella.²⁶⁹ Omaisuudensuojan vahvuuden kannalta on erityisen merkityksellistä, että omaisuuden erilaisten vaarallisten ja vahingollisten käyttötapojen voidaan katsoa jäävän perustuslaillista suojaa nauttivien käyttötapojen ulkopuolelle. Havainnollistavana esimerkkinä voidaan mainita omistusoikeus ampumaseisiin: on täysin perusteltua rajoittaa aseiden oikeudenvastaista käyttöä omaisuudensuojan

²⁶⁶ Pellonpää et al. 2012, s. 859.

²⁶⁷ PeVL 16/2003 vp, s. 2; Perusoikeudet / Länsineva 2011, s. 576–577.

²⁶⁸ PeVL 33/2000 vp, s. 2; Perusoikeudet / Länsineva 2011, s. 569.

²⁶⁹ Viljanen 2001, s. 188–189.

estämättä. Konkreettisessa yksittäistapauksessa arviointi tulee kuitenkin toteuttaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kattavasti.²⁷⁰

Edellä mainittua omaisuuden vahingollista käyttämistä havainnollistaa myös EIS:n 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kappale, jonka mukaan valtiot voivat saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi. Kyseisen säännön osalta valtioiden harkintamarginaali on laaja, vaikka myös sitä käytettäessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.²⁷¹ Hyväksyttävyyttä saattaa edellyttää myös tiettyjen menettelyllisten takeiden olemassaolo. Omaisuuden käytön valvonta pitää EIS:n mukaisesti kuitenkin ymmärtää laajasti ja se voi saada monenlaisia eri muotoja. Tämän perusteella myös lupien peruuttamiset ovat hyväksyttäviä rikostorjuntaan liittyvien intressien valossa, kunhan sääntely on toteutettu kokonaisuutena arvioiden oikeudenmukaisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.²⁷²

Suhteellisuusvaatimuksen ongelmallisuus hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa voi havainnollistua monin eri tavoin. Yksi merkittävimmistä haasteista on muotoilla rikosten torjuntavälineistä hyväksyttävä yhteisöllisessä muodossa harjoitettavan toiminnan kannalta. Jos esimerkiksi yökerhon omistaa ja sen päivittäistä toimintaa johtavat useat henkilöt, anniskeluluvan peruuttaminen yhteisöltä pelkästään yhden omistajan rikollisten kytkentöjen takia voi olla perusoikeuspunninnassa vaikea perustella. Yhteisön ja sen ”syyttömien” omistajien perusoikeussuojaan puututaan tällöin merkittävällä tavalla, mitä voidaan käytännössä perustella lähinnä yhden henkilön liiketoiminnan ulkopuolisen rikollisen toiminnan estämisellä. Yökerhotoiminnan lopettaminen tai muu rajoittaminen tällaisella perusteella on muiden perusoikeussubjektien nauttiman suojan kannalta vaikea katsoa suhteellisuusvaatimuksen mukaiseksi.

Hallinnollisen rikosten torjunnan käyttäminen on kuitenkin helpointa perustella omaisuuden vahingollisen käytön perusteella. Tämän toteuttamisessa ongelmaksi muodostuu muiden osapuolien tapaan se, miten torjuttava ilmiö ja puuttuttavan toiminnan rajat määritellään sekä kuinka liiketoiminta kyetään yhdistämään rikollisuuteen ja näin toteennäyttämään liiketoiminnan haitallisuus sekä hyväksyttävän puuttumisen perusteen olemassaolo. Toinen merkittävä kysymys tässä käsitellyn perusoikeusproblematiikan kannalta on preventiivisen ja repressiivi-

²⁷⁰ Perusoikeudet / Länsineva 2011, s. 569–570.

²⁷¹ Perusoikeudet / Länsineva 2011, s. 554–555; Pellonpää et al. 2012, s. 872–973.

²⁷² Pellonpää et al. 2012, s. 872–873.

sen lähestymistavan erottaminen toisistaan. Preventiiviseen seulontaan on nimittäin suhtauduttu jälkikäteiseen luvan peruuttamiseen ja muihin repressiivisiin seuraamuksiin verrattuna sallivammin.²⁷³ Myös tällöin liikutaan kuitenkin eräänlaisella harmaalla alueella, minkä vuoksi kummassakin tapauksessa pitää kyetä näyttämään perusoikeuspunninnan kannalta hyväksyttävä peruste puuttumiselle.

5.4.5 Elinkeinovapaus

Omaisuuksensuojaan ja sen toteutumiseen liittyy läheisesti myös PL 18 §:n mukainen elinkeinovapaus. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös on vapausoikeudellisesti painottunut ja liittyy läheisesti omistusoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, jos (ja kun) jälkimmäinen ymmärretään yleiseksi itsemääräämisoikeudeksi.²⁷⁴ Tämän vuoksi myös puuttuminen elinkeinotoimintaan ja sitä suojaavaan perusoikeuteen edellyttää perusoikeuspunnintaa.

Potentiaalista hallinnollista rikosten torjuntavälineistö ajatellen on pantava merkille, että PL 18 §:n sanamuoto asettaa varauksen elinkeinovapauden ulottuvuudelle. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus *lain mukaan* hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Varaus mahdollistaa perusoikeuden rajoittamisen lain tasoisin säännöksin, mikä on tarpeellista esimerkiksi luvanvaraisten alojen sääntelemiseksi. Tällainen lauseke on kvalifioidun lakivarauksen sijaan katsottavissa ennemminkin lakiviittaukseksi tai yksinkertaiseksi lakivaraukseksi, mikä mahdollistaa ensiksi mainittua väljemmin toteutettavat rajoitukset esimerkiksi turvallisuuden suojelemiseksi.²⁷⁵ Lakivarauksen nimenomaisena tarkoituksena on mahdollistaa tarpeelliset rajoitukset elinkeinovapauden tilanteissa, joissa se on vastakkainen jonkin muun oikeushyvän kanssa.²⁷⁶

Elinkeinovapauden rajoittamisen perustaksi soveltuvat edellä omaisuudensuojan yhteydessä käsitellyt perusteet. Esimerkiksi ampumaratayhdistysten luvanvaraisuutta voidaan perustella painavalla yhteiskunnallisella intressillä eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä.²⁷⁷

²⁷³ Perusoikeudet / Karapuu – Lavapuro 2011, s. 684.

²⁷⁴ Perusoikeudet / Karapuu – Lavapuro 2011, s. 671.

²⁷⁵ Länsineva – Koillinen 2010, s. 463, 466.

²⁷⁶ HE 309/1993 vp, s. 67.

²⁷⁷ Viljanen 2001, s. 242.

Elinkeinovapauteen liittyvässä perusoikeuskeskustelussa merkittävimmissä roolissa on ollut kysymys siitä, *missä määrin* luvanvaraisuus ja muut elinkeinotoiminnan rajoitukset ovat sopu-soinnussa elinkeinovapauden kanssa. Pääsääntönä on elinkeinovapaus, ja luvanvaraisuuden pitäisi olla ainoastaan poikkeuksellista. Jos viranomaisen harkinta on tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan oikeudellisesti sidottua harkintaa, luvanvaraisuus on tällöin lähtökohtaisesti paremmin perusteltavissa.²⁷⁸

Luvan peruuttaminen sen myöntämisen jälkeen edellyttää kuitenkin ennakkolliseen lupaharkintaan verrattuna pääsääntöisesti vahvempia perusteita tuekseen. Jo myönnetyn elinkeinoluvan peruuttamista koskevan sääntelyn kohdalla kontrolli on sisällöllisesti tiukempaa. Tämä johtuu siitä, että luvan peruuttamista on pidetty yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Luvan peruuttamismahdollisuus pitää sitoa vakaviin tai olennaisiin laiminlyönteihin sekä siihen, että mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.²⁷⁹

Elinkeinovapauden perusoikeuden itsenäinen merkitys luvanvaraisessa toiminnassa havainnolistuu hyvin tuoreessa oikeustapauksessa *KHO 2018:85*. Kyseisessä ratkaisussa Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) oli hylännyt taksinkuljettajan ajolupahakemuksen, koska tämä oli aikaisemmin syyllistynyt kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta. Tämän johdosta hänet oli tuomittu sakkorangaistukseen ja määrätty ajokieltoon. Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain (695/2009)²⁸⁰ 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan syyllistyminen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta ajoluvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana merkitsee ehdotonta estettä ajoluvan saamiselle. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että tällaista elinkeinovapauden rajoitusta ei voitu pitää välttämättömänä toisen perusoikeuden takaamiseksi eli liikenne- ja asiakasturvallisuuden saavuttamiseksi.

Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain esitöiden mukaan sopivuutta tehtävässä toimimiseen arvioidaan muun muassa rikostaustan perusteella. Sopimattomuuden perustavat

²⁷⁸ Perusoikeudet / Karapuu – Lavapuro 2011, s. 681, 683,

²⁷⁹ Perusoikeudet / Karapuu – Lavapuro 2011, s. 684.

²⁸⁰ Kyseinen laki kumotaan lailla liikenteen palveluista, joka on pääosin voimassa 1.7.2018 alkaen.

teot, jotka osoittavat tehtävään sopimattomia ajotapoja tai vaarantavat yleensä tehtävässä vaadittavan muun henkilökohtaisen turvallisuuden tai luotettavuuden. Muiden kuin liikennerikosten kohdalla arvioidaan erikseen väkivaltaisen käyttäytymisen tai muun rikoksen vaikutusta esimerkiksi matkustajien turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kuljettajan luotettavuuteen tai asiakaspalvelun asianmukaisuuteen. Kuljettajan luotettavuuden tai asiakaspalvelun asianmukaisuuden voivat vaarantaa esimerkiksi petokseen tai syrjintään syyllistyminen. Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan myös muut elämäntapaan tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät syyt voivat viestiä sopimattomuudesta, mutta vain poliisin pitämästä rekisteristä ilmenevinä. Tällaisina rekisteritietoihin perustuvina seikkoina voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi juopumuspidätykset, joista viedään tieto poliisiin rekisteriin.²⁸¹

Luvanhakijan elinkeinovapaus saa siis vastaansa yllä esitetyillä tavoilla muun muassa kuljetettävien turvallisuuden ja yleisen liikenneturvallisuuden edellyttämät perusoikeudet. Tässä yksittäistapauksessa korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että ajoluvan epääminen ei ollut tarpeen liikenneturvallisuuden tai asiakkaiden turvallisuuden takaamiseksi. Luvanhakijan rikollisen toiminnan katsottiin nimittäin olevan varsin lievää suhteutettuna siitä seuranneeseen luvan epäämiseen ja elinkeinovapauden rajoitukseen. Tällaista elinkeinovapauden rajoitusta ei voitu pitää välttämättömänä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Kyseessä oli siis perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukainen punnintatilanne erityisesti suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Kyseinen 9 §:n 2 momentin 1 kohta jätettiin siis tapauksessa soveltamatta PL 106 §:n mukaisesti, koska sen soveltamisen katsottiin olevan tässä asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Tapaus havainnollistaa hyvin, että jopa välittömästi luvanvaraisen elinkeinon alaan liittyvät laiminlyönnit tai rikokset eivät välttämättä oikeuta luvan ennakkolliseen epäämiseen. Hallinnollisessa rikosten torjunnassa puuttumisen perustana oleva toiminta ei välttämättä liity millään tavoin ainakaan välittömästi puututtavaan liiketoimintaan, mikä nostaa puuttumiskynnystä perusoikeuspunninnassa.²⁸² Tämän lisäksi perusoikeusintressien vertailu on haasteellista hallinnollisen rikosten torjunnan tämän hetkisen määrittelemättömyyden takia.

²⁸¹ HE 33/2009 vp, s. 17.

²⁸² Rajoitusten välttämättömyys hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Kokonaisuutena arvioiden lupien preventiivinen ja ennakkollinen valvonta lienevät kuitenkin helpommin perusteltavissa verrattuna repressiivisesti ja jälkikäteisesti langettaviin hallinnollisiin määräyksiin ja/tai seuraamuksiin. Tämä korostuu myös perusoikeuspunninnan ulkopuolella esimerkiksi jäljempänä käsiteltävien Engel-kriteerien yhteydessä.²⁸³ Hallinnollista rikosten torjuntaa suunniteltaessa kokonaisuutena on huomioitava myös se, että elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on jo lähtökohtaisesti poikkeus, eikä sitä voida ulottaa kaikkeen liiketoimintaan.²⁸⁴ Ei-luvanvaraisten alojen valvontaan ja rikostorjuntaan pitää suunnitella siis muitakin torjuntainstrumentteja kuin ainoastaan lupakäytänteitä. Tämän toteuttamisessa on kuitenkin huomioitava, että myös esimerkiksi elinkeinonharjoittajan rekisteröintivelvollisuutta pidetään perustuslain kannalta luvanvaraisuuteen rinnastuvana järjestelyinä.²⁸⁵

Kansainvälisen vertailun ja kansallisten viranomaisten haastattelujen perusteella tällaisia torjuntakeinoja voisivat olla esimerkiksi julkisten hankintojen ja valtionavustusten valvonta, liiketoimintakielto, omaisuuden jäädyttäminen sekä konfiskaatio. Erityisesti kolme viimeksi mainittua keinoa ovat kuitenkin varsin repressiivisiä ja rangaistuksenluonteisia, minkä vuoksi niiden soveltamista ei pystytä siirtämään kevein perustein viranomaisille hallinnolliseen menettelyyn.²⁸⁶ Näin merkittävät puuttumiset oikeussubjektien perusoikeuksiin mitä todennäköisimmin edellyttänevät tuomioistuimen päätöstä tuekseen, minkä vuoksi hallinnollisen rikostorjunnan toteuttaminen puhtaasti viranomaisvoimin on tältä osin haasteellista.

5.4.6 Perusoikeuksien asettama viitekehys

Hallinnollisen rikosten torjunnan potentiaaliset keinot ja menetelmät ovat ratkaisevassa asemassa perusoikeuksien rajoitusedellytysten arvioinnissa. Esimerkiksi viranomaisten tiedonvaihtoon ja -keräämiseen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden toteutuminen riippuu pitkälti siitä, miten läheinen yhteys torjuntatoimilla on rikolliseen menettelyyn. Yksityiskohdaisen tiedustelutoiminnan²⁸⁷ laajentaminen ei liene perusoikeusarvioinnin valossa hyväksyttävää tai käytännön toiminnan kannalta edes tehokasta. Sen sijaan erilaisiin elinkeinotoiminnan

²⁸³ Ks. Engel-kriteereistä luku 5.6.2

²⁸⁴ PeVL 31/2006 vp, s. 2.

²⁸⁵ PeVL 45/2001 vp, Perusoikeudet / Karapuu – Lavapuro 2011, s. 682.

²⁸⁶ Ks. luku 5.6.2.

²⁸⁷ Esim. uuden tiedon hankkiminen televalvonnan avulla.

rekistereihin ja jo olemassa oleviin tietoihin tukeutuminen on normatiivisesti helpommin perusteltavissa. Liiketoiminnan tietoja voidaan seurata jo valmiiksi varsin kattavasti, eivätkä tällaiset tiedot ulotu yksityiselämän suojan ydinalueelle yhtä selkeästi.

Tällaisen relevantin tiedon siirtäminen viranomaiselta toiselle voitaneen myös toteuttaa ilman lakitekniisiä ongelmia, jos tiedonsaanti voidaan oikeuttaa viranomaisten omien tehtävien hoidolla – ja toimivaltuudet sekä tehtävänkuvat eritellään kattavasti lainsäädännössä. Merkittävää on myös se, että rikosten selvittämistä vastuuta ja tähän liittyvää tiedonhankintaa ei ole tarkoitukseenmukaista siirtää pois perinteisiltä rikostentorjuntaviranomaisilta muille hallinnollisille viranomaisille. Hallinnollisten viranomaisten pitäisi siis kyetä tukeutumaan edellä mainittujen viranomaisten hankkimiin tietoihin esimerkiksi erilaisten rekisterien avulla.

Hallinnollinen rikosten torjunta asettaa sinänsä pätevän perusteen puuttua liiketoimintaan, mutta puuttumiskynnyksen määrittelemisen ja liiketoiminnan sekä rikollisuuden kytkeminen yhteen on ehkäpä merkittävin haaste jatkovalmistelussa. Perustuslain 7 §:n mukainen yleisen turvallisuuden intressi on vaikea ulottaa sinänsä lailliseen liiketoimintaan, minkä vuoksi sekä käytännön soveltamisen että perusoikeusrajoitusten perustelemisessa on ongelmansa. Tämä havainnollistuu hyvin omaisuuden suojan (PL 15 §) ja elinkeinovapauden (PL 18 §) yhteydessä, sillä sekä omaisuuden puuttuminen että luvanvaraisuus vaativat tuekseen varsin läheistä yhteyttä epäillyn rikollisuuden ja harjoitettavan liiketoiminnan välillä. Jos liiketoiminta vain edistää rikollista toimintaa esimerkiksi tuottamalla varoja rikollistahoille, kynnyksen lopettaminen liiketoiminta repressiivisesti esimerkiksi Alankomaiden tapaan on suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa varsin korkealla. Luvan myöntämisen edellytykseksi säädettävä luotettavuus ja taustatoimijoiden puhtaus sen sijaan ovat helpommin sovitettavissa kansalliseen tulkintadoktriiniimme.

Estettävän potentiaalisen rikollisuuden etäisyys yksilöitävään rikollisuuteen onkin nähdäksemme merkittävin yksittäinen haaste torjuntajärjestelmän muotoilussa. Kuten edellä on mainittu, BIBOB-järjestelmässä elinkeinotoiminnan harjoittaminen voidaan estää pelkän rikollisten kytkösten epäilyn perusteella. Suomessa tämän kaltainen lähestymistapa on epäilyttävä syyllisyysperiaatteen ja syyttömyysolettaman valossa, sillä puuttumiskeinon ankaruus ja Engel-kriteerien mukainen arviointi voi johtaa siihen, että menettelyä ei voida pitää perinteisen

hallinnollisena – ja tällöin huomioitavaksi voivat tulla myös rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet.²⁸⁸ Tämän lisäksi elinkeinotoimintaan ei tule eikä voida puuttua mielivaltaisesti, vaan puuttumiselle on aina kyettävä osoittamaan selkeä syy ja peruste. Ongelma on korostuneimmillaan silloin, kun torjuntakeino kohdistuu rikollisen tahon lisäksi myös rikollisesta toiminnasta täysin ulkopuolisiin yhtiökumppaneihin.

Viime kädessä kysymyksessä on lainsäätäjän tekemä valinta ja perusoikeuspunninta, jonka pitää pysyä edellä esitettyjen reunaehtojen sisällä. Ottaen kuitenkin huomioon riskin siitä, että etenkin ankaria ja repesiiivisiksi luokiteltavia seuraamuksia ei välttämättä voida toteuttaa pelkästään hallintoviranomaisen toimin ilman tuomioistuimen myötävaikutusta asiaan,²⁸⁹ paneudumme seuraavaksi prosessuaalisten perusoikeuksien vaikutuksiin hallinnollisen rikosten torjunnan reunaehtojen muotoilussa. Koska rikostorjuntajärjestelmän ajatellaan kuuluvan ensisijaisesti hallintoviranomaisten tehtäväkenttään, aloitamme tarkastelun hallintomenettelyä ohjaavista aineellisista säännöksistä edeten tästä käsin viimeksi mainittujen suhteeseen PL 21 §:n mukaisiin oikeusturvatakeisiin. Esitysteknisten syiden lisäksi perustelemme käsittelyjärjestystä sillä, että hallintolain mukaisilla menettelynormeilla ja PL 21 §:n mukaisilla hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeilla on seuraavaksi esittelemällämme tavalla normatiivisesti läheinen yhteys sekä yhteinen pohja.²⁹⁰

5.5 Oikeus hyvään hallintoon ja sen perusteet

5.5.1 Hyvän hallinnon takeet

Hallintolaki on hallintoasian asianmukaista käsittelyä, hallintomenettelyä ja hyvän hallinnon perusteita määrittelevä yleislaki. Siinä määritellään menettelylliset puitteet ja laadulliset vähimmäisvaatimukset sekä aineellisen lainsäädännön soveltamiselle hallinnossa että julkisten hallintotehtävien toteuttamiselle. Lain tarkoituksena on, että hyvän hallinnon perusteita noudatetaan kaikessa viranomaisen toiminnassa riippumatta sen muodosta tai sisällöstä, mikä on kirjattu myös lain 1 §:ään.²⁹¹

²⁸⁸ Ks. luku 5.6.2.

²⁸⁹ Katsomme hallintoviranomaisten aktiivisuuden olevan yhtenä keskeisimmistä hallinnollisen rikosten torjunnan tavoitteista. Tällöin torjuntatyön toteuttamisen tulisi mahtua näiden toimivallan ja tehtäväkentän piiriin.

²⁹⁰ Niemivuo et al. 2010, s. 89; Mäenpää 2013, s. 45.

²⁹¹ Niemivuo et al. 2010, s. 87, 113; Mäenpää 2013, s. 301.

Hallinnollisen rikosten torjunnan käsittäessä mahdollisesti varsin laajan ja heterogeenisen joukon eri viranomaistahoja ja -organisaatioita, pitäydymme tarkastelussamme hallintolain asettamien yleisten raamien tasolla. Yksittäisiä viranomaisia koskevilla erityislaeilla on omia erityispiirteitensä, joita kaikkia ei tässä tutkimuksessa ole tarkoituksenmukaista esitellä. Hallintolaki asettaa tästä poiketen kaikkea hallintotoimintaa koskevat yleiset perusteet, minkä perusteella hallinnollista rikosten torjuntaa voidaan tarkastella hallintomenettelyn yleisessä systematiikassa. Tämän perusteella pääsenemme käsiksi rikostorjuntajärjestelmän polttavimpiin kysymyksiin hallinto- ja viranomaistoiminnan kokonaisuudessaan kattavalla tasolla.

Tarkoituksenamme ei ole myöskään paneutua yksityiskohtaisesti ”kategorisesti sovellettavissa” oleviin normeihin, kuten palveluperiaatteeseen ja neuvontaan, vaan keskittyä enemmänkin problemaattisiin harkintaa sekä toimivaltaa ohjaaviin säännöksiin. Tämä on nähdäksemme perusteltua huomioiden jälkimmäisenä mainittujen säännösten erityisluonteisen problematiikan hallinnollisen rikosten torjunnan toteuttamisessa. Esimerkiksi luvan peruuttamista harkittaessa lupaviranomaisen on varsin yksiselitteisesti hallintolain 5 luvun 23 §:n perusteella käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä, mutta tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset ovat enemmän ongelmallisia rikostorjuntajärjestelmän problematiikan erityispiirteet huomioiden.

Tässä esiinnostamiimme vaatimuksiin liittynee nähdäksemme enemmän normatiivista kitkaa verrattuna tarkastelun ulkopuolelle jätettäviin hyvän hallinnon takeisiin. Käsittelemme toisin sanoen lähinnä *toimivallan* ja *harkintavallan* käyttämiseen liittyviä menettely- ja punnintaohjeita niiden ollessa aineellisia ratkaisuperiaatteita, jotka puhuttelevat muita säännöksiä enemmän muun muassa hallintotoiminnan sisällöllisiä laatuvaatimuksia.²⁹² Käsittelemämme hallinnon yleiset oikeusperiaatteet osoittavatkin yleisellä tasolla, miten ja missä määrin hallinnollista rikosten torjuntaa voitaisiin lähteä toteuttamaan, sillä ne ohjaavat myös muiden normien soveltamista ja asettavat hallintotoiminnalla aineellisia ja sisällöllisiä vaatimuksia.²⁹³ Tämän lisäksi

²⁹² Näitä kutsutaankin hallinnon oikeusperiaatteiden ohella myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi. Kulla 2015, s. 94.

²⁹³ Tältä osin hallinnon oikeusperiaatteilla on myös edellä mainitulla tavalla läheinen yhteys perusoikeuskeskusteluun. Nähdäksemme tässä käsittelemämme oikeusperiaatteet voidaan mieltää eräänlaisiksi kattoperiaatteiksi, jotka ohjaavat ja rajaavat niiden alla olevaa menettelyä ja kaikkia hallintotoimintaa yleisestikin. Jos torjuntainstrumentti saadaan muotoiltua sellaiseksi, että se mahtuu perusoikeuksien ja hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden asettamien normatiivisten rajojen sisäpuolelle, torjuntainstrumentti on lähtökohtaisesti helpommin sovitettavissa myös muihin hallintomenettelyn vaatimuksiin.

ne voivat oikeudellisen sitovuutensa vuoksi jo itsenäisesti muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen, ja täten johtaa torjuntakeinon soveltamattomuuteen tai kumoamiseen.²⁹⁴

Hallintolain 2 luku säättää nimensä mukaisesti hyvän hallinnon perusteista. Sen 6 §:ssä määritellään keskeisimmät hallinnon oikeusperiaatteet. Kyseisen pykälän mukaan:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Pykälässä on tiivistetysti määritelty viisi hallinnon oikeusperiaatetta, jotka ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja- ja puolueettomuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.²⁹⁵ Kyseisillä periaatteilla määritellään ja kirjataan sisällöllisiä puitteita hallintotoiminnan toiminnalle. Ne ovat ensisijaisesti aineellisia ratkaisuperusteita, ja niitä on kutsuttukin myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi.²⁹⁶ Oikeusperiaatteet ohjaavat hallintoviranomaisten päätöksentekoa etenkin silloin, kun sovellettava laki on väljä ja tulkinnanvarainen.²⁹⁷ Oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota myös itsenäisenä valitusperusteena – periaatteen vastainen menettely voi nimittäin olla esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttöä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.²⁹⁸

Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintotoiminnan edellyttämä tasapuolisuuden vaatimus on yhteydessä PL 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuden perusoikeuteen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tasapuolisuuden keskeisenä sisältönä on vaatimus, että hallintoviranomaisen on normia tulkittaessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita

²⁹⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 313–314.

²⁹⁵ Hallintolain 2 luvun sääntelyä hyvän hallinnon perusteista ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Pyrkimyksenä on vain asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. HE 72/2002 vp, s. 33, 54; Niemivuo et al. 2010, s. 119.

²⁹⁶ Kulla 2015, s. 94.

²⁹⁷ Hyvän hallinnon perusteet voivat löytyä enemmän tai vähemmän samanmuotoisina myös eri viranomaisia koskevista erityislaeista. Esim. poliisilain 1 luvun 2–9 §:ssä säädetään mm. perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

²⁹⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 314; Mäenpää 2013, s. 122–123, 141, 146–147.

sen sijaan niiden eroavaisuudet huomioon ottaen. Tapausten samanlaisuutta tai erilaisuutta arvioitaessa on käytettävä objektiivisia kriteerejä, eikä päätöstä täten saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi.²⁹⁹ Hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta tämä merkinnee sitä, esimerkiksi sopimattomuus harjoittaa elinkeinotoimintaa ja tämän arvionnissa käytettävät kriteerit tulee olla ennakolta selkeästi asetettu. Muutoin on vaara siitä, että hallintoviranomainen syrjii oikeussubjektia esimerkiksi lupaharkinnan yhteydessä tämän rikollisen taustan tai kytkentöjen vuoksi. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy tältä osin myös johdonmukaisuuden vaatimus, jonka mukaan samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa.³⁰⁰

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Hallintolain 6 §:n sanamuodon mukaisesti viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Käytännössä ei kuitenkaan ole aina yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä siten ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Tämän selvittämisessä tulee tarkastella sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä. Periaatetta sovelletaankin yleensä vertailemalla lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita.³⁰¹

Hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta tämä konkretisoituukin siten, että torjuntakeinosta tai -menettelystä säättävän normin tulisi asettaa selkeät rajat ja suuntaimet viranomaisten toimivallalle sekä tämän käyttämiselle. Jos torjuntakeinoksi esitetään esimerkiksi liiketoimintakielltoa, viranomaisen toimivallan perustavassa laissa tulee selkeästi määrittää kiellon tarkoitus ja sen perusteet, jotta viranomaisen toiminassa ei tarvitsisi pelätä harkintavallan väärinkäytön riskiä. Tavoitteena ollessa esimerkiksi vakavan talousrikollisuuden ja rahanpesun ehkäiseminen, kielltoa ei tällöin voisi määrätä vaikkapa pahoinpitelyrikosten perusteella. Hallinnollisen rikos-

²⁹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 316–324; Niemivuo et al. 2010, s. 126–128; Mäenpää 2013, s. 148–149; Kulla 2015, s. 96–99.

³⁰⁰ Vaatimus ei kuitenkaan estä ratkaisulinjan muuttamista, jos muuttamiselle on perusteltu syy. Vakiintuneen käytännön (olennainen) muuttaminen on hallintolain 45 §:n 3 momentin mukaan aina perusteltava. HE 72/2002 vp, s. 54; Mäenpää 2013, s. 152.

³⁰¹ HE 72/2002 vp, s. 55; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 339–343; Niemivuo et al. 2010, s. 129; Mäenpää 2013, s. 154–155; Kulla 2015, s. 100–103.

ten torjunnan sääntelyssä tulisikin kyetä yksilöimään, minkälaista toimintaa pyritään estämään, ja mitkä ovat viranomaisen toimintavallan rajat tämän toteuttamisessa sekä torjuntakeinon soveltamisen ”tunnusmerkit”.

Puolueettomuusperiaate

Periaate edellyttää viranomaisen toimivan objektiivisesti ja puolueettomasti. Objektiivisuuden vaatimus edellyttää, että viranomaisen toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Riippumattomuuden edellytys puolestaan merkitsee, että viranomainen toimii itsenäisesti suhteessa epäasialliseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Puolueettomuusperiaatteen tavoitteena on täten turvata luottamusta hallintotoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava objektiivisesti perusteltavissa. Periaatetta konkretisoivat esimerkiksi hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssäännökset.³⁰²

Eräänä riskinä tämän periaatteen toteutumisen suhteen voidaan nostaa esille empiirisissä haastatteluissa tehty huomio siitä, että hallintoviranomaiset joutuvat toisinaan kiusalliseen välikäteen asiakasta kohtaan tuntemansa myötätunnon ja pitkään jatkuneessa kanssakäymisessä muodostuneen erityislaatuisen tuttavuussuhteen vuoksi. Riski ei kuitenkaan välttämättä vaikuttane hallinnollisen rikosten torjunnan suunnittelun normatiiviseen arviointiin, vaan liittyyne enemmänkin hallintoviranomaisten toiminnan järjestämiseen ja esimerkiksi koulutukseen. Puolueettomuusperiaatteen yhtenä takeena voidaan lisäksi nostaa esille mahdollisuus saataa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toiminta on mitoitettava oikein. Viranomaisten toimien on toisin sanoen oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimen on ensinnäkin oltava hallinnon kannalta tarpeellinen ja sopiva suhteessa perusteltuun ta-

³⁰² HE 72/2002 vp, s. 55; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 327–328; Niemivuo et al. 2010, s. 130; Mäenpää 2013, s. 156; Kulla 2015, s. 104–105.

voitteeseen tai päämäärään, jota toimella pyritään toteuttamaan. Toiseksi, toimen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä arvioidaan sen kohteen kannalta. Käytetyn toimen on siten oltava tarpeellinen ja välttämätön myös tavoitteen saavuttamiseksi. Periaate edellyttää myös oikeasuhtaisuutta. Toimet eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁰³ Esimerkiksi luvan peruuttaminen on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Merkitystä on luonnollisesti myös niillä tavoitteilla, jotka keinoa käyttämällä pyritään saavuttamaan.³⁰⁴

Arvointi muistuttaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaista suhteellisuusvaatimusta.³⁰⁵ Hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämisessä tuleekin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että torjuntakeino on oikeasuhtainen sen määräämisperusteena olevaan menettelyyn nähden. Esimerkiksi elinkeinolupien peruuttamisien yhteydessä perustuslakivaliokunta on elinkeinovapauden perusoikeuden (PL 18 §) vuoksi pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä sitoa tällaiset hallintopäätökset vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Lisäedellytyksenä tällaiselle päätökselle on, että luvanhaltijalla mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Jos virhe tai laiminlyönti ei ole hyvin olennainen, luvan peruuttamista koskevaa päätöstä ei yleensä voida toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä.³⁰⁶ Pidämmekin hallinnollisen rikosten torjunnan suunnittelun yhtenä merkittävimpänä ongelmana torjuntajärjestelmän määrittelyä siten, että puututtavan toiminnan ja puuttumisen perusteena olevien tavoitteiden välinen yhteys on tarpeeksi vahva ja perusoikeuspunninnan kannalta hyväksyttävä.³⁰⁷

³⁰³ Esimerkkinä suhteellisuusperiaatteen mukaisesta rajoituksesta erityislaissa voidaan mainita poliisilain 1 luvun 3 §, jonka mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

³⁰⁴ HE 72/2002 vp, s. 55; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 329–333; Niemivuo et al. 2010, s. 130–131; Mäenpää 2013, s. 157–158; Kulla 2015, s. 106–108.

³⁰⁵ Ks. luku 5.4.

³⁰⁶ PeVL 17/2012 vp, s. 2; Mäenpää 2013, s. 158–159.

³⁰⁷ Olemme käsitelleet tematiikkaa jo aikaisemmin luvuissa 5.4.4–6, joissa havainnollistimme suhteellisuusperiaatteen problematiikkaa omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden yhteydessä. Loppuhuomiona esitimme, että sekä omaisuuden puuttuminen että lupaharkintaan liittyvät toimenpiteet vaativat tuekseen varsin läheistä yhteyttä epäillyn rikollisuuden ja harjoitettavan liiketoiminnan välillä. Jos liiketoiminta vain edistää rikollista toimintaa esimerkiksi tuottamalla varoja rikollistahoille, kynnys lopettaa liiketoiminta repressiivisesti on suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa varsin korkealla. Luvan myöntämisen edellytykseksi säädettävä luotettavuus ja taustatoimijoiden puhtaus sen sijaan ovat helpommin sovitettavissa kansalliseen tulkintadoktriiniimme.

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassa otettava huomioon yksityisen oikeudet odotukset ja turvata ne. Näiden odotuksien tulee perustua oikeusjärjestykseen. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen negatiivisesti. Odotukset voivat perustua esimerkiksi myönnettyyn lupaan, taloudelliseen tukeen tai etuuteen. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan estä puuttumista lainvastaisesti myönnettyyn etuuteen tai lupaan, jos luvan peruuttaminen tai tuen takaisinperintä on lain mukaan mahdollista. Samoin myös asianosaisen vilpillinen mieli tai lupapäätöksen ehtojen rikkominen voi oikeuttaa luvan perumisen. Puuttuminen voimassa oleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeutettuihin odotuksiin edellyttää lakiin perustuvaa toimivaltaa. Nimenomainen lakiin perustuva toimivalta voi oikeuttaa aikaisemmin tehtyyn päätökseen puuttumisen myös jälkikäteisesti.³⁰⁸

Hallinnollisen rikosten torjunnan yhtenä kansainvälisenä tyypiesimerkkinä voitaneen kansainvälisen vertailun perusteella pitää juurikin erilaisia lupa- ja elinkeinokäytänteitä. Kuten perusoikeuskäsittelyn yhteydessä totesimme, erityisesti ennakkolliset lupamenettelyt vaikuttavat ainakin alustavasti varsin lupaavilta instrumenteilta myös Suomessa toteutettavan hallinnollisen rikosten torjunnan pohjaksi. Suomessa on mahdollista hyödyntää lupajärjestelmiä kiteytetysti kahdenlaisen päälinjan kautta: ohjaavien ja valvonnallisten lupien kautta. Elinkeino- ja toimiluvat ovat yleensä valvonnallisia, mikä merkitsee sitä, että luvan tarkoituksena on mahdollistaa toiminnan valvonta. Ohjaavilla luvilla on tämän lisäksi tarkoitus vaikuttaa aktiivisesti jo etukäteen toiminnan määrään ja sisältöön. Valvonnalliset ja ohjaavat päämäärät voivat toteutua samassakin luvassa, kuten esimerkiksi myyntiluvissa, rakennusluvissa tai anniskeluvissa.³⁰⁹

Tämäkaltaiset instrumentit mahdollistaisivat riskialtimpien elinkeinoalojen suojaamisen sekä ennakkollisen seulonnan että jälkikäteisen valvonnan avulla. Esimerkiksi erilaisten rakennushankkeiden toimijoita tai kilpailijoita voitaisiin valvoa jo ennakkollisesti luvan myöntämistä

³⁰⁸ HE 72/2002 vp, s. 55–59; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 344–349; Niemivuo et al 2010, s. 132–133; Mäenpää 2013, s. 161–163; Kulla 2015, s. 109–113.

³⁰⁹ Mäenpää 2013, s. 185–186.

harkittaessa. Toisaalta toiminnan aikanakin kyettäisiin valvomaan epäilyttäviä tahoja esimerkiksi erilaisten omavalvontakäytänteiden³¹⁰ tai jopa ulkopuolisten seurantakäytänteiden avulla. Jos ehkäistävä tai puututtava toiminta kyetään määrittelemään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, tällaiseen lainvastaiseen menettelyyn voitaisiin puuttua valvonnallisena seuraamuksena. Viranomainen voisi päättää valvonnallisesta seuraamuksesta sen toimivaltaa määrittelevän oikeussäännöksen perusteella hallintolain mukaisessa menettelyssä, jos seuraamuksen määräämisen edellytykset täyttyisivät.

Ainakin yksi hallinnollisen rikosten torjunnan osa-alue voisi perustua tämänkaltaisiin valvonnallisiin seuraamuksiin. Tämän puolesta puhuu se, että kyseinen järjestelmä on jo olemassa esimerkiksi hallintoluvan tai ammatinharjoittamisoikeuksien peruuttamisien muodossa. Ongelmana onkin lähinnä se, että nykyisten lupaedellytysten kriteerit eivät mahdollistane puuttumista tässä tutkimuksessa tarkasteltavaan menettelyyn sellaisenaan. Tämä johtuu torjuttavan menettelyn ”uutuudesta” ja sen lakiperusteisesta määrittelemättömyydestä. Useiden lakien mukaan esimerkiksi luvan hakijan sopimattomuus harjoittaa lain mukaista elinkeinotoimintaa voi oikeuttaa luvan myöntämättä jättämisen,³¹¹ mutta tässä tutkimuksessa torjuttava menettely ei mahtune ainakaan nykyään vielä tällaisen ”sopimattomuuden” piiriin.

Luvan hakijan yhteydet rikollisiin toimintoihin voisi kuitenkin olla tulevaisuudessa yksi reitti rikostorjunnan toteuttamiseen luvan hakijan sopimattomuutta vastaavilla perusteilla, mutta tällöinkin torjuntainstrumentin tulisi täyttää muun muassa suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset edellä esittämällämme tavalla.³¹² Tällaisen valvonnallisen seuraamuksen määräämisessä on nimittäin noudatettava erityisesti suhteellisuusperiaatetta siten, että esimerkiksi hallintoluvan peruuttaminen edellyttää vakavia tai olennaisia rikkomuksia sekä sitä, että luvanhaltijalle annetut varoitukset eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen.³¹³

³¹⁰ Esim. alkoholilain 56 §.

³¹¹ Esim. alkoholilain 13 §.

³¹² Ongelmalliseksi saattaa myös muodostua myös mm. rikollisten yhteyksien toteennäyttäminen, sekä tähän kytkeytyvät syyllisyysperiaate ja syyttömyysolettama. Ks. jäljempänä luku 5.7.

³¹³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 243–244; PeVL 16/2007 vp, s. 3; PeVL 27/2012 vp, s. 2; Mäenpää 2013, s. 194–195.

Yhteenveto hallinnon oikeusperiaatteista

Yhteenvetona hallintomenettelyn asettamista perusteista hallinnollisen rikosten torjunnan toteuttamiselle toteamme seuraavaa. Merkittävimmät ongelmakohdat kytkeytyvät nähdäksemme torjuttavan menettelyn tarkkarajaiseen ja täsmälliseen määrittelyyn, sekä tämän määritelmän hyväksyttävyyteen suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Torjuttavalla menettelylle tulee olla jonkinlainen yhteys rikollisiin toimintoihin, mutta tämän yhteyden toteennäyttäminen lienee käytännössä olevan haastavaa. Tämä korostuu silloin, kun tarkoituksena on vaikuttaa rikollisuuteen ennaltaehkäisevästi. Tällöin ei konkreettisia rikoksia ole välttämättä vielä edes tapahtunut, mikä nostaa puuttumiselta vaadittavaa kynnystä myös suhteellisuusvaatimuksen perusteella.

Perusoikeuksiin puuttumiselle tulee olla hallintomenettelyssä perusteltu syy, minkä muotoilu lakitekstiin on haastavaa elinkeinotoiminnan monimuotoisuuden vuoksi. Jos puuttuttava toiminta kyetään muotoilemaan viranomaisten toimivallan perustavalla tarkkuudella lakiin, esimerkiksi lupakäytänteiden hyödyntämiselle ei nähdäksemme liene olevan perusteellisia esteitä. Tällöinkin tulee toisaalta huomioida suhteellisuusvaatimus, minkä mukaan torjuntatyön turvaamia etuja tulee verrata luvan myöntämättä jättämisen tai peruuttamisen aiheuttamiin rajoituksiin yksityisen oikeuksille. Torjuntajärjestelmää tuleekin nähdäksemme suunnitella perusoikeuspunninnan avulla.

”Pelkkien” materiaalistien perusoikeuksien ja hallintomenettelyllisten normien tarkastelu ei kuitenkaan vielä yksinään riitä. Vaikka torjuntainstrumentti olisikin hyväksyttävä sekä yksittäisten materiaalistien perusoikeuksien että hyvän hallinnon perusteiden kannalta, tulee lisäksi paneutua vielä prosessuaalisiin perusoikeuksiin (PL 21 §). Prosessuaalisilla perusoikeuksilla voi nimittäin olla itsenäistä merkitystä torjuntajärjestelmää muotoiltaessa, sillä ne voivat estää torjuntainstrumenttien soveltamisen hallintoviranomaisissa, jos sovellettavan instrumentin perusoikeusrajoitus on tarpeeksi intensiivinen.³¹⁴ Tämä voi ääritilanteissa johtaa siihen, että torjuntajärjestelmää ei voida soveltaa hallinnollisissa viranomaisissa, vaan puuttuminen tulee toteuttaa tuomioistuimen päätöksellä. Kun otetaan huomioon hallinnollisessa lähestymistavan

³¹⁴ Ks. luku 5.4.

asetettu tavoite siirtää torjuntatyön vastuuta hallinnollisille viranomaisille, prosessuaalisten perusoikeuksien asettamien vaatimusten arviointi muodostuu tämän takia erittäin merkitykselliseksi.

Keskitymme prosessuaalisten elementtien käsittelyssämme niiden perusoikeudelliseen ulottuvuuteen jättäen hallintolainkäyttölain (586/1996) ja oikeudenkäymiskaaren (4/1734) aineelliset säännökset tarkastelun ulkopuolelle. Perustelemme ratkaisuumme sillä, että hallinnollisen rikosten torjunnan tarkoituksena ei ole siirtää toimivaltaa tai ensisijaisesta vastuuta torjuntatyöstä tuomioistuimille. Jos hallintopäätöksestä valitetaan tuomioistuimeen, käsittelyssä noudatetaan tällöin luonnollisesti yleisiä prosessuaalisia normeja. Hallinnollisen rikosten torjunnan pyrkiessä kuitenkin mahdollistamaan torjuntatyön toteuttamisen hallintoviranomaisissa, aineelliset (tuomioistuin)prosessuaaliset normit eivät tällöin ole ensisijaisen merkityksellisiä. Tästä huolimatta koemme kuitenkin tarpeelliseksi käsitellä PL 21 §:n mukaista prosessuaalista perusoikeutta siltä osin, kuin se voi mahdollisesti saada merkitystä myös ensiasteen hallinnollisessa menettelyssä.

5.5.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen sisältämät oikeusturvatakeet

Prosessuaaliset oikeudet ovat yksittäisten menettelyohjeiden lisäksi merkityksellisiä sen takia, että ne voivat edellyttää seuraamuksen tai hallinnollisen reagoinnin toteuttamista tuomioistuimessa hallintoviranomaisen sijasta. Perusoikeusrajoitusten intensiivisyyden lisäksi menettely voi edellyttää tuomioistuinprosessia sen perusteella, että hallinnollisen viranomaisen puuttumismenettelyssä kaikkia vaadittavia oikeusturvatakeita ei välttämättä voida ensiasteessa toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja riittävällä tasolla.

Prosessuaalisten oikeuksien pohjana pidetään yleisesti oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen sisältämiä alaperiaatteita. Oikeudet sisältyvät PL 21 §:ään, joka vastaa asiallisilta osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 85–86/1999) 6(1) artiklaa. PL 21 §:n

tulkinta määräytyy muutoinkin pitkälti EIT:n ratkaisukäytännön ja EIS 6 artiklan saaman tulkinnan perusteella.³¹⁵ Kyseisten säännösten sisältämät periaatteet ovat soveltamisalaltaan varsin yleisiä, sillä niiden vaikutukset ulottuvat niin yleiseen tuomioistuin- kuin hallintomenettelyynkin.³¹⁶

PL 21 §:n mukaan:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

PL 21 § säättää sekä hyvän hallinnon että oikeusturvan takeista sisältäen myös hallintomenettelyn perusteita määrittelevän perusoikeuden.³¹⁷ Perusoikeussäännökseen sisältyy neljä menettelyllistä ”pää”oikeutta. Yksilön oikeuksia ja vastaavasti viranomaisen menettelyllisiä velvollisuuksia määrittelevät jokaiselle kuuluva 1) oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja 2) oikeus hyvään hallintoon. Hallintoasioissa tehtyihin päätöksiin kohdistuu lisäksi jokaisen 3) oikeus saada oikeuksiensa tai velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi ja 4) oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoasiassa.³¹⁸

Hyvän hallinnon takeet turvataan PL 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin voidaan lukea kuuluviksi kaikki menettelylliset perusoikeudet, joten perusoikeus hyvään hallintoon sisältää ainakin seuraavat pykälässä yksilöidyt menettelyoikeudet:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä

³¹⁵ Saraviita 2011, s. 281.

³¹⁶ Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevän lainsäädännön yhteydet yleiseen prosessioikeuteen ovat kiinteät, sillä molempien peruslähtökohtana on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen. Tämä vaikutus korostuu perusoikeuksien tasolla, sillä esim. PL 21 § on tarkoitettu suojaamaan oikeusturvan takeita sekä hallinto-, rikos- että siviiliprosesseissa. Mäenpää 2013, s. 45.

³¹⁷ Niemivuo et al. 2010, s. 89; Mäenpää 2013, s. 45.

³¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 72–74; Perusoikeudet / Hallberg 2011, s. 806–808; Mäenpää 2013, s. 86.

- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa
- oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen.³¹⁹

Perustuslain sisältämä luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, sillä PL 21 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.³²⁰ Hallinnollisen rikostorjunnan kannalta keskeisimpiä takeita ovat muun muassa perusoikeuksien turvaamisvelvoite³²¹, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus,³²² joita olemme käsitelleet jo aikaisemmin. PL 21 §:n mukaiset oikeusturvatakeet ovatkin monilta osin yhteneväisiä hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa.³²³

Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan voidaan katsoa täten sisältävän tiivistetysti kolme peruselementtiä: 1) oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen, 2) oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn tuomioistuimessa ja 3) oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen keskeisten takeiden määrittely.³²⁴ Kaksi ensimmäistä kohtaa ovat varsin kategorisesti sovellettavissa – asianosaisella on yksiselitteisesti oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa aukikirjoitetuista prosessuaalisluonteisista oikeusturvatakeista on katsottu sekä Suomessa että kansainvälisesti, että oikeusturvan toteutuminen ei näiltä osin jää kyseenalaiseksi, kunhan päätökseen on ylipäättänsä mahdollista hakea muutosta valittamalla.³²⁵ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla ja PL 21 § edellyttävät pääsyä tämän kaltaisissa seuraamusasioissa puolueettoman ja lailla perustetun tuomioistuimen eteen, minkä on EIT:n ratkaisukäytännössä katsottu täyttyvän sillä, että seuraamuksen kohteelle taataan mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimeen jälkikäteisesti esimerkiksi valituksella.³²⁶

³¹⁹ Mäenpää 2013, s. 86.

³²⁰ Niemivuo et al. 2010, s. 89.

³²¹ Ks. luku 5.3.

³²² Mäenpää 2013, s. 87.

³²³ Niemivuo et al. 2010, s. 89; Mäenpää 2013, s. 45.

³²⁴ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet sisältävät mm. julkisuuden, suullisuuden, joutuisuuden ja kontradiktorisen periaatteen. Ks. Mäenpää 2007, s. 68.

³²⁵ Kulla 2008, s. 326; Halila 2010, s. 205.

³²⁶ Pellonpää et al. 2012, s. 565–567.

Osasta tuomioistuinkäsittelyn toteuttamiseen liittyvistä oikeusturvatakeista on siis jopa mahdollista poiketa ensimmäisessä käsittelyasteessa, jos päätöksestä on mahdollista valittaa, ja muutoksenhakutuomioistuimella on tällöin täysi toimivalta tutkia asia uudestaan sekä tosiasia- että oikeuskysymyksiltään.³²⁷ Toisin sanottuna ei ole estettä määrätä tietyissä tapauksissa jopa rangaistuksenluonteisiakin seuraamuksia ensi asteessa hallinnollisessa menettelyssä, kunhan tehokas pääsy tuomioistuimeen on turvattu muutoksenhaulla.³²⁸ Ottaen huomioon lisäksi sen, että hallinnollisessa rikosten torjunnassa ei välttämättä olisi kysymys rikosoikeuden ydinalaan kuuluvasta rangaistuksenluonteisesta seuraamuksesta, PL 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin on katsottu täyttyvän yhä selkeämmin pelkällä valitusoikeuden olemassaololla myös suomalaisessa keskustelussa.³²⁹

Yhtä selkeää ei sen sijaan ole se, missä määrin oikeusturvan vaatimuksista voidaan poiketa silloin, kun yksittäinen – tässä raportissa vielä käsittelemätön – oikeusturvatake vaikuttaa olennaisesti jo ensimmäisessä käsittelyasteessa. Tällaisia oikeusturvatakeita ovat lähinnä rikosoikeudelle ominaiset periaatteet, kuten syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja, joiden soveltuminen tässä käsiteltäviin torjuntakeinoihin ei ole ylipäättänsä selkeää niiden ja määräämismenettelyn hallinnollisen luonteen vuoksi.³³⁰ Esimerkiksi yleinen oikeus tuomioistuinkäsittelyyn soveltuu edellä mainittuja rikosoikeudellisia periaatteita luontevammin myös hallintoprosessiin ja se voidaan täyttää myös jälkikäteisesti valitusoikeudella, mutta syyttömyysolettama tulisi ottaa huomioon jo ensimmäisessä käsittelyasteessa. Syyttömyysolettama sitoo soveltuaan nimittäin jo ensiasteen viranomaisia, eikä sen tarkastelua ja soveltamista voida aloittaa vasta jälkikäteisesti muutoksenhakuvaiheessa.³³¹ Kysymyksessä on tällöin jo seuraamuksen tutkimis- ja määräämisedellytyksiä määrittävä tekijä, joka saa prosessuaalista menettelyohjetta laajemman merkityksen.

³²⁷ Pellonpää et al. 2012, s. 567–569.

³²⁸ Pellonpää et al. 2012, s. 565.

³²⁹ Kiiski 2011, s. 167–168.

³³⁰ Jos seuraamuksen määräämistä ei katsota rikosoikeudelliseksi asiaksi, olisi siitä valittaminen hallintolainkäyttöasia eikä rikosasia, jolloin rikosprosessuaalisten erityisvaatimusten asema ei ole menettelyssä yhtä selkeää. Arvioinnissa tulisi toisaalta tällöin ottaa vastapainona lähtökohdaksi viranomaisomaispainotteisen toiminnan mukaisesti jo aikaisemmin käsittelemämme hallinto-oikeudellisten periaatteiden, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden täytyminen. PeVL 32/2005 vp, s. 4; Raitala 2009, s. 305–306; Kiiski 2011, s. 57; Mäenpää 2013, s. 1064.

³³¹ Ervo 2008, s. 357.

Valitusoikeuden ulkopuolisia hyvän hallinnon – ja samalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin – takeita olemme käsitelleet jo aikaisemmin *hallintomenettelysäännösten* osalta. Koska hallinnollisen rikosten torjunnan pyrkimyksenä on siirtää torjuntatyön vastuuta hallintoviranomaisten tehtäväkenttään, tarkastelemme seuraavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vielä käsittelemättömiä osa-alueita, jotka saavat mahdollisesti vaikutusta myös hallintoviranomaisten toiminnassa.

Oikeusturvatakeita on käsitelty toisin sanoen niiden hallinnollisen ulottuvuuden kannalta, mutta torjuntajärjestelmän reunaehtojen arvioinnissa tulee huomioida myös se, että oikeusturvatakeet voivat nähdäksemme mahdollisesti sisältää myös rikosprosessuaalisesti latautuneita aineksia. PL 21 §:n sanamuotoon kirjoitettujen prosessuaalisten oikeuksien lisäksi pykälän nähdään nimittäin sisältävän rikosoikeudellisissa asioissa myös muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä tarkentavia oikeusturvatakeita, kuten syyttömyysolettaman ja itseksiminointisuojaan.³³² Rikos- ja hallinto-oikeudelliset menettelyt eroavat kuitenkin toisistaan niiden sisältämien alaperiaatteiden kohdalla, minkä takia hallinnollisessa menettelyssä ei toteuteta kaikkia oikeusturvan edellytyksiä yhtä laajamittaisesti kuin rikosasioissa.³³³ Koska hallinnollisissa seuraamuksissa kyseisistä periaatteista on mahdollista poiketa tietyin reunaehdoin, niiden soveltuvuus hallinnollisen rikostorjunnan kontekstiin ei ole täysin yksiselitteistä.³³⁴

Merkittäväksi kysymykseksi nousee tässä kohdin se, missä määrin rikosprosessissa korostuneita menettelysäännöksiä ja oikeusturvatakeita on sovellettava myös hallinnollisessa rikosten torjunnassa. Kysymys on relevantti sen takia, että hallinnollisessa lähestymistavassa on luonnollisena päämääränä se, että hallinnollinen reagointi toteutetaan mahdollisimman ketterästi ja vaivattomasti, mutta ilman, että hallinnollisella lähestymistavalla loukattaisiin yksilöiden perustuslaillisia oikeuksia. Tämän vuoksi pyrimme nostamaan esille niitä tekijöitä, jotka voivat (epätarkoituksenmukaisesti) ohjata menettelyä pois hallinnollisesta kontekstista rikosoikeudellisten menettelyvaatimusten alaisuuteen. Tällöin hallinnollinen rikosten torjunta menettää sen tavoittelemat käytännölliset edut, minkä vuoksi seuraavaa tarkastelua voidaan pitää eräänlaisena raja-aitana rikostorjuntajärjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi.

³³² Kyseisten periaatteiden soveltuminen hallinto- ja rikosprosessin välimaastossa on varsin epäselvää. Ks. tarkemmin Mäenpää 2007, s. 376–377; Halila 2010, s. 205; Perusoikeudet / Hallberg 2011, s. 801.

³³³ Selander 2008, s. 419.

³³⁴ Kiiski 2011, s. 178; Pellonpää et al. 2012, s. 656.

Tarkoituksenamme on tarkastella hallintoviranomaisten toimivallan käytön reunaehtoja siten, että hallinnollisessa rikosten torjunnassa omaksuttavia instrumentteja voitaisiin soveltaa mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ilman, että menettelyllä loukataan asianosaisten oikeusturvaa. Aloitamme rikosprosessuaalisten elementtien ulottuvuuden tarkastelun rikos- ja hallinto-oikeudellisten järjestelmien välisestä suhteesta, sillä tämä määrittää EIS 6 artiklaan kytkeytyvien rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden minimivaatimukset ja soveltamisalan.³³⁵

5.6 Rajanveto hallinnollisen rikostorjuntajärjestelmän ja rikosoikeuden välillä

5.6.1 Rajanvedon lähtökohdat

Seuraamusjärjestelmien välisen rajanvedon ja hallinnollisen viranomaismenettelyn (rikosprosessuaalisten) reunaehtojen määrittelemisessä voidaan lähteä liikkeelle *Engel-kriteereistä*, joita käsittelemme yksityiskohtaisesti luvussa 5.6.2. Kyseiset kriteerit osoittavat minimiehdot puuttumiskeinon edellyttämissä (rikosprosessuaalisissa) oikeusturvatakeissa. Torjuntakeinon soveltamismenettelyssä huomioitavien oikeusturvatakeiden lisäksi Engel-kriteerien ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointi on välttämätöntä myös sen takia, että edellä mainitut voivat sulkea puuttumisesta päättämisen ja seuraamuksen määräämisen pois hallinnollisen viranomaisen toimivallasta. Torjuntakeinon ollessa perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta tarpeeksi intensiivinen ja Engel-kriteerien mukaisesti rangaistuksenluonteinen, puuttuminen tulee näiden perusteella mahdollisesti toteuttaa tuomioistuimessa. Tämä ei luonnollisesti ole tässä ymmärretyllä tavalla hallinnollisen rikostorjunnan intresseissä.

Engel-kriteerien perusteella määräytyvien normatiivisten reunaehtojen tarkastelussa on tämän takia otettava huomioon tapauskohtaisesti eri torjuntakeinojen erilaisia ominaisuuksia. Esimerkiksi selkeimmin preventioon kuuluvat luvanvaraisuus ja ennakkolliset lupien myöntämisen edellytykset eroavat merkittävästi repressiivisemmistä keinoista, kuten konfiskaatiosta, liike-toimintakiellosta ja osittain myös lupien jälkikäteisestä peruuttamisesta.

Torjuntakeinon luonteen lisäksi arviointiin vaikuttaa myös itse puututtava menettely, eli puuttumisen perusteen ja puututtavan ilmiön luonne. Tämän vuoksi Engel-kriteerien tarkastelun

³³⁵ Kulla 2008, s. 326.

avulla voidaan asettaa reunaehtoja sekä itse torjuntakeinolle että torjuntakeinon soveltamisperusteena olevan menettelyn ”tunnusmerkistön” määrittelylle.

Korostamme aluksi, että seuraamuksen luonne ei automaattisesti ja sitovasti määrää menettelyyn käytettävää prosessilajia. Vaikka seuraamuksella olisikin rikosoikeudellinen tai rangaistuksellinen luonne, tämä ei ole automaattisesti esteenä sen määräämiselle hallinnollisessa menettelyssä tai hallinnollisessa (rikos)prosessissa.³³⁶ Yleinen pääsääntö on, että prosessilajit ja niiden soveltamisalat ovat toisistaan erilliset: rikosoikeudelliset rangaistukset käsitellään rikosprosessissa ja hallinnolliset seuraamukset hallintoprosessissa. Jos hallinnollinen seuraamus kuitenkin katsottaisiin rangaistuksenluonteiseksi ja näin rikosoikeudellisten menettelyvaatimusten alaiseksi, se voidaan tästä huolimatta määrätä hallinnollisessa menettelyssä, kunhan vaadittavat rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet on täytetty.³³⁷

Menettelyssä pitää kuitenkin tällöin varmistua siitä, että EIS 6 artiklan ja vastaavan sisältöisten kansallisten säännösten mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteutuvat rikosoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla.³³⁸ Merkityksellisintä kyseisten säännösten soveltumisen kannalta on, että muodollisella prosessilajin valinnalla ei ole sitovaa vaikutusta sovellettavien oikeusturvavaatimusten kannalta, vaan niiden soveltuvuutta arvioidaan seuraamuksen luonteen ja sen määräämismenettelyn näkökulmasta kokonaisuutena.

Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten erottaminen toisistaan ei ole kuitenkaan helppoa, sillä seuraamustyytit voivat jakaa useita yhteisiä piirteitä.³³⁹ Sekaannusta on omiaan lisäämään se tosiasia, että hallinnollisia seuraamuksia ei ole määritelty Suomen oikeusjärjestyksessä kokoavasti, vaan ne muodostavat heterogeenisen joukon erimuotoisia instrumentteja.³⁴⁰ Näistä havainnoista voidaan päätellä, että arviointia ei voida täysin perustaa pääsääntönä toimivaan prosessilajin valintaan, sillä seuraamusten edellyttämät oikeusturvavaatimukset voivat vaikuttaa ja ulottua näiden ylitsekin. Sovellettavat säännökset ja periaatteet valikoituvatkin seuraamuksien todellisten luonteiden perusteella, mitä ei ole aina yksiselitteistä määrittää.

³³⁶ Pellonpää et al. 2012, s. 565–567.

³³⁷ Mäenpää 2007, s. 193.

³³⁸ Kiiski 2011, s. 238 ja Tarkka 2016, s. 491.

³³⁹ Mäenpää 2007, s. 194.

³⁴⁰ Kiiski 2011, s. 29.

Koska käytettävän instrumentin muodollinen sijoittaminen hallinto-oikeudelliseen järjestelmään ei automaattisesti tarkoita sitä, että rikosprosessuaalisista oikeusturvavaatimuksista voitaisiin tinkiä, olennaiseksi kysymykseksi nousee rikosoikeudellisten keskeisperiaatteiden tosiasiallinen soveltuvuus hallinnolliseen rikosten torjuntaan. Tämän kysymyksen selvittämiseksi on paneuduttava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöön ja erityisesti sen määrittelemiin Engel-kriteereihin, joiden perusteella seuraamuksen rangaistuksenluonteisuus arvioidaan tapauskohtaisesti myös kansallisessa kontekstissa.³⁴¹ Tarkoituksemme on selvittää, miten hallinnolliset toimenpiteet ja hallinnollinen rikosten torjunta hahmottuvat rikosoikeudellisten keskeisperiaatteiden asettamien rajoitusten kannalta.

5.6.2 Engel-kriteerit

Hallinnollisten seuraamusten rinnastumista rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja näiden määrittämismenettelyjen edellyttämiä rikosprosessuaalisia oikeusturvavaatimuksia arvioidaan Suomessa pitkälti Engel-kriteerien perusteella.³⁴² Kriteerien mukaan voidaan arvioida, onko seuraamusta pidettävä rangaistuksenluonteisena ja sen määrittämistä rikosasiana EIS 6 artiklan tarkoittamalla tavalla.

Engel-kriteerien mukaan asian ja seuraamuksen katsotaan olevan rikosoikeudellinen, jos yksikin seuraavista kriteereistä täyttyy: 1) sen katsotaan olevan kansallisen oikeuden mukaan rikosoikeudellinen, 2) teon luonne etenkin suhteessa seuraamuksen laatuun viittaa tähän tai 3) seuraamuksen luonne ja ankaruus ovat tuntuvia ja yleisiä.³⁴³ Tarkastelu toteutetaan kokonaisharkintana, jolloin yhden kriteerin osittainen täytyminen ei välttämättä tee seurauksesta rangaistuksellista ja rikosoikeudellista, vaikka tämä useimmiten siihen viittaakin.³⁴⁴

Jos säännös luokitellaan valtiosisäisessä oikeudessa rikosoikeuden alaan kuuluvaksi, se on ensimmäisen kriteerin mukaan lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen seuraamus.³⁴⁵ Painoarvoa

³⁴¹ Mäenpää 2013, s. 194; Halila – Lankinen 2014, s. 311; HE 46/2014 vp, s. 90; Tarkka 2016, s. 491.

³⁴² Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976; Pellonpää 2005, s. 384–386; Mäenpää 2013, s. 194; Halila – Lankinen 2014, s. 311; HE 46/2014 vp, s. 90; Tarkka 2016, s. 491.

³⁴³ Pellonpää et al. 2012, s. 547.

³⁴⁴ Kiiski 2011, s. 58 ja Melander 2012, s. 189.

³⁴⁵ Pellonpää et al. 2012, s. 547.

annetaan kokonaisarvioinnissa myös muiden jäsenvaltioiden järjestelmille ja tekemille ratkaisuille.³⁴⁶ Hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa tämä kriteeri ei täytyne, sillä ainakin tässä tutkimuksessa ymmärretyllä tavalla hallinnollinen rikosten torjunta on tarkoitettu rikosoikeudellista järjestelmää tukevaksi toiminnaksi – eli toiminnaksi, jolla ei ole välittömiä kytköksiä esitutkintaan tai rikostunnusmerkistöjen mukaisesta teosta rankaisemiseen.³⁴⁷ Samankaltainen lähestymistapa on omaksuttu Saksassa, jossa määrättävää hallinnollista velvoitetta lopettaa haitallisen liiketoiminnan harjoittaminen ei katsota rangaistuksenluonteiseksi ja rikosoikeudelliseksi.³⁴⁸

Toisessa kriteerissä tarkastellaan teon luonnetta erityisesti suhteessa seuraamuksen laatuun.³⁴⁹ Keskiöön nousee tällöin teon ja seuraamuksen yleinen soveltuvuus sekä seuraamuksen mahdollinen pelotevaikutus ja tähän kytkeytyvä rangaistuksellinen tarkoitus. Teon yleisyydessä on kyse siitä, voiko seuraamuksen kieltämään toimintaan syyllistyä kuka tahansa vai onko sillä rajattu alue. Jos menettely on sanktioitu tasapuolisesti kaikille yksilöille eikä sitä ole rajattu esimerkiksi ainoastaan tiettyyn luvanvaraiseen liiketoimintaan, tämä viittaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen.³⁵⁰ Seuraamuksen yleisyys puolestaan liittyy siihen, vaikuttaako se kaikkiin yksilöihin tasapuolisesti ja onko sillä yleispreventiivinen ja rangaistuksellisen luonne.³⁵¹

Kriteerin ensimmäisen osa täytyy ainakin osassa kansainvälisessä käytössä olevissa hallinnollisen rikosten torjunnan keinoissa, sillä hallinnollisen rikosten torjunnan intressissä on suojata laillista infrastruktuuria laaja-alaisesti ilman, että kaikkia yksittäisiä keinoja olisi rajattu koskemaan esimerkiksi ainoastaan vain tiettyjä ammattikuntia tai elinkeinoalueita. Kriteerin arviointi on kuitenkin tapauskohtaista, ja arvioinnin lopputulema voi vaihdella torjuntakeinosta riippuen. Esimerkiksi liiketoimintakiellon kaltaiset instrumentit soveltuvat varsin laaja-alaisesti kaikkiin liiketoimintaa harjoittaviin tahoihin, kun taas anniskelulupajärjestelmä kohdistuu vain tietynlaiseen rajattuun elinkeinotoimintaan.

³⁴⁶ Berger 2006, s. 347.

³⁴⁷ Rikostunnusmerkistöjen mukaisen toiminnan ja tätä tukevan menettelyn välinen yhteys on kuitenkin varsin liukuva ja vaikeasti määriteltävissä.

³⁴⁸ Regulating Corporate Criminal Liability / Brodowski 2014, s. 215–216.

³⁴⁹ Toinen ja kolmas Engel-kriteeri ovat osittain päällekkäisiä ja eri kirjoittajat tulkitsevat niiden sisältöä eri tavoin. Käsittelemme tässä seuraamuksen muita piirteitä ankaruutta lukuun ottamatta toisen kriteerin yhteydessä.

³⁵⁰ Kiiski 2011, s. 242.

³⁵¹ Pellonpää et al. 2012, s. 547.

Arvioinnissa voidaan tukeutua yleisyyden lisäksi myös teon loukkaamien oikeushyvien tarkasteluun. Jos teolla loukataan välittömästi toisen yksilön perusoikeuksia, teko on todennäköisesti rikosoikeuden alaan kuuluva. Jos teolla sen sijaan vaikutetaan lähinnä yhteisöllisiin tai hallinnollisiin intresseihin, siihen voitaisiin puuttua helpommin hallinnollisella seuraamuksella.³⁵²

Ratkaiseviksi tekijöiksi kriteerin täyttymisen suhteen nostetaan kuitenkin seuraamuksen yleispreventiivisyys sekä pelote- ja rangaistustarkoitus, joiden rooli hallinnollisessa rikostorjunnassa ei ole yksiselitteinen.³⁵³ Rangaistuksena pidetään nimittäin oikeudellista seuraamusta, joka tuomitaan lain rikkomisen seurauksena ja joka sisältää tekijälle kohdistuvan moitteen. Se pitää moitteen ohella sisällään myös rikoksen tekijälle aiheutettavan kärsimyksen tai kielteisen kokemuksen jälkikäteisen rangaistustarkoituksen muodossa.³⁵⁴ Rangaistusten tarkoituksena on toisin sanottuna vaikuttaa yleispreventiivisesti ja viestiä yksilöille, että rikoksia ei tule tehdä ja että niistä rangaistaan.³⁵⁵

Turvaamistoimenpiteet ja tässä käsiteltävät hallinnolliset rikosten torjuntakeinot tähtäävät tästä poiketen ainoastaan lähinnä uusien rikosten ehkäisemiseen ja yhteiskunnan suojaamiseen haitalliselta toiminnalta pikemminkin erityispreventiivisesti.³⁵⁶ Rangaistuksista poiketen turvaamistoimenpiteiden määrääminen ei lähtökohtaisesti edellytä jo tapahtunutta rikosta ja tähän kohdistuvaa moitteen osoittamista tai syyllisyyden arviointia samaan tapaan kuin rangaistuksissa.³⁵⁷ Hallinnollisen rikosten torjunnan kontekstissa poikkeuksena tästä ovat repressiivisemmät keinot, kuten konfiskaatio, varojen jäädytys, jo myönnetyn luvan peruuttaminen sekä liiketoimintakielto.³⁵⁸ Preventiivisempiä keinoja ei tämän mukaisesti ainakaan lähtökohtaisesti

³⁵² Kiiski 2011, s. 59.

³⁵³ Halila 2010, s. 202–203.

³⁵⁴ Lappi-Seppälä 2000, s. 1 ja Kulla 2008, s. 327.

³⁵⁵ Yleispreventiointia ei tule kuitenkaan mieltää pelkästään pelotevaikutukseksi ja rangaistusuhaksi, vaan sillä on myös esim. moraalista ja yhteisiä pelisääntöjä luova vaikutus. Lappi-Seppälä 2000, s. 27–29, 49–52.

³⁵⁶ Frände 2012, s. 317.

³⁵⁷ Lappi-Seppälä 2006, s. 88; Kulla 2008, s. 327; Kiiski – Koillinen 2016, s. 100.

³⁵⁸ Esim. lupien peruuttamista ei tästä huolimatta kuitenkaan yleensä pidetä rangaistuksenluonteisena sanktiona. Hallinnollisista sanktioista poiketen tällaiset toimenpiteet nimittäin tähtäävät ensisijaisesti lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen. Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöluonnoksen mukaan esim. elinkeino- tai ympäristöluvan peruuttaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus silloinkaan, kun sen perusteena olevat teot ovat johtuneet luvanhaltijan tahallisesta menettelystä tai saattaneet täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Peruuttamismenettelyssä ei arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä vaan sitä, täyttääkö toiminta kyseisten tekojen jälkeenkin lupaa koskevat edellytykset ja onko toiminta muuten lainmukaista. Kyse on siten eräänlaisesta hallinnollisesta turvaamistoinimesta. Ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnos 6.9.2018, s. 13–14.

tarkoitettaisi jälkikäteiksi rangaistuksiksi, vaan niillä pyrittäisiin pikemminkin erityispreventiivisesti poistamaan mahdollisuudet harjoittaa haitallista liiketoimintaa jo ennakkollisesti. Näin ollen niiden ensisijaisena vaikutuskeinona ei olisi ennaltaehkäisevä pelotevaikutus jälkikäteisen rangaistuksen uhalla.

Tässä kohdin tulee kuitenkin antaa erityistä huomiota sille, että preventiivisetkin keinot pitävät useimmiten sisällään kahdenlaisia – ja osittain erisuuntaisia – elementtejä. Yhtäältä niiden voitaisiin ymmärtää estävän tulevaisuudessa tapahtuvaa epätoivottavaa liiketoimintaa ja tämän mahdollistamaa rikollisuutta. Toisaalta ne voitaisiin hahmottaa jo tehdyn rikoksen tai sen epäilyn näkökulmasta, jolloin ne pitävät sisällään myös menneisyyteen kohdistuvan tarkastelun ja näin ollen rikosoikeudelliseen menettelyyn liittyvän elementin.³⁵⁹

Hallinnollisen rikosten torjunnan intressissä olisi kuitenkin kohdistaa tarkastelu puhtaasti tulevaisuuteen. Tarkoituksena ei toisin sanottuna olisi haitallisen toiminnan ehkäiseminen rangaistusuhan turvin, vaan konkreettisin yksittäisin ja erityispreventiivisin keinoin, jolloin seuraamus ei olisi ainakaan yhtä selkeästi rinnastettavissa Engel-kriteerien mukaiseen rangaistukseen.

Jos seuraamuksella ja säännöksellä on ensisijaisesti jokin muu tarkoitus kuin jälkikäteinen rangaistaminen tai yleispreventiivinen pelotevaikutus, se ei Engel-kriteerien mukaan pääsääntöisesti kuulu rikosoikeuden piiriin.³⁶⁰ Keinovalikoimaa suunniteltaessa on kuitenkin huomiotava, että tämän kaltaisessa arvioinnissa ei voida esittää varmoja näkemyksiä ennakolta, vaan arviointi perustuu tapauskohtaiseen kokonaisuarkintaan.

Jos torjuntakeinon soveltaminen ei perustu selvitettyyn rikokseen, puuttumisen perusteleminen esimerkiksi pelkällä epäilyllä rikollisista kytkennöistä voi olla haastavaa perusoikeuksien rajoitusperusteiden kannalta. Kyseessä on tällöin kansainvälisestikin havaittu ”arkipäiväisen toi-

³⁵⁹ Jälkimmäinen rangaistuksenluonteisuuteen viittaava piirre on esim. liiketoimintakiellon osalta nyttemmin tunnistettu myös oikeuskäytännössä. Esim. ratkaisussa KKO 2013:43 katsotaan, että ”kiellon määräämisessä ja sen valvonnassa käytettävät menettelyt ovat rikosoikeudellisille vaatimuksille ja seuraamuksille ominaisia. Silloin, kun kieltovaatimuksen perusteena on rikos ja kielto määrätään rikoksesta tuomittaessa, yhteys rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin on ilmeinen.”

³⁶⁰ Myös EIT on katsonut ratkaisukäytännössään, että esim. objektiivisin perustein määrättävää ajokieltoa ei ole katsottava tältä osin rangaistukseen rinnastuvaksi seuraamukseksi, koska sen ensisijaisena tarkoituksena on turvata muilla tielläliikkujia erityispreventiivisesti. Escoubet v. Belgia 22.10.1999. Ks. myös Kulla 2008, s. 327; Kiiski 2011, s. 182; Melander 2012, s. 176.

minnan *de facto* kriminalisointi”, mikä voi olla kestäväntöytä perusoikeuksien rajoitusperusteiden ja syyllisyysperiaatteen sekä syyttömyysolettan valossa. Toimintaan puuttumiselle tulee toisin sanoen hallinnollisessakin menettelyssä kyetä osoittamaan selkeä syy ja peruste.

Kolmas Engel-kriteeri keskittyy seuraamuksen ankaruuden arviointiin.³⁶¹ Ankaruuden painoarvosta yksittäisenä tekijänä ilman liityntää seurauksen yleispreventiivisyyteen on esitetty useampia näkökantoja; niitä kaikki yhdistää kuitenkin näkemys siitä, että ankaruudella on selvä merkitys seuraamuksen luonteen arvioinnissa.³⁶²

Vaikka torjuntakeino ei edellä käsitellyn mukaisilla perusteilla olisikaan vielä rangaistuksenluonteinen, instrumentin ankaruus voi olla kriteeristön soveltamiskäytännön mukaisesti rikosoikeudelliseen seuraamukseen viittaava. Esimerkiksi jo hallintopäätöksinä tehdyt ajokiellot voidaan tapauskohtaisesti katsoa rangaistuksenluonteisiksi seuraamuksiksi niiden ankaruuden perusteella, vaikka niitäkin on ensisijaisesti perusteltu niiden turvaamistoimenpiteen kaltaisella luonteellaan ja erityispreventiivisellä tarkoituksella.³⁶³

Ankaruuden arvioinnissa on kyse muun ohella perusoikeusrajoitusten intensiivisyyden punninnasta. Esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista voidaan tietyissä tilanteissa – EIS 6 artiklan mukaisesti – pitää rikosoikeudellisena seuraamuksena, vaikka sekään ei ole selkeästi rangaistuksenluonteinen seuraamus.³⁶⁴ Elinkeinoluvan peruuttaminen on ensinnäkin rajattuun henkilöpiiriin kohdistuva seuraamus. Toiseksi elinkeinoluvat myönnetään tietyin rajatuin perustein, ja niiden olemassaolon edellytyksiä valvotaan hallinnollisin toimenpitein. Nämä piirteet eivät viittaa seuraamuksen ja teon yleisyyteen samoissa määrin kuin esimerkiksi elinkeinotoiminnan alasta riippumaton liiketoimintakielto, minkä alaista toimintaa voi kuka tahansa harjoittaa ilman erityisiä rajoituksia. Tämän takia on merkittävää huomioida, että hallinnollisen rikosten-torjuntavälineistön kohdalla oikeusturvavaatimuksista ei voida luopua automaattisesti pelkän hallinnollisen määrittelyn perusteella.

³⁶¹ Käsittelemme kolmannen kriteerin alaisuudessa ainoastaan seuraamuksen ankaruutta sen muiden piirteiden kuuluessa tässä tutkimuksessa seuraamuksen ja teon yleisyyteen liittyvän kysymyksenasettelun piiriin.

³⁶² Tolvanen 2002, s. 213; Berger 2006, s. 347; Knuts 2006, s. 840; Kulla 2008, s. 333; Kiiski 2011, s. 242.

³⁶³ Tässä kohdin on kuitenkin erityisen huomionarvoista, että arviointi on tapauskohtaista ja siinä voidaan päätyä useisiin erilaisiin ratkaisuihin riippuen käsillä olevan tapauksen erityispiirteistä. Ks. Knuts 2006, s. 840; Melander 2012, s. 189–190. Vrt. edellä alaviite 361.

³⁶⁴ Tässäkin voidaan esittää kumpaankin suuntaan johtavia argumentteja. Ks. Hallberg 2001, s. 32; Laakso 2006, s. 102–103; Pellonpää et al. 2012, s. 481. Vrt. edellä alaviite 359.

Palaamme vielä siihen, että EIS 6 artiklan soveltaminen ei automaattisesti estä seuraamuksen määräämistä hallinnollisessa menettelyssä.³⁶⁵ Avainsanana hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän välillä on seuraamuksen *rinnastuminen* rangaistukseen, mikä merkitsee ainoastaan rikosoikeudellisten periaatteiden ja prosessisäännösten ulottumista myös hallintomenettelyn puolelle. Tämä ei siis tarkoita sitä, että seuraamus pitäisi välttämättä sijoittaa rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään ja että sitä tulisi käsitellä rikosprosessissa. Hallinnollisia seuraamuksia voidaan päinvastoin käyttää paikkaamaan tiettyjä rikosoikeuden katvealueelle tai hallinto- ja rikosoikeuden välimaastoon jääviä osa-alueita, joita ei ole tarkoituksenmukaista lähteä kriminalisoimaan, tai joiden kohdalla rikosprosessi ei muuten olisi tarkoituksenmukainen.³⁶⁶

Jos suoraa ja täydellistä rinnastamista rangaistukseen ei ole torjuntakeinon kohdalla tarpeellista tehdä, EIS 6 artiklan rikosprosessuaalisia oikeusturvatakeita ei tarvitsisi toteuttaa ainakaan niiden laajimmassa muodossa.³⁶⁷ Seuraamuksen mahdollisesta rangaistuksenluonteisuudesta tai rangaistukseen rinnastumisesta seuraisi tässä kohdin ainoastaan se, että sen määräämiseen ja käsittelyyn hallintomenettelyssä voi liittyä hallinnollisten säännösten lisäksi myös rikosprosessuaalisia erityispiirteitä ja laatuvaatimuksia.³⁶⁸ Arviointiin kytkeytyy kuitenkin myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joiden avulla tehtävä punninta perusoikeusrajoituksen intensiteetistä voi asettaa menettelyn toteuttamiselle lisävaatimuksia.

Toteamme yhteenvetona seuraavaa. Preventiivisiksi keinoiksi luettavat menettelytavat ovat selkeimmin hallinnollisia. Jos käytettävä keino perustuu reaktiiviseen malliin, kuten konfiskatio tai luvan peruuttaminen, se on todennäköisemmin Engel-kriteerien mukaisesti rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden alainen. Hallinnollisen rikosten torjunnan toimivuuden ja normatiivisuuden hyväksyttävyyden toteuttamiseksi helpoin reitti olisi puhtaan lainopilliselta kannalta tällöin ennakkolliset ja proaktiiviset valvontamenettelyt, kuten BIBOB-järjestelmä ja vastaavan kaltaiset ennakkolliset lupakäytänteet.

³⁶⁵ Kulla 2008, s. 326.

³⁶⁶ Häyrynen 2006, s. 348.

³⁶⁷ Pellonpää et al. 2012, s. 567.

³⁶⁸ Halila 2010, s. 197.

Hallinnollisen rikosten torjunnan jatkovalmistelun kannalta merkittävin kysymys on torjuntatoiminnan perusteena olevan menettelyn määrittelemine. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytännössä esimerkiksi taksi-³⁶⁹ ja anniskelulupien peruuttamista ei ole katsottu rangaistuksenluonteiseksi, jos seuraamus johtuu asianosaisen henkilön sopimattomuudesta harjoittaa kyseistä toimintaa.³⁷⁰ Tällainen rajanveto rikosluonteisuuden perustavan rikollisen teon ja toiminnan muunlaisen sopimattomuuden välillä onkin nähdäksemme periaatteessa mahdollista muotoilla niin, että torjuntajärjestelmän voitaisiin ennakolta katsoa olevan kokonaisuudessaan ei-rangaistuksenluonteinen. Jos torjuntajärjestelmän voidaan tällä tavoin katsoa pysyvän hallinnollisena, torjuntainstrumentin soveltamisessa ei tarvitsisi huomioda rikosprosessuaalisia keskeisperiaatteita yhtä vahvasti. Problematiikkaan tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota hallinnollista rikosten torjuntaa suunniteltaessa, jotta tässä esitetyiltä ”ongelmilta” vältyttäisiin.

Vaikka rikostorjuntajärjestelmä on nähdäksemme mahdollista toteuttaa hallinnollisessa menettelyssä ilman täysimääräistä rikosprosessuaalisten keskeisperiaatteiden realisoitumista, koemme silti tarpeelliseksi käydä nopeasti läpi näiden periaatteiden mahdollisia vaikutuksia torjuntajärjestelmään. Perustelemme ratkaisuamme sillä, että vaikka esimerkiksi syyttömyysolettama ei sen rikosprosessuaalisessa mielessä soveltuisikaan tässä muotoiltavaan hallintomenettelyyn, käännetyn todistustaakan kielto ja viranomaisen ensisijainen selvitysvastuu voivat tästä huolimatta vaikuttaa myös hallintoviranomaisten toimintaan. Pyrimmekin seuraavassa tarkastelussa nostamaan esille käsillä olevien periaatteiden keskeisimpiä vaikutuksia käytännön hallintomenettelyyn sekä kyseisten vaatimusten problematiikkaa käytännön torjuntatyön kannalta.

5.7 Hallinnollisessa rikostorjunnassa mahdollisesti huomioitavat rikosprosessioikeudelliset periaatteet

5.7.1 Syyttömyysolettama

Syyttömyysolettama liittyy läheisesti näyttökynnyksen ja -taakan määrittelemiseen sekä hallinnollista rikosten torjuntakeinoa soveltavan viranomaisen menettelyllisiin velvollisuuksiin. Syyttömyysolettaman mukaan jokaista on pidettävä syyttömänä, kunnes tämän syyllisyys on

³⁶⁹ Taksilupakäytäntö muuttuu Suomessa 1.7.2018 alkaen, kun laki liikenteen palveluista (320/2017) kumoaa nykyisen taksiliikennelain (217/2007).

³⁷⁰ Pellonpää – Gullans 2011, s. 419–420.

laillisesti näytetty toteen. Kysymys on tällöin seuraamuksen määräävälle taholle asetettavasta velvollisuudesta näyttää seuraamuksen kohteen syyllisyys tai seuraamuksen määräämisperusteiden olemassaolo sekä tätä tukevat näytölliset asiat toteen. Syyttömyysolettama perustuu lain säännösten tasolla oikeudenmukaiseen oikeuskäyntiin (PL 21 ; EIS 6(2) artikla) sekä laillisuusperiaatteeseen (PL 8; RL 3:1), ja se täydentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueita rangaistukseen rinnastuvissa ja rikosoikeutta lähentelevissä asioissa³⁷¹

Vaikka EIS 6(2) artikla soveltuu jo sanamuotonsa mukaisesti lähtökohtaisesti ainoastaan rikosasioihin, syyttömyysolettama sisältyy edellä käsitellyn mukaisesti myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja EIS 6(1) artiklaan, joka soveltuu selkeämmin kaikkiin prosessilajeihin.³⁷² Samankaltainen kytkentä on nähtävissä myös Suomen lainsäädännössä PL 21 §:ssä, jonka tulkinta perustuu muutoinkin pitkälti EIT:n ratkaisukäytäntöön ja EIS 6 artiklaan.³⁷³ Syyttömyysolettama voi vaikuttaa myös hallintomenettelyyn ja täten myös hallinnolliseen rikosten torjuntaan, mikäli käytettävällä keinolla on yhteisiä piirteitä rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa edellä käsitellyllä tavalla.³⁷⁴

Syyttömyysolettamalla on tämän mukaisesti merkitystä myös hallinnollisessa menettelyssä selvitysvelvollisuutta ja näyttötaakkaa ohjaavana periaatteena.³⁷⁵ Suomen oikeusjärjestyksessä suhtautuminen syyttömyysolettamasta poikkeamiseen ja tähän liittyvään käännettyyn todistus- taakkaan on ollutkin ongelmallista ja aiheuttanut merkittäviä riskejä oikeusturvan toteutumiselle.³⁷⁶

³⁷¹ Perustuslain 8 §:n mukaisen laillisuusperiaatteen ja sen sisältämän syyttömyysolettaman ulottuvuudesta ei kuitenkaan olla yksimielisiä, minkä vuoksi jälkimmäinen saa selkeimmän perusoikeuskytkentänsä PL 21 §:stä. Ks. Selander 2008, s. 421; Saraviita 2011, s. 132, 162–166; Kiiski – Koillinen 2016, s. 95.

³⁷² Tarkka 2016, s. 492.

³⁷³ Saraviita 2011, s. 281.

³⁷⁴ Vaikka Suomen lainsäädännön täyttämä syyttömyysolettamadirektiivi erikseen rajaakin sen soveltamisalan ulottumaan ainoastaan rikosoikeudellisiin menettelyihin, se voi tästä huolimatta vaikuttaa myös hallinnolliseen menettelyyn EIT:n autonomisen tulkinnan mukaisesti. Ks. Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (EU) 2016/343 eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä, kohta 11, Oikeusministeriön julkaisuja 37/2017, s. 12.

³⁷⁵ Hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi nimenomaisesti viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta, minkä mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

³⁷⁶ PeVL 32/2005 vp, s. 3; Tarkka 2016, s. 493.

Vaikka ankaralle vastuulle on nähtävissä ajoittain vahvojakin perusteita,³⁷⁷ näyttötaakan kääntäminen tosiasioiden osalta seuraamuksen kohteelle on vastoin syyttömyysolettaman perustavanlaatuisinta tarkoitusta ja huomattavan vaikea perustella hyväksyttäväksi. Tämä aiheuttaisi syyttömyysolettaman lisäksi ongelmia muidenkin asian käsittelyyn liittyvien menettelysääntösten, kuten virallisperiaatteen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuuden, kohdalla.³⁷⁸ Syyttömyysolettamasta ja sen sisältämästä viranomaisen selvitysvastuusta ei olekaan mahdollista luopua hallinnollisen rikosten torjuntajärjestelmän kohdalla. Tämän takia kansallisten viranomaisten haastatteluissa esiin nousseeseen (yksittäiseen) toiveeseen käännetystä todistustaakasta on suhtauduttava varsin pidättyvästi.

Osa keskusteluissa esille nostetuista hallinnollisen rikosten torjunnan keinoista ovat kuitenkin rikosoikeuden ydinalueelle ulottumattomia toimenpiteitä. Näiden kohdalla presumptioille perustuvat säännökset eivät välttämättä riko syyttömyysolettamaa perusteettomalla tavalla, jos niitä sovellettaessa pysytään kohtuullisissa rajoissa.³⁷⁹ Sekä EIT:n ratkaisukäytännössä että Suomen oikeusjärjestyksessä on katsottu, että tietyt presumptiot näyttökysymysten ja -taakan suhteen voivat olla hyväksyttäviä, kunhan seuraamuksen kohteella on edes jonkinlainen mahdollisuus vapautua seuraamuksesta tai lieventää sitä jo asian käsittelyn aikana.³⁸⁰ Näyttötaakka ei lisäksi saa olla kokonaan seuraamuksen kohteella, sillä viranomaisen ensisijainen selvitysvastuu on varsin vahva pääsääntö.³⁸¹ Syyttömyysolettaman edellyttämien kohtuuden rajojen arvioinnissa vaikuttavat edellä mainitun mukaisesti seuraamuksella suojattavien etujen ja sen kohteen oikeusturvan välinen suhde, jonka pitäisi olla tasapainoinen ja hyväksyttävä.³⁸² EIT:n ratkaisukäytännössä syyttömyysolettamasta poikkeamiseen ollaankin hallinnollisissa seuraamuksissa suhtauduttu väljemmin, olkoonkin, että sanottu pätee ainoastaan lieviin hallinnollisiin seuraamuksiin.³⁸³

Myös perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat viime vuosina suhtautuneet EIT:n tapaan syyttömyysolettamaan ja käännettyyn todistustaakkaan siten, että näistä poikkeaminen olisi

³⁷⁷ Ks. esim. HE 77/2005 vp, s. 8, 30–31.

³⁷⁸ Virallisperiaatteeseen kytkeytyvä viranomaisen selvitysvelvollisuus kuuluu myös PL 21 §:n mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Perusoikeudet / Hallberg 2011, s. 802–803; Tarkka 2016, s. 492.

³⁷⁹ Pellonpää et al. 2012, s. 601–603.

³⁸⁰ Halila 2010, s. 206.

³⁸¹ Mäenpää 2007, s. 377–378; Pellonpää et al. 2012, s. 601–603.

³⁸² Halila 2010, s. 207; Tarkka 2016, s. 493.

³⁸³ Pellonpää 2005, s. 416. Ks. myös esim. Västberga Taxi Aktiebolag & Vulic v. Ruotsi 23.7.2002; Falk v. Alankomaat 19.10.2004.

tiettyjen reunaehtojen vallitessa mahdollista jopa rikosoikeudessa. Esimerkiksi RL 10 luvun 3 §:n mukaisen laajennetun hyötykonfiskaation kohdalla omaisuus voidaan tuomita menetetyksi, jos vastaaja ei kykene näyttämään, että omaisuus on peräisin muusta kuin rikollisesta toiminnasta. Näkemys poikkeaa aikaisemmin omaksutusta linjasta varsin paljon, ja sitä perusteltiin lähinnä vaikeilla näyttökysymyksillä – eli varsin pragmaattisin argumentein.³⁸⁴ Tämän kaltaista järjestelmää ei perusoikeusmyönteisen tulkintadoktriinin valossa voida kuitenkaan omaksua hallinnollisen rikosten torjuntajärjestelmän lähtökohdaksi.

Kansainvälisesti tarkasteltuna valtioilla on kuitenkin mahdollisuus määritellä hallinnollisen reagoinnin ”tunnusmerkitöt” sekä vastuun muodostamiseksi vaadittavat näyttökysymykset ja -taakka varsin itsenäisesti.³⁸⁵ Vaikka presumptioiden käyttö ei tämän mukaisesti olekaan täysin pois suljettua, viranomaisen ensisijaista selvitysvelvollisuutta on silti pidettävä välttämättömänä lähtökohtana sääntelyn hyväksyttävyyden varmistamiseksi³⁸⁶ Torjuntakeinoja soveltavilla viranomaisilla pitäisi tällöin olla velvollisuus hankkia riittävä objektiivinen näyttö sekä puuttumiskeinon määräämisperusteiden olemassaolosta että määräämistä vastaan puhuvista seikoista.

Tämän vuoksi puuttumiskeinojen käyttämiseen tai käyttämättä jättämiseen liittyvää näyttötaakkaa ei voida asettaa kokonaisuudessaan hallinnollisen reagoinnin kohteelle. Viranomaisen pitää kyetä osoittamaan perusteita rikollisuuden rahoitukselle, rikollisille kytkennöille tai muille vastaaville perusteille, jotka voidaan omaksua hallinnollisen rikostorjunnan puuttumiskynnykseksi. Puuttumiskynnyksen muotoilussa huomioonotettavat syyttömyysolettama ja hyväksyttävien perusoikeusrajoitusten asettamat edellytykset merkitsevät samalla sitä, että puuttumista ei voida esimerkiksi luvan peruuttamisen yhteydessä toteuttaa pelkän epämääräisen epäilyn perusteella. Riittävän soveltamiskynnyksen määrittely on haastavaa tasapainoilua oikeusturvavaatimusten edellytysten ja torjuntatyön käytännön tehokkuuden ja tulosten välillä.

Puuttumiskynnyksen ja -perusteiden määrittäminen riippuvat täten pitkälti torjuntakeinojen rangaistuksenluonteisuudesta ja perusoikeusrajoitusten intensiivisyydestä. Merkittäviä seikoja kyseisessä arvioinnissa ovat esimerkiksi liiketoiminnan yhteys rikolliseen toimintaan ja

³⁸⁴ LaVM 4/2016 vp, s. 3–4; Melander 2016, s. 144; PeVL 8/2016 vp, s. 3–5.

³⁸⁵ Raitala 2009, s. 307–308.

³⁸⁶ Viranomaisen ensisijaisen selvitysvastuun myötä kyseessä ei enää olisi käännetyn todistustaakan tilanne aina-kaan sen puhtaimmassa muodossa. PeVL 32/2005 vp, s. 3; Halila 2010, s. 209; Kiiski 2011, s. 110.

puuttumiskeinon aiheuttamat materiaaliset rajoitukset sen kohteen omaisuudensuojaan tai elinkeinovapauteen. Mitä kiinteämpi yhteys liiketoiminnalla on rikolliseen toimintaan, sitä todennäköisemmin järjestelmä on tulkittava rikosoikeudelliseksi Engel-kriteerien perusteella. Tällöin on noudatettava muun muassa syyttömyysolettamaa sekä mahdollisesti toteuttaa puuttuminen tuomioistuimen päätöksellä.

Jos torjuntakeinon käyttäminen ei toisaalta perustuisi todettuun rikokseen, hallinnollisen reagoinnin oikeuttaminen on tällöin haastavampaa perusoikeuspunninnan perusteella. Viimeksi mainitussa tilanteessa perusoikeusrajoituksen ja torjuntakeinon tueksi ei välttämättä kyetä esittämään tarpeeksi suurta perusoikeusintressiä. Tällöin poikkeaminen esimerkiksi menettelyllisistä oikeusturvatakeista on entistä kyseenalaisempaa, minkä lisäksi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden rajoittamisen peruste ei välttämättä saa yleisessä perusoikeuspunninnassa etusijaa rajoitettaviin perusoikeuksiin nähden.

Liiketoimintaan kohdistuvan torjuntakeinon muotoilussa nousee edellä mainittujen seikkojen vuoksi olennaiseen rooliin myös se, voidaanko puuttumiskeinon kohde velvoittaa antamaan tietoa liiketoiminnastaan sen ollessa mahdollisesti kytköksissä rikolliseen toimintaan. Esimerkiksi hallintovalvonnalle ja tämän alaisuuteen kuuluville tarkastuksille sekä luvanvaraisen elinkeinotoiminnan seurannalle on tyypillistä, että hallintoalamaisten tulee antaa tietoa toiminnastaan hallintovelvoitteen perusteella. Jos tällaisen velvoitteen vuoksi annetun tiedon perusteella tiedonantajaan voidaan kohdistaa seuraamuksia, tilanne saattaa muodostua ongelmalliseksi syyttömyysolettamaan läheisesti liittyvän itsekriminointisuojan valossa.

5.7.2 Itsekriminointisuoja

Toteamallamme tavalla syyttömyysolettamaan ja sen toteutumiseen kytkeytyy läheisesti itsekriminointisuoja. Periaate löytyy perus- ja ihmisoikeussäännösten tasolla auki kirjoitettuna KP-sopimuksen³⁸⁷ 14(3) artiklan g-kohdasta, mutta sen katsotaan sisältyvän myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja näin ollen EIS 6(1) artiklaan sekä PL 21 §:ään.³⁸⁸ Sitä pidetään toisinaan jopa syyttömyysolettaman johdannaisena, sillä oletus seuraamuksen kohteen

³⁸⁷ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7–8/1976).

³⁸⁸ Periaatteen katsotaan kytkeytyvän yhtäältä sekä EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, että EIS 6(2) artiklan mukaiseen syyttömyysolettamaan. PeVM 2/2002 vp, s. 2; Savola 2006, s. 857; Mäenpää 2007, s. 376; Launiala 2013, s. 8–9. Vrt. Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 34.

syttömyydestä ja tätä ilmentävä näyttötaakka edellyttävät samalla sitä, että seuraamuksen kohteelta ei voida odottaa myötävaikutusta syyllisyyttä tukevan näytön esittämiseen.³⁸⁹

Syyttömyysolettaman soveltuessa edellä käsitellyn mukaisesti hallinnollisten torjuntakeinojen määräämismenettelyyn syyttömyysolettaman mukaiset viranomaisen ensisijainen näyttö- ja selvitysvelvollisuus sekä käännetyn todistustaakan kielto voivat täten edellyttää myös itsekriminointisuojaan huomioimista. Syyttömyysolettama sen laajassa merkityksessä pitää nimittäin asiallisesti sisällään myös sen, että asianosaista ei voida epäasiallisesti pakottaa myötävaikutamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.³⁹⁰ Toisin kuin syyttömyysolettama, itsekriminointisuoja ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida murtaa syyllisyyttä tukevalla näytöllä, joten se on soveltuessaan eräällä tavalla vahvempi periaate, joka ei lakkaa vaikuttamasta prosessin missään vaiheessa.³⁹¹

Itsekriminointisuojaan perusteella asianosainen voi kieltäytyä antamasta selvitystä niistä seikoista, jotka voivat saattaa hänet rikossyytteen tai rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamuksen vaaraan. Asianosaisen ei tarvitse muutoinkaan myötävaikuttaa sellaisen asian selvittämiseen, josta häntä jo epäillään.³⁹² Periaate ei luonnollisesti estä asianosaista antamasta tällaista selvitystä vapaaehtoisesti vaan periaate antaa asianosaiselle mahdollisuuden pysyä vaiti ilman, että tätä voidaan painostaa tai pakottaa lausumaan asiassa vasten omaa tahtoaan.³⁹³ Vaitiolomahdollisuuden lisäksi itsekriminointisuoja mahdollistaa myös epäillyn valehtelun, sillä tällä ei ole suojaan soveltuessa totuusvelvollisuutta. Oikeus totuusvelvollisuuden rikkomiseen ei toisaalta ulotu esimerkiksi väärään ilmiantoon tai kunnianloukkaukseen.³⁹⁴

Ensisijaisesti itsekriminointisuoja soveltuu asioihin, joiden perusteella voidaan nostaa rikossyyte. Se ei sovellu hallintovalvonnallisiin tarkastuksiin tai tätä vastaaviin toimenpiteisiin, joissa on asetettu selvärajainen velvollisuus antaa tietoja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamiseksi.³⁹⁵ Soveltuessaan se vaikuttaa kuitenkin asian tutkinnasta ja ensimmäisestä käsit-

³⁸⁹ Ervo 2008, s. 361.

³⁹⁰ Ervo 2008, s. 361.

³⁹¹ Ervo 2008, s. 361.

³⁹² Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 34; Mäenpää 2013, s. 432–433.

³⁹³ Vuorenperä 2011, s. 585.

³⁹⁴ Lahti – Hiltunen 2014, s. 90.

³⁹⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuoja on ajoittain aktualisoitunut myös hallinnollisten tarkastusten yhteydessä. Ks. Ervo 2005, s. 253. Vrt. Mäenpää 2013, s. 433.

telyasteesta alkaen aina muutoksenhakutuomioistuimiin, sillä se on oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvänä rikosprosessuaalisena oikeusturvatakeena lähtemätön osa asianosaisen oikeusturvaa ja tätä toteuttavaa menettelysäännöstöä koko prosessin ajan.³⁹⁶

Vaikka itsekriminointisuoja on ensisijaisesti rikosprosessuaalinen periaate, se voi tästä huolimatta antaa asianosaiselle kieltäytymisoikeuden oman syyllisyytensä selvittämiseen myös hallintomenettelyssä. Periaatteen soveltuvuuden arvioinnissa tukeudutaan nimittäin EIT:n EIS 6 artiklasta tekemään autonomiseen tulkintaan ja Engel-kriteereihin,³⁹⁷ joiden mukaan osalla edellä esitetyistä torjuntakeinoista³⁹⁸ on eittämättä joitakin rikosoikeudelliselle rangaistukselle ominaisia piirteitä. Vaikka kaikki esitellyt keinot eivät selkeästi Engel-kriteerien perusteella kuulukaan rikosoikeuden ydinalueelle ja täten rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden piiriin, itsekriminointisuoja voi tästä huolimatta vaikuttaa hallinnolliselle menettelylle asetettaviin vaatimuksiin.³⁹⁹

Jos puututtava liiketoiminta kuuluu lupavalvonnan tai muunlaisen ilmoitusvelvollisuuden alaisuuteen, itsekriminointisuoja saattaisi tietyissä tilanteissa oikeuttaa hallinnollisen rikosten torjuntakeinon kohteen kieltäytymään myötävaikuttamasta hallintotarkastukseen. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että tilanteessa on vaara joutua rikossyytteeseen, tai vaihtoehtoisesti, että torjuntakeino itsessään katsotaan rangaistuksenluonteiseksi. Viimeksi mainittu korostuu silloin, kun rikostorjuntakeinon soveltamis- tai määräämisperusteet kytkeytyvät rikolliseen toimintaan Engel-kriteerien tarkoittamalla tavalla.⁴⁰⁰ Toisin sanoen myös itsekriminointisuojan kannalta on olennaista se, miten läheinen yhteys elinkeinotoiminnalla on konkreettiseen rikolliseen toimintaan, tai rikosepäilyn perusteella määrättäviin seuraamuksiin.

Pidämme tärkeänä korostaa, että itsekriminointisuoja ei ole kategorisesti ja absoluuttisesti sovellettavissa oleva periaate, vaan se voi realisoitua hyvin erilaisissa tilanteissa.⁴⁰¹ Jos hallinnollinen reagointi on katsottavissa rangaistuksenluonteiseksi, muodollisen prosessilajien välisen erottelun perusteella ei voida tehdä yleisesti sitovia johtopäätöksiä suojan vahvuudesta ja

³⁹⁶ Samaan tapaan kuin syyttömyysolettama luvussa 5.7.1 esitetyn mukaisesti. Launiala 2013, s. 10.

³⁹⁷ Ervo 2005, s. 255; Ervo 2008, s. 370; Lahti – Hiltunen 2014, s. 93.

³⁹⁸ Esim. liiketoimintakielto.

³⁹⁹ Mäenpää 2013, s. 432–433.

⁴⁰⁰ Ks. erityisesti toisesta Engel-kriteeristä luku 5.6.2.

⁴⁰¹ Lahti – Hiltunen 2014, s. 94.

vaikutuksesta, vaan ne tulee määritellä tapauskohtaisesti seuraamuksen luonteen ja asianosaisen oikeussuojan tarpeen perusteella.⁴⁰² Koska osa kansainvälisesti käytettävistä puuttumiskeinoista on ainakin ankaruutensa perusteella verrattavissa rangaistuksenluonteisiin seuraamuksiin, niitä ei voida kategorisesti sulkea itsekriminointisuojaan soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka ne ovatkin luonteeltaan lähtökohtaisesti hallinnollisia seuraamuksia.⁴⁰³

Itsekriminointisuojaan soveltumisen arvioinnissa on tarkasteltava menettelyn tosiasiallista toteuttamista ja seuraamuksen luonnetta suhteessa asianosaisen oikeusturvaan, eli toisin sanottuna sitä, miten tietoja hankitaan sekä miten ja mihin niitä käytetään. Tämän arvioinnin perusteella voidaan määrittää, loukataanko itsekriminointisuojaan siten, että se estää saatujen tietojen hyödyntämisen ja torjuntakeinon soveltamisen.⁴⁰⁴ Tämän kysymyksen kannalta suoja realisoituu selvimmän tilanteissa, joissa torjuntakeinon soveltaminen perustuu ensisijaisesti asianosaisen antamien tietojen ja näytön hyödyntämiseen sekä seuraamuksen määräämiseen lähinnä näiden perusteella.

Itsekriminointisuojaan ydinalueena pidetään yleisesti asianosaisen tahdonvapauden turvaamista viranomaisen epäasiallisuudelta pakottamiselta.⁴⁰⁵ Kyseisen ydinalueen mahdollisia loukkauksia arvioidaan EIT:n mukaan kolmen kriteerin avulla, jotka ovat: 1) käytetyn pakon laatu ja aste, 2) muiden mahdollisten oikeusturvakeinon olemassaolo, sekä 3) miten saatuja tietoja on käytetty.⁴⁰⁶ Itsekriminointisuojaan soveltuminen edellyttää toisin sanoen sitä, että tietojenluovutusvelvollisuutta tehostetaan jonkinlaisella sanktiolla tai muulla pakottamiskeinolla, joiden käyttämisestä ei voida katsoa hyväksyttäväksi ottaen huomioon tietojen käyttötarkoituksen ja menettelyn muutoin tarjoaman oikeussuojan.⁴⁰⁷

Kyseisten kriteerien arvioinnissa ei aina pitäydytä kuitenkaan puhtaasti seuraamuksen kohteen oikeusturvan piirissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään esimerkiksi todennut, että myös suuri julkinen intressi voi ajoittain toimia yhtenä itsekriminointisuo-

⁴⁰² Tarkka 2016, s. 495, 498.

⁴⁰³ Ervo 2005, s. 253; Tarkka 2016, s. 493.

⁴⁰⁴ Tarkka 2016, s. 495, 498

⁴⁰⁵ Ervo 2005, s. 241, KKO 2009:80, kohta 10; Lahti – Hiltunen 2014, s. 91,

⁴⁰⁶ Kriteerejä on muotoiltu ja hyödynnetty nimenomaisesti esim. tapauksessa Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.11.2002, kohta 44.

⁴⁰⁷ Lahti – Hiltunen 2014, s. 93.

jalta edellytettävän tason mittarina, jos suojasta poikkeamiselle on löydettävissä tarpeeksi painavia yhteiskunnallisia tarpeita.⁴⁰⁸ Ratkaisun johtopäätöksen hyödyntäminen sellaisenaan on kuitenkin kritiikille altista, sillä yksilön oikeusturvan heikentäminen julkisen intressin perusteella on varsin poikkeuksellinen näkemys EIS 6 artiklan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten perinteisen soveltamisen valossa. Julkisen intressin pidäkkeettömästä painotamisesta pitäisi lähtökohtaisesti pidättäytyä, sillä hallinnollisen rikosten torjunnan suojaamat perusoikeusintressit eivät voi olla asianosaisen oikeusturvan vaatimusta merkittävämpiä tekijöitä sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa ilman poikkeuksellisen vahvoja perusteita. Tästä huolimatta edellä mainittu viittaa yhä vahvemmin siihen, että itsekriminointisuoja ei ole hallinnollisessa menettelyssä ehdoton oikeusperiaate, jolloin sen vaatimuksia sekä soveltuvuutta voidaan arvioida useista eri lähtökohdista.

Hallinnollisen rikosten torjunnan keinoja ja menetelmiä tarkasteltaessa pitää kiinnittää ensisijaisesti huomiota itsekriminointisuojan tarkoitukseen eli suojaan viranomaisen epäasiallista pakottamista vastaan ja asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen tältä osin. Esimerkiksi hallintopakolla tehostettua tietojenantovelvollisuutta ei tarvitse automaattisesti pitää suojan vastaisena, jos menettelyn oikeudenmukaisuus on muutoin varmistettu esimerkiksi syyttömyysolettaman riittävällä kunnioittamisella, ja saatujen tietojen käyttämisestä rajoitetaan menettelyä mahdollisesti seuraavassa rikosprosessissa.⁴⁰⁹ Itsekriminointisuojan ydinalue käsittääkin asianosaisen suojaamisen nimenomaisesti epäasialliselta kohtelulta, ei rikos- tai hallinnolliselta vastuulta sinänsä.⁴¹⁰ Sama pätee myös tutkintaan alistumiseen: suoja ei sovellu tutkinnalta välttymiseen, vaan se ainoastaan rajoittaa asiaosaisen aktiivisen myötävaikutusvelvollisuuden ulottuvuutta.⁴¹¹

Esimerkiksi elinkeinolupien myöntämistä koskevat tiedonantovelvollisuudet lupaedellytysten täyttämisestä eivät kokonaisuutena arvioiden todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä ongelmia itsekriminointisuojan näkökulmasta, kunhan menettelyssä annettavat tiedot eivät johtaisi rikos-

⁴⁰⁸ Esim. O'Halloran & Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 29.6.2007. Myös ns. Jalloh-tapauksessa yhdeksi tarkastelun kohteeksi itsekriminointisuojan rikkomisen suhteen nostettiin julkinen intressi. Tämän ylitulkinnasta ja -soveltamisesta pitää kuitenkin pidättäytyä, sillä yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on lähtökohtaisesti aina vahvempi intressi yksittäisessä tapauksessa. Jalloh v. Saksa 11.7.2006, kohta 117. Ks. julkisen intressin ongelmallisuudesta Ashworth 2008, s. 766.

⁴⁰⁹ Lahti – Hiltunen 2014, s. 94.

⁴¹⁰ Lahti – Hiltunen 2014, s. 97.

⁴¹¹ Ashworth 2008, s. 758.

syytteen vaaraan ja menettelyssä toteutettaisiin oikeusturvatakeet muutoin täysimääräisesti. Itsekriminointisuoja voikin realisoitua lähinnä jälkikäteisissä ja repressiivisissä instrumenteissa, joissa torjuntakeinon soveltaminen perustuisi lähinnä asianosaisen antamien tietojen ja näytön hyödyntämiseen sekä seuraamuksen määräämiseen rikollisen toiminnan perusteella. Syyttömyysolettaman mukaisen viranomaisen ensisijaisen selvitysvelvollisuuden täyttäminen ja käännetyn todistustaakan kielto mitä todennäköisimmin kuitenkin merkitsevät sitä, että hallintovalvontaan sisältyvät laissa määrätyt tietojenantovelvollisuudet eivät kuulu edellä esitettyjen reunaehto- ja täyttyessä itsekriminointisuojaan tietojen alaisuuteen olettaen, että annettavat tiedot eivät johda uuteen rikosepäilyyn tai -prosessiin.

Hallintomenettelyssä annettujen tietojen hyödyntämistä mahdollisesti seuraavassa rikosprosessissa⁴¹² rajoittaa – itsekriminointisuojaan lisäksi – *ne bis in idem* -sääntö. Kyseinen sääntö on erityisen ongelmallinen ja merkityksellinen rikosoikeudellisten seuraamusten ja hallinnollisten sanktioiden välistä suhdetta arvioitaessa, minkä takia periaatetta on tarkasteltava myös hallinnollisen rikosten torjunnan näkökulmasta.

5.7.3 *Ne bis in idem* -kielto

Ne bis in idem -kiellon mukaan samasta asiasta ei voi antaa kahta tuomiota. Kysymyksessä on viranomaisia pakottava sääntö, ja sen voidaan katsoa sisältyvän oikeusmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin oikeusturvatakeisiin.⁴¹³ Periaate löytyy muun muassa EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta, jonka mukaan:

”1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.

2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

⁴¹² Tilanne voi olla myös päinvastainen eli hallintomenettelyn aloittaminen rikosprosessin jälkeen voi olla *ne bis in idem* -kiellon perusteella ongelmallista.

⁴¹³ Pellonpää – Gullans 2011, s. 423.

3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.⁴¹⁴

Kaksoisrangaistavuuden kiellon lisäksi 4 artikla takaa sen sanamuodon mukaisesti myös sen, että jo ratkaistun asian tiimoilta ketään ei saa rankaisemisen ohella edes tutkia kahdesti. Jo ratkaistua asiaa ei siis voi ottaa uudelleen käsiteltäväksi.⁴¹⁵ Hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta tämä merkitsee sitä, että aikaisemmin tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus voi estää torjuntakeinon soveltamisen, jos jälkimmäinen perustuu samaan jo rikostuomioissa käsiteltyyn asiaan, ja torjuntakeino katsotaan rangaistuksenluonteiseksi. Problematiikka voi realisoitua myös toisin päin, jolloin jo määrätty puuttumiskeino voi mahdollisesti estää myöhemmän samaan asiaan kytkeytyvän rikosprosessin.

Tällaisen estevaikutuksen syntyminen edellyttää kiteytetysti kolmen kriteerin täyttymistä: 1) seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta, 2) määrättävien seuraamusten pitää perustua tai koskea samaa asiaa, 3) estevaikutuksen synnyttävän seuraamuksen on oltava lopullinen.⁴¹⁶ Keskitymme seuraavassa tarkastelussa kahteen ensimmäiseen kriteeriin, sillä niihin liittyy kolmanteen kriteeriin verrattuna enemmän hallinnollisen rikosten torjunnan erityispiirteisiin kohdistuvaa problematiikkaa.⁴¹⁷ Keskityttäessä hallinnollisen rikostorjunnan erityispiirteisiin merkittävimmiksi kysymyksiksi nousevat: 1) onko torjuntakeinon perusteena oleva toiminta tai menettely sama asia, kuin mahdollisen rikostuomion peruste, ja 2) mikä on konkreettisen torjuntakeinon luonne.

Sama asia -käsitteen määrittely on tässä kohdin hallinnollisen rikosten torjunnan kannalta merkittävin kulmakivi. Ongelmana on jo valmiiksi problemaattisen rajanvedon⁴¹⁸ lisäksi myös se, että asioiden samuuden tarkastelussa on yleensäkin esiintynyt horjuvuutta. *Ne bis in idem* -kielto ei nimittäin ole normatiivisesti staattinen käsite, vaan se saa merkityksensä oikeuskäytännöstä.⁴¹⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti periaate kieltää uuden tutkimisen sikäli kuin prosessit perustuvat identtisiin tai olennaisesti sa-

⁴¹⁴ EIS 15 artiklassa säädetään sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana.

⁴¹⁵ Helenius – Hellsten 2010, s. 113.

⁴¹⁶ Vuorenpää 2011, s. 156–157.

⁴¹⁷ Seuraamuksen lopullisuuden vaatimus ei sekään ole kuitenkaan ongelmaton kokonaisuus *ne bis in idem* -kielton yhteydessä. *Ne bis in idem* -kieltoon sisältyvästä problematiikasta keskusteltiin erityisesti 2010-luvun alussa. Ks. Helenius 2010, s. 770–772; Vuorenpää 2010, s. 1114–1118; Vuorenpää 2011.

⁴¹⁸ Viittamme yleiseen rikollisuusilmiöön ja hallinnollisesti torjuttavan menettelyn ja konkreettisten rikosten väliseen suhteeseen.

⁴¹⁹ Pellonpää – Gullans 2011, s. 412–413.

moihin oikeustositseikkoihin, jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajan ja tilan suhteen. Te-
kojen oikeudellisella arvioinnilla ei ole harkinnassa merkitystä, vaan huomiota kiinnitetään
vain konkreettisiin oikeustositseikkoihin abstraktien oikeustositseikkojen sijaan. Ratkaisevaa
asioiden samuuden määrittelemisessä on siis se, mitä on *todellisuudessa* tapahtunut, eikä lain-
säännösten tunnusmerkistöjen vertailulla ole arvioinnissa sijaa.⁴²⁰

Menettelyjen samuutta arvioidaan siis sen perusteella, perustuvatko mahdolliset ”rikossyyt-
teet” samoihin tosiasioihin. Hallinnollisen rikosten torjunnan näkökulma ongelmana on se,
käytetäänkö hallinnollista torjuntakeinoa (hallinnollista reaktiota) jo tutkitun rikollisen menet-
telyn perusteella tai toisin päin.⁴²¹ Jos liiketoimintaan puuttuminen toteutetaan esimerkiksi jo
tuomitun huumausainerikoksen perusteella, kaksoisrangaistavuus voi realisoitua. Sen sijaan,
jos puuttumisen perustana ei ole konkreettinen, oikeudellisesti todettu rikollinen teko, vaan
esimerkiksi jokin muu yleisemmäksi katsottava sopimattomuus harjoittaa liiketoimintaa, tor-
juntakeinon peruste ei tällöin muodostane yhtä selkeästi tutkinnan estävää asioiden samuutta.
Tällöin tasapainotellaan yhtäältä puuttumisperusteen tarkkarajaisuus- ja suhteellisuusvaati-
muksien toteuttamisen sekä toisaalta asian samuuden ja mahdollisen *ne bis in idem* -kiellon
realisoitumisen välillä.

Jotta *ne bis in idem* -kieltoa sovellettaisiin, kummassakin prosessissa pitää olla myös kysymys
rikoksesta tai rikossyytteestä.⁴²² Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa
koskevan selitysmuiston mukaan:

*“Article 4, since it only applies to trial and conviction of a person in criminal pro-
ceedings, does not prevent him from being made subject, for the same act, to action
of a different character (for example, disciplinary action in the case of an official)
as well as to criminal proceedings.”*⁴²³

Tämän mukaisesti *ne bis in idem* -kiellon realisoituminen edellyttää asian samuuden lisäksi
sitä, että kummassakin prosessissa pitää olla kysymys rikoksesta tai rikossyytteestä. Kyseisen
logiikan mukaan esimerkiksi valtion virkamieslain mukaisen varoituksen antaminen rikoksesta

⁴²⁰ Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, kohta 82; Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009, kohta 56; Pellonpää – Gullans 2011, s. 414–415.

⁴²¹ Syyksilukeva tuomio ei ole edellytyksenä *ne bis in idem* -kiellon realisoitumiselle, vaan myös vapauttava tuo-
mio estää tutkimasta samaa asiaa uudelleen. Ks. Helenius – Hellsten 2010, s. 126–127.

⁴²² Pellonpää – Gullans 2011, s. 415.

⁴²³ Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Funda-
mental Freedoms, 22.11.1984, kohta 32.

tuomitulle virkamiehelle ei ole kiellettyä, jos tällaista seuraamusta ei katsota rangaistuksenluonteiseksi ja EIS 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvaksi.⁴²⁴ Rikoslouonteisuuden arviointi perustuu tällöin edellä luvussa 5.6.2 käsiteltyjen Engel-kriteerien mukaiseen punnintaan.⁴²⁵

Engel-kriteerien käsittelyn yhteydessä todettiin, että preventiiviset valvonta- ja lupakäytäntöihin pohjautuvat torjuntakeinot ovat jälkikäteisiin ja repressiivisiin seuraamuksiin verrattuna helpommin luokiteltavissa hallinnollisiksi.⁴²⁶ Tässä kontekstissa esimerkiksi taksiluvan ja an-niskelulupien peruuttamisia ei välttämättä katsota EIT:n ratkaisukäytännössä rangaistuksenluonteisiksi, jos niiden perustana on ollut seuraamuksen kohteen sopimattomuus harjoittaa ky-seistä toimintaa.⁴²⁷

Aikaisemmin todetulla tavalla hallinnollisen rikostorjunnan kontekstissa yleisen sopimatto-muuden ja torjuntakeinon perustana olevan rikollisen toiminnan välinen rajanveto on norma-tiivisesti haastava määritellä. Koska hallinnollisen rikosten torjunnan intressissä on estää jär-jestytyneen ja vakavan rikollisuuden toimijoita soluttautumasta lailliseen infrastruktuuriin, jonkinlainen kytkös puuttuttavan liiketoiminnan ja rikollisuuden välillä pitäisi kyetä näyttä-mään toteen. Mitä lähemmäksi puuttumiskeinon soveltamisessa ja määräämisperusteissa siir-rytään yksilöitäviä rikoksia, sitä todennäköisemmin *ne bis in idem* -kiellon ja muiden tässä käsiteltyjen oikeusturvatakeiden asettamat reunaehdot tulee ottaa huomioon torjuntajärjestel-mää suunniteltaessa.

Ne bis in idem -säännön asettamista reunaehdoista voidaan yhteenvetona todeta, että muiden tässä tutkimuksessa käsiteltyjen osa-alueiden tapaan ongelmallisin ja ratkaisevin merkitys pe-riiaatteen soveltumisen kannalta on torjuntakeinon soveltamisen peruste – ja hallinnollisen ri-kosten torjunnan kohteen määrittelemisen. *Ne bis in idem* -säännön soveltuessa hallinnolliseen

⁴²⁴ Virkamiehelle annettava varoitus on mahdollista katsoa rangaistuksenluonteiseksi, vaikka tämä ei olekaan kä-sillä olevan tutkimuksen kannalta relevanttia. Pellonpää – Gullans 2011, s. 415–416. Vrt. Vuorenpää 2011, s. 162.

⁴²⁵ Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, kohdat 52–53; Helenius – Hellsten 2010, s. 118–119.

⁴²⁶ Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei tällöin estänekään esim. hallinnollisen sanktion määräämistä muiden ei-ran-gaistuksenluonteisten seuraamusten, kuten luvan peruuttamisen tai turvaamistoimenpiteiden, ohella. Ks. Rangais-tusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluon-nos 6.9.2018, s. 23–24.

⁴²⁷ Pellonpää – Gullans 2011, s. 419–420. On kuitenkin huomioitava, että esim. ennakkollinen taksinkuljettajan ajolupahakemuksen epäminen katsottiin ratkaisussa KHO 2018:85 yksittäistapauksellisesti epähyväksyttäväksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisessa punninnassa. Tämän lisäksi elinkeinolupien peruutta-misien voidaan tulkita olevan tietyissä tilanteissa myös rangaistuksenluonteisia. Ks. luku 5.6.2.

rikosten torjuntaan järjestelmä ja sen sisältämät torjuntakeinot voivat joutua kollision mahdollisen erillisen rikosprosessin kanssa. Välitöntä ja väistämätöntä ongelmaa *ne bis in idem* -kiellon suhteen ei kuitenkaan välttämättä muodostu, kun otetaan huomioon hallinnollisen rikosten torjunnan pyrkimyksen puuttua rikostunnusmerkistöjen mukaisen toiminnan sijaan pikemminkin rikollisuutta tukeviin ja sitä mahdollistaviin rakenteisiin.

Jatkovalmistelun kannalta yhtenä keskeisenä haasteena on muotoilla hallinnollisen rikostorjunnan potentiaaliset keinot ja menetelmät sellaisiksi, että ne eivät ole yksi yhteen sidoksissa rikostunnusmerkistöjen mukaiseen menettelyyn tai rikostuomioihin. Toisaalta tässä tehtävässä on muistettava, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamien reunaehtojen mukaan hallinnollisella reagoinnilla pitää olla riittävä legitimitetti – eli kytkös siihen potentiaaliseen rikollisuuteen, jota hallinnollisella lähestymistavalla pyritään haittamaan ja estämään.

5.8 Yhteenveto

Lainsäädäntöanalyysissä on tarkasteltu, miten hallinnollinen rikosten torjunta hahmottuu oikeusjärjestyksemme asettaman normatiivisen kehikon valossa. Tarkoituksenamme on ollut nostaa esille jatkovalmistelussa huomioitavia normatiivisia reunaehtoja, sekä esittää tähän liittyviä tutkimuksellisia toimenpidesuosituksia. Merkittävänä huomiona voidaan pitää sitä, että hallinnollisen rikosten torjunnan kehittämisessä ei voida suoraan omaksua kansainvälisesti käytössä olevia torjuntakeinoja sellaisenaan suomalaisen oikeusjärjestykseen. Yhtäältä tämä perustuu siihen, että kansallinen perusoikeusjärjestelmämme ei ole identtinen vertailuvaltioiden kanssa. Toisaalta eroavaisuuksia on myös viranomaisten toimintatraditioissa ja -kulttuureissa, mikä vaikuttaa väistämättä siihen, kuinka hallinnollisen lähestymistavan rooli kussakin valtiossa ymmärretään.

Yksi merkittävä haaste jatkovalmistelussa liittyy sen määrittelemiseen, mitä hallinnollisella rikosten torjunnalla pyritään Suomessa täsmällisesti ottaen tavoittelemaan. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset tarkkarajaisuus- ja suhteellisuusvaatimukset edellyttävät, että puututtava toiminta ja torjuntakeinojen soveltaminen ovat selkeästi määriteltyjä lakitekstiin. Samalla on kyettävä osoittamaan, että hallinnollisella rikosten torjunnalla saavutettavat edut, kuten tarve suojella laillista talousjärjestelmää, ovat niin merkittäviä, että niiden vuoksi voidaan tinkiä toisista perusoikeuksista, kuten syyttömyysolettamasta.

Merkitykselliseksi rajanvedoksi nousee myös hallinnollisen rikosten torjunnan suhde rikosoikeudelliseen järjestelmään. Hallinnollinen rikosten torjunta tulisi ymmärtää perinteisen poliisitoiminnan sijasta menettelyksi, jolla haitataan ja kontrolloidaan rikollisuuden yleisiä toimintaedellytyksiä nimenomaisesti hallinnollisin keinoin. Tämän toteuttaminen edellyttää sitä, että rikostorjuntajärjestelmä täytyisi olla selkeästi erotettavissa esimerkiksi perinteisestä poliisin tehtäväkenttään kuuluvasta rikosten selvittämisestä ja tutkimisesta, sekä tähän liittyvistä pakkokeinoista ja rikosoikeudellista seuraamuksista.

Tällöin normatiiviset reunaehdot edellyttävät sitä, että torjuntakeinot eivät olisi rangaistuksenluonteisia. Rikostorjuntajärjestelmän ei pitäisi myöskään keskittyä pelkästään konkreettisiin rikoksiin, vaan rikollisuuden toimintaedellytyksiin laajemmassa mielessä. Mitä kauemmaksi yksilöitävistä rikoksista kuitenkin siirrytään, sitä välillisemmäksi käy myös torjuntajärjestelmällä suojattavat perusoikeusintressit, kuten yleinen turvallisuus. Tällöin hallinnollista reagointia ja torjuntakeinon soveltamista on entistä vaikeampi katsoa hyväksyttäväksi. Erityisen ongelmalliseksi voivat tältä kannalta muodostua tilanteet, joissa torjuntakeino kohdistuu myös rikollisen toiminnan ulkopuolisiin henkilöihin. Tällainen riskitilanne voi realisoitua esimerkiksi yhteisömuodossa harjoitettavassa liiketoiminnassa.

Perusoikeusjärjestelmän valossa näyttäisi siltä, että preventiiviset toimenpiteet täyttävät tässä esiteltyt erilaiset vaatimukset lähtökohtaisesti helpommin kuin jälkikäteiset repressiiviset seuraamukset. Mitä ankarammista perusoikeusrajoituksista tai rangaistuksenluonteisimmista menettelyistä on kysymys, sitä todennäköisemmin järjestelmässä on otettava huomioon rikosoikeudelliset keskeisperiaatteet ja rikosprosessuaaliset oikeusturvavaatimukset.

Hallinnollisen rikosten torjunnan jatkovalmistelun suhteen on huomioitava, että mahdollisesti soveltuvia oikeusturvatakeita ja esimerkiksi rikosoikeudellisia keskeisperiaatteita ei voida etukäteen automaattisesti rajata tarkastelun ulkopuolelle. Tasapainottelu hallinnollisen rikosten torjuntajärjestelmän ja rikosoikeudellisten piirteiden välillä on haastavaa, minkä lisäksi oikeusturvatakeita ei ylipäättänsä pitäisi nähdä menettelyä kahlitsevina tai haittaavina elementteinä. Ne päinvastoin justifyoivat ja ohjaavat rikostorjunnan tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa olisi tukeuduttava tässä esiin nostettujen reunaehtojen arviointiin torjuntajärjestelmän tarkemmassa muotoilussa.

6 Lopuksi

Tutkimushankkeessamme on asetettu seuraavat kysymykset:

- (1) Kuinka länsieurooppalaisissa verrokkivaltioissa on suhtauduttu hallinnolliseen rikosten torjuntaan?
- (2) Mikä on hallinnollisen rikosten torjunnan nykytila Suomessa ja minkälaiselle hallinnolliselle lähestymistavalle koetaan olevan tarvetta?
- (3) Minkälaisia normatiivisia reunaehtoja kotimainen oikeusjärjestys asettaa hallinnolliselle rikosten torjunnalle?

Kansainvälisestä keskustelusta ja vertailuvaltioista löytyy mielenkiintoisia esimerkkejä toimivista hallinnollisen rikosten torjunnan käytännöistä, mutta keinovalikoimaa ei voida sellaisenaan siirtää kotimaiseen käytäntöön. Sen sijaan jatkovalmistelussa on analysoitava huolellisesti, miten oikeusvaltiolliset reunaehdot ja oikeuskulttuurin erityispiirteet – esimerkiksi viranomaisten organisoituminen – vaikuttavat käytettävissä olevaan keinovalikoimaan.

Kysely- ja haastattelututkimuksella saadut johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

- (1) Hallinnollinen rikosten torjunta on terminä ja merkityssisällöllisesti vieras ja tuntematon myös monelle niistä henkilöistä, joiden työtehtävät sisältävät hallinnolliseksi rikosten torjunnaksi luokiteltavia tehtäviä.
- (2) Hallinnollista rikosten torjuntaa haittaavaksi tekijäksi koetaan viranomaisten tietojen vaihtoon ja tietojen liikkuvuuteen liittyvät ongelmat. Kysymys ei ole välttämättä lainsäädännön asettamista rajoitteista, vaan viranomaisyhteistyön koordinointiin ja toimivuuteen liittyvistä tekijöistä.
- (3) Hallinnollista rikosten torjuntaa ei välttämättä koeta omaksi vahvuusalueekseen eikä välttämättä edes omaan työnkuvaan kuuluvaksi. Monen vastaajan mielestä hallinnollisen rikosten torjunnan kehittäminen edellyttäisi sitä, että toiminta olisi

systemaattista, koordinoitua ja tavoitteellistettua. Näkemyksemme mukaan hallinnollisen rikosten torjunnan merkityssisällön ja tavoitteiden kirkastaminen voisi omalta osaltansa edistää positiivisesti ruohonjuuritason toimijoiden suhtautumista hallinnolliseen rikosten torjuntaan.

Lainsäädäntöanalyysin tuloksena on mahdollista esittää seuraavat johtopäätökset:

(1) Jatkovalmistelussa on kyettävä määrittelemään tarkemmin hallinnollisen rikosten torjunnan käsite; perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset tarkarajaisuus- ja suhteellisuusvaatimukset edellyttävät sitä, että puututtava toiminta ja torjuntakeinon soveltaminen ovat selkeästi määriteltyjä lakitekstiin.

(2) Hallinnollinen rikosten torjunta pitäisi ymmärtää perinteisen poliisitoiminnan sijasta menettelyksi, jolla kontrolloidaan rikollisuuden yleisiä toimintaedellytyksiä nimenomaisesti hallinnollisin keinoin. Rikostorjuntajärjestelmä täytyisi olla selkeästi erotettavissa esimerkiksi perinteisestä poliisin tehtäväkenttään kuuluvasta rikosten selvittämisestä ja tutkimisesta, sekä tähän liittyvistä pakkokeinoista ja rikosoikeudellista seuraamuksista.

(3) Perusoikeusjärjestelmän valossa näyttäisi siltä, että preventiiviset toimenpiteet täyttävät tässä esitellyt erilaiset vaatimukset lähtökohtaisesti helpommin kuin jälkikäteiset repressiiviset seuraamukset. Mitä ankarammista perusoikeusrajoituksista tai rangaistuksenluonteisimmista menettelyistä on kysymys, sitä todennäköisemmin järjestelmässä on otettava huomioon rikosoikeudelliset keskeisperiaatteet ja rikosprosessuaaliset oikeusturvavaatimukset.

Tutkimushankkeen tuottamia havaintoja voidaan esitellä kootusti hahmottelemalla tyyppitapauksen avulla, minkälaisesta toiminnasta hallinnollisessa rikosten torjunnassa voisi olla kysymys. Abstraktimpien perusoikeuksien ja konkreettisemmän aineellisen lainsäädännön asettamia reunaehtoja voidaan tarkastella esimerkiksi liiketoimintakiellon avulla, jonka perusteella voidaan havainnollistaa raportissa tehtyjä huomioita.⁴²⁸

⁴²⁸ Olkoonkin, että liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 6 §:n mukaan liiketoimintakiellon määrää yleinen tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta. Vaikka kieltoa ei tässä muodossa olekaan tarkoituksenmukaista ymmärtää hallinnollisen rikosten torjunnan keinoksi sen tuomioistuinkytken vuoksi, kielto on nähdäksemme

Liiketoimintakielto voitaisiin esimerkiksi määrätä sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jonka on todettu harjoittavan tai liittyvän vakavaan ja järjestäytyneeseen – tai muutoin torjuntatavoitteen keskiössä olevaan – rikollisuuteen. Koska hallinnollisessa lähestymistavassa ei tulisi olla ensisijaisesti kyse jälkikäteisestä ja repressiivisestä puuttumisesta itse rikolliseen toimintaan, kiellon määräämisperusteena voisi olla esimerkiksi kiellon kohteen sopimattomuus harjoittaa liiketoimintaa sen perusteella, että tämä hyödyntää liiketoimintaansa rikollisten toimintojen tukemisessa tai mahdollistamisessa. Tällaisen toiminnan todistavan näytön hankkimisessa voitaisiin tukeutua esimerkiksi erilaisiin elinkeinorekistereihin.⁴²⁹ Hallintoviranomaisen ei tällaisen tiedon saatuaan tarvitsisi ryhtyä perinteisen rikostutkinnan kaltaiseen toimintaan, vaan tämä voisi oikeudellisesti sidotun harkinnan perusteella ratkaista, osoittaako kohteen aikaisempi toiminta tämän sopimattomaksi harjoittaa hyväksyttävää ja laillista liiketoimintaa.⁴³⁰ Samankaltaista arviointia voitaisiin hyödyntää myös esimerkiksi ennakkollisissa lupakäytänteissä.

Täysin ongelmatonta ei tällaisen järjestelmän luominen kuitenkaan ole. Yhtenä merkittävimmistä haasteista rikosten torjunnan suunnittelussa onkin edellä kuvatun torjuttavan menettelyn ja hallinnollisen rikosten torjunnan tarkempi määrittely. Esimerkiksi PL 15 ja 18 §:ien mukaisesti perusoikeuksiin puuttuminen tulee olla perusteltavissa rikollisuuden ehkäisemisellä, jolloin tarkasteltavaksi tulee epäillyn rikollisuuden ja harjoitettavan liiketoiminnan välinen yhteys. Liiketoimintaan puuttumisen edellytykseksi esimerkiksi säädettävä elinkeinonharjoittajan luotettavuus ja taustatoimijoiden puhtaus olisivat kuitenkin jokseenkin helposti sovitettavissa kansalliseen perusoikeuksien tulkintadoktriiniimme. Liiketoimintakiellon kohteen – tai vaikkapa elinkeinoluvan hakijan – yhteydet rikollisiin toimintoihin voisi ollakin tulevaisuudessa yksi reitti rikostorjunnan toteuttamiseen luvan hakijan sopimattomuutta vastaavilla perusteilla. Tällöinkin torjuntainstrumentin tulisi kuitenkin täyttää muun muassa suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

muutoin hyvä pohjaesimerkki tavoiteltavasta torjuntainstrumentista. Kiellon tarkoituksena on nimittäin estää sen kohdetta harjoittamasta laitonta ja epätoivottavaa elinkeinotoimintaa, mikä lähtökohtaisesti on asetettu myös rikostorjuntajärjestelmän tavoitteeksi.

⁴²⁹ Esim. alkoholilain 66 §, jonka mukaan alkoholielinkeinorekisteriin voidaan lupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa varten kerätä muun muassa poliisitutkintaa, esitutkintaa, syyteharkintaa ja syytettä sekä rikosasiain tuomioistuinkäsittelyä ja rikostuomioita koskevat tiedot elinkeinonharjoittajista ja pykälän 2 kohdassa tarkoitetuista henkilöistä.

⁴³⁰ Esimerkkinä tämän kaltaisesta sääntelystä voidaan nostaa esille alkoholilain 13 §, jonka mukaan puuttumisen kohteen sopimattomuutta osoittavana aikaisempaan toimintana voi olla esim. se, että henkilö on viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana tuomittu rangaistukseen tahallista elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvästä rikoksesta, josta voi seurata vankeutta.

Aikaisemmin todetulla tavalla torjuntakeinon perustana olevan yleisen sopimattomuuden ja rikollisen toiminnan välinen rajanveto on kuitenkin normatiivisesti haastava määritellä. Koska hallinnollisen lähestymistavan intressissä on estää järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden toimijoita soluttautumasta lailliseen infrastruktuuriin, jonkinlainen kytkös puututtavan liiketoiminnan ja rikollisuuden välillä pitäisi kyetä näyttämään toteen. Mitä lähemmäksi esimerkiksi liiketoimintakiellon soveltamisessa ja sen määräämisperusteissa siirrytään yksilöitäviä rikoksia, sitä merkittävämmässä määrin rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden asettamat reunaehdot tulee ottaa huomioon torjuntajärjestelmää suunniteltaessa.

Hallinnollista lähestymistapaa ei tule ymmärtää jälkikäteisesti toimivaksi rangaistusjärjestelmäksi, mutta sen kehittämisessä joudutaan siltikin tasapainoilemaan vaikeiden normatiivisten kysymysten parissa. Mitä lähemmäksi seuraamusten soveltaminen siirtyy konkreettisia rikoksia, sitä enemmän joudutaan miettimään esimerkiksi rikosprosessuaalisia oikeusturvatakeita – vieden menettelyltä hallinnollisen lähestymistavan mahdollistamat edut. Toisaalta, mitä etäisempi yhteys puututtavan liiketoiminnan ja rikollisen menettelyn välillä on, sitä haastavampaa on justifioida puuttumista perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisen perusoikeuspunninnan perusteella esimerkiksi PL 15 ja 18 §:ien kannalta. Problematiikka voi siirtyä herkästi myös käytännön soveltamiseen, sillä riittävän näytön hankkiminen rikollisista kytkennöistä tai toiminnasta voi olla hankalaa.

Edellä toteamallamme tavalla erityisesti ennakkolliset ja preventiiviset instrumentit, sekä erilaiset ilmoitus- ja omavalvontavelvollisuudet eivät kuitenkaan automaattisesti ole kotimaisen perusoikeusdogmin vastaisia. Kyseisiä käytänteitä esimerkiksi lupajärjestelmien yhteydessä ei myöskään katsottane kovin herkästi rangaistuksenluonteisiksi, ja näin ollen rikosoikeudellisten menettelyvaatimusten alaisiksi. Tämän mukaisesti erilaiset elinkeinotoimintaan ja -lupiin liittyvät rekisterit sekä tätä tukevat lupa- ja ilmoitusjärjestelmät toiminevat hyvänä pohjana puututtavien tahojen ja näiden harjoittaman liiketoiminnan yksilöimiselle sekä tähän liittyvälle tiedonhankinnalle ja torjuntakeinojen kohdistamiselle. Hallinnollinen rikosten torjunta on täten tarkoituksenmukaisimmin toteutettavissa tällaisten käytänteiden kautta niin käytännön toiminnan tehokkuuden kuin oikeusturvan vaatimustenkin näkökulmasta.

Tutkimushankkeemme perusteella ehdottomia periaatteellisia esteitä hallinnollisen rikostorjuntavälineistön kehittämiseksi ei ole olemassa. Koska torjuntajärjestelmän lähtökohtana olisi

rikosoikeudellisen sanktioinnin sijaan hallintomenettely ja hallinnollinen ennaltaehkäiseminen, torjuntakeinojen edellyttämien menettelyvaatimusten ja oikeusturvatakeiden sisältö määräytyy tällöin pitkälti hallinto-oikeudellisten yleisten periaatteiden ja säännösten mukaisesti. Hallintoviranomaisia sitovat yleiset menettelyvaatimukset edellyttävät tällöin muun muassa viranomaisen selvitysvelvollisuutta, menettelyn tarkoitussidonnaisuutta ja objektiivisuutta sekä viranomaisen oikeudellisesti sidottua harkintaa. Torjuntainstrumentteja voitaisiinkin soveltaa tässä esitettyjen reunaehtojen sisällä varsin tehokkaasti ensiasteessa hallintoviranomaisissa siten, että asian käsittelyä ei tarvitsisi toteuttaa (ensiasteessa) tuomioistuimessa. Mahdollisen tuomioistuinmenettelyn vaatimus voitaneen tällöin täyttää antamalla torjuntakeinon kohteelle mahdollisuus valittaa tätä koskevasta hallintopäätöksestä.

Lopuksi toteamme seuraavaa: Rikosoikeudellisen moitteen ja välineistön käyttämisen sijaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan kontrolloimisessa⁴³¹ tulisi useissa tapauksissa keskittyä rikollisuudesta aiheutuvien haittojen minimoimiseen ja ennaltaehkäisemiseen. Vaikka kyseinen tavoite on myös kriminaalipolitiikassa ja kriminalisoinneissa merkittävässä roolissa,⁴³² tulisi tässä esitetyn mukaisesti rikostorjunnallista keinovalikoimaa tarkastella laajemmin kuin ainoastaan kriminalisointien ja repressiivisten seuraamusten sekä rangaistusten kautta. Joka tapauksessa on nähdäksemme selvää, että tässä tutkimuksessa tarkastellun epätoivottavan menettelyn tehokas kontrollointi edellyttää ajoittain konkreettista puuttumista sinänsäkin lailliseen liiketoimintaan, minkä toteuttaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia ja uusia näkökulmia oikeus- ja kontrollipolitiikkaamme.

⁴³¹ Järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa nimenomaan sinänsä laillista toimintaa elinkeinoelämässä ja yhteiskunnan laillisessa infrastruktuurissa.

⁴³² Melander 2002, s. 946.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

A.C.M. Spapens – D. Van Daele – M. Peters (eds.), *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime. Legal Possibilities and Practical Application in EU Member States*. Eleven 2015. (Spapens et al. 2015)

Andrew Ashworth, *Self-Incrimination in European Human Rights Law – A Pregnant Pragmatism?* *Cardozo Law Review* 30(3) 2008, s. 751–774. (Ashworth 2008)

Mark Berger, *Europeanizing Self-Incrimination: The Right to Remain Silent in the European Court of Human Rights*. European Legal Studies Center, Columbia University 2006. (Berger 2006)

Milena Bruns, *A network approach to organized crime by Dutch public sector. Police, Practice and Research*, 16(2) 2015, s. 161–174. (Bruns 2015)

City of Genk, *Administrative approach to organized crime: support European local authorities in combating local outcomes of organized crime*, 2015. (Genk 2015)

Dominik Brodowski – Manuel Espinoza de los Monteros de la Parra – Klaus Tiedemann – Joachim Vogel (eds.), *Regulating Corporate Criminal Liability*. Springer International Publishing 2014. (Regulating Corporate Criminal Liability / kirjoittaja 2014)

Laura Ervo, *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*. WSOY 2005. (Ervo 2005)

Laura Ervo, *Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus*. WSOYpro Oy 2008. (Ervo 2008)

Cyrille Fijnaut, *Introduction of the New York Double Strategy to Control Organised Crime in the Netherlands and the European Union*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 18(1) 2010, s. 43–65. (Fijnaut 2010)

Cyrille Fijnaut – Letizia Paoli, (eds.) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Springer 2004. (Fijnaut – Paoli 2004)

Dan Frände, *Yleinen rikosoikeus*. Edita Publishing Oy 2012. (Frände 2012)

Geurtjens, CIROC Newsletter, vol. 3 – Dec. 2016.

Leena Halila, Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä, s. 195–217 teoksessa Tuomas Ojanen – Maija Sakslin – Outi Suviranta – Ida Koivisto (toim.), Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. Edita Publishing Oy 2010. (Halila 2010)

Leena Halila – Veronica Lankinen, Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 5/2014, s. 305–328. (Halila – Lankinen 2014)

Pekka Hallberg, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Lakimiesliiton kustannus 2001. (Hallberg 2001)

Pekka Hallberg, The Rule of Law. Edita Publishing Oy 2004. (Hallberg 2004)

Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011. (Perusoikeudet / kirjoittaja 2011)

Olavi Heinonen – Pekka Koskinen – Tapio Lappi-Seppälä – Martti Majanen – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Ilkka Rautio, Rikosoikeus. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999. (Rikosoikeus / kirjoittaja 1999)

Dan Helenius Ne bis in idem -kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis 6/2010, s. 764–777. (Helenius 2010)

Dan Helenius – Kenneth Hellsten, Ne bis in idem i gränslandet mellan skatte- och straffprocessen, s. 110–143 teoksessa Dan Frände – Dan Helenius – Kim Parviainen (toim.), Juristklubben Codex 70 år festskrift. Edita Publishing Oy 2010. (Helenius – Hellsten 2010)

Wim. Huisman – Monique Koemans, Administrative measures in crime control, Erasmus Law Review, 1(5) 2008, s. 121–142. (Huisman – Koemans 2008)

Wim. Huisman – J.M. Nelen, Unbound Dutch style: The administrative approach to organized crime in Amsterdam, Crime Law Soc Change 48 2007, s. 87–103. (Huisman – Nelen 2007)

Janne Häyrynen, Arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2006. (Häyrynen 2006)

Loes Kersten – Elke Roevens, Summary Evaluation of the administrative approach to organised crime in the city of Genk, 2015. (Kersten – Roevens 2015)

Kimmo Kiiski, Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopiston julkaisuja 2011. (Kiiski 2011)

Kimmo Kiiski – Mikael Koillinen, Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona. Edilex 2016. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/16187.pdf>. Luettu 15.6.2018. (Kiiski – Koillinen 2016)

Michael Kilchling, Organised crime policies in Germany, s. 717–762 teoksessa Cyrille Fijnaut – Letizia Paoli (eds.), Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond. Springer 2004. (Kilchling 2004)

Michael Kilchling, Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, s. 397–409 teoksessa Möllers/van Oyen (hrsg.) Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2016/2017. Verlag für Polizeiwissenschaft, 2017. (Kilchling 2017)

Edward Kleemans, Crossing Borders: Organised Crime in the Netherlands, s. 303–331 teoksessa Fijnaut, Cyrille – Paoli, Letizia (toim.) Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. Springer 2004. (Kleemans 2004)

Edward R. Kleemans et al., Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor. The Hague, 1998. (Kleemans et al. 1998)

Edward R. Kleemans et al., Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor. The Hague 2002. (Kleemans et al. 2002)

Edward R. Kleemans – Wim Huisman, Multi-agency approaches in ‘criminogenic’ settings: the case of the Amsterdam Red Light District, Crime Law Soc Change 64/2015, s. 247–261. (Kleemans – Huisman 2015)

Mårten Knuts, Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och de administrativa sanktioner I värdepappersmarknadsrätten. Defensor Legis 5/2006, s. 831–852. (Knuts 2006)

Heikki Kulla, Sanktionluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita, s. 325–337 teoksessa Matti Tolvanen – Tarmo Miettinen – Matti Muukkonen – Jussi Tapani (toim.), Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2008. (Kulla 2008)

Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. 9., uudistettu painos. Talentum Media Oy 2015. (Kulla 2015)

Seppo Laakso, Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala, s. 99–127 teoksessa Jukka Kulta-lahti – Seppo Penttilä (toim.), Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto 2006. (Laakso 2006)

Seppo Laakso – Outi Suviranta – Veijo Tarukannel, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006. (Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006)

Eerik, Lagerspetz, Oikeusvaltio itsepuolustus ja itsetuho, s. 39–60 teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.), Oikeusvaltio. Kauppakaari 2002. (Lagerspetz 2002)

Raimo Lahti, Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, s. 97–115 teoksessa Tatu Hyttinen (toim.), Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 - 26/8 - 2012. Turun yliopisto 2012. (Lahti 2012)

Raimo Lahti – Ville Hiltunen, Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys 2014. (Lahti – Hiltunen 2014)

Tapio Lappi-Seppälä, Rikosten seuraamukset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2000. (Lappi-Seppälä 2000)

Tapio Lappi-Seppälä, Rikollisuus ja kriminaalipolitiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2006. (Lappi-Seppälä 2006)

Mika Launiala, Itsekriminointisuoja esitutkinnassa – rikoksesta epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Edilex 2013/12. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/9545.pdf>. Luettu 15.6.2018. (Launiala 2013)

Markku Lehtola – Kauko Paksula, Talousrikollisuuden tilannetorjunta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 142, 1997. (Lehtola – Paksula 1997)

Camille Libert, Prevention of organized crime and human rights, University Gent 2013. (Libert 2013)

Mikael Lohse, Rikostiedustelu terrorismin torjunnassa. Defensor Legis 6/2005, s. 1187–1200. (Lohse 2005)

Pekka Länsineva – Mikael Koillinen, Julkinen hallintotehtävä, elinkeinonharjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta, s. 443–477 teoksessa Erno Anttila – Mikael Koillinen (toim.), Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2010. (Länsineva – Koillinen 2010)

Jussi Matikkala, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita Publishing Oy 2010. (Matikkala 2010)

Sakari Melander, Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 6/2002, s. 938–961. (Melander 2002)

Sakari Melander, Ajokielto seuraamuksena, s. 171–192 teoksessa Tatu Hyttinen (toim.), Rikoksesta rangaistukseen : Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2012. (Melander 2012)

Sakari Melander, Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma Oy 2016. (Melander 2016)

Olli Mäenpää, Hallintoprosessioikeus. WSOYpro Oy 2007. (Mäenpää 2007)

Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy 2013. (Mäenpää 2013)

Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2016. (Mäenpää 2016)

Matti Niemivuo – Marietta Keravuori-Rusanen – Kirsi Kuusikko, Hallintolaki. 2., uudistettu laitos. WSOYpro Oy 2010. (Niemivuo et al. 2010)

Minna Nurminen – Ilpo Airio, Kyselytutkimuksien aika on ohi? Kelan tutkimusblogi 6.2.2014. Saatavilla: <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/1616> Luettu: 15.6.2018. (Nurminen – Airio 2014)

Riitta Ollila, Turvallisuus ja urkinta. Lakimies 5/2005, s. 781–791. (Ollila 2005)

Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Talentum Media Oy 2005. (Pellonpää 2005)

Matti Pellonpää – Monica Gullans, Zolotukhin-linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor Legis 4/2011, s. 412–430. (Pellonpää – Gullans 2011)

Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum Media Oy 2012. (Pellonpää et al. 2012)

Suvi Raitala, Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede 42/2009, s. 261–353. (Raitala 2009)

Ilkka Saraviita, Yrittäjyyden perusoikeussuoja. Edilex 2001. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/5.pdf>. Luettu 15.6.2018. (Saraviita 2001)

Mika Savola, Yrityksen puolustautumisoikeudet kartelliprosessissa. Defensor Legis 5/2006, s. 853–873. (Savola 2006)

Stina Selander, Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Edilex 2008. Saatavilla: https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/6227.pdf. Luettu 15.6.2018. (Selander 2008)

J. Struiksma, Gewapend Bestuursrecht: Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding. W.E.J. Tjeenk Willink, 1994. (Struiksma 1994)

Jussi Tapani – Matti Tolvanen, Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Talentum 2013. (Tapani – Tolvanen 2013)

Anna-Stiina Tarkka, Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista. Lakimies 3–4/2016, s. 488–515. (Tarkka 2016)

Matti Tolvanen, Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218. (Tolvanen 2002)

Matti Tolvanen – Reima Kukkonen, Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Talentum Media Oy 2011. (Tolvanen – Kukkonen 2011)

Jouni Tuomi – Anneli Sarajärvi, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi 2018. (Tuomi – Sarajärvi 2018)

Kaarlo Tuori, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931. (Tuori 1999)

Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001. (Viljanen 2001)

Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extralegal Governance. Sage 2015. (von Lampe 2015)

Mikko Vuorenpää, KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. Lakimies 6/2010, s. 1113–1120. (Vuorenpää 2010)

Mikko Vuorenpää, KKO 2010:82 – Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. 3. erä. Lakimies 1/2011, s. 156–164. (Vuorenpää 2011)

Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Suomalaiset oikeusjulkaisut 2000. (Wallin – Konstari 2000)

Virallislähteet

Kansalliset

Evira 2013, Evira valmistautuu hevosenlihan tutkimiseen pistokokein. Saatavilla: <https://www.evira.fi/yhteiset/ajankohtaista/evira-valmistautuu-hevosenlihan-tutkimiseen-pistokokein/>. Luettu: 15.5.2018.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 149/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 77/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 33/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksinkuljettajien ammattipätevyydestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain muuttamisesta.

HE 88/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 46/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 198/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

LaVM 3/1998 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 6/1997 vp) oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi sekä hallituksen esityksestä (HE 117/1997 vp) laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta.

LaVM 4/2016 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 4/2016 vp) eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 luvun sekä pakkokeinolain 6 ja 7 luvun muuttamisesta.

Oikeusministeriön julkaisuja 37/2017, Syyttömyysolettamadirektiivin kansallinen täytäntöönpano, Lausuntotiivistelmä.

Oikeusministeriö 2017. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu OM038:00/2017. Saatavilla: <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM038:00/2017>. Luettu: 26.4.2018.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 4/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 198/2017 vp) eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 183/1999 vp) rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi.

PeVL 33/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 80/2000 vp) menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 45/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 143/2001 vp) laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta.

PeVM 2/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 202/2001 vp) laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

PeVL 16/2003 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 110/2003 vp) laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 32/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 77/2005 vp) laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 31/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 38/2006 vp) taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 16/2007 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 113/2007 vp) laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 17/2012 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 32/2012 vp) eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 27/2012 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 129/2012 vp) eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta.

PeVL 8/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 4/2016 vp) eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 luvun sekä pakkokeinolain 6 ja 7 luvun muuttamisesta.

PeVL 14/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp) eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Poliisiosaston julkaisu 15/2003, Viranomaisien välinen tiedonkulku. Sisäasianministeriö, poliisiosaston julkaisusarja 15/2003.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnos 6.9.2018

Sisäministeriö 2016, Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020. Saatavilla: <http://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60>. Luettu: 20.4.2018.

Valtioneuvosto 2013, Valtioneuvoston periaatepäätös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/09fa5495-00b7-48af-b741-0ba440b7b12b/d0405671-8f9d-48e3-b2db-d6d54248e65b/KIRJE_20130426020007.pdf. Luettu: 15.5.2018.

Kansainväliset

„Aachener Erklärung“, 31. Oktober 2016.

Alankomaiden sisä- ja kuningaskuntasuhteiden ministeriö: Administrative measures to combat organized crime: EU seminar report Amsterdam 13–14 March 2008, The Hague 2008.

Årsredovisning 2016 - Ekobrottsmyndigheten.

Bundestag – Drucksache (BT-Drs). 12/989.

Ehdotus neuvoston päätelmiksi järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta; Bryssel 25.10.2010.

Ehdotus neuvoston päätelmiksi liikkuvien (kiertävien) rikollisryhmien tekemien rikosten torjunnasta, 15875/10.

Ehdotus selvitykseksi Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean työskentelystä tammikuusta 2016 kesäkuuhun 2017, Bryssel, 20.11.2017, 14108//17.

Euroopan neuvosto, Best Practice Survey n9 – Preventive legal measures against organised crime, PC-S-CO (2003).

European turvallisuusagenda 2015–2020, COM (2015) 185.

Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. European Treaty Series – No. 117, 22.11.1984.

Extending Our Reach: a comprehensive approach to tackling serious organised crime, 2009.

Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, 2017.

Integration of EU initiatives on complementary approach in combating serious and organised crime – the proposed way forward, Bryssel 17.11.2011, 17123/11.

Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan täydentävät lähestymistavat ja toimet: Kokoelma esimerkkejä hyvistä käytännöistä EU:n jäsenvaltioissa, Käsikirja, Bryssel, 30. toukokuuta 2011 10899/11.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisen työryhmän ilmoitus 1997–2007: looking back and preparing the future, Brussels 13.7.2007, 10554/07.

Justitiedepartementet, Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott, Stockholm, Statens offentliga utredningar, 1997.

Koalitionsvertrag (Saksan hallitusohjelma) 2018.

Koalitionsvertrag (Saksan hallitusohjelma) 2013.

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Strategisen toimintaperiaatteen kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi"; Bryssel, 2.6.2005, COM (2005) 232 lopullinen.

Local to Global: Reducing the Risk from Organised Crime, 2011.

MEMO/05/153, Strasbourg, 10. toukokuuta 2005 – Haagin ohjelma: 10 painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi.

Monivuotinen työohjelma (2015-2017), Bryssel 9.12.2014, 16407/14.

NCA-Annual Plan 2017-2018, www.nationalcrimeagency.gov.uk.

Neuvoston kokous Amsterdamissa 16.–17. kesäkuuta 1997, 97/C 252/01.

Neuvoston kokous Dublinissa 13.–14. syyskuuta 1996.

Neuvoston päätelmät 13460/2/09 REV 2, Bryssel 25.2.2010.

Neuvoston päätelmät 18. toukokuuta 2017 9450/17 ja 2. kesäkuuta 2017, 9945/17 - Follow-up report to the Council conclusions on the administrative approach to prevent and fight serious and organized crime.

Neuvoston päätelmät 8641/16, Bryssel 10. toukokuuta 2016.

Neuvoston päätelmät 9935/16, Neuvoston päätelmät hallinnollisesta lähestymistavasta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, Bryssel 9. kesäkuuta 2016.

Neuvoston päätelmät: Alankomaiden valtuuskunnan ilmoitus järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaiselle työryhmälle: Analysis Administrative/Non-Penal Instruments in various Member States and Proposal Future Steps, Bryssel 25.2.2010, 13460/2/09 REV 2.

Neuvoston päätelmät: Neuvoston puheenjohtajamaa Alankomaiden ilmoitus monialaiselle järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan työryhmälle - An alternative approach to combat organized crime. Bryssel, 21. syyskuuta 2004, 12557/04.

One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime, 2004.

Pressemitteilung des Bundeskriminalamtes, Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2015, www.bka.de, 14.10.2016.

Puheenjohtajavaltion ilmoitus valtuuskunnille: Ehdotus neuvoston päätelmiksi vaihtoehtoisesta lähestymistavasta torjua järjestäytynyttä rikollisuutta 14125/2/04, Bryssel marraskuu 2004.

Serious and Organised Crime Strategy. Home Office, 2013.

Tackling Crime Together, The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euroregion Meuse-Rhine 2016.

The emergence of administrative approach in the Netherlands.

Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. 2010/C 115/01.

Wetbevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, 18.6.2002.

Oikeustapaukset

Korkein oikeus (KKO)

KKO 2009:80

KKO 2013:43

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 2018:85

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Engel ym. v. Alankomaat, 8.6.1976.

Escoubet v. Belgia, 22.10.1999.

Västberga Taxi Aktiebolag & Vulic v. Ruotsi, 23.7.2002.

Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta, 5.11.2002.

Falk v. Alankomaat, 19.10.2004.

Jalloh v. Saksa, 11.7.2006.

O'Halloran & Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.6.2007.

Zolotukhin v. Venäjä, 10.2.2009.

Ruotsalainen v. Suomi, 16.6.2009.