

VEROTTAJA OMAN LAKINSA SÄÄTÄJÄNÄ

Burnham, David: A Law Unto Itself. Power, Politics and the IRS. Random House, Inc., New York 1990, 360 s. + Index.

David Burnham on UPI:ssa, Newsweekissä, CBS:ssä ja New York Timesissa kannuksensa hankkinut, moneen kertaan palkittu tutkiva journalisti, joka ennen tätä kirjaansa on näyttävästi selvitel-

lyt New York Cityn poliisin korrup-tiota, Yhdysvaltain ydinvoimateo-lisuutta sekä vahvojen tietokoneis-tettujen byrokraatioiden aikaansaa-mia edustuksellisen demokratian muutoksia. *A Law Unto Itself* on tekijän aiempien teosten kaltainen laaja ja perusteellinen raportti *Internal Revenue Servicestä*, Yhdys-valtain liittovaltion byrokraatijäti-stä, joka 123 000:n palkollisen hen-kilökunnallaan jättää kauas taak-seen sellaiset muut jenkkiyhteis-kunnan pelätyt instituutiot kuin CIA:n ja FBI:n (staffien vahvuudet vastaavasti noin puolet ja noin vii-dennes IRS:n vastaavasta). IRS:n

alkuperäiseksi tehtäväksi on mää-ritelty verojen kerääminen ja vero-velvollisuuden täyttämisen valvon-ta. Pelottavaksi sitä ei silti niin-kään tee tämä perustehtävä sinän-sä eikä edes organisaation massii-visuus, vaan sen toimintastrate-giaan kuuluvat muut, usein legitil-miydeltään kyseenalaiset infor-maationkeruu- ja lainkäyttötoimin-not. Teos toteaaakin, että IRS:stä on kehittynyt USA:n voimakkain yksit-täinen yhteiskunnallisen kontrollin instrumentti sekä suurin, vaikutus-valtaisin ja vähiten tilivelvollinen lain voimaanpanoelin.

Teoksensa johdanto-osassa

Burnham viittaa Ranskan vallankumouksen aikaisen englantilaisen valtiomiehen ja historioitsijan *Edmund Burken* huomautuksiin siitä »absoluuttisen kiinteästä yhteydestä», jokavallitsee verojen ja niiden keräämisen sekä toisaalta valtion olemassaolon välillä ja jonka Burke tiivistä sanoiksi: »Valtion tulot ovat valtio». Järjestelmällisen verojen keruun lähtölaukausta Yhdysvalloissa voi katsoa edustavan *George Washingtonin* presidenttikaudella tehdyn päätöksen IRS:n varhaisen edeltäjän *Office of the Commissioner of Revenues* perustamisesta vuonna 1792. Vasta Yhdysvaltain sisällissota kuitenkin varsinaisesti sai aikaan (1862) kansakunnan ensimmäisen todellisen tuloveron sisältäneen, vallankumoukselliseen pidetyn lainsäädännön. Mitä akuuteimpana ja konkreetteimpana syynä oli Unionin yhtenäisyyttä ja Etelän nujertamisen vaatiman sodan synnyttämä valtava rahoitustarve. Burnham näkee IRS:n kehityshistorian kolmivaiheisena prosessina: ensimmäisenä vaiheena vuoden 1862 ratkaisut, toisena tuloverotuksen pysyväistäminen vuonna 1913 ja kolmantena vuonna 1943 annettu lainsäädäntö, joka velvoitti työnantajat ennakonpidätysten suorittamiseen maksamistaan palkoista. Näiden päätösten seurauksena kansakunnalla on tänä päivänä »massiivinen ja äärimmillen tietokoneistettu Internal Revenue Service».

Aveluttavan mahtavaksi ja siten myös erityisen korruptioherkäksi luonnehtimilleen IRS:n asemalle kirjoittaja epäilemättä perustellusti näkee edellä lueteltujen lisäksi seuraavan kaltaisia syitä:

— »Legal authority»: IRS:n käytössä on paljon enemmän täytäntöönpanokeinoja kuin Yhdysvaltain millään muulla lain täytäntöönpanoelimellä. Yksi tällainen keinovalikoima on mahdollisuus määrätä raskaitakin siviilirangaistuksia. Kaiken lisäksi, rikoslaeista poiketen, todistustaakka verolajien mukaan on melkein aina verovelvollisella.

— IRS:llä on oikeus myöntää verovapauksia erilaisille kasvatus- ja hyväntekeväisyysorganisaatioille tai evätä ne. Näiden organisaatioiden rooli amerikkalaisessa yhteiskunnassa on tunnetusti suuri ja siten IRS:n päätökset voivat joko edistää tai jarruttaa erittäin laajaa yhteiskunnallisten aktiiviteettien aluetta.

— Informaatio: »tieto on valtaa». IRS:n massiivisiin atk- ja muihin tietostoihin sisältyvä informaatio on laajempaa ja syvemmälle ulottuvampaa kuin minkään muun Yhdysvaltain viranomaisen tai julkisen laitoksen. Kaiken lisäksi sen haukansilmä vartioi — toisin kuin esimerkiksi rikollisiin ja sellaisiksi epäiltyihin keskittyvän FBI:n — käytännössäjokaista USA:n kansalaista.

— Yhdysvaltain verolainsäädännön tavaton laajuus, monimutkaisuus ja epäselvyys tekee veroviranomaisten ratkaisujen valvonnan alaan tuntemattomalle yksittäiselle verovelvolliselle (etenkin luonnollisille henkilöille) erittäin vaikeaksi, toisaalta mahdollistaa sekä tahattomat että tahalliset virhetulkinat ja niistä seuraavan verovelvollisten vaihtelevan »käsitteilyn».

Verovelvollisen oikeusturvan kannalta uhkatekijöitä lisää pohjoisamerikkalaisenkin vallanpitäjän omaksuma kategorinen imperatiivi: *mikään* ei saa pysähdyttää verojen keruuta. IRS:n oma mahtipontinen tehtäväkuvaus kuuluu: »Internal Revenue Services tarkoitus on kerätä asianmukainen määrä verotuloja pienimminkin mahdollisin kustannuksin ja tavalla, joka takaa mahdollisimman suuren julkisen luottamuksen viipittömyytemme, tehokkuuitemme ja rehellisyytemme.

»Hieman vastahakoisesti Burnham myöntää, että toimeksiantonsa ensimmäisen tehtävän IRS näyttää toteuttaneen monessa suhteessa erinomaisella tavalla. Toisaalta tehokkuus nimenomaan palkkaverojen perinnässä on, kuten meillä Suomessakin, ennen muuta ennakoitujen lähteillä perivien työnantajien ansiota. Ennakkoperintä on niin tehokasta, että neljä viidestä yksittäisen amerikkalaisen maksamasta »verodollarista» siirtyi vuonna 1988 valtiotalle koskaan käväisemättäkään asianomaisen veronmaksajan kädessä. »On hyvin vaikeaa kiihtyä hallitukselle siitä, että se anastaa jotakin joka ei itse asiassa ole koskaan ollutkaan fyysisessä hallinnassasi». Burnham toteaaakin sarkastisesti, että keskivertoamerikkalaisen kokonaiskuvaa IRS:stä ansiottomasti kirkastaa sen jakamien veronpalautusten lukumääräinen runsaus, vaikka nämä palautukset itse asiassa edustavat noin yhtä *promillea* viraston vuosittain keräämien verojen kokonaismää-

rästä. Kirjoittaja leimaa aiheellisesti lähinnä myytiiksi käsityksen huhtikuun 14. päivän, kansallisen lopullisen veronmaksupäivän, merkityksestä suurena »veroshekin kirjoituspäivänä».

Jättimäinen organisaatio laajoinen valtuuksineen langettaa myös pitkät varjot. Niistä näkyvimpinä tekijä luettelee todellisten tai tekaistujen verovilppien hyväksikäytön puoluepoliittisessa ja muussa vallankäytössä sekä erilaisessa kansalaisten manipuloinnissa, valtavan ja pitkälti intiimin tietoineiston väärinkäytön muutoinkin kuin yksityisyyden suojan vesittymisenä sinänsä, osittain epäonnistuneista tietojenkäsittelyratkaisuista ja muistakin teknisistä syistä aiheutuvat kansalaisten kohtuuttomat ajohajdit ja eriarvoisen käsittely, IRS:n henkilöstön suhteellisen vähäisestä vaihtuvuudesta johtuvan sisäänlämpiävyyden ja »linnoittautumismentaliteetin» sekä, kaikkeen tähän sekoittuneena ja organisaation ja sen valtuuksien mammuttimaisuuden moninkertaistamana, lahjonnan ja muun korruption. Tavallisella veronmaksajalla on kyllä mahdollisuutensa taistelussa verottajan perusteettomia vaateita vastaan, mutta se edellyttää luvattoman usein kalliin veroammattillisen asiantuntemuksen käyttömahdollisuutta sekä sitkeästä ja aikaavievästä omakohtaista ponnistelua — lyhyesti sanoen aikaa ja rahaa. — Järin tuntemattomilta nuo edellytykset eivät toki kuulosta suomalaisenkaan veronmaksajan kokemusmaailmasta käsin.

Kovin suomalaiselta ei onneksi näytse kulissien takainen peli, jota on käyty ja varmaan käydään jatkossakin kansakunnan presidenttien vaali- ja valtataisteluihin liittyen ja jonka kiemuroita Burnham elävästi havainnollistaa. Erityisen aktiivista IRS:n arsenaalin käyttö poliittisten vastustajien kiipeliin saattamisessa veroväärinkäytöksiin takertumalla näyttäisi olleen Hooverin, *Franklin D. Rooseveltin*, Kennedyn ja Nixonin hallituskausina. Värikkäät kertomuksensa Burnham käynnistää selvityksellä Hooverin taistelusta hänen budjettipoliitiikkaansa vastaan asettuneen Navy Leaguen kanssa. Kirjoittaja toteaa lukuisien historia-tutkimusten vahvistaneen, että jo Hooverin alainen Valkoisen Talon henkilökunta ylläpiti mustaa listaa presidenttiä kritisoineista, tutki aggressiivisesti lehdistövuotoja ja

keräsi halventavaa informaatiota demokraattisen puolueen vaikuttajien henkilökohtaisesta ja ammatillisesta elämästä. Keskeisinä välineinä toimivat tälläkin kertaa veroilmoitukset ja veronmaksukäytäytyminen kaiken kaikkiaan. Burnham kuitenkin korostaa, että melkein jokainen ensimmäisen maailmansodan jälkeinen poliittinen johto on tavalla tai toisella käyttänyt verolakeja ja verotusasiakirjojen sisältämää tietoa sopimattomiin poliittisiin tarkoituksiin — eikä, kuten odottaa sopiikin, vähiten Richard Nixonin presidenttikautena.

IRS:n virallisen funktion kannalta asiaankuulumattomia, joskin yhteiskunnallisesti kyllä toisinaan positiivisia, ovat olleet sen operatiot muidenkin kuin verorikollisten kiipeliin saattamiseksi. *Robert Kennedy* oikeusministerikaudellaan samoin kuin presidenteistä varsinkin *Richard Nixon* ja *Ronald Reagan* ovat tähdentäneet, että lain IRS:lle suomat erityiset valtuudet tutkia verorikoksia tulee ohjata käsittelemään laajempiakin yhteiskunnallisia probleemeja, kuten organisoitua rikollisuutta ja huumausaineiden väärinkäyttöä. Totta kyllä, IRS:llä oli sormensa pelissä myös siinä prosessissa, jonka päätteeksi aikansa vaarallisimmalle mafiosolle *Al Caponelle* nimenomaan veropetosten vuoksi langettettiin 11 vuoden vankilatuoimio 24. lokakuuta 1931. Nämä sinänsä myönteisetkään yksittäiset hankkeet eivät silti voi sumentaa sitä tosiasiaa, että IRS:nkin lopulta rajallisia resursseja on aivan liiaksi

käytetty muihin kuin organisaation varsinaista tarkoitusta palveleviin tehtäviin.

Mitkä ovat sitten Burnhamin neuvuotiseen uurrastukseen pohjautuvat ehdotukset IRS:n ja sen toimintatapojen uudistamiseksi ja lueteltujen lukuisten epäkohtien jos ei poiskitkemiseksi niin ainakin lieventämiseksi? Tekijä viittaa loppusanoissaan siihen kaiken kylästävään kyynisyyteen, joka tässäkin tapauksessa on ehkä enemmänkin kuin itsensä syyllisiksi tuntevien avointa vastustusta esteenä kunnan reformien toteuttamiselle. Hän viittaa New York Cityn poliisia koskevan raporttinsa kirjoitusvaiheessa saamaansa tyyppilliseen kysymykseen: »Korruptiota on tässä maailmassa meneillään kaiken aikaa. Miksi siis nähdä vain sen dokumentoimiseksi?» Burnham pitää sitä vaivan arvoisena ja hänen keskeiset reseptinsä IRS-tulehtumiin ovat seuraavat.

»IRS:een on kohdistettava sata voimakasta julkisuuden valokilaa». Kaikki epäasiallisen poliittisen väliintulon, yksilöiden epäoikeudenmukaisen ahdistelun ja organisaation epäpätevän johtamisen tapaukset on tuotava esiin ja tutkittava objektiivisella ja kompromisseja hyväksymättömällä tavalla. IRS:n toiminnan valvonta on saatettava aivan uudelle tasolle nimenomaan Kongressin panosta tehostamalla. Lehdistön sekä akateemisen tutkimuksen on tähänastista asennoitumistaan tarkistaen kiinnitettävä sen ongelmiin vakava huomiota. IRS:n virkakunnan on siirrettävä jokapäiväisen työ-

kentelynsä keskeistä näkökulmaa *pakottamisen* keinoista verovelvollisten *neuvomisen ja auttamisen* suuntaan. Verolainsäädäntöä on voimakkaasti selkeytettävä ja yksinkertaistettava. IRS:n organisaatiota on uudistettava esimerkiksi siirtämällä »väärää» tehtäviä suoritava rikostutkintaosasto (Criminal Investigation Division) oikeusministeriön yhteyteen. Henkilötön rekrytoinnissa on tähänastista enemmän painotettava muilta julkisilta ja yksityiseltä sektorilta tulevien kiinnittämistä ja etenemismahdollisuuksia IRS:n sisäänlämpiyvyyden ja eristyneisyyden rajoittamiseksi.

A Law Untoo Itself on erinomaisen selkeästi ja mukaansatempaavasti kirjoitettu yhteiskuntaraportti, joka ilmiselvästi nojaa aineistonsa suuritöiseen perinpohjaiseen dokumentaatioon. Näin on siitä huolimatta, että se aika ajoin uuvuttavastikin vyöryttää lukijansa eteen oikeudenkäyntiasiakirjojen, tilastojen, tapaushistorioiden, kuulustelujen, henkilöhaastattelujen ja virallisten tutkimusraporttien tarjoamaa detaljitietoa. Sen kuvauskohteena oleva yhteiskunta on siinä määrin meikäläisestä poikkeava, että teoksesta tuskin oikein on suomalaisen veropolitiikan oppikirjaksi. Kuitenkin se merkittävästi lisää tietouttamme ei vain kohdeyhteiskuntansa julkisen hallinnon organisaatiokulttuurista vaan myös yhteiskunnassa vallitsevista — ei vähiten kulisientakaisista — lainalaisuuksista.

Jouni Virtanen