

24.8.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31
00023 Valtioneuvosto

Viite: lausuntopyyntönne 20.6.2012

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Harmaan talouden selvitysyksiköltä (myöh. selvitysyksikkö) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi kaupallisista tavarankuljetuksista annetun lain ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on tutustunut esityksiin ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Lakimuutosehdotuksen tavoitteita, liikennelupapakon selkeyttämistä ja harmaan talouden torjumista, voidaan pitää oikeansuuntaisina toimina harmaan talouden torjunnassa. Esityksen tavoitteena mainitaan myös kuljetusalalla olevan piilotalouden kuriin saaminen.

Selvitysyksikkö on laatinut 24.8.2012 (liite) julkaistun tavaraliikenneluvanhaltijoita koskevan ilmiöselvityksen, jossa on selvitetty muun muassa sitä, ovatko luvanhaltijat Verohallinnon rekisteritietojen tehdyn arvion nojalla hoitaneet verotukseen liittyvät julkisoikeudelliset velvoitteensa ja minkälaisia muita talouteen liittyviä ongelma-alueita toimialalla rekisteritietojen perusteella löytyy. Selvityksessä ei ole voitu selvittää rekistereistä ilmenemättömän piilotalouden määrää taikka ilman liikennelupaa tapahtuvaa tavarankuljetusta. Selvityksessä on todettu, että tavaraliikenneluvanhaltijoiden verotarkastusten yhteydessä harmaan talouden yritykseksi on merkitty 81 yritystä eli 11,2 % kaikista tarkastetuista 722 yrityksestä. Jos tarkastellaan vastaavalla ajanjaksolla (2003–2011) harmaan talouden yritysten kokonaismäärää kaikissa Verohallinnon tekemissä verotarkastuksissa, niin harmaan talouden yrityksiksi on paljastunut tai tullut luokitelluksi 20,5 % tarkastuskohteista. Ero prosenttiluvuissa ei välttämättä kerro siitä, että tavaraliikenneluvanhaltijoiden joukossa olisi keskimäärin vähemmän harmaan talouden yrityksiä kuin muissa yrityksissä. Alempi prosenttiluku saattaa myös kertoa siitä, että tavarankuljetusalalle ei ole tehty paljon niin sanottuja kohdennettuja tarkastuksia vaan tarkastusotos on ollut yleisluontoisempi.¹

¹ Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 2/2012, s. 36

Puuttuminen piilotalouden siihen osaan, joka käsittää tavarankuljetuksen ilman liikennelupaa, on laissa esitetyin keinoin haastavaa. Luvatta harjoitetun liikenteeseen puuttuminen edellyttää reaaliaikaista valvontaa tien päällä ja poliisin ja muiden valvontaviranomaisten yhteistoimintaa. Tätä varten laissa tulee olla riittävät ja kahdensuuntaiset tiedonvaihtosäännökset. Sen lisäksi viranomaisresursseilla tulee varmistaa se, että laissa mahdollistetut keinot voidaan myös tosiasiaa ottaa käyttöön.

Lakiesityksen 5a §, kuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuus

Lakiesityksen 5 a § sisältää säännökset kuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuudesta. Säännös noudattelee osittain tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä eli ns. tilaajavastuulain säätelyä.

Selvitysyksikön näkemyksen mukaan kuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuuden sisällöstä tulisi säätää tarkemmin. Laissa tulisi tilaajavastuulain 5 §:n tyyppisesti olla oikeusohje siitä, miten selvitysvelvollisuus tulisi täyttää. Tilaajan tulisi pystyä todentamaan selvitysvelvollisuutensa täyttäminen esimerkiksi liikenneluvan jäljennöksellä tai rekisteriotteella. Lisäksi kabotaasina suoritettavan kuljetuksen tilaajan lienee erityisen vaikea todentaa ulkomaisen kuljetajan kabotaasikuljetusoikeus, jollei laissa ole tarkasti määritelty sitä, mitä todentamiseen käytännössä vaaditaan.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi harkittavaksi, tulisiko liikennelupien voimassaolotiedot olla saatavissa julkisesti saatavissa olevasta rekisteristä selvitysvelvollisuuden helpottamiseksi.

Lakiesityksen 8 §, liikenneluvan myöntämisen edellytykset

Lakiesityksen 8 §:ään tehty muutosesitys sisältää hyvän maineen käsitteen edellytysten laajentamisen koskemaan luvanhaltijoiden organisaatiohenkilöitä.

Selvitysyksikkö on jo aikaisemmissa lausumissaan² esittänyt, että tavaraliikenneluvan hakijana olevan luonnollisen henkilön sekä kaikkien oikeushenkilöluvanhakijoiden organisaatiohenkilöiden tulisi 9 §:ssä tarkoitetun hyvämaineisuuden lisäksi täyttää 8 §:n edellytykset lakisäästeisten velvoitteiden hoitamisesta ja muusta taloudellisesta luotettavuudesta (erit. 8 §:n kohdat 2-5). Samantyyppinen vaatimus on mm. alkoholilain 21 a §:ssä. Taloudellisen luotettavuuden vaatimusten laajennuksella liikenneluvan hakijan organisaatiohenkilöihin voitaisiin paremmin estää sellaisten yritysten alallepääsy, joiden vastuuhenkilöillä on esim. aikaisempia ongelmia julkisoikeudellisten velvoitteiden hoidossa.

Pykälän 3-kohdassa asetetaan liikenneluvan myöntämisen edellytykseksi, ettei hakija ole konkurssissa. Selvitysyksikkö katsoo, että säännöstä voisi muuttaa esimerkiksi siten, että luvan saamisen edellytyksenä olisi, ettei hakijana oleva luonnollinen henkilö tai hakijan organisaatiohenkilö olisi *käyttänyt määräämisvaltaa* yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi on mainittuna aikana rauennut varojen puutteessa tai siirretty julkisselvitykseen. Muutoksella voitaisiin estää toistuvasti konkurssiin päätyvien yrittäjien toiminta alalla. Vastaava säännös löytyy alkoholilain 21 a §:stä.

Pykälän 4-kohdassa edellytetään, ettei hakijalla ole erääntynyttä verovelkaa eikä muita ulosotossa olevia velkoja, jotka ovat hakijan maksukykyyn nähden vähäistä suurempia. Selvitysyksikkö katsoo, että erääntyneiden verovelkojen lisäksi hakijalta tulisi edellyttää myös

² Kts. mm. Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma 14.11.2011 eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle HE 114/2011, s.3

muiden keskeisten harmaan talouden määritelmän piiriin kuuluvien lakisääteisten maksujen, kuten lakisääteiset eläkemaksut ja työnantajan tapaturma- ja vakuutusmaksut, hoitamista. Työnantajan sosiaaliturvamaksut sisältyvät veron käsitteeseen, eikä niiden erikseen mainitseminen liene tarpeen. Säännöksessä olisi myös hyvä olla maininta siitä, että erääntyneenä verovelkana ei huomioida velkaa, josta on olemassa voimassa oleva, Verohallinnon kanssa tehty maksusuunnitelma. Selvitysyksikkö katsoo lisäksi, että velan määrän arvion sitominen hakijan maksukykyyn saattaa olla tulkinnallisesti ongelmallista. Maksukyvyyn selvittäminen ei ole yksinkertaista ja säännöksen tulkinta voi aiheuttaa epäselvyyksiä lupien myöntämisessä ja valvonnassa. Arvion sitominen esimerkiksi liikevaihtoon tai taseeseen saattaisi olla yksinkertaisemmin toteutettavissa.

Lakiesityksen 20 §, liikenneluvan peruuttaminen ja henkilön soveltumattomuus ammattiin

Jos lakiesityksen 8 §:n mukaiset taloudellista luotettavuutta koskevat vaatimukset laajennetaan koskemaan myös liikenneluvan hakijan tai haltijan organisaatiohenkilöitä, tulee muutokset huomioida myös luvan peruttamisen edellytyksissä.

Lakiesityksen 21 b §, valvonta

Lakiesityksen 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että lupaviranomaisten olisi vähintään kerran vuodessa selvitettävä kunkin luvanhaltijan osalta luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen. Organisaatiohenkilöistä tehtävä selvitys olisi sidottu velvoitteidenhoitoselvitysten käytettävissä oloon.

Kaikkien luvanhaltijoiden tarkastaminen joka vuosi saattaa aiheuttaa lupaviranomaiselle sen resurssihin nähden mittavan työtaakan. Selvitysyksikkö esittääkin, että tarkastukset voitaisiin suorittaa otosperustaisesti kuten esimerkiksi Verohallinto suorittaa verotarkastukset. Valvontaviranomainen voisi määritellä perusteet, joilla se kohdentaisi tarkastukset esimerkiksi sellaisiin luvanhaltijoihin, joilla on rekisteritietojen perusteella kohonnut riski laiminlyönteihin.

Säännöksessä oleva viittaus velvoitteidenhoitoselvitysten käytettävissä oloon on epäselvä. Lakiesitykseen sisältyy ehdotus Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain muuttamisesta. Esitetyn muutoksen jälkeen lupaviranomainen saa pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen haluamastaan luvanhakijasta, -haltijasta taikka tämän organisaatiohenkilöstä. Näin ollen velvoitteidenhoitoselvitys on aina tarvittaessa lupaviranomaisen käytettävissä.

Lakiesityksen 25 §, liikenteessä käytettävä ajoneuvo

Yksi keskeisimmistä ongelmista tavarankuljetusalalla ovat liikenneluvattomat kuljetukset. Luvattomien kuljetusten tunnistaminen ja valvonta on hankalaa ja siksi selvitysyksikkö ehdottaa harkittavaksi näkyvän liikennelupatunnisteen käyttöönottamista liikenneluvanalaisiin tavarankuljetuksiin käytettävissä ajoneuvoissa. Liikennelupatunniste voisi olla esimerkiksi luottokortin kokoinen kortti, joka sijoitetaan pieneen muovitaskuun tuulilasien aivan alareunaan tai muuhun vastaavaan paikkaan, jossa se ei vaarantaisi liiketurvallisuutta, mutta kuitenkin olisi näkyvillä. Tunnistekortista kävisi ilmi liikennelupa, sen numero ja voimassaoloaika. Kortti erottaisi nykyistä selkeämmin asianmukaiset liikenneluvalliset yrittäjät muista ja helpottaisi valvontaa - myös niin sanottua kansalaisvalvontaa. Kuljetuksen tilaajalle tai hänen edustajalleen kertoisi sekin jo jotain, jos kuljetusta suorittamaan saapuu liikennelupatunnisteton ajoneuvo, vaikka kuljetusta tilattaessa kuljetusvälittäjältä tai suoraan elinkeinonharjoittajalta olisi muuta sovittu.

Lakiesityksen 33 §, oikeus rekisteritietojen ja muiden valvontatietojen saantiin

Lain 33 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan lupaviranomaisella olisi oikeus salassapito-velvollisuuden estämättä oikeus saada velvoitteidenhoitoselvitys liikenneluvan myöntämisen taikka peruuttamisen edellytysten tarkastamiseksi.

Velvoitteidenhoitoselvityksestä säädetään Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5, 6 ja 7 §:ssä. Lain 7 §:sä säädetään selvitysyksikön tiedonsaantioikeudesta velvoitteidenhoitoselvitystä varten. Säännöksessä todetaan, että selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapito-velvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Lain logiikka lähtee siis siitä, että velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisällön ja selvitysyksikön tiedonsaantioikeuden sisällön velvoitteidenhoitoselvityksen laadintaa varten määrittää selvityksen pyytäjän oma tiedonsaantioikeus. Selvitysyksikköä koskevassa laissa ei näin ollen ole säännöksiä siitä, mitä tietoja velvoitteidenhoitoselvitykseen voidaan esimerkiksi liikenneluvan myöntämisestä varten hankkia. Tämä tiedonsaantioikeus on säädettävä liikenneluvan myöntämisestä koskevissa säädöksissä. Velvoitteidenhoitoselvityksen sisältö määräytyy sitten näiden sektori-lainsäädännössä määriteltyjen tietojen mukaan.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotus uudeksi 33 §:ksi on tältä osin epäselvä. Ehdotusta tulisi tarkentaa niin, että siitä selvästi käy ilmi, mitä tietoja ja mihin tehtäviin lupaviranomaisella on oikeus tietoja saada. Lupaviranomaisen oikeus saada velvoitteidenhoitoselvityksiä ehdotetaan esityksessä säädettäväksi muutoksena lakiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä.

Laista puuttuu myös lupaviranomaisen oma-aloitteinen oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja muille viranomaisille, kuten Verohallinnolle. Viranomaisten yhteistyötä haittaa huomattavasti se, jos joltakin yhteistoimintaan osallistuvalla viranomaiselta puuttuu oikeus oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja havaitsemastaan, muiden viranomaisten valvottavaksi kuuluvasta väärinkäytöksestä. Tiedonvaihtosäännöksiä tulisi siten olla kahdensuuntaiset.

Selvitysyksikköön liittyvät muut asiat

Esityksen sivulla 1 todetaan, että "Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikölle annettaisiin oikeus oma-aloitteisesti ilmoittaa lupaviranomaiselle luvan peruuttamiseen liittyviä tietoja." Sivulla 24 puolestaan todetaan, että "Yksikkö tekee muille viranomaisille eri elinkeinomuotojen osalta ilmiöselvityksiä ja yrityksistä velvoitteidenhoitoselvityksiä."

Laissa Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1 §) on selvitysyksikön tehtäviksi säädetty edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta ja laatia viranomaiselle velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä.

Lain 3 §:ssä säädetään ilmiöselvityksestä, joita selvitysyksikkö laatii tiedon tuottamistehtävänsä tueksi. Ilmiöselvityksiä selvitysyksikkö laatii harmaan talouden ilmiöistä ja niiden torjunnasta sekä vaikutuksista. Ilmiöselvityksissä voidaan kuvata sekä organisaatioiden (yritykset), että organisaatiohenkilöiden (yrityksiin kytkeytyvät henkilöt) toimintaa, kuitenkin niin, ettei näitä voida selvityksissä tunnistettavasti yksilöidä. Selvitysyksikkö ei tarvitse tiedon tuottamistehtävän tai ilmiöselvityksen käynnistämiseen viranomaisen pyyntöä, vaan se voi oma-aloitteisesti käynnistää tarpeelliset selvitykset.

Lain 5 §:ssä säädetään velvoitteidenhoitoselvityksistä, joita selvitysyksikkö laatii sekä yksilöidystä organisaatioista että organisaatiohenkilöistä. Selvitysyksikkö voi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen vain viranomaisen pyynnöstä ja vain lain 6 §:ssä tarkoitettuihin käyttötarkoi-

tuksiin. Laki ei mahdollista velvoitteidenhoitoselvityksen oma-aloitteista käynnistämistä tai muunlaisia yksilöityjä organisaatioita tai organisaatiohenkilöitä koskevia salassa pidettävän tiedon luovutustapoja.

Esityksen sivulla 2 todetaan, että ”Harmaan talouden selvitysyksikön vuoden 2011 viimeisimmän vuosineljänneksen tilannekuvan mukaan piilotalous oli vuonna 2009...”. Harmaan talouden selvitysyksikkö ei ole julkaissut harmaan talouden määrien tilannekuvaa. Kyseinen viittaus lienee Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuun 1/2010:”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous”.

Helsingissä 24.8.2012

Janne Marttinen
Johtaja
Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö

LIITE

- Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvitys 2/2012 Tavaraliikenneluvanhaltijat



Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 020 612 000
faksi 020 612 6063
VEROH 6818/w 10.2009