

Verohallinto  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

## Lausunto

23.6.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Veli-Matti Syrjänen, Mari Starck,  
Elisa Vornanen ja Päivi Kantanen

Viite / Diaarinumero  
VN/12136/2021

### **Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi liikenteen palveluista ja työntekijöiden lähettämisestä ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttamisesta**

#### **Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta seuraavaa:**

- Ehdotetussa muodossa hallituksen esitysluonnokseen sisältyy merkittäviä harmaan talouden torjuntaa heikentäviä seikkoja, joita perusteellaan EU-asetuksen muutoksen tuomilla vaatimuksilla. Kyse on maantieliikenteen harjoittamista koskevan EU-asetuksen 3. artiklan 2. kohdan kumoamisesta. Kohdan perusteella EU-jäsenvaltiot ovat voineet päättää lisävaatimuksista, jotka yritysten on täytettävä voidakseen saada luvan harjoittaa maantieliikennettä. Jatkossa näitä vaatimuksia ei enää voida asettaa. Käytännössä kyse on kriteereistä, joiden perusteella liikenneluvan myöntäminen voidaan evätä tai olemassa oleva lupa lakkauttaa.
- Hallituksen esitysluonnoksessa harmaan talouden torjuntaa tehostavana toimenpiteenä pidetään kuljetuksen tilaajan vastuiden laajentamista ylikuormilla ajamiseen sekä ajo- ja lepoaikojen rikkomiseen.
- Selvitysyksikkö suhtautuu esitettyihin muutoksiin kriittisesti. Kokonaisuutena merkittävin – harmaan talouden torjuntaa selvästi heikentävä - muutos liittyy luonnollisen- ja oikeushenkilön liikenneluvan saamisen ja ylläpitämisen edellytyksiin. Harmaan talouden torjunnan kannalta positiivisina esitettyjen muutosten, ylikuormilla ajamisen sekä ajo- ja lepoaikojen rikkomisen sääntelyn, yhteys harmaan talouden torjuntaan on selostettu niukasti. Muutosten arvioituja vaikutuksia ei ole onnistuttu selvittämään riittävällä tavalla.

## Nykytilan arviointi

*Huomioita esityksen nykytilan arviointia koskevasta luvusta 3.1.1:*

Hallituksen esitysluonnoksessa kuljetusalan harmaata taloutta on kuvattu varsin lyhyesti ja osin perustuen hyvin vanhoihin, yli kymmenen vuoden takaisiin tietoihin. Nykytilan arviossa ei ole esitetty arviota toimialan liikevaihdosta, verokertymästä tai alalla esiintyvän harmaan talouden aiheuttamista veromenetyksistä. Yleisluontoinen toteamus, jonka mukaan harmaa talous aiheuttaisi Suomessa vuosittain 4,5 – 5,5 miljardin suuruiset veronmenetykset ei liity yksinomaan kuljetusalaan, vaan on ilmeisesti koko kansantalouden tasolla tehty arvio. Esitetyllä euromäärällä, jonka lähdeä ei ole kerrottu, ei voida uskottavasti perustella kuljetusalan harmaata taloutta.

*Harmaan talouden selvitysyksikön käsitys toimialan nykytilasta*

Tieliikenteen tavarankuljetus kuuluu lupasääntelyn piiriin ja valvonnan toteuttajana toimii Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Mitään yleispätevää lukua "keskimääräisen suomalaisen yrityksen" veronmaksusta ei luonnollisesti ole mahdollista esittää, sillä verotuotot riippuvat yrityksen toimialasta, koosta, kannattavuudesta, palkansaajien lukumäärästä yms. seikoista. Tieliikenteen tavarankuljetuksen yrityskohtainen verotuotto oli vuonna 2018 noin 81 000 euroa, joka tarkoitti lähes nelinker- taista verotuottoa taksitoimialaan verrattuna.<sup>1</sup>

Vuoden 2021 tammikuussa yrityksiä, joilla oli tavaraliikennelupa, oli noin 11 500. Kaikki ko. luvan- haltijat eivät harjoita tavaraliikennettä päätoimisesti. Yritysten lukumäärä on hyvinkin sama kuin taksiliikenneluvan haltijoiden määrä, mutta tavaraliikenneluvan haltijoiden yrityskoko on merkittä- västi taksialaa suurempi. Myös maksettujen verojen kokonaismäärä on suhteessa taksialaan noin nelinkertainen.

Harmaa talous on pääosin piilossa tapahtuvaa, ja muun kuin maksukyvyttömyyden seurauksena syntyneet verovelat edustavat vain harmaan talouden näkyvää osaa. Tavaraliikennealan harmaan talouden laajuudesta ei ole esittää luotettavaa kokonaisarviota. Tavaraliikenneluvan haltijoilla ei ole suhteessa yritysten liikevaihtoon juurikaan näkyviä verotuksen laiminlyöntejä, johtuen nimen- omaisesti toimilupamenettelystä, jonka perusteella vero- yms. velvoitteensa laiminlyövät yritykset eivät juurikaan voi toimia luvanhaltijoina.

*Huomioita kohdasta "säädöshankkeen yhteys harmaan talouden torjuntaan"*

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla kuljetuksen tilaajan vastuiden laajentamistoi- milla pyritään vähentämään kuljettajan ajamista ylikuormilla sekä ajo- ja lepoaikojen rikkomista. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että rikkomuksiin puuttuminen vähentäisi harmaan talouden ilmen- tymiä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan mainita lainkaan, että EU-artiklasta aiheutuvat ehdo- tetut muutokset liikenneluvan saamisen ehtoihin heikentävät merkittävästi harmaan talouden torj- untaa. Käytännössä hallituksen esitysluonnokseen hahmotellut kriteerit estävät kokonaan Lii- kenne- ja viestintävirasto Traficomien tehokkaan liikennelupavalvonnan. Tämä lupavalvonta on toi- minut tehokkaasti jo lähes 10 vuotta, ja menettelyn avulla verot, työeläke- tapaturma ja työttömyys- vakuutusmaksut sekä tullin perimät maksut laiminlyöneet yritykset eivät saa liikennelupaa ja vas- taavasti ne voivat menettää liikennelupansa samoin kriteerein.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuvailla edellä kerrottua, liikennealan harmaan talouden torjun- nan kannalta keskeistä menettelytapaa. Lupaehtojen täyttämisen valvonta perustuu Verohallinnon

<sup>1</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö, Näkökulmia taksialaan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana, selvitys 1/2020

Harmaan talouden selvitysyksikön tarjoamaan ns. velvoitteidenhoitoselvitys-palveluun, jonka avulla julkisoikeudelliset velvoitteensa laiminlyövät yritykset voidaan helposti saattaa kuulemismenettelyyn. Näin toimialan kilpailu on tältä osin tasapuolista, eikä mikään liikenneluvallinen yritys voi toimia pitkään esimerkiksi verovelvoitteet laiminlyöden.

On todennäköistä, että ajaminen ylikuormilla ja sekä ajo- ja lepoaikojen rikkominen ovat jossain määrin yhteydessä harmaaseen talouteen. Selvitysyksikön tiedossa ei kuitenkaan ole, että asiasta olisi tutkimustietoa tai muutakaan konkreettista näyttöä. Harmaan talous tarkoittaa sellaista organisaation toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään lakisääteisten vero-, eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen tai tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi<sup>2</sup>. Näin ollen ajaminen ylikuormilla ja sekä ajo- ja lepoaikojen rikkominen ovat toki lainvastaisia tekoja, mutta eivät ainakaan suoranaisesti liity harmaaseen talouteen. On kuitenkin selvää, että kaikki reilun kilpailun edellytyksiä parantavat toimenpiteet, kuten ehdotettu pyrkimys vähentää ylikuormilla ajamista ja ajo- ja lepoaikojen rikkomista, vähentävät painetta muiden reilun kilpailun pelisääntöjen – kuten verolainsäädännön - rikkomiseen.

## Ehdotukset ja niiden vaikutukset

*Huomioita hallituksen esitysluonnoksen luvusta ”4.2.7 Kuljetuksen tilaajan vastuiden laajentaminen ylikuormiin ja ajo- ja lepoaikoihin”*

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että kuljetuksen tilaajan vastuun toteutuminen ylikuormien ja ajo- ja lepoaika-rikkomustapauksissa voi olla vaikeaa erilaisten näyttöongelmien vuoksi. Tämä on erittäin keskeinen haaste, johon hallituksen esitysluonnoksessa tulisi paneutua tarkemmin. Jotta tilaaja voi olla vastuussa tilaamansa tavarantoimituksen ylikuormasta ja ajo- ja lepoaika-rikkomuksista, tulee tilaajalla olla tosiasiallinen mahdollisuus selvittää em. asiat etukäteen. Hallituksen esitysluonnoksessa ei kerrota, miten tämä voisi tapahtua. Kuljetuksen toteuttajalla voi olla esimerkiksi käytössään useita autoja, eikä tilaajalla liene mitään mahdollisuutta määritellä millä ajoneuvolla kuljetus toteutetaan. Samoin tilaajan mahdollisuus vaikuttaa siihen, onko kuljetuksen toteuttava henkilö ylittämässä ajo- ja/tai lepoaikansa, lienee lähes olematon.

Tuleekin pohtia, onko ehdotettu tilaajan vastuiden laajentaminen sellainen keino, jolla voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa harmaan talouden määrään. Toisekseen lienee selvää, että symbolisen lainsäädännön säätäminen ei voi olla tavoiteltavaa. Lain velvoitteiden täyttämisen tulee olla mahdollista.

## Pykäläkohtaisia huomioita

### *5 § Henkilö- ja tavaraliikenneluvan myöntäminen*

Luonnollisia henkilöitä koskeva, pykälän 4. momentti ja oikeushenkilöitä koskeva 3. momentti aiotaan muuttaa muotoon:

*4) jolla ei ole julkisoikeudellisille yhteisöille jäljellä olevia, muita kuin henkilökohtaisia velkoja, jotka ovat hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia;*

Ehdotettu muutos on harmaan talouden torjunnan kannalta erittäin merkittävä heikennys lain aiempaan muotoiluun verrattuna. Lisäksi pykälän sanamuoto on todella vaikeasti ymmärrettävä. Kyseisessä neljännessä momentissa käsitellään henkilö- ja tavaraliikenneluvan myöntämistä luonnolliselle henkilölle ja jäljempänä olevassa 3. momentissa oikeushenkilöitä. Näin ollen lain sanamuodon

<sup>2</sup> Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 21.12.2010/1207, 2 § 3 momentti.

mukaan tulkittuna luonnollisen henkilön omat velat julkisoikeudellisille yhteisöille eivät lainkaan vaikuttaisi luvan myöntämiseen, eli niitä ei voitaisi käyttää esteperusteena. Samoin tapahtuisi oikeushenkilön kohdalla. Tämä ei voi olla EU-asetuksen tarkoitus. Asetuksen ns. resitaalitekstin 16 kohdan mukaan:

*”Jotta voidaan varmistaa luotettava maantieliikenteen ala ja parantaa julkisoikeudellisille yhteisöille maksamattomien velkojen perimistä, jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus vaatia, että julkisyhteisöjen hyväksi koituvat maksuveloitteet, kuten arvonsäverovelat ja sosiaaliturvamaksut, suoritetaan ja että yrityksiin ei kohdistu menetteilyjä, jotka on käynnistetty niiden varojen suojaamiseksi.”*

Edellä esitetyn lainauksen perusteella EU-asetuksen nimenomaisena tavoitteena on parantaa maantiealan luotettavuutta ja julkisoikeudellisille yhteisöille maksamattomien velkojen perimistä. Resitaalitekstissä todetaan erikseen, että jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus vaatia esim. verovelkojen ja sosiaaliturvamaksujen hoitamista. Resitaaliteksti on looginen, kun tulkitaan, että sillä tarkoitetaan ko. maksujen hoitamisen käyttämistä liikenneluvan saamisen ehtoina.

Jos luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön liikenneluvan esteperusteena voivat olla hallituksen esityksen sanamuodon mukaisesti vain muut kuin hakijan henkilökohtaiset velat julkisyhteisöille, on täysin epäselvää mitä tällaiset velat voivat olla. Mitä ovat ne velat, jotka toimivat esteperusteena? Näitä olennaisia yksityiskohtia ei lainkaan avata hallituksen esitysluonnoksessa. Yleensä luonnollinen henkilö voi olla esim. takausvastuussa toisen henkilön puolesta, mutta takausvastuut liittyvät lähinnä yksityisoikeudellisiin saamisiin kuten pankkilainoihin. Oikeushenkilön kohdalla ei ylipäätään voida puhua ”henkilökohtaisista veloista”. Oikeushenkilöllä on ko. oikeushenkilön velkoja, mutta koska kyse on nimenomaisesti oikeudellisesta konstruktiosta kuten osakeyhtiöstä, ei voida puhua ”henkilökohtaisista veloista”.

Jäljelle jääkin kysymys, mitä tarkoitetaan julkisoikeudellisille yhteisöille jäljellä olevilla, muilla kuin henkilökohtaisilla veloilla?

Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeistä olisi, että liikenneluvan myöntämisen ja voimassa pitämisen esteperusteena voitaisiin käyttää nykymenttelyn mukaisesti verojen, työeläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksujen sekä Tullin perimiin maksuihin liittyviä laiminlyöntejä. Yksinkertaisinta olisi säilyttää laissa jo nykyisellään oleva ja vuosien ajan toimivaksi havaittu lain sanamuoto, joka ei ole ristiriidassa EU-asetuksen resitaalissa esitetyn tavoitteen kanssa.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta<sup>3</sup> määrittelee julkista valtaa käyttäviä toimijoita siten, että niitä ovat lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtäviä hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa. Näitä ovat muun muassa Eläketurvakeskus ja työeläkeyhtiöt silloin, kun ne hoitavat lakisääteistä työeläkettä koskevaa tehtäväänsä, Tapaturmavakuutuskeskus, kun se hoitaa lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevaa tehtäväänsä sekä Työllisyysrahasto, kun se hoitaa työttömyysvakuuttamista koskevaa tehtäväänsä.

Oleennaista on myös, että niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla. Ei varmastikaan ole EU-asetuksen, saati kansallisen lainsäätäjän tavoitteena, että esimerkiksi luonnolliset henkilöt (käytännössä toiminimiyrittäjät) voivat saada ja ylläpitää liikennelupaa erilaisin ehdoin kuin oikeushenkilöt.

<sup>3</sup> 4 §:n 2 momentti

## Hyvämaineisuutta koskevaan vaatimukseen liittyvät edellytykset

Hallituksen esitysluonnoksessa täydennetään hyvämaineisuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia siten, että tarkasteltaessa liikenteestä vastaavan henkilön tai kuljetusyhtiön hyvämaineisuutta, tulee huomioida myös verolainsäädäntö, työntekijöiden lähettäminen tiekuljetusalalla, sopimusvelvoitteisiin sovellettava laki ja kabotaasiliikenne. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole millään tavalla määritelty, mitä verolainsäädännön huomioiminen konkreettisesti tarkoittaa. Onko kenties kyse kokonaiskuvan tarpeesta, jolloin huomionarvoisia asioita ovat niin verotuksen rekisteröinti-, ilmoitus- kuin maksutiedotkin? Tällöin Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitys tarjoaa kaikki tiedot yhdessä paketissa. Vai tarkoitetaanko verolainsäädännön huomioimisella vain vastuuhenkilöiden rikostaustatietoa? Vai onko kyse kenties verovelkarekisteriin merkityistä verovelloista? Huolimatta siitä, että kyse on EU-oikeudellisesta sääntelystä, tulisi hallituksen esityksessä kuvata, millä konkreettisilla tavoilla nykytila muuttuu lainsäädännön muuttuessa.

EU-asetuksen mukaan hyvämaineisuutta arvioitaessa on kyse annetuista tuomioista tai määrättyistä seuraamuksista. Mitä tarkoittaa verolainsäädäntö ja määrätty seuraamus? Verohallinto kohdistaa verovelvollisiin useita eri tasoisia seuraamuksia, jotka voivat olla esimerkiksi rekisteristä poistaminen tai sinne pääsemisen estäminen, veronkorotus, arvioverotus, konkurssiuhkaisen maksuohjotuksen lähettäminen, epäilyissä rikostapauksissa rikosilmoituksen tekeminen esitutkintaviranomaisille.

## Mahdollisuus kansallisiin lisäyksiin

Ns. liikkuvuuspaketissa on kyse pääosin EU-asetuksen implementoinnista kansalliseen lainsäädäntöön. Kyse on suoraan jäsenvaltioita pakottavasta lainsäädännöstä. Käytännössä asetus jättää kuitenkin jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Tätä kansallista "säätövara" ei kuitenkaan ole hallituksen esitysluonnoksessa juurikaan käsitelty. Esitysluonnoksessa on vain todettu, että kansallisesti on päädytty toteuttamaan y-tunnusvelvoitteen lisääminen ja laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikosperusteisen esteen lisääminen suomalaiseen lainsäädäntöön. Jääkin epäselväksi, missä määrin olisi mahdollista huomioida olemassa oleva kansallinen, hyvin toimiva harmaan talouden torjuntaa liikennepalvelualalla merkittävästi tehostava menettelytapa. Nykyisessä toimintatavassa on kyse Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tuottamasta, yrityksen toimintaa koskeva kokonaiskuvan antavasta velvoitteidenhoitoselvityspalvelusta. Palvelu on Liikenteen turvallisuusvirasto Traficomille maksuton.

Helsingissä 23.6.2021

Janne Marttinen  
johtaja

Matti Hautala  
ylitarkastaja



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000