

20.6.2024

VN/35525/2023
Dnro 2024_045
VH/4316/02.98.00.03/2024

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma arviomuistiosta taksilainsäädännön muutosehdotuksista.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa arviomuistiossa Traficomille ehdotettua mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoseelvitystä koulutusorganisaatioiden taloudellisen tilanteen valvonnassa.

Selvitysyksikkö esittää lausumassaan kuitenkin, että

- liikenne- ja viestintäministeriö harkitsisi hallituksen esitystä laatiessaan liikennepalvelulain 6 § ja 35 a §:n 2 momentin 2-kohdan mukaisten vaatimusten laajentamista koskemaan myös lupaa tai hyväksyntää hakevien oikeudellisten henkilöiden vastuuhenkilöitä ja omistajia sekä näiden hallinnoimia tai omistamia muita yrityksiä (luku 5.3).
- velvoitteidenhoitoseelvityksen käyttö koulutusorganisaatioiden taloudellisen tilanteen tarkastamiseksi (luku 3.4) edellyttänee myös liikennepalvelulain (320/2017) 197 §:n 3 momentissa säädetyn Traficomien tiedonsaantioikeuden laajentamista koskemaan myös koulutusorganisaatioita koskevia tietoja sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 14-kohdan muuttamista niin, että se käsittää myös koulutusorganisaatioiden hyväksynnän;

Perustelut

Taloudellista luotettavuutta koskevasta sääntelystä yleisesti

Useissa elinkeinoluovissa tai -rekisteröinneissä sekä yrityksille myönnettävissä valtionavustuksissa on viime vuosina otettu käyttöön harmaan talouden torjumiseksi niin sanottuja taloudellista luotettavuutta koskevia säännöksiä. Näiden säännösten keskeisenä tarkoituksena on estää lakisääteiset velvoittensa laiminlyövien tai jopa harmaan talouden yritysten ja yrittäjien toiminta luvan- tai rekisteröinninvaraisilla toimialoilla tai estää valtionavustusten myöntäminen velvoitteitaan laiminlyöville yhteisöille. Näissä kaikissa säännöksissä on sama perusidea, eli mahdollistaa luvan, rekisteröinnin tai

tuen myötävälle viranomaiselle harkinta, jolla se voi evätä velvoitteensa laiminlyövältä hakijalta tämän hakema lupa, rekisteröinti tai tuki. Lisäksi säännöksiä käytetään myös voimassaolon aikaisessa valvonnassa sekä peruuttamiseen tai takaisinperintään liittyvissä menettelyissä.

Säännöksissä on myös ennustava elementti eli niihin on kirjattu ajatus siitä, että tutkimalla hakijan liiketaloudellinen toimintaympäristö, voidaan tehdä luotettavuusarvio myös sen tulevasta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijan nykyisten tietojen lisäksi tutkitaan myös hakijan taloudellisen toiminnan historiaa esimerkiksi kolmen tai viiden vuoden ajalta. Hakijan luotettavuuden arvioimiseksi ja tulevan käytöksen ennustamiseksi säännökset tyypillisesti mahdollistavat myös yritykseen kytkeytyvien henkilöiden tai oikeushenkilöiden vastaavien tietojen tarkastamisen. Oikeushenkilömuotoisen hakijan toimintaan keskeisesti vaikuttavien henkilöiden eli kaupparekisteriin merkittyjen vastuuhenkilöiden sekä merkittävien omistajien sekä yrityksessä ns. tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden taloudellinen käyttäytyminen on keskeisessä asemassa hakijan luotettavuuden arvioinnissa. Mikäli näillä on esimerkiksi velkojen maksamiseen tai verotukseen liittyviä huomattavia laiminlyöntejä, kasvaa vastaavien laiminlyöntien riski hakijayrityksessä.

Hakijan luotettavuuden arviointiin ja erityisesti sen tulevan toiminnan ennustamiseen vaikuttavat myös sen vastuuhenkilöiden tai omistajien muut yrityskytkenät. Luotettavuussäännöksissä on tyypillisesti mahdollistettu myös näiden tutkiminen osana harkintaa. Harmaan talouden toiminnassa on varsin tyypillistä, että perustetaan toistuvasti uusi yritys velvoitteensa laiminlyöneen tilalle. Omaksuttu toimintamalli jatkuu yleensä myös muissa ja seuraavissa yrityksissä. Erityisesti uusien yritysten luotettavuuden arvioinnissa on omien tietojen puuttuessa varsin keskeistä tutkia sen vastuuhenkilöiden ja omistajien lisäksi näiden omistamien tai hallinnoimien aikaisempien tai muiden yritysten toiminta ja velvoitteiden hoito.

Luotettavuussäännöksiin liittyy tyypillisesti myös tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta. Salassa pidettävien tietojen saanti muilta viranomaisilta edellyttää aina lain tasoista säännöstä. Viimeaikaiset säännökset on laadittu siten, että lupaa, rekisteröintiä tai tukea myöntävälle viranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta luotettavuusarvioinnissa tarvittaviin välttämättömiin tietoihin. Tietoja ei tällöin tarvitse pyytää hakijalta vaan tiedot saadaan toisilta viranomaisilta. Viranomaisten välinen tietojenvaihto ei lisää yritysten hallinnollista taakkaa, vaan vähentää sitä, kun tietoja yrittäjän ei tarvitse itse hankkia tietojen viranomaisella.

Luotettavuussääntelyyn liittyvään tietojenvaihtoon käytetään yleisesti selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitystä, josta saa lähtökohtaisesti kaikki luotettavuusarvioinnissa tarvittavat tiedot keskitetysti, nopeasti ja sähköisiä rajapintoja käyttäen. Velvoitteidenhoitoselvityksen avulla voidaan tutkia luotettavuusarvioon tarvittavat tiedot hakijayrityksestä, sen vastuuhenkilöistä ja omistajista sekä näihin kytkeytyvistä muista yrityksistä. Näin toteutettu tietojenvaihto täyttää myös tiedonhallintalain (906/2019) 22 §:n mukaiset vaatimukset. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen edellyttää tietojenvaihtosäännöksen lisäksi, että kyseinen käyttötarkoitus löytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin luettelosta.

Esimerkkejä viimeaikaisista luotettavuussäännöksistä ovat perintätoimen harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/20218) 9 §, elintarvikelain (297/2021) 7 §, rehelain (1263/2020) 18 §, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021) 5 § sekä lannoitelain (711/2022) 12 §.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö taksiliikenneluvan myöntämisessä ja koulutusorganisaation hyväksynnässä

Liikennepalvelulain 6 §:n 2 momentin ja 35 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiset luvan ja hyväksynnän myöntämisen edellytykset ulottuvat tällä hetkellä vain lupaa hakevaan organisaatioon. Lupaa tai hyväksyntää harkitessaan viranomaisella ei näin ollen ole mahdollisuutta tutkia tai käyttää harkinnan perusteena sitä, onko hakijan vastuuhenkilöllä tai omistajalla julkisiin velvollisuuksiin liittyviä laiminlyöntejä, esimerkiksi verovelkaa, tai onko näiden hallinnoimien muiden yritysten velvoitteet hoidettu lain määrämällä tavalla. Päätöksentekijä joutuu tekemään päätöksensä varsin vaillinaisella tiedolla etenkin, jos kyseessä on vastaperustettu yritys tai jos yrityksen vastuuhenkilöissä tai omistuksessa on tapahtunut olennaisia muutoksia. Yrityksen taustojen laajempi tutkimismahdollisuus tuo lupaharkintaan ennakkoinnin elementin. Yritys toimii sen vastuuhenkilöiden tahdon ja käytänteiden mukaisesti. Vastuuhenkilön laiminlyönnit omassa taloudessaan tai muussa yritystoiminnassa toistuvat suurella todennäköisyydellä myös lupaa tai hyväksyntää hakevassa yrityksessä. Laajempi tietopohja antaa viranomaiselle mahdollisuuden estää ennalta ongelmien syntymisen toimialalla. Lupahakemuksen hylkääminen on toimenpiteenä halvempi ja tehokkaampi, kuin ongelmien ilmaantuessa toiminnan aikana tehty valvonta ja lupien peruuttamisprosessi. Lupahakemuksen hylkääminen aiheuttaa myös vähemmän vahinkoa itse toimijalle, kun toimintaa ei päästä lainkaan aloittamaan sen sijaan, että jo alkanut toiminta jouduttaisiin lopettamaan.

Muistion mukaan jos luotettavuussäätelyn muutos toteutettaisiin vain taksiliikennelupasäätelyn osalta, se asettaisi taksiliikenteen harjoittajat eriarvoiseen asemaan keskenään, sillä taksiliikennettä voidaan harjoittaa myös ilmoituksenvaraisena voimassa olevan tavara- tai henkilöliikenneluvan nojalla. Selvitysyksikkö on asiasta samaa mieltä ja toteaa, että eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on mietinnössään 28/2021 vp edellyttänyt, että liikennepalvelulain 5 §:n jatkovalmistelussa on välttämätöntä selvittää julkisten velvoitteiden hoitamisen ulottaminen oikeushenkilön lisäksi luvan hakijana tai haltijana olevan oikeushenkilön vastuuhenkilöihin ja merkittäviin omistajiin. Selvitysyksikkö katsoo, että liikennepalvelulain lupaehtojen tarkastelu ja harkinnan henkilöpiirin laajentaminen kokonaisuutena olisi tarpeen.

Muistiossa on lisäksi pohdittu sitä, miten lupaviranomainen saisi selvitettyä hakijayrityksen vastuuhenkilöt ja omistajat tai näiden hallinnoimat muut yritykset. Selvitysyksikkö toteaa, että velvoitteidenhoitoselvitysraportin saa sekä organisaatiosta että henkilöstä. Raportti sisältää sen kohteen talous- ja velvoitteidenhoitotietojen lisäksi myös kytkentätiedot. Organisaatiosta tehdystä raportista selviää ketkä ovat sen vastuuhenkilöt ja omistajat. Henkilöraportista puolestaan näkyy missä yrityksissä henkilö on vastuuasemassa tai omistajana. Velvoitteidenhoitoselvityksen toimitusajat ovat myös lyhentyneet siten, että viranomaisella on tilaamansa raportin minuuteissa, jopa sekunneissa eli laajempaankin harkintaan tarvittavat tiedot ovat käsittelijällä varsin nopeasti. Selvitysyksiköllä on siis jo olemassa olevat välineet ehotetun kaltaiseen lupaharkintaan, eikä menettelyn käyttöönotto viranomaisessa vaadi suuria tietoteknisiä toimenpiteitä, etenkin kun Traficomilla on jo olemassa oleva rajapinta selvitystietojärjestelmään. Vastaavaa laajaa harkintaa tehdään useassa muussa elinkeinoluovassa.

Selvitysyksikkö tarjoaa myös viranomaisille heidän tehtäviinsä liittyviä analysointipalveluja, joiden avulla viranomaisella voi ohjata omaa valvontaansa velvoitteitaan laiminlyöviin asiakkaisiin. Selvitysyksikkö voi Traficomien tarpeita varten tutkia esim. taksiluvan haltijoita joukkona ja etsiä joukosta sellaiset, joilla on puutteita velvoitteiden

hoidossa. Samalla voidaan myös tutkia luvanhaltijoiden vastuuhenkilöt, omistajat ja näiden muut yritykset vastaavalla tavalla. Traficom saa menettelyn avulla selvitysyksiköltä kohdejoukon, johon se voi kohdentaa toimenpiteitä.

Selvitysyksikkö ehdottaakin, että liikenne- ja viestintäministeriö harkitsisi hallituksen esitystä laatiessaan vielä uudelleen liikennepalvelulain 6 § ja 35 a §:n 2 momentin 2-kohdan mukaisten vaatimusten laajentamista koskemaan myös lupaa tai hyväksyntää hakevien oikeudellisten henkilöiden vastuuhenkilöitä ja omistajia sekä näiden hallinnoimia tai omistamia muita yrityksiä.

Alla on tyypillinen lainsäädännöstä löytyvä luotettavuussäännös.

Hakijaa ei voida pitää luotettavana jos

1) hakijalla on tai on ollut kuluvana vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen laiminlyöntejä;

2) hakijalla on hänen maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin;

3) hakija on asetettu konkurssiin tai hakijan konkurssiin asettamista koskeva asia on vireillä tuomioistuimessa;

4) hakija on määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon;

5) hakija on toistuvasti laiminlyönyt toimialan lainsäädäntöä

Jos hakija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa. Vaatimus luotettavuudesta koskee myös henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 10 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö, vastaava omistus- tai määräämisvalta.

Hakijan luotettavuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon 1 momentissa tarkoitetut seikat sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät hakijaan tai 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Liikennepalvelulain tiedonsaantisäännös 197 § ja selvitysyksikköä koskevan lain 6 §

Liikennepalvelulain 197 §:n 3 momentissa säädetään Traficomien oikeudesta saada tietoja viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta. Pykälän mukaan Traficomilla on oikeus saada välttämättömiä tietoja toiminnanharjoittajaluvan hakijasta ja haltijasta, liikenteestä vastaavasta henkilöstä, yrityksen toimitusjohtajasta, vastuunalaisesta yhtiömiehestä, henkilöluvan hakijasta ja haltijasta ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta organisaatiohenkilöstä ja mainitun pykälän 1 kohdassa tarkoitetusta organisaatiosta, jossa hakijan organisaatiohenkilö on tai on ollut organisaatiohenkilöasemassa. Pykälän mukaan Traficomilla on edelleen oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta maksutta vastaavat tiedot 16 §:ssä tarkoitetusta rekisteröitymisvelvollisesta ammattimaista tavarankuljetusta harjoittavasta palveluntarjoajasta, 7 luvussa tarkoitetusta kaupunkiraideliikenteen harjoittajasta, 127 ja 135 §:ssä tarkoitetusta ilmoituksenvaraisen toiminnan harjoittajasta sekä 176 §:ssä tarkoitetusta ilmoitusvelvollisesta välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajasta.

Selvitysyksikkö toteaa, että säännös jättänee epäselväksi sen, koskeeko tiedonsaantioikeus myös 35 a §:ssä tarkoitettujen koulutusorganisaatioiden tietoja. Mikäli nykyinen tiedonsaantioikeuden sanamuoto ei kata koulutusorganisaatioita ja niiden organisaatiohenkilöitä sekä näiden muita yrityksiä, tulisi säännökseen nämä lisätä. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö edellyttää lain tasoista säätelyä tiedonsaantioikeuksista.

Selvitysyksikkö toteaa lisäksi, että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa edellyttää kyseistä käyttötarkoitusta koskevaa mainintaa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentissa. Momentin 14 kohdassa todetaan, että velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan liikenteen palveluista annetun lain mukaisen henkilöliikenneluvan, tavaraliikenneluvan ja taksiliikenneluvan myöntämistä ja peruuttamista. Kohdassa kuvattuun käyttötarkoitukseen tulisi lisätä myös koulutusorganisaation hyväksyntätehtävä.

Helsingissä 20.6.2024

Janne Marttinen
johtaja

Marko Niemelä
apulaisjohtaja