

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 23/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Johanna Lähde, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Leena Halila
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja muutettavaksi lakia sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Elinkeinoiminnassa myyjällä olisi eräin poikkeuksin velvollisuus tarjota ostajalle kuitti, jos maksu tapahtuisi käteisellä tai käteismaksuun rinnastettavalla tavalla. Verohallinto, poliisi ja aluehallintovirastot vastaisivat lain valvonnasta. Jos elinkeinonharjoittaja laiminlöisi kuitintarjoamisvelvollisuuden, valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamuksena laiminlyöntimaksun.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa laiminlyöntimaksua koskevaa sääntelyä on arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentin, 8 §:n ja 21 §:n kannalta. Viranomaisen valvontatoimivaltuuksia on puolestaan tarkasteltu perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta asian luisten perusoikeusliittymien johdosta hallitus pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuitintarjoamisvelvollisuus

Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvan elinkeinonharjoittajan on 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarjottava tavaran tai palvelun ostajalle maksusuorituksesta laadittu kuitti, jos maksu suoritetaan käteisellä rahalla tai siihen rinnastuvalla maksutavalla. Velvollisuus on perusteltu harmaan talouden torjuntaan liittyvän painavan yhteiskunnallisen intressin toteuttamiseksi, eikä se olennaisesti rajoita elinkeinonharjoittajan perustuslain 18 §:n 1 momenttiin perustuvaa elinkeinovapautta. Sääntely on pääosin myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tästä näkökulmasta kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen sanamuodosta käy vain välillisesti ilmi tavaran tai palvelun myyjän velvollisuus laatia maksusuorituksesta kuitti. Jos sääntelyn tarkoituksena on velvoittaa elinkeinonharjoittaja laatimaan kuitti myös esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa asiakas ei halua sitä vastaanottaa, tulisi tämän käydä selkeämmin ilmi säännöksen sanamuodosta.

Laiminlyöntimaksu

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 § sisältää säännökset elinkeinonharjoittajalle kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi määrättävästä laiminlyöntimaksusta ja 7 § laiminlyöntimaksua koskevasta muutoksenhausta sekä maksun täytäntöönpanosta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (ks. kokoaivasti PeVL 9/2012 vp, s. 2) tällainen maksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin

edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi valiokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Lakiehdotuksessa on pääosin riittävän täsmälliset säännökset maksuvelvollisuuden ja laiminlyöntimaksun suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta ja laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta. Tästäkin näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että lakiehdotuksen 4 §:ää täsmennetään siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, koskeeko velvollisuus yksinomaan velvollisuutta tarjota kuitti vai myös velvollisuutta laatia kuitti.

Perustuslakivaliokunta on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämään ns. *ne bis in idem* -sääntöön, jonka mukaan 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 (PeVL 9/2012 vp). Hallituksen esityksen puutteena voidaan pitää, että siinä ei ole lainkaan otettu kantaa siihen, liittyykö toimintaan myös rikosoikeudellisen seuraamuksen mahdollisuuksia tai muita kaksoisrangaistavuuskiellon kannalta merkityksellisiä tilanteita. Sama huomio koskee myös lakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän viranomaisen tiedonsaantioikeuden suhdetta ns. itsekriminointisuojaan (ks. PeVL 34/2012 vp, s. 3). Näiden seikkojen käsitteleminen on tämänkaltaisen lainsäät-

dännön yhteydessä tarpeen, vaikka sinänsä onkin selvää, että sekä *ne bis in idem* -sääntö että itsekriminointisuoja on otettava huomioon säännöksiä sovellettaessa.

Valvonta

Kotirauhan suoja

Arvioinnin lähtökohdat. Valvontaviranomaisella on 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin perusteella oikeus valvoa kuitintarjoamisvelvollisuutta lain soveltamisalaaan kuuluvan elinkeinonharjoittajan toimitiloissa. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Esityksen perusteluista (s. 22/II) on pääteltävissä, että viittauksella pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan tarkastusmahdollisuus on pyritty ulottamaan myös sellaisille toimialoille, joilla toimintaa yleisesti harjoitetaan myös yrittäjän kotona tai kodin välittömässä yhteydessä olevissa tiloissa (esimerkiksi parturikampaamot, kosmetologit, pienimuotoiset korjaus- ja huoltopalvelut).

Siltä osin kuin kysymys on tarkastuksista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa, on ehdotusta arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Sen 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys perusoikeuksien turvaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä. Tämän vuoksi tarkasteltavaksi tulee tässä tapauksessa se, täyttääkö sääntely ne edellytykset, jotka "rikosten selvittämiseksi" tehtäville tarkastuksille on asetettava. Perustuslakivaliokunta on tämän kaltaisen sääntelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota tarkastusten liittymiseen epäiltyyn lain rikkomiseen, tarkastusten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä perustuslain kotirauhan suojaa koskevan säännöksen alueelliseen ulottuvuuteen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpiteen olevan hyväksyttävä rikosten selvittämiseksi,

jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 69/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 18/2010 vp, s. 7). Lisäksi valiokunta on edellyttänyt tarkastuksen olevan välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 2/I, PeVL 44/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lähtökohtana on ollut se, että kotirauhaan puuttuminen moitittavuudeltaan hyvin vähäisten rikkomusten selvittämiseksi ei ole painavan tarpeen vaatimaa eikä siten täytä vaatimusta perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 2 ja PeVL 69/2002 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, että ainakin eräissä tapauksissa tarkastuksen toimittamista voidaan pitää hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus. Tarkastusoikeus on voitu kytkeä rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäksi myös rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 40/2010 vp, s. 3—4). Valiokunta on näissä tapauksissa oikeasuhtaisuusarvioinnissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa tarkastuksen julkisten varojen käytön valvontaan liittyvään tarkoitukseen (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3), tarkastuksen kohdistumiseen elinkeinonharjoittajan asunnossa sijaitseviin toimitiloihin (PeVL 69/2002 vp, s. 3/I) sekä rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun luonteeseen (PeVL 40/2010 vp, s. 4/I).

Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole edellyttänyt tällaisten tilojen sulkeamista viranomaisten tarkastustoimivaltuuksien ulkopuolelle esimerkiksi tilanteissa, joissa tarkastukset koskevat julkisista varoista myönnettujen tukien ja avustusten käytön valvontaa

(PeVL 69/2002 vp, s. 2—3) tai joissa kysymys on pienten lasten hyvinvoinnin turvaamiseksi tehtävistä tarkastuksista (PeVL 21/2010 vp, s. 4).

Ehdotuksen arviointi. Kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan elinkeinonharjoittajalle lakiehdotuksen 6 §:n perusteella määrätä laiminlyöntimaksu, jonka määrä on vähintään 300 ja enintään 1 000 euroa. Jos rikkomus arvioidaan vähäiseksi, laiminlyöntimaksu voidaan jättää kokonaan määräämättä tai se voidaan määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta jossain määrin ongelmallista on, että kysymys ei yksittäisen laiminlyönnin osalta ole erityisen moitittavasta teosta. Tämän vuoksi kotirauhan suojan kannalta myönteisin ratkaisu olisi sääntely, jossa tarkastustoimivaltuudet eivät lainkaan ulotu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin (vrt. PeVL 69/2002 vp, s. 3/II).

Tarkastusten tarkoituksena on toisaalta yleisemmin tehostaa harmaan talouden torjuntaa ja erityisesti vähentää työvoimavaltaisilla toimialoilla tavanomaista tulojen kirjaamatta jättämistä eli ohimyyntiä. Kysymys on elinkeinotoiminnasta, jota tyypillisesti voidaan harjoittaa myös elinkeinonharjoittajan kotona tai sen yhteydessä. Tarkastusmahdollisuutta voidaan pitää siinä mielessä välttämättömänä, että kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyöntejä on muutoin vaikea selvittää. Tarkastusmahdollisuuden ulottamista kaikkiin laissa tarkoitettuihin elinkeinonharjoittajiin voidaan pitää myös yhdenvertaisuuden kannalta perusteltuna. Tällaisessa tapauksessa tarkastusten toimittaminen toimitaloissa, jotka sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain 10 §:n vastaiseksi. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on tämänkaltaisessa yhteydessä kuitenkin tärkeää, että tarkastustoimivaltuudet rajataan säännöksessä koskemaan ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa elinkeinotoimintaa tosiasiallisesti harjoitetaan

pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Tarkastustoimivalta on säännöksessä kiinnitetty asianmukaisesti yksittäistapauksellisesti noudatettavaan vaatimukseen siitä, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Sen sijaan perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltaa ei ole säännöksessä sidottu siihen valiokunnan käytännössä vaadittuun edellytykseen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikkotun tai rikottavan. Tämän lisääminen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momenttiin on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Koeosto

Valvontaviranomaisella on 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan oikeus valvontaa varten tehdä koeostoja, jos valvonnan tarkoitusta ei voi pelkällä myynnin tarkkailulla vaikeuksitta saavuttaa. Esityksen perustelujen mukaan (s. 22/I) valvontaviranomainen voisi ostaa elinkeinonharjoittajalta tavaran tai palvelun valvoakseen sitä, tarjotaanko ostoksesta kuittia ja merkittääkö maksusuoritus kirjanpitoa varten. Koeosto olisi perustelujen mukaan tarkoituksenmukainen valvontakeino erityisesti tilanteissa, joissa vähäisen asiakasvirran, myynnin luonteen tai muun vastaavan syyn vuoksi valvontaa ei voisi toteuttaa pelkällä myynnin havainnoinnilla.

Kysymyksessä on viranomaistoiminnan kannalta uudentyyppinen ja erikoislaatuinen toimivaltuus. Sen vuoksi esityksessä olisi valiokunnan mielestä tullut selkeämmin selostaa ja havainnollistaa, mitä koeostolla tarkoitetaan ja miten sitä voidaan käyttää. Valiokunta pitää joka tapauksessa selvänä, että viranomainen ei voi koeostoja tehdessään millään lailla esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekkoon.

Yrityksiin kohdistuvat tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyypisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (PeVL 11/2013 vp, s. 2/II, PeVL 5/2013 vp, s. 3/II, PeVL 32/2010 vp, s. 10—11, PeVL 5/2010 vp, s. 3). Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (ks. kaivoslain 153 §:n 1 momentti ja valmistusverotuslain 96 §:n 1 momentti). Jos esimerkiksi tarkastusten luonteesta johtuu tarve toimia joltakin osin hallintolain säännöksistä poikkeavasti, on tästä säädettyvä perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla (ks. erit. PeVL 5/2010 vp) erikseen.

Muutoksenhaku

Valvontaviranomaisen laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen saa 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perusteella vaatia oikaisua valvontaviranomaiselta ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa puolestaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää vali-

tusluvan. Muutoksenhakusääntely vastaa hyvin niitä lähtökohtia, joita perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään esittänyt (ks. PeVL 32/2012 vp).

Muita seikkoja

Esityksen perusteluissa (s. 20/I) on sinänsä asianmukaisesti katsottu, että lainsäädäntövalta lakiehdotuksen kattamissa asioissa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnalle. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin epäonnistuneena perustelujen muotoilua, jonka mukaan "[n]äin ollen ehdotettu laki tulisi lähtökohteisesti sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa". Valiokunnan mielestä lähtökohteisesti-sana aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntö-oikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.