

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2013 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter**

*Till ekonomiutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 2 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 23/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Johanna Lähde, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Leena Halila
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— juris doktor Mikael Koillinen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning och att lagen om verkställighet av böter ändras. Försäljare inom näringsverksamhet ska med vissa undantag vara skyldiga att erbjuda kunden kvitto om betalningen sker kontant eller på ett sätt som kan jämföras med kontant betalning. Det föreslås att Skatteförvaltningen, polisen och regionförvaltningsverken ska svara för tillsynen över efterlevnaden av lagen. Om näringsidkaren försummar sin skyldighet att erbjuda kvitto ska tillsynsmyndigheten kunna påföra en försummelseavgift som påföljd.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014. I motiven till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna om försummelseavgift mot 2 § 3 mom., 8 § och 21 § mom. i grundlagen. Myndighetens tillsynsbefogenheter granskas för sin del med avseende på hemfridskyddet i 10 § i grundlagen. Regeringen anser att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet eftersom ärendet på många punkter har anknytningar till de grundläggande fri- och rättigheterna.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Skyldigheten att erbjuda kvitto**

De näringsidkare som den föreslagna lagen ska tillämpas på ska enligt 4 § 1 mom. i lagförslag 1 erbjuda den som köper en vara eller en tjänst ett kvitto på betalningen, om inköpet betalas med kontanter eller om ett betalningsätt som är jämförbart med kontant betalning används. Skyldigheten motiveras med ett vägande samhällligt intresse med anknytning till bekämpningen av svart ekonomi och begränsar inte i väsentlig grad näringsidkarens näringsfrihet enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Till största delen är bestämmelserna också tillräckligt exakta och noga avgränsade. Här påpekar grundlagsutskottet ändå att bestämmelsen bara indirekt anger att den som säljer en vara eller tjänst ska skriva kvitto på betalningen. Om avsikten är att näringsidkaren ska vara skyldig att skriva ett kvitto även om kunden inte vill ha kvittot, bör det framgå tydligare av ordalydelsen.

#### **Försummelseavgift**

I 6 § i lagförslag 1 finns bestämmelser om en försummelseavgift som kan påföras näringsidkaren om han eller hon försummat sin skyldighet att erbjuda kvitto. I 7 § föreskrivs det om hur man söker ändring i avgiften och om hur denna ska verkställas. Grundlagsutskottets vedertagna tolkning (se sammanställning i GrUU 9/2012 rd, s. 2) är att en sådan avgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Det är fråga om betydande utövning av offentlig makt, menar utskottet. Lagen

måste exakt och tydligt föreskriva om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, rättsskyddet för den betalningsskyldige och grunderna för verkställigheten av lagen. Utskottet har också ansett att även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang.

Till största delen har lagförslaget tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för betalningsskyldigheten och försummelseavgiftens storlek, den betalningsskyldiges rättsskydd och verkställigheten av försummelseavgiften. Men också ur den här synvinkeln är det viktigt att 4 § preciseras så att där entydigt anges om skyldigheten uteslutande gäller att erbjuda kvitto eller också att skriva kvitto.

När utskottet behandlat administrativa påföljder av straffkaraktär har det pekats på att artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen innehåller den så kallade *ne bis in idem*-regeln, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat (GrUU 9/2012 rd). Det kan ses som en brist i propositionen att regeringen inte alls tar ställning till om verksamheten också innefattar möjligheter till straffrättsliga påföljder eller andra situationer som har betydelse i fråga om förbudet mot dubbel straffbarhet. Detsamma gäller hur myndighetens rätt att få information enligt 6 § 1 mom. i lagförslaget förhåller sig till skyddet mot självinkriminering (se GrUU 34/2012 rd, s. 3). De här frågorna behöver tas upp i anknytning till lagstiftning av den här typen, även om det står klart att både *ne bis in idem*-regeln och skyddet mot självinkriminering måste beaktas när bestämmelserna tillämpas.

## Tillsyn

### *Skydd för hemfriden*

*Utgångspunkter.* Enligt 5 § 3 mom. i lagförslag 1 har tillsynsmyndigheten rätt att övervaka att skyldigheten att erbjuda kvitto fullgörs i lokaler där näringsidkare som hör till lagens tillämpningsområde bedriver verksamhet. I utrymmen som används för permanent boende får inspektion företas endast om detta är nödvändigt för att reda ut huruvida skyldigheten att erbjuda kvitto har fullgjorts. Av propositionsmotiven (s. 23) kan man sluta sig till att hänvisningen till lokaler som används för permanent boende är avsedd att möjliggöra inspektioner också i branscher där företagaren bedriver verksamhet i sitt hem eller i lokaler i direkt anknytning till hemmet (t.ex. frisersalonger, kosmetologer, reparations- och underhållstjänster i liten skala).

I fråga om inspektioner i lokaler som används för permanent boende måste förslaget granskas med tanke på hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Med stöd av 3 mom. i paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Den föreslagna lagstiftningen handlar inte om åtgärder som vidtas för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför bör det i det här fallet undersökas om bestämmelserna uppfyller de villkor som ska ställas på inspektioner som görs för att utreda brott. När det rör sig om lagstiftning av den här typen har grundlagsutskottet varit noga med om inspektionerna gäller misstänkta brott mot lagen, om de är nödvändiga och proportionella och hur långt grundlagens bestämelse om skydd för hemfriden sträcker sig rent fysiskt.

Grundlagsutskottet har brukat anse att en åtgärd som sträcker sig till hemfriden är godtagbar för att brott ska kunna utredas, om åtgärden kopplas till att det finns ett konkret och specificerat skäl att misstänka att det har eller kommer att ske ett brott mot lagen (se t.ex. GrUU 69/2002 rd, s. 2 och GrUU 18/2010 rd, s. 7). Dessutom har utskottet krävt att inspektionen

ska vara nödvändig för att utreda de omständigheter som den gäller (se t.ex. GrUU 40/2002 rd, s. 2 och GrUU 44/2002 rd, s. 3).

Utskottet har haft som princip att ingrepp i hemfriden för utredning av föga klandervärda förseelser inte är motiverade av ett tungt vägande behov och därför inte uppfyller proportionalitetskravet beträffande en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 40/2002 rd, s. 2 och GrUU 69/2002 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet senare ansett att det åtminstone i vissa fall är acceptabelt med inspektioner utifrån grundade misstankar också om sådana straffbara förseelser som i bästa fall ger bötesstraff. Inspektionsrätten har också kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se t.ex. GrUU 7/2004 rd, s. 2 och GrUU 40/2010 rd, s. 3—4). I sådana fall har utskottet i sin bedömning av proportionaliteten fäst uppmärksamhet vid om syftet med inspektionen är att övervaka användningen av offentliga medel (GrUU 69/2002 rd, s. 2—3), om inspektionen görs i lokaler som finns i näringsidkarens bostad (GrUU 69/2002 rd, s. 3) och om det är fråga om administrativa påföljder av straffkaraktär (GrUU 40/2010 rd, s. 4).

Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4 och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också t.ex. lokaler som finns i näringsidkarens bostad. Visserligen har utskottet inte krävt att lokaler av den typen undantas från myndigheternas inspektionsbefogenheter t.ex. om inspektionerna gäller att övervaka användningen av stöd och bidrag av offentliga medel (GrUU 69/2002 rd, s. 2—3) eller att kontrollera att små barn mår bra (GrUU 21/2010 rd, s. 4).

*Bedömning av förslaget.* Näringsidkare som försummat sin skyldighet att erbjuda kvitto kan enligt 6 § i lagförslaget påföras en försummelseavgift på minst 300 och högst 1 000 euro. Om förseelsen bedöms vara ringa behöver avgiften inte påföras, alternativt kan den vara mindre än minimibeloppet. Med tanke på proportionalitetskravet är det i viss mån problematiskt att gär-

ningen inte är särskilt klandervärd om det är en enstaka försummelse. Därför vore den bästa lösningen med avseende på skyddet för hemfriden att inspektionsbefogenheterna inte alls gäller lokaler som används för permanent boende (jfr GrUU 69/2002 rd, s. 3).

Syftet med inspektionerna är å andra sidan att effektivisera bekämpningen av svart ekonomi över lag och framför allt att minska den svarta försäljningen, alltså det att alla inkomster inte bokförs, i arbetskraftsintensiva branscher. Det är fråga om näringsverksamhet som i typfallet också kan bedrivas i eller i anknytning till näringsidkarens hem. Möjligheten att göra inspektioner kan i det avseendet anses vara nödvändig att det annars blir svårt att utreda försummelser att erbjuda kvitto. Att inspektionsmöjligheten ska beröra alla näringsidkare som avses i lagen kan också i jämlikhetsperspektiv ses som motiverat. Enligt utskottet strider det inte mot 10 § i grundlagen att inspektioner i sådana fall får göras i verksamhetslokaler som finns i lokaler som används för permanent boende. Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning i fråga om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är det ändå i det här sammanhanget viktigt att inspektionsbefogenheterna enligt bestämmelsen uteslutande gäller situationer där näringsverksamheten faktiskt bedrivs i lokaler som används för permanent boende.

Befogenheten att utföra inspektioner är i bestämmelsen på behörigt sätt knuten till ett kriterium som ska tillämpas i varje enskilt fall, alltså att inspektionen får göras bara om det är nödvändigt för att reda ut om skyldigheten att erbjuda kvitto har fullgjorts. Däremot påpekar utskottet att befogenheten att göra inspektioner på hemfridsskyddade områden inte är kopplad till det krav som utskottet i sin praxis brukat ställa, det vill säga att det finns en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Detta måste läggas till i 5 § 3 mom. i lagförslag 1 för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Testköp*

Tillsynsmyndigheten har enligt 5 § 3 mom. i lagförslag 1 rätt att göra testköp i tillsynssyfte, om syftet med tillsynen inte utan svårighet kan förverkligas enbart genom observation av försäljningen. Tillsynsmyndigheten ska enligt motiveeringen (s. 23) kunna köpa en vara eller tjänst av en näringsidkare i syfte att kontrollera om ett kvitto erbjuds på inköpet och om betalningen registreras för bokföring. Testköp är enligt motiveeringen en ändamålsenlig tillsynsmetod särskilt i situationer där tillsynen på grund av få kunder, försäljningens art eller annan motsvarande orsak inte skulle kunna genomföras endast genom observation.

Det rör sig om en ny, speciell typ av befogenhet för myndigheterna. Därför anser utskottet att det i propositionen hade behövts en tydligare beskrivning av vad som avses med testköp och hur testköp får användas. Det står i varje fall klart att myndigheten inte på något sätt t.ex. får uppvisa näringsidkaren till en lagstridig gärning.

### *Inspektioner i företag*

I sin praxis på senare tid har utskottet uppmärksammat att det i lagstiftningen om inspektioner med karaktär av tillsyn för tydlighetens skull bör hänvisas till de generella bestämmelserna om inspektioner i 39 § i förvaltningslagen (GrUU 11/2013 rd, GrUU 5/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 5/2010 rd). Därför bör lagförslaget också i det här fallet kompletteras med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen (se 153 § 1 mom. i gruvlagen och 96 § 1 mom. i punktskattelagen). Om det t.ex. på grund av typen av inspektion finns ett behov att till någon del avvika från förvaltningslagens bestämmelser måste det lagstiftas om detta i enlighet med kraven i grundlagen (se särskilt GrUU 5/2010 rd).

### **Sökande av ändring**

Omprövning av beslut som tillsynsmyndigheten fattat om försummelseavgiften får enligt 7 § 1 mom. i lagförslag 1 begäras hos tillsynsmyndigheten. Beslut om begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdoms-

tolen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelserna är förenliga med de principer som grundlagsutskottet följt i sin praxis den senaste tiden (GrUU 32/2012 rd).

### Övrigt

I propositionsmotiveringen uppger regeringen mycket riktigt att lagstiftningsbehörigheten i de frågor som lagförslaget omfattar hör till riket enligt självstyrelselagen för Åland. Men utskottet

anser att formuleringen "Den föreslagna lagen ska således i princip tillämpas också i landskapet Åland" är misslyckad. Uttrycket "i princip" leder till onödig oklarhet här.

### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 5 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 26 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent  
Elisabeth Nauclér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent  
Anu Urpalainen /saml  
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.