

HE 23/2013 vp

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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa.

Elinkeinotoiminnassa myyjällä olisi eräin poikkeuksin velvollisuus tarjota ostajalle kuitti, jos maksu tapahtuisi käteisellä tai käteismaksuun rinnastettavalla tavalla. Kuitti olisi mahdollista tarjota myös sähköisesti. Laissa säädettäisiin lisäksi kuitin tietosisälöstä.

Verohallinto, poliisi ja aluehallintovirastot vastaisivat lain valvonnasta. Jos elinkeinonharjoittaja laiminlöisi kuitintarjoamisvelvollisuuden, valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamuksena laiminlyöntimaksun. Oikeusrekisterikeskus vastaisi laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta, mistä lisättäisiin säännös sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

## SISÄLLYS

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....                                   | 1  |
| SISÄLLYS .....                                                         | 2  |
| PERUSTELUT .....                                                       | 4  |
| 1 JOHDANTO .....                                                       | 4  |
| 2 NYKYTILA .....                                                       | 5  |
| 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....                                     | 5  |
| 2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö .....                                      | 6  |
| 2.3 Nykytilan arviointi .....                                          | 8  |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....                   | 11 |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....                                          | 14 |
| 4.1 Taloudelliset vaikutukset .....                                    | 14 |
| 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....                          | 15 |
| 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....                                 | 16 |
| 5 ASIAN VALMISTELU .....                                               | 16 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....                                     | 19 |
| 1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT .....                                      | 19 |
| 1.1 Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa.....           | 19 |
| 1.2 Laki sakon täytäntöönpanosta .....                                 | 23 |
| 2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....                              | 23 |
| 3 VOIMAANTULO .....                                                    | 23 |
| 4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....                      | 23 |
| LAKIEHDOTUKSET .....                                                   | 26 |
| 1. Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa .....           | 26 |
| 2. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ..... | 28 |
| LIITE .....                                                            | 29 |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 29 |
|-----------------------|----|

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 2. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta..... | 29 |
|-----------------------------------------------------------------------|----|

## PERUSTELUT

## 1 Johdanto

Harmaa talous on tutkimusten mukaan viime vuosina lisääntynyt. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan vuonna 2010 teettämän tutkimuksen mukaan verotarkastuksiin perustuvalla laskentamenetelmällä Suomen harmaan talouden laajuus olisi vuonna 2008 ollut 10—14 miljardia euroa eli noin 5,5—7,5 prosenttia bruttokansantuotteen määrästä (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010). Harmaata taloutta on todettu erityisesti työvoimavaltaisilla toimialoilla, joita ovat esimerkiksi rakennusala, majoitus- ja ravitsemisala, kuljetusala, siivous- ja kunnossapitoalat, kauneushoitopalvelut ja yksityinen sosiaali- ja terveysala.

Työvoimavaltaisilla toimialoilla tavanomainen harmaan talouden muoto on tulojen kirjaamatta jättäminen eli ohimyynti. Ohimyyntillä tarkoitetaan tällöin pääosin yksityishenkilöiden ostamien tavaroiden tai palveluiden käteismaksuja, joita ei asianmukaisesti viedä yrityksen kirjanpitoon. Kirjaamattomasta mynnistä saatuja tuloja voidaan käyttää esimerkiksi pimeiden palkkojen maksuun tai yrityksen tarjoamien tuotteiden raaka-ainehankintoihin. Ohimyynti vääristää yritysten keskinäistä kilpailutilannetta. Tavaroita ja palveluita voidaan tarjota asiakkaille halvemmalla, jos tuloja salataan ja lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään.

Harmaan talouden tehostettu torjunta on Jyrki Kataisen hallituksen kärkihankkeita. Hallitus antoi 19 päivänä tammikuuta 2012 periaatepäätöksen toimintaohjelmasta tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi vuosille 2012—2015. Toimintaohjelman tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Toimintaohjelmassa korostetaan yritysten vastuun lisäksi kansalaisten omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa.

Toimintaohjelma sisältää yhteensä 22 hanketta, jotka eri ministeriöiden ja viranomais-

ten on toteutettava vuoteen 2015 mennessä. Toimintaohjelman yhtenä hankkeena on selvittää kassakoneiden manipuloinnin yleisyyttä majoitus- ja ravitsemisalalla sekä mahdollisuuksia torjua ohimyyntiä. Selvityksen pohjalta tulee valmistella tarpeelliset säännökset velvollisuudesta käyttää tyyppihyväksytyjä kassakoneita sekä velvollisuudesta tarjota kuitti. Toimintaohjelman mukaan vastaavanlaisen sääntelyn tarve tulee selvittää myös muilla käteistoimialoilla.

Keinoja puuttua ohimyyntiin on selvitetty myös työvoimavaltaisia toimialoja koskevissa työryhmissä. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumista rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla käsitellyt työryhmä ehdotti, että ohimyyntiin estämiseksi selvitetään mahdollisuudet ottaa käyttöön majoitus- ja ravitsemisalalla tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon kuitinantopakko asiakkaille (TEM:n julkaisuja 17/2011).

Harmaata taloutta ja yritysten hallinnollista taakkaa majoitus- ja ravitsemisalalla käsitellyt työryhmä (TEM raportteja 3/2012) puolestaan esitti asian jatkovalmistelussa, että pikaisesti selvitetään kuitintarjoamisvelvollisuutta ja valmistellaan säännökset, joissa kuitintarjoamisvelvollisuuden tehostamiseksi määritellään seuraamukset velvollisuuden laiminlyönnistä. Viranomaiset tulisi oikeuttaa tekemään koeostoja. Valmistelussa tulisi selvittää säännösten soveltuminen myös muille käteistoimialoille kuin majoitus- ja ravitsemisalalle.

Harmaata taloutta parturi- ja kampaamotalalla sekä kosmetologipalveluissa käsitellyt työryhmä kannatti ehdotusta siitä, että laissa asetettaisiin käteiskaupassa elinkeinonharjoittajalle kuitinantovelvollisuus. Kuitinantovelvollisuudella voidaan torjua myyntiä ohi kassan ja kirjanpidon. Sääntelyssä tulisi myös tarkoituksenmukaisella tavalla määritellä kuitin tietosisältö (TEM raportteja 21/2012).

Ehdotetulla lailla säädettäisiin elinkeinonharjoittajalle velvollisuus tarjota käteiskau-

passa asiakkaalle kuitti. Lain tavoitteena olisi torjua erityisesti työvoimavaltaisten toimialojen tavanomaista harmaan talouden muotoa ohimyyntiä. Kuitintarjoamisvelvollisuudella parannettaisiin myös asiakkaan mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomessa ei ole säädetty yleistä velvollisuutta tarjota asiakkaalle käteiskaupasta kuitti, mutta myyjän ja ostajan välisessä suhteessa velvollisuus kuitin antamiseen voi seurata yleisistä velvoiteoikeudellisista säännöistä. Kuitin antaminen ostoksesta asiakkaalle on joka tapauksessa tavanomaista ja hyvän kauppataivan mukaista. Kuitti tulostetaan kassakoneesta tai -järjestelmästä tai jos sellaista ei ole, kuitti kirjoitetaan asiakkaalle käsin käyttäen esimerkiksi itsejäljentävää kuittilomaketta (Paragon).

Kuluttajansuojan näkökulmasta kuitin ensisijainen tarkoitus on osoittaa, että maksu on suoritettu. Kuitista voidaan todeta, mistä kaupasta mitään on ostettu ja mihin hintaan. Kuitti helpottaa esimerkiksi virheestä valittamista ja tuotteen vaihtoa tai palautusta silloinkin, kun se perustuu kauppiaan antamaan vaihto- tai palautusoikeuteen. Kuitin antamista voidaankin pitää yleisenä pääsääntönä hyvän tavan mukaisessa kuluttajankaupassa.

Elinkeinonharjoittajalla tarve liiketapahtumien todentamiseen perustuu kirjanpitolakiin (1336/1997). Kirjanpitolain mukaan jokainen, joka harjoittaa liike- ja ammattitoimintaa, on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Kirjanpitovelvollisen on merkittävä kirjanpitoonsa liiketapahtumina menot, tulot, rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. Liiketapahtumat on kirjattava aikajärjestyksessä ja asajärjestyksessä. Käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti.

Kirjanpitolain 2 luvun 5 §:n mukaan kirjausten on perustuttava päivättyyn ja numeroituun tositteeseen, joka todentaa liiketapahtuman. Tulotositteesta on käytävä ilmi luovutettu suorite. Tositteen tietosisältöä ei ole tar-

kemmin laissa määritelty, mutta kirjanpitolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 173/1997 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tositteesta tulee käydä selville ainakin tosittien antajan nimi, liiketapahtuman sisältö ja rahamäärä. Myös kirjanpitolautakunta on antamissaan lausunnoissa tarkemmin ohjeistanut käteistulojen tosittamista. Se on esimerkiksi lausunnossaan 1777/2006 todennut, että käteissuoritusten kirjaamisessa edellytetty viivytyksettömyys toteutuu vähintään viikoittaisella kirjanpitoventien kirjaamisella. Kirjanpitolaki ei välttämättä edellytä päivittäistä kirjaamista.

Verolainsäädännössä on myös vaatimuksia tosittien tietosisällölle. Arvonlisäverolaissa (1501/1993) tosittelle asetetaan kirjanpitosäätelyä tiukemmat vaatimukset. Vaatimusten on täytyttävä, jotta verovelvollisella olisi oikeus vähentää verosta toiselta verovelvolliselta ostamastaan tavarasta tai palvelusta suoritettavan arvonlisäveron määrä. Vähennysoikeuden edellytyksenä on muun muassa, että verovelvollisella on ostamastaan tavarasta tai palvelusta myyjän antama lasku tai muu laskuna toimiva tosite. Myös ennakoperintälaissa (1118/1996), ennakoperintäasetuksessa (1124/1996) ja valmisteverotuslaissa (182/2010) on säännöksiä tositteista ja kirjanpidosta. Kokoavasti verolainsäädännöstä voi todeta, että tositemerkintöjä koskevat vaatimukset eivät tavanomaisesti tule sovellettaviksi yksityishenkilöiden käteismak-  
suissa.

Nimenomainen kuitinantovelvoite on nykyisin erityislainsäädännön nojalla alkoholin anniskelussa. Alkoholiuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen (1344/1994) 25 §:n 3 momentin mukaan anniskellusta alkoholiuomasta on asiakkaalle pyytämättä annettava lasku tai muu tosite, jollei anniskeluluvan myöntävä viranomainen erityisestä syystä ole myöntänyt tästä vapautusta. Anniskeluluvan myöntämisestä vastaavat aluehallintoviranomaiset. Vapautuksia tosittien annosta on myönnetty harvoin. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran tilastojen mukaan vuosina 2008–2012 päätöksiä on annettu yhteensä 18. Vapautukset ovat koskeneet pääosin väliaika-anniskelua kesäteattereissa ja teattereissa.

## 2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

### *Euroopan unioni*

Euroopan unionissa ei ole käteiskaupan kuitinantovelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Euroopan unionissa yhtiöiden tilinpäätössääntöjä koskevat säännökset on annettu tilinpäätösdirektiivissä 78/660/ETY. Nimensä mukaisesti direktiivi koskee ainoastaan tilinpäätösten sääntelyä. Kuitinantoa koskeva sääntely on jäsenvaltioiden kansallisessa harjoituksessa.

### *Ruotsi*

Ruotsissa on 1 päivänä tammikuuta 2010 alkaen ollut elinkeinotoiminnassa velvollisuus käyttää tyyppihyväksyttyä kassakonetta, jos tavaroita tai palveluita maksetaan käteisellä tai luottokortilla. Velvollisuudesta säädetään verotusmenettelylaissa ja -asetuksessa (*skatteförfarandelagen*, 2011:1244 ja *skatteförfarandeförordningen*, 2011:1261). Asiakkaalle on ostoksesta tarjottava kuitti, joka on tulostettava tyyppihyväksytystä kassakoneesta.

Velvollisuutta käyttää kassakonetta ei ole, jos myynti on laissa tarkoitettulla tavalla vähäistä. Verohallinnon (*Skatteverket*) tarkemman ohjeistuksen perusteella määriteltävä vähäisen myynnin arvo vuonna 2012 oli 176 000 kruunua eli noin 20 500 euroa. Säännöksiä ei myöskään sovelleta tori- ja markkinamyyntiin, taksitoimintaan, etä- ja kotimyyntiin, myyntiautomaatteihin, Ruotsin arpajaislainsäädännön mukaiseen pelitoimintaan ja automaattipeleihin ja myyntiin, joka tuloverolaissa (*inkomstskattelagen*, 1999:1299) on vapautettu verosta.

Tyyppihyväksyttyä kassakonetta, sen ohjausyksikköä ja niiden käyttöä koskevat yksityiskohtaiset määräykset on Ruotsissa annettu verohallinnon määräyksillä. Kassakoneet hyväksyy käyttöön sitä varten nimetty organisaatio (*Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Swedac*).

Elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava tyyppihyväksytyn kassakoneen hankkimisesta verohallinnolle viikon kuluessa. Verohallinto valmista kassakoneelle ja sen ohjaus-

yksikölle rekisterilaatat, jotka kiinnitetään laitteisiin.

Kassakoneen ohjausyksikkö lukee rekisteröinnit, jotka suoritetaan kassaan. Ohjausyksikkö luo kuittiin ja ohjausyksikköön myynnistä ainutlaatuisen numeron, jota ei voi jälkikäteen muuttaa. Tietoja on säilytettävä viisi vuotta.

Lainsäädäntöä valvoo verohallinto, joka voi tehdä ilman ennakkoilmoitusta valvontakäyntejä. Valvontakäyntejä tehtiin lain voimaantulovuonna 2010 noin 55 000, jonka jälkeen valvontakäyntien määrä on vuosittain ollut noin 20 000. Valvontakeinoina käytetään muun muassa asiakkaiden laskemista, kuittitarkastuksia ja koeostoja. Koeostoja käytetään valvontakeinoina pääosin pienissä liikkeissä, ravintoloissa ja kampaamoissa. Säännösten laiminlyönnistä voidaan määrätä 10 000 kruunun (noin 1 150 euron) tarkastusmaksu. Seuraavasta rikkomuksesta vuoden sisällä tarkastusmaksun suuruus on 20 000 kruunua (noin 2 300 euroa).

Verohallinto on jättänyt maaliskuussa 2012 esityksen Ruotsin valtiovarainministeriölle (*Finansdepartementet*) siitä, että tori- ja markkinamyynissä olisi myös velvollisuus käyttää tyyppihyväksyttyä kassakonetta (*Skatteverket*, 1.3.2012, *Promemoria Dnr 131 418217-11/111*). Esityksen mukaan tori- ja markkinamyyntiä koskeva poikkeus aiheuttaa kilpailun vääristymistä. Samalla ehdotetaan, että vähäisen myynnin rajaa alennettaisiin 176 000 kruunusta 88 000 kruunuun vuodessa.

### *Norja*

Norjassa elinkeinonharjoittajalla on kirjanpitolainsäädännön mukaan velvollisuus käyttää käteiskaupassa kassakonetta ja antaa asiakkaalle ostoksesta kuitti. Kassakoneen käyttövelvollisuutta ei ole, jos elinkeinotoiminnan vuotuinen liikevaihto jää alle 241 459 NOK (noin 32 500 euroa), mutta tällöinkin asiakkaalle on annettava ostoksesta kuitti. Kuitinantovelvollisuudesta on säädetty poikkeuksia urheilutapahtumien, konserttien ja vastaavien tilaisuuksien osalta.

Lainsäädännössä ei nykyisin aseteta kassakoneille erityisiä vaatimuksia. Verohallinto

on keväällä 2012 tehnyt ehdotuksen siitä, että kassajärjestelmille asetettaisiin teknisiä minimivaatimuksia (Skatteverket, Nytt regelverk for kassasystemer, 15.2.2012). Sääntelyn tarvetta arvioidaan parhaillaan.

#### *Tanska*

Tanskassa ei ole säädetty elinkeinonharjoittajalle nimenomaista kuitinantovelvollisuutta. Kirjanpitoaissa säädetään siitä, miten liiketapahtumat on merkittävä kirjanpitoon, mutta laissa ei ole säännöksiä siitä, minkälainen tosite asiakkaalle on maksusta annettava tai että käteiskaupassa elinkeinonharjoittajalla olisi velvollisuus antaa asiakkaalle kuitti.

Tanskan kuluttaja-asiamies on kuitenkin kannanotoissaan lausunut, että asiakkaan on yleensä saatava ostoksesta kuitti. Kuititonta kauppaa voidaan pitää hyvän tavan mukaisen kuluttajankaupan vastaisena. Kuluttaja-asiamies on myös ottanut kantaa muun muassa kuitin riittävään tietosisältöön ja siihen, kuinka kauan kuitin on säilyttävä lukukelpoisena.

#### *Viro*

Viron kuluttajansuojalain (*Tarbijakaitseadus*, 11.02.2004, RT I 2004, 13, 86) mukaan kauppialla on velvollisuus antaa tavarain tai palvelun maksusta asiakkaalle tosite, jos ostoksen arvo on vähintään 20 euroa. Velvoite koskee kaikkea kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluvaa myyntiä. Jos ostoksen arvo jää alle 20 euron, tosite on annettava pyydettyä. Tositteesta on käytävä ilmi myyjän yhteystiedot, myyntipäivä, tavaroiden tai palveluiden hinta ja niistä maksettu kokonaissumma.

Virossa ei ole velvollisuutta käyttää kassakonetta ja kuitti myynnistä voidaan kirjoittaa myös käsin. Velvollisuutta valvoo kuluttajansuojaviranomainen (*Tarbijakaitseamet*).

#### *Saksa*

Saksassa elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan käteiskaupasta kuitin asiakkaan vaatimuksesta (*Bürgerliches Gesetz-*

*buch*, § 368 BGB). Kuitista on käytävä ilmi vähintään tieto tavarain tai palvelun vastaanottamisesta ja päivämäärästä ja se on allekirjoitettava. Vuodesta 2002 alkaen on verolainsäädännössä (*Abgabenordnung*, § 147 AO) ohimyyntin vähentämiseksi edellytetty, että käteiskauppaa harjoittavat elinkeinonharjoittajat tallentavat kassakoneiden myyntitiedot sähköisesti niin sanottuun kassakirjaan. Kassakirjaan on tallennettava laissa säädetty tiedot myynnistä kuten tieto tuotteen tai palvelun vastaanottamisesta ja päivämäärästä, kuitin numerosta, maksetusta summasta ja tieto arvonnäveroprosentista. Tietoja on säilytettävä 10 vuotta.

Elinkeinonharjoittajilla, joiden nykyiset kassajärjestelmät eivät mahdollista kassatapahtumien sähköistä taltiointia, on vuoden 2016 loppuun saakka aikaa uudistaa kassajärjestelmänsä. Siirtymäaikana näillä elinkeinonharjoittajilla hyväksytään paperiset kuitit osoituksiksi yksittäisistä myyntitapahtumista. Lisäksi pienyrityksille, joiden myynti koostuu pääosin pienistä käteissummista, voidaan myöntää vapautus sähköisen kassakirjan pitämisestä.

Veroviranomainen (*Finanzamt*) valvoo kassakirjan ylläpitoa. Ylläpitovelvollisuuden laiminlyönnistä veroviranomainen voi määrätä enimmillään 5 000 euron suuruisen seuraamuksen. Myös rikosoikeudelliset seuraamukset ovat mahdollisia, jos teko on tahallinen.

#### *Italia*

Italiassa elinkeinonharjoittajilla on käteiskaupassa kuitinantovelvollisuus. Kuitti on annettava oma-aloitteisesti, mutta asiakkaalla ei ole velvollisuutta ottaa sitä vastaan.

Kuitinantovelvollisuus ei koske savukkeiden, bensiinin tai sanomalehtien myyntiä, eikä tuotteiden myyntiä automaateista. Joitakin pieniä toimialoja kuten suutarit, veitsenteroittajat ja sateenvarjonkorjaajat on rajattu kuitinantovelvollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi supermarketit ja tavaratalot voivat kuitinantovelvollisuuden vaihtoehtona toimittaa päivittäin sähköisesti suoraan veroviranomaiselle tiedot kunkin päivän myyntitapahtumista.

Ostotositteita on kahta eri pääluokkaa: lasku (*fattura*) ja virallinen kuitti, joita on kahta tyyppiä (*scontrino fiscale* ja *ricevuta fiscale*). Kuitti on tulostettava kassakoneesta. Kuitinannon yhteydessä myyntitapahtuma rekisteröidään siten, että sitä ei voi enää poistaa. Kiertävässä kaupankäynnissä ja tietyissä muissa erityistilanteissa kuitti voidaan kirjoittaa myös käsin.

Kuittien tietosisältö on säännelty. *Scontrino fiscale* -kuittiin on merkittävä muun muassa elinkeinonharjoittajan yhteystiedot, arvonlisäverotunnus, maksettu summa ja päivämäärä. *Ricevuta fiscale* -kuittiin on merkittävä elinkeinonharjoittajan nimi, tuotteen tai palvelun määrä, luonne ja laatu ja maksettu summa arvonlisäveroineen.

Valvontaviranomainen (*Guardia di Finanza*) valvoo veronkiertoa ehkäisevän toimintansa yhteydessä myös kuitinantovelvollisuutta. Velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuu seuraamus myyjälle, liikkeenharjoittajalle tai palvelun suorittajalle, mutta ei asiakkaalle. Kuitinantovelvollisuuden laiminlyönnistä määrätään maksettavaksi saamatta jäänyt verotulo täysimääräisenä sekä vähintään 516 euron sakko. Jos kuitinantovelvollisuuden laiminlyönti on toistuvaa, yrityksen liiketoiminta voidaan lakkauttaa määräajaksi. Yrityksen toimitilat voidaan sulkea sinetoin kolmesta päivästä aina kuuteen kuukauteen saakka, riippuen veronkierron vakavuudesta.

### *Espanja*

Elinkeinonharjoittajat ovat toimialasta riippumatta velvollisia antamaan ostotapahtumasta kuitin asiakkaan pyynnöstä. Kuitti toimii tositteena ostoksesta niin, että esimerkiksi tuotteen palautukset ovat mahdollisia. Yli 3 000 euron maksut on maksettava lasulla.

Kuittiin on merkittävä yrityksen yhteystiedot, yrityksen veronumero, ostotapahtuman päivämäärä ja tieto arvonlisäverosta.

Kuitinantovelvollisuutta valvoo veroviranomainen (*Agencia de Tributaria*). Kuitinantovelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan määrätä seuraamuksena sakko, jonka suuruus määräytyy laiminlyönnin vakavuuden mukaan.

## 2.3 Nykytilan arviointi

Suomessa tehdään tavaroiden ja palveluiden käteisostoja joka päivä huomattava määrä. Käteisen rahan hallitseva asema maksutapahtumissa on kuitenkin väistynyt. Finanssialan Keskusliiton teettämistä kyselyistä käy ilmi, että kun esimerkiksi vielä vuonna 1999 71 prosenttia kyselyyn vastanneista maksoi päivittäistavaraostoksensa tavallisimmin käteisellä rahalla, vuonna 2012 vastaajista enää 28 prosenttia toimi näin. Samaan aikaan erilaisten maksukorttien käytön osuus nousi 22 prosentista 72 prosenttiin ja päivittäistavaroiden tilille ostot käytännössä loppuivat kokonaan. Suomen Pankin vuonna 2007 tekemän asiakaskyselyn mukaan yleisimmät perusteet käteisen rahan käytölle olivat, että käteinen raha on kätevin maksutapa pienissä ostoksissa (24,7 prosenttia vastaajista) ja että käteisen rahan käyttö on sujuvampaa kuin kortilla maksu (18,9 prosenttia vastaajista).

Käteisen rahan käyttö on vähentynyt myös muissa kuin päivittäistavaraostoksissa. Luottokunta Oy:n keväällä 2012 teettämän tutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa suomalaisista käyttää maksamiseen pääosin korttia ja vain 7 prosenttia suomalaisista maksaa edelleen mieluummin käteisellä.

Korttien käytön ja muiden tilipohjaisten maksuvälineiden lisääntyminen on omiaan vähentämään ohimyyntin mahdollisuutta. Jäljellä olevat käteismaksut keskittyvät myös yhä selvemmin arvoltaan pieniin ostoksiin.

Kuitinantovelvollisuus koskisi jäljempänä selostettavalla tavalla käteisen rahan lisäksi siihen rinnastettavilla maksutavoilla tehtyjä ostoksia. Käteisellä ja käteiseen rinnastettavilla maksutavoilla tehtyjen ostosten lukumäärän ja arvon arviointia vaikeuttaa se, että tällaisista ostoista ei ole suoraan tilastotietoa. Eri tahot tuottavat tilastoja maksukorteista ja niiden käytöstä.

Tilastokeskuksen luottokorttien käyttöä koskevan tilaston mukaan kotimaisten luottokorttien myynnin arvo Suomessa oli 8,3 miljardia euroa vuonna 2011. Eniten luottokorttiostoksia tehtiin kaupoissa ja huoltoasemilla. Samana aikana ulkomaisia kortteja käytettiin Suomessa 1,7 miljardin euron edestä, josta 1,4 miljardia euroa oli ostoja ja

lopun käteisnostoja. Tilastokeskuksen tilasto kattaa korolliset luottokortit ja korottomat maksuaikakortit. Euromääräisissä arvoissa on mukana myös käteisnostot ja tilisiirrot.

Finanssialan Keskusliitto tuottaa tilastotietoa pankkien maksujärjestelmistä Suomessa. Finanssialan Keskusliiton tilaston mukaan vuonna 2011 maksukortteja oli Suomessa noin 12,8 miljoonaa kappaletta. Maksukortteja käytettiin hieman alle 1,2 miljardia kertaa ja maksujen arvo oli noin 40,5 miljardia euroa. Myymälöissä oli maksupäätteitä eli kortinlukijoita hieman yli 200 000 kappaletta ja niillä maksupäätetapahtumia noin 1,1 miljardia kappaletta. Tilasto kattaa yleisluitto- ja maksuaikakortit, joita kortin haltija voi käyttää kortin hyväksymisissä myyntipisteissä mil- lä toimialalla tahansa, sekä erityismaksukortit, joiden kelpoisuus on rajattu tiettyihin myyntipisteisiin tai -ketjuihin. Tilaston ulko- puolelle jäävät kuitenkin käteisellä rahalla tehdyt maksut ja toisaalta maksut ulkomailla.

Kaupan liitto on Finanssialan Keskusliiton pankkien maksujärjestelmiä koskevaan tilas- totietoon ja omiin arvioihinsa perustuen arvi- oinut Suomessa käteisellä ja siihen rinnastet- tavilla maksutavoilla tehtyjä ostoksia vuonna 2011 seuraavasti.

|              | Ostoksia (milj. kpl) | Osuus tapahtu- mista | Ostojen arvo (milj. €) | Keskiosasto (€) |
|--------------|----------------------|----------------------|------------------------|-----------------|
| Debit-kortit | 995                  | 43 %                 | 30 600                 | 30              |
| Käteinen     | 1 170                | 50 %                 | 15 200                 | 13              |
| Luottokortit | 156                  | 7 %                  | 10 100                 | 65              |
| Yhteensä     | 2 321                | 100 %                | 55 900                 | 24              |

Myös Suomen Pankin arvio käteis- ja kortti- maksujen euromääräisistä summista on sa- mansuuntainen. Arvio perustuu osittain edel- lä mainittuun Finanssialan Keskusliiton tilas- toon. Suomen Pankin arvion mukaan vuonna 2011 käteismaksujen euromääräinen arvo oli Suomessa noin 20 miljardia euroa ja kortti- maksujen arvo hieman yli 40 miljardia euroa.

Yritysten harmaan talouden perusmuotona on jättää tuloja kokonaan kirjanpidon ulko- puolelle. Tämä on helpointa yritystoiminnas- sa, jossa tulot tulevat yksityishenkilöiltä, jot- ka eivät tarvitse kuitteja omaa verovähennys- tään tai kirjanpitoaan varten. Jos tulot kerty- vät toisilta yrityksiltä, tulojen salausta vaike- uttaa riski siitä, että Verohallinto voi saada tiedot maksetuista suorituksista maksajayri- tykseen tehdyn verotarkastuksen yhteydessä tai vertailutietoja keräämällä. Myös maksa- valla yrityksellä on intressi saada suorituk-

sestaan tosite yrityksen omassa verotuksessa toteutettavan vähennysoikeuden vuoksi. Täl- löin tyypillinen harmaan talouden muoto on tulojen sisällyttäminen kirjanpitoon, mutta verotettavaa tuloa pienennetään perusteet- toilla kuluvähennyksillä eli kuittikaupalla.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on teettä- nyt laajan selvityksen Suomen harmaasta ta- loudesta (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, eduskunnan tarkastusvaliokunnan jul- kaisu 1/2010). Selvityksessä on mitattu ja ar- vioitu usealla eri tavalla harmaan talouden määrää ja muotoja Suomessa. Selvityksessä kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että harmaan talouden kokonaismäärää voidaan arvioida lähinnä suuruusluokkatasolla eri menetelmillä saatujen osatulosten perusteel- la. Verotarkastustuloksiin perustuvaan las- kentamenetelmään sisältyy virhemahdolli-

suuksia, jotka voivat vaikuttaa tulosta suurentavasti tai pienentävästi.

Eduskunnan selvityksessä on arvioitu muun muassa harmaan talouden osuutta liikevaihdoltaan erikokoisissa yrityksissä. Arvio perustuu yhteensä 28 683:n verotarkastuksen tietoihin vuosilta 2003—2009. Tarkastuksissa löydetyn harmaan talouden suhteellinen osuus on kaikkein suurin pienimmässä, liikevaihdoltaan alle 100 000 euron yrityksissä. Selvityksen mukaan havaintoa selittänee se, että tässä ryhmässä toimivat miltei kokonaan virallisen talouden ulkopuolella toimivat harmaan talouden harjoittajat.

Selvityksessä on arvioitu myös yritysten salattujen tulojen määrää. Verotarkastuksiin perustuvalla laskentamenetelmällä salattujen tulojen kokonaismäärä on arvioitu eri toimialoilla yhteensä noin 317 miljoonaksi euroksi eli hieman yli 45 miljoonaksi euroksi vuodessa.

Käteiskaupassa kirjanpidon ulkopuolelle jäävän myynnin määrästä on tehty toimialakohtaisia arvioita. Majoitus- ja ravitsemisalalla on mainittua eduskunnan selvitystä varten teetetyn kyselyn perusteella arvioitu, että tuotettujen palveluiden ja tavaroiden arvosta noin 60 prosenttia menee yksityiseen kulutukseen. Harmaa talous on yleistä erityisesti ravitsemisalan pienissä yrityksissä. Ohimyyntiä tapahtuu sekä ruoka- että alkoholimyynnissä. Pienten pizzeria-kebab-ravintoloiden toiminnasta harmaan talouden osuuden arvioitiin olevan noin 20 prosenttia.

Parturi- ja kampaamoala sekä kosmetologipalvelut ovat myös ohimyyntin riskialoja. Aloille on tyypillistä myydä palveluja suoraan kuluttajalle ja käteismaksujen osuus myynnistä on suuri. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön selvityksessä (Parturi-kampaamo- ja kauneudenhoitopalvelut, ilmoiselvitys 7/2012) tarkasteltiin toimialojen harmaata taloutta verotarkastustietojen perusteella. Verotarkastusten määrä on ollut toimialoilla vähäinen, vuosina 2003—2011 verotarkastettuja yrityksiä on ollut yhteensä 92 parturi-kampaamoalalla ja 30 kauneudenhoitoalalla. Verotarkastuksista melkein puolet (parturi-kampaamot 49 prosenttia, kauneudenhoitopalvelut 44 prosenttia) on tilastoitunut harmaan talouden tarkastukseksi.

Harmaan talouden määrittelykriteereinä ovat olleet muun muassa puuttuva myynti, vääränsisältöiset kuitit tai kuittikauppa.

Vähittäiskaupassa käteiskaupan osuus myynnin arvosta on noin 35—40 prosenttia. Vähittäiskaupoissa on lähes poikkeuksetta kassajärjestelmät tai kassakoneet ja ohimyyntiä esiintyy vähäisessä määrin.

Suomessa tehdään edellä todetulla tavalla joka päivä huomattava määrä käteisostoja. Ohimyynti on tällöin tyypillinen harmaan talouden muoto ja ohimyyntiä harjoittavien yritysten osuus voi edellä todetulla tavalla olla huomattavakin. Voimassa olevassa lainsäädännössä elinkeinonharjoittajan tarve käteissuoritusten todentamiseen perustuu ennen kaikkea kirjanpitolaissa asetettuihin vaatimuksiin käteismaksujen asianmukaisesta kirjaamisesta yrityksen kirjanpitoon. Yritysten välisissä maksuissa verolainsäädännön vaatimukset maksutapahtuman todentamisesta edellyttävät käytännössä tositteen antamista ostajalle, jotta verovähennykset voidaan toteuttaa. Sen sijaan yksityishenkilöiden käteismaksuissa kuitin antaminen perustuu hyvän tavan mukaiseen kuluttajankauppaan. Erityisesti käteisellä rahalla tehdyn kertaostoksen euromääräinen arvo on kuitenkin kohtuullisen alhainen, 13 euroa, joten asiakkaan tarve saada kuitti esimerkiksi tuotteen vaihtoa tai palautusta varten ei välttämättä ole kovin suuri.

Edellä kohdassa 2.2 kuvatusta kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, että valtaosassa vertailumaita elinkeinonharjoittajalle on säädetty velvollisuus antaa asiakkaalle kuitti ja että kuitille on asetettu sisältövaatimuksia. Sääntelyratkaisuihin on eroja siltä osin, onko kuittia tarjottava oma-aloitteisesti vai asiakkaan pyynnöstä. Lisäksi elinkeinonharjoittajalla voi olla velvollisuus käyttää kassajärjestelmää tai kassakonetta. Niille on joissain sääntelyratkaisuihin asetettu erityisiä teknisiä vaatimuksia. Eri sääntelyratkaisujen yhteisenä nimittäjänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että yrityksellä on aina velvollisuus todentaa maksutapahtuma myös asiakkaaseen nähden kuitilla, josta käy kuluttajansuojan toteuttamiseksi tarvittavien tietojen lisäksi ilmi myös ostoon kohdistuvat verot.

Harmaan talouden määrää ja muotoja koskevien selvitysten perusteella kansallista sääntelyämme on tarpeen kehittää, jotta käteiskaupan ohimyyntiä voidaan nykyistä paremmin torjua. Harmaata taloutta on verotarkastusten perusteella havaittu suhteellisesti enemmän pienissä yrityksissä, vaikka niihin kohdistuu vähemmän verotarkastuksia. Käteiskaupassa keskimääräisen ostoksen arvo on alhainen, joten asiakkaalla itsellään ei välttämättä ole tarvetta pyytää kuittia. Toisaalta juuri tällaisissa tilanteissa harmaan talouden torjumiseksi asiakkaan mahdollisuudella havaita ohimyyntiä ja mahdollisuudella valita luotettava ja lakisääteiset velvoitteensa hoitava yritys on suuri merkitys. Myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa korostetaan kansalaisten omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esitys on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaa ja yksi hankkeista, joilla lisätään käteisen rahan käytön valvontaa vaikuttamalla kansalaisten asenteisiin ja järjestämällä viranomaisvalvontaa. Käteisen rahan käytön valvonnan lisäämiseen tähtäävät myös toimintaohjelman hanke säätää lailla siitä, että palkka on pääsääntöisesti maksettava työntekijän ilmoittamalle tilille. Valtiovarainministeriössä on lisäksi selvitettävänä, voidaanko käteisrahan ilmoitusvelvollisuutta laajentaa koskemaan Euroopan unionin sisärajaliikennettä.

Esityksen tavoitteena on torjua käteistoimialoille tyypillistä harmaan talouden muotoa ohimyyntiä. Myös ostaja itse voisi nykyistä paremmin havaita tällaista myyntiä, koska kuitenkin antamatta jättäminen voisi olla merkki siitä, että käteismaksua ei viedä asianmukaisesti kirjanpitoon. Esitys edistäisi hyvää kuluttajankauppaa. Vaikka kuitti ei ole kuluttajansuojalainsäädännön mukaan edellytys kuluttajan oikeuksien toteuttamiselle, kuitti helpottaa esimerkiksi virheellisen tuotteen vaihtamista tai palauttamista.

Ehdotettavilla ennen kaikkea harmaan talouden torjuntaan tähtäävillä erityissäännöksillä ei ole tarkoitus rajoittaa mahdollisesta muusta perusteesta, kuten yleisistä velvoiteoikeudellisista periaatteista tai kuluttajan-kaupassa noudatettavasta hyvästä tavasta johtuvaa myyjän velvollisuutta kuitenkin antamiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että elinkeinonharjoittaja velvoitettaisiin käteiskaupassa tarjoamaan asiakkaalle ostoksesta kuitti. Lakia sovellettaisiin elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettuun liike- ja ammattitoimintaan. Laissa säädettäisiin myös siitä, mitä tietoja kuittiin tulisi merkitä. Kuitista tulisi käydä ilmi myyjän yhteistietojen lisäksi tieto tavarahan tai palvelun määrästä ja luonteesta, maksetusta hinnasta ja arvonnäkökulmasta. Laki ei edellyttäisi kassakoneen tai kassajärjestelmän käyttämistä, vaan kuitenkin voisi kirjoittaa myös käsin. Laki ei estäisi sitä, että kuitenkin voisi tarjota sähköisessä muodossa.

Koska velvollisuus liike- ja ammattitulojen asianmukaiseen kirjaamiseen on kirjanpito-velvollisella, ehdotuksessa ei asetettaisi asiakkaalle velvollisuutta ottaa tarjottua kuittia vastaan. Myöskään valvonnan toteuttamisen kannalta tai ulkomaisten sääntelyratkaisujen perusteella ei olisi tarkoituksenmukaista asettaa kuittia koskevia velvoitteita asiakkaalle. Tavarahan tai palvelun ostaja voisi siten ottaa kuitenkin vastaan harkintansa mukaan.

Kuitintarjoamisvelvollisuus olisi yleinen eli se koskisi lähtökohtaisesti kaikkia toimialoja. Ostoksia maksetaan käteisellä tyypillisesti toimialoilla, joilla tavaroita ja palveluita tarjotaan yksityiseen kulutukseen. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi ravintola- ja majoitusala, kuljetusala, päivittäistavarakauppa, parturi- ja kampaamoala, kosmetologipalvelut, moottoriajoneuvojen kauppa, huolto ja korjaus, tori- ja markkinakauppa, terveys- ja sosiaalipalvelut ja kulttuuri- ja vapaa-ajanpalvelut.

Esityksessä ehdotetaan, että myös alkoholin anniskelusta tarjottaisiin kuitti tämän lain nojalla. Alkoholiuomien anniskelua koskeva erityinen kuitinantovelvollisuus ei erityisesti vaikuta alkoholin yksilölle tai yhteiskunnalle aiheuttamiin haittoihin. Näin ollen ei ole

olemassa sellaisia painavia syitä, joiden vuoksi alkoholijuomien kuitinantovelvollisuudesta tulisi edelleen säätää alkoholilainsäädännössä.

Käteiskaupalla ymmärretään yleisesti tavarain tai palvelun ostamista käteisellä rahalla. Tavanomaista kuitenkin on, että asiakkaalla on tällöin mahdollisuus maksaa ostoksensa käteisen sijaan pankkien tai kauppaliikkeiden myöntämällä maksukorteilla tai esimerkiksi työsuhde-etuna myönnettävillä maksuvälineillä kuten lounassetelillä. Esityksessä ehdotetaan, että sääntely kattaisi käteisellä rahalla tehtävien maksujen lisäksi ostoksen maksuhetkellä käteiseen rahaan rinnastettavat maksutavat. Sääntelyn ei olisi tarkoitus koskea esimerkiksi verkkomaksuja tai laskulla maksamista. Kuitintarjoamisvelvollisuuden rajaaminen pelkästään käteisellä rahalla tehtyihin maksusuorituksiin voisi johtaa satumanvaraiseen soveltamiskäytäntöön ja vaikeuttaisi myös valvontaa. Kuluttajansuojan näkökulmasta kuitintarjoamisvelvollisuutta ei ole myöskään perustelua rajata käteisellä rahalla maksamiseen.

Esityksen valmistelussa erityisesti kansalaispalautteissa tuotiin esiin, että kuittia ei pidetä tarpeellisenä pienissä maksuissa tai tilanteissa, joissa kuitin antaminen hidastaa joustavaa asiakaspalvelua. Käteiskaupassa ostosten keskimääräinen arvo on kohtuullisen alhainen, vuonna 2011 käteisellä rahalla tehdyn ostoksen keskimääräinen arvo oli 13 euroa. Arvoltaan vähäisten ostosten rajaaminen lain soveltamisalasta johtaisi siihen, että lain merkitys ohimyyntin torjumisessa vähenisi selvästi.

Sen sijaan on perusteltua, että satunnaisesti katsottava elinkeinotoiminta ja toiminta, joka on pikemminkin harrastusluonteista, rajattaisiin lain soveltamisalasta. Esityksessä ehdotetaan, että toimintaa pidettäisiin vähäisenä, jos tilikauden liikevaihto ei ylittäisi 8 500 euroa. Tällöin toiminnan vähäisyyttä arvioitaisiin yhdenmukaisesti arvonlisäverolaissa säädetyn vähäisen toiminnan kanssa. Kuitintarjoamisvelvollisuus ei kuitenkaan edellyttäisi, että toiminta sinänsä olisi arvonlisäverovelvollista.

Esityksessä ehdotetaan, että lain soveltamisalasta rajattaisiin tilanteet, joissa ohi-

myyntin mahdollisuuden muun voimassa olevan lainsäädännön johdosta arvioidaan olevan vähäistä. Kuitintarjoamisvelvollisuus ei koskisi arpajaislainsäädännössä tarkoitettua toimintaa. Arpajaisten toimeenpano on luvanvaraista ja arpajaisten tuotot on käytettävä luvassa määrättyyn tarkoitukseen. Lisäksi arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä on säädetty rahapelien yksinoikeuksista Fintoto Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle ja Veikkaus Oy:lle. Ahvenanmaalla toimintaa harjoittaa Ålands Penningautomatförening, (PAF) maakunnassa annetun arpajaislainsäädännön nojalla.

Arpajaislain mukaista toimintaa valvovat sisäasiainministeriö ja Poliisihallitus. Esimerkiksi jokaisessa raha- tai tavaravoittoautomaatissa tulee olla Poliisihallituksen määräämän tarkastuslaitoksen tarkastama ja hyväksymä rahaliikenteen valvontalaitte. Sen on luotettavasti tallennettava tiedot laitteen käytämisestä kertyneistä maksuista. Tallennettavista tiedoista on laadittava tositteet, jotka tulee säilyttää kirjanpitoaineiston säilyttämisestä säädetyllä tavalla. Asiamiespisteissä tapahtuvista pelimyynteistä asiakas saa aina pelitositteen, josta käy ilmi muun muassa maksettu hinta.

Raha-automaattiyhdistyksellä on arpajaislain nojalla yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. Sen toiminnassa ei tällä hetkellä anneta kuitia pelaamisesta. Tämä perustuu nimenomaisesti rikollisuuden ja rahanpesun estämiseen. Pakollinen kuittien antaminen mahdollistaisi esimerkiksi niin sanotun kuittikaupan ja sitä kautta se lisäisi mahdollisuuksia erityyppisiin talousrikoksiin, kuten rahanpesuun. Pelaamisen ja siitä saatujen voittojen määrää edellä mainitun automaattipelauksen osalta seurataan tallennetuista tositteista, sekä sähköisessä jakelukanavassa asiakkaan itsensä ja viranomaisten toimesta.

Kuitintarjoamisvelvollisuutta ei myöskään olisi, jos käteiskaupasta saatu tulo kuuluisi maatilatalouden tuloverolain (543/1967) soveltamisalaan. Maatalouden tuloja ja menoja valvotaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan edellyttämänä varsin kattavasti. Esityksen valmistelun aikana on myös ar-

vioitu, että käteiskauppaa harjoitetaan nykyisin maataloudessa satunnaisesti. Jos maatilalla harjoitetaan maa- ja metsätaloudesta itsenäiseksi toiminnaksi katsottavaa elinkeinotoimintaa, tältä osin käteiskauppa kuuluisi lähtökohtaisesti esityksessä ehdotetun lain soveltamisalaan.

Lain tavoitteena olisi erityisesti puuttua tilanteisiin, joissa käteistoimialoilla myyjä asiakaspalvelutilanteessa ohjaa maksuja ohi kassan ja kirjanpidon. Tästä syystä ehdotetaan, että myynti- ja maksuautomaatit jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Myynti- ja maksuautomaatteja on käytössä hyvin erilaisiin käyttötarkoituksiin. Automaatit toimivat yleensä käyttäjän automaattiin syöttämällä kolikoilla, joissain tapauksissa maksun voi suorittaa myös matkapuhelimella tai setelimaksuna. Automaattien käytöstä perittävät maksut ovat keskimäärin pieniä, 0,2 eurosta 2 euroon käyttökerralta. Automaattien käyttömaksut ovat alhaisia, joten käteismaksukohtainen kuitti olisi myös merkittävä kustannuserä automaattitoiminnassa.

Yleishyödyllinen yhdistys- ja harrastustoiminta jäisi lähtökohtaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tuloverolain (1535/1992) 23 §:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä esimerkiksi yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä tai urheilukilpailuista saatua tuloa tai näiden tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu- tai myyntitoiminnasta saatua tuloa. Myöskään yleishyödyllisten yhteisöjen myymät adressit, merkit, kortit tai viirit eivät olisi lain soveltamisalassa.

Esityksen valmistelussa erityisesti kansalaispalautteessa puollettiin myös torimyyntin rajaamista lain soveltamisalasta. Toisaalta esitettiin näkökohtia sen puolesta, että yritysten tasapuolisen kilpailun kannalta tällaista rajausta ei ole syytä tehdä.

Tori- ja markkinamyynä ilman kuittia on tavanomaista. Ruotsissa tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva sääntely ei koske tori- ja markkinamyynä, jolla tarkoitetaan myyntiä toreilla, kaduilla, markkinoilla, messuilla, kirpputoreilla tai vastaavissa tilanteissa, joissa myyntiä ei harjoiteta pysyvissä liikeilois-

sa. Rajausta on perusteltu sillä, että kassakoneiden käyttövelvollisuus olisi näissä myyntiolosuhteissa kohtuuton. Ruotsin verohallinto on esittänyt maaliskuussa 2012 tori- ja markkinamyynä koskeva poikkeuksen kumoamista. Verohallinto arvostelee poikkeusta esityksessään muun muassa siksi, että se vääristää kilpailua. Ruotsin poikkeussäännös sallii tori- ja markkinamyynin myös sisäiloissa, jolloin myynti tapahtuu pysyvissä liikeiloissa toimivaan yritykseen nähden hyvin samankaltaisissa olosuhteissa. Ulkoiloissa ja erityisissä sääolosuhteissa tapahtuvan tori- ja markkinamyynin osalta esityksessä ehdotetaan, että veroviranomaisilla olisi mahdollista myöntää poikkeus kassakoneen käyttövelvollisuudesta.

Tori- ja markkinamyynissä kuitintarjoamisvelvollisuus saattaa asiakaspalvelun sujuvuuden ja tässä esityksessä ehdotetun kuitin tietosisältöä vaatimusten johdosta edellyttää myynin luonteen vuoksi käytännössä kassakoneen käyttämistä. Suomen sääolosuhteissa kassakoneen tai -järjestelmän käyttö voi ulkoiloissa olla epävarmaa ja jopa vaikeasti toteutettavissa. Kuitintarjoamisvelvollisuudella saavutettava hyöty suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin ja haittaan jäisi tällöin vähäiseksi. Esityksessä ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on myös, että soveltamisalarajaukset tehtäisiin laissa ilman, että toimivaltaisella viranomaisella olisi mahdollisuus myöntää kuitintarjoamisvelvollisuudesta erityisiä poikkeuksia. Mainituilla perusteilla esityksessä ehdotetaan, että ulkoiloissa tapahtuva tori- ja markkinamyynä rajattaisiin lain soveltamisalasta.

Sääntelyä valvoisivat veroviranomaiset, poliisi ja alkoholivalvonnasta vastaavat aluehallintovirastojen alkoholitarkastajat. Valvontatehtäviä voisi yhdistää viranomaisten nykyisiin tarkastustehtäviin. Lisäksi ehdotetut soveltamisalan rajaukset perustuvat osittain veroviranomaisten ja hallintotuomioistuinten tekemiin verolainsäädännön tulkintaratkaisuihin. Alkoholitarkastajien valvontatehtävät kohdistuisivat nykyisten tarkastuskäytien mukaisesti ravintola-alalle. Valvontaviranomaisilla olisi oikeus tehdä valvontaa varten koeostoja. Koeosto soveltuisi valvontakeinoksi erityisesti silloin, kun asiakasvirta

on vähäistä ja valvonnan tarkoituksen toteutuminen ei pelkällä myynnin havainnoinnilla onnistu.

Jos elinkeinonharjoittaja laiminlöisi velvollisuuden tarjota ostoksesta kuitin, valvontaviranomainen voisi määrätä hallinnollisen laiminlyöntimaksun. Laiminlyöntimaksun suuruus olisi vähintään 300 euroa ja enintään 1 000 euroa. Laiminlyöntimaksu voitaisiin myös jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos teko olisi vähäinen ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä olisi kysymyksessä olevissa olosuhteissa kohtuullista. Oikeusrekisterikeskus huolehtisi laiminlyöntimaksun täytännönpanosta.

Sääntelyn selkeyden vuoksi esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden lain säätämistä kuitintarjoamisvelvollisuudesta. Kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, että ulkomailla kuitinantoa koskeva sääntely on toteutettu esimerkiksi osana vero- tai kuluttajansuojalainsäädäntöä. Suomessa sääntelyn ensisijaisena tavoitteena on harmaan talouden torjunta. Sääntely edistäisi myös kuluttajansuojaa, mutta sääntelyä ei ole tarkoitus rajata vain yksityistä kulutusta koskeviin käteisostoihin. Ehdotetut soveltamisalan rajaukset tai viranomaistehtävät eivät olisi luontevasti toteutettavissa myöskään osana verolainsäädäntöä.

Ehdotus ei sisällä säännöksiä tyyppihyväksyttyjen kassakoneiden käyttöön ottamiseksi. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa edellytetty kassakoneiden manipuloinnin yleisyyttä koskeva ilmiöselvitys valmistuu keväällä 2013. Selvityksen perusteella tehdään erikseen arvio tyyppihyväksyttyjä kassakoneita koskevan sääntelyn tarpeesta ja sisällöstä Suomessa.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

#### **Julkistaloudelliset vaikutukset**

Julkistalouden kannalta ehdotuksen tavoitteena on, että yritysten salattujen tulojen määrä pieneneisi, verotettavan tulon määrä

kasvaisi ja tätä kautta verotulot nousisivat. Hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa on yhteensä 22 hanketta, joiden toteuttamisella tavoitellaan yhteensä 300–400 miljoonan euron vuosittaista verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäystä, rikosvahinkojen estämistä sekä takaisinsaataa rikoshyötyä. Esityksen vaikutuksia verotuloihin tai sen osuutta toimintaohjelmassa asetetusta kokonaisuhyödyistä on vaikeasti arvioitavissa. Sääntelyä sovellettaisiin käteisostoihin, joiden kokonaisuus Suomessa perustuu suuntaantaviin arvioihin edellä kohdassa 2.3 esitetyllä tavalla. Yritysten salattujen tulojen kokonaisuus on eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä verotarkastuksiin perustuvalla laskentamenetelmällä arvioitu olevan yli 45 miljoonaa euroa vuodessa. Verotarkastuksissa löydetyn harmaan talouden suhteellinen osuus on ollut kaikkein suurin pienimmässä, liikevaihdoltaan alle 100 000 euron yrityksissä. Kun verotarkastukset toisaalta kohdistuvat harvemmin mainitun kokoluokan yrityksiin, tällaisten yritysten salatun tulon määrän ja sitä kautta saamatta jäävän verotulon arviointi sisältää myös epävarmuustekijöitä.

#### **Yritysvaikutukset**

Kuitintarjoamisvelvollisuuden ei arvioida aiheuttavan yksittäisille yrityksille erityisiä taloudellisia vaikutuksia tai hallinnollista taakkaa. Hyvää kirjanpitoa ja hyvän tavan mukaista kuluttajakauppaa harjoittava yritys antaa pääsääntöisesti jo nykyisin käteisostosta ehdotetun lain vaatimukset täyttävän kuitin. Tietosisältövaatimukset aiheuttavat jonkin verran tarvetta päivittää yritysten laskutus- ja kassajärjestelmiä. Toimialakohtaisesti yritysvaikutuksia on arvioitu seuraavasti.

Matkailu- ja ravintola-alalla harmaa talous on yleistä erityisesti ravitsemisalan pienissä yrityksissä. Kuitinantovelvoitteen ei arvioida aiheuttavan alalla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska kaikissa ravintoloissa on kassakone ja maksupäätte. Pienten ravintolojen kassakoneista tulostettavat kuitit eivät nykyisin täytä esimerkiksi arvonlisäverolais-

sa asetettuja vaatimuksia, jolloin kuitenkin tietosisällölle asetettavat edellytykset voivat aiheuttaa kustannuksia pienimmissä yrityksissä. On kuitenkin perusteltua, että toimialalla päästää eroon kuiteista, joissa ei ole yrityksen yhteystietoja ja veroerittelyjä.

Parturi- ja kampaamoalalla tehdyn selvityksen mukaan pelkästään käteinen raha maksuvälineenä on käytössä noin 10—15 prosentilla yrityksistä. Pankkien maksukortit käteisen rahan lisäksi on käytössä noin 23—28 prosentilla yrityksiä, kassakone näiden lisäksi noin 30—37 prosentilla yrityksiä ja kassajärjestelmä, jossa mukana myös muun muassa ajanvarausjärjestelmä, noin 15—20 prosentilla yrityksiä. Kosmetologipalvelujen osalta vastaavaa selvitystä ei ole tehty, mutta alan arvion mukaan palvelujen maksutavassa ei ole merkittäviä eroja parturi- ja kampaamoalaan verrattuna. Molemmilla aloilla kassajärjestelmiä on siten käytössä joissain yrityksissä ja korttimaksupäätteet ovat yleisempiä. Kuitintarjoamisvelvollisuuden ei arvioida aiheuttavan erityisiä kustannuksia tai hallinnollista taakkaa.

Vähittäiskaupoissa on lähes poikkeuksetta kassajärjestelmät, joten kuitinantovelvollisuudesta ei aiheutuisi alalle merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Sosiaali- ja terveysalalla riski harmaan talouden toiminnoista on suhteessa muihin työvoimavaltaisiin aloihin alhainen. Alan sääntely, lupajärjestelmä ja valvontaviranomaisten toiminta ehkäissee harmaan talouden syntymistä. Sosiaalipalveluissa on myös vähän yksityistä myyntiä suoraan loppuasiakkaille, koska kunnat ostavat valtaosan palveluista. Terveyspalveluissa yksityisellä myynnillä on suurempi merkitys. Kansaneläkelaitos maksaa korvausta vuositasolla 3,7 miljoonasta lääkärikäynnistä ja 4,6 miljoonasta tutkimus- ja hoitotoimenpiteestä. Hammaslääkärikäynneistä korvausta saa hieman yli miljoona henkilöä. Sairausvakuutuskorvausjärjestelmä edellyttää asiakaspalvelutapahtumien asianmukaista kirjaamista, joten harmaata taloutta ei juurikaan esiinny. Kuitinantovelvollisuus ei aiheuttaisi yksityiselle sosiaali- ja terveysalalle erityisiä taloudellisia vaikutuksia.

#### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuitintarjoamisvelvollisuus edellyttää viranomaisvalvonnan järjestämistä. Tilastokeskuksen tuottamiin yritysten toimipaikkatilastoihin perustuen voidaan arvioida, että käteiskaupan ohimyyntiin riskitoimialoilla yritysten toimipaikkojen määrä vuonna 2011 oli yhteensä noin 70 000—80 000. Riittävän valvontakattavuuden saamiseksi esityksessä ehdotetaan valvontatehtävät kolmen viranomaisen vastuulle: Verohallinnolle, poliisille ja aluehallintoviranomaisille.

Verohallinto ja poliisi valvoisivat yleisesti säännösten noudattamista käteiskauppaa harjoittavilla toimialoilla. Verohallinnon tehtävänä on muun muassa verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä sekä veronsaajien oikeudenvallonta. Verohallinto suorittaa vuosittain noin 3 500—4 000 verotarkastusta. Näistä harmaan talouden tarkastuksia on noin 700—800. Verohallinnolla ei ole tällä hetkellä sellaisia valvontamenettelyitä, joihin kuitintarjoamisvelvollisuuden valvontatehtävät voitaisiin yhdistää. Lailla olisi siten vaikutuksia nykyisiin valvontakäytäntöihin. Yrityskäyntejä tulisi tehdä selvästi nykyistä enemmän. Verohallinnon arvion mukaan yhden prosentin valvontakattavuus edellyttäisi reilun kolmen henkilötötyvuoden panostusta ja viiden prosentin valvontakäyntikattavuus puolestaan merkitsisi noin 16 henkilötötyvuoden panostusta.

Poliisin organisaatio on valtakunnallinen ja se kykenee nopeasti järjestämään laajoja tai kohdistettuja valvontatoimia. Kuitintarjoamisvelvollisuutta voitaisiin valvoa poliisin nykyisten resurssien puitteissa.

Aluehallintovirastojen alkoholitarkastajien valvonta kohdistuisi anniskeluluvan haltijan anniskelutiloissa tapahtuvaan myyntiin. Vuonna 2012 luvanvaraisia anniskelupaikkoja oli hieman yli 8 300. Anniskelupaikkojen määrä on ollut viime vuosina suhteellisen vakiintunut. Alkoholilain mukaiseen valvontaan, joka anniskelupaikkojen tarkastuksen lisäksi kattaa myös vähittäismyyntin valvonnan, kohdistetaan vuosittain noin 11—12 henkilötötyvuotta. Alkoholin anniskelun tarkastuksia tehtiin vuonna 2011 noin 3 700 eli

noin 45 prosenttia anniskelupaikoista tarkastettiin. Epäkohtia havaittiin noin 90 prosentin tarkastuksia. Tarkastukset kattavat myös alkoholilainsäädännössä edellytetyn alkoholin tarjoilua koskevan kuitinannon valvonnan. Valvontakäyntien ei arvioida aiheuttavan merkittävää muutosta alkoholitarkastajien työmäärään, koska ne voitaisiin pitkälti toteuttaa alkoholilainsäädännön mukaisten tarkastusten yhteydessä. Sen sijaan rikkomustapausten käsittely ja koe-ostoihin liittyvä hallinnollinen työ aiheuttavat jonkin verran lisätyötä.

Uudet säännökset aiheuttaisivat valvontaviranomaisille lisäksi alkuvaiheessa lisätyötä. Viranomaisten on päivitettävä ohjeistustaan, tiedotettava uusista velvoitteista ja tehostettava valvontatoimiaan erityisesti muutosten voimaantulovaiheessa. Uudet säännökset edellyttävät myös uudentyypistä tietojenvaihtoa Verohallinnon, poliisin ja aluehallintoviranomaisten sekä laiminlyöntimaksuja koskevien tietojen osalta valvontaviranomaisten ja Oikeusrekisterin välillä. Tästä aiheutuu valvontaviranomaisille jossain määrin kustannuksia.

Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi tulisi huolehtia laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta. Koska Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviin kuuluu jo vastaavien rahamääräisten hallinnollisten rahamääräisten sanktioiden täytäntöönpanosta huolehtiminen, ehdotuksella ei arvioida olevan Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan erityisiä vaikutuksia.

#### 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa korostetaan myös kansalaisten omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa. Esityksen ehdotukset luovat edellytyksiä sille, että kansalaisten tietoisuus harmaan talouden haitallisista vaikutuksista paranee ja että asenteet kuitittomaan kauppaan muuttuvat aiempaa kielteisemmiksi. Velvollisuus tarjota kuitti parantaa ostajan mahdollisuutta havaita myyntiä ohi kassan ja kirjanpidon, jolloin hänellä on myös nykyistä paremmat mahdollisuudet valita ja tehdä ostoksensa lakisääteiset velvoitteensa hoitavasta yrityksestä.

#### 5 Asian valmistelu

Hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa edellytetään muun muassa, että majoitus- ja ravitsemisalalla ja muilla käteistoimialoilla selvitetään kuitinantovelvollisuutta koskevan lainsäädännön tarve ja soveltuminen mahdollisuudeksi torjua ohimyyntiä. Myös majoitus- ja ravitsemisalalla ja parturi- ja kampaamotalalla sekä kauneudenhoitoalalla toimialojen harmaata taloutta käsitelleet työryhmät puolivat sitä, että elinkeinonharjoittajalle säädettäisiin käteiskaupassa kuitinantovelvollisuus.

Sääntelyn tarpeen ja sääntelyn soveltuvuuden selvittämiseksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltiin ensivaiheessa virkatyönä arviomuistio, jossa esitettiin alustavia arvioita ja ehdotuksia kuitinantovelvollisuuden sisällöksi. Arviomuistiossa käsiteltiin sitä, millaiseen toimintaan kuitinantovelvollisuutta pitäisi soveltaa, mikä olisi kuitin tietosisältö ja miten kuitinantovelvollisuutta valvottaisiin.

Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros, joka päättyi 21 päivänä kesäkuuta 2012. Saaduista lausunnoista laadittu tiivistelmä on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla ([www.tem.fi/harmaatalous](http://www.tem.fi/harmaatalous)).

Osana asian valmistelua työ- ja elinkeinoministeriö pyysi kansalaisten kokemuksia kuitin saamisesta ja näkemyksiä kuitinantovelvollisuudesta oikeusministeriön ylläpitämässä otakantaa.fi-palvelussa. Kansalaiskeskustelu oli avoinna 2 päivästä toukokuuta 31 päivään toukokuuta 2012. Keskusteluun osallistuvia pyydettiin kertomaan tilanteista, joissa he pyytävät ostoksesta kuitin tai ottavat sen vastaan, ja tilanteista, joissa he eivät ole saaneet kuittia. Kuitinantovelvollisuuden osalta keskustelijoilta pyydettiin näkemyksiä siitä, mitä tietoja kuitissa pitäisi olla, ketä pitäisi rangaista kuitinantovelvollisuuden rikkomisesta ja miten. Keskustelijoilta kysyttiin myös, aikovatko he jatkossa pyytää ostoksistaan kuitin.

Keskusteluun tuli yhteensä 199 vastausta. Keskustelu painottui ravintola-, kampaamo- ja kosmetologi- sekä päivittäistavarakaupan alalla tapahtuviin ostoihin. Osa keskusteluun osallistuneista vastasi annettuihin kysymyk-

siin ja osa vastasi kuvailemalla yleisemmällä tasolla kokemuksiaan ja näkemyksiään aiheesta.

Enemmistö keskustelijoista piti kuittia tarpeellisenä. Keskustelijoiden mukaan kuittia ei aina saa esimerkiksi kahviloista ja ravintoloista, parturi-kampaamoista, pienistä erikoisliikkeistä tai kotiin tilatuista siivous- tai korjaustöistä. Jos kyse on suurista ostoksista tai tuotteista, joilla on pitkä käyttöikä, keskustelijoiden mukaan kuluttaja usein haluaa säilyttää kuitin pääosin takuun takia. Kuitista voi myös nopeasti tarkistaa ostotapahtuman oikeellisuuden ja sen perusteella voi huomauttaa mahdollisista virheistä. Kuittiin tulisi merkitä tieto ostetusta tuotteesta, sen hinnasta, arvonlisäveron osuudesta, yrityksen nimestä ja yhteystiedoista sekä y-tunnuksesta.

Useimmat keskustelijat olivat sitä mieltä, että pankkikortilla tapahtuvasta maksusta saatu maksupäätös on riittävä todiste ostosta. Yrityksen on vaikeampi harjoittaa ohimyyntiä, koska raha ohjautuu suoraan yrityksen pankkitilille. Keskustelijat myös korostivat, että kuitin vaatimalla kansalaiset voivat itse torjua harmaata taloutta.

Toisaalta keskustelijat kokivat kuitin tarpeettomaksi erityisesti silloin, jos ostoksen arvo on vähäinen tai jos kysymys on esimerkiksi torimyyntistä, erilaisten tapahtumien väliaikatarjoilusta tai yhdistysten tai seurojen tilaisuuksista. Tilanteissa, joissa myynnin on asiakasmäärän tai muun syyn vuoksi tapahtuttava nopeaan tahtiin, kuitin antaminen hidastaa toimintaa ja haittaa sujuvaa asiakaspalvelua. Lakia säädettyä tulisi ottaa huomioon tuotteen rahallinen arvo ja myyntitapahtumien toistuvuus. Lisäksi laissa ei saisi estää sitä, että kuitin voisi tarjota myös sähköisesti.

Seuraamusten osalta kysymykseen vastaneista suurin osa oli sitä mieltä, että seuraamuksen olisi kohdistuttava yrittäjään. Kuitinantovelvollisuuden rikkomisesta riittäisi aluksi pelkkä huomautus ja vakavampiin seuraamuksiin tulisi siirtyä vasta kun toiminta on toistuvaa. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin esille vaihtoehtona se, että ostajan tulisi ottaa annettu kuitti vastaan ja päättää itse säilyttääkö kuitin vai hävittääkö sen heti saatuaan.

Tällöin asiakkaalla olisi näyttötaakka kuitin saamisesta, mikä lisäisi kuitinantovelvollisuuden tehoa.

Osa keskustelijoista piti kuittia turhana ja kertoi haluavansa sen vain siinä tapauksessa, että tuotteella on takuu. He olivat sitä mieltä, että kuitin antamisella on vain vähän vaikutusta harmaaseen talouteen ja että harmaata taloutta pitäisi torjua ennen kaikkea viranomaisvalvonnalla.

Arviomuistiosta saadun lausuntopalautteen ja kansalaiskeskustelun perusteella työ- ja elinkeinoministeriössä jatkettiin asian valmistelua hallituksen esitykseksi virkатыönä. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros, joka päättyi 11 päivänä tammikuuta 2013. Lausuntoja pyydettiin muun muassa työvoimavaltaisten alojen edunvalvontajärjestöiltä, harmaan talouden torjunnasta vastaavilta ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, yhteensä 45 eri taholta. Lausunnoista laadittu tiivistelmä on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla ([www.tem.fi/harmaatalous](http://www.tem.fi/harmaatalous)).

Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti siihen, että kuitintarjoamisvelvollisuudesta säädettäisiin laki. Kuitintarjoamisvelvollisuutta pidettiin tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena keinona käteistoimialoilla tapahtuvan ohimyyntin vähentämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti lausunnossaan, että alkoholin anniskelua koskevista erityisistä kuitinantovelvollisuudesta voitaisiin luopua. Se ei vaikuta erityisesti alkoholin anniskelusta yksilölle tai yhteiskunnalle aiheutuviin haittoihin. Lausunnon johdosta lakiehdotusta muutettiin siten, että jatkossa myös alkoholin anniskeluun sovellettaisiin tämän lain mukaisia kuitinantovelvoitteita alkoholilainsäädännön erityissäännöksen si- jaan.

Usea lausunnonantaja kiinnitti huomiota valvontaresurssien riittävyyteen. Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotusta muutettiin jatkovalmistelussa siten, että kuitintarjoamisvelvollisuuden valvontaviranomaisena toimisi myös poliisi vastaavin toimivaltuuksin kuin Verohallinto.

Laiminlyöntimaksun osalta oikeusministeriö lausui, että ehdotettu maksun määrä 500

euroa ensimmäisestä teosta on varsin huomattava verrattuna esimerkiksi rikesakkoihin tai sakkorangaistuksiin. Laiminlyöntimaksun suuruuden tulisi paremmin heijastaa kuitintarjoamisvelvollisuuden moitittavuutta. Lausunnon johdosta laiminlyöntimaksun vähimmäismäärää tarkistettiin 300 euroon ja maksun portaittaisen määräytymisen sijaan ehdotetaan, että laissa säädettäisiin maksun vähimmäis- ja enimmäismääristä.

Sekä oikeusministeriö että Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoivat lausunnoissaan,

että kuitintarjoamisvelvollisuus on Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon näkökulmasta lähinnä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva lainsäädännönala ja että ehdotettu laki sen vuoksi tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Lisäksi lausuntojen johdosta lakiehdotuksen perusteluja ja pykälien sisältöä täsmennettiin.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa

1 §. *Lain tavoite.* Lain tavoitteena olisi torjua harmaan talouden erästä muotoa, ohimyyntiä. Ohimyyntillä tarkoitetaan myyntiä ohi yrityksen kirjanpidon esimerkiksi siten, että myyjä jättää lyömättä asiakkaan suorittaman maksun kassaan, jolloin tuloa ei myöskään asianmukaisesti merkitä yrityksen kirjanpitoon. Ohimyynti on tavanomaista työvoimavaltaisilla toimialoilla, joilla tavaroita ja palveluita tarjotaan suoraan yksityiseen kulutukseen ja joilla maksuja suoritetaan yleisesti käteisellä rahalla.

Tavoitteena olisi myös, että ostajan olisi aiempaa helpompaa havaita ohimyyntiä. Kun myyjällä olisi lähtökohtaisesti aina velvollisuus tarjota tavarahan tai palvelun maksusuoritukselta kuitti, kuitin tarjoamatta jättäminen voisi olla merkki siitä, että yritys ei kirjaa tulojaan asianmukaisesti kirjanpitoonsa. Asiakkaalla olisi tällöin paremmat mahdollisuudet valita tavaroiden ja palveluiden myyjäksi luotettava ja lakisääteiset velvoitteensa hoitava yritys.

2 §. *Soveltamisala.* Lakia sovellettaisiin yleisesti elinkeinon harjoittamiseen eri toimialoilla. Elinkeinoon harjoittamisen kriteereitä ei ole tyhjentävästi määritelty. Verotuksessa tuloja voidaan verottaa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, maatilatalouden tuloverolain tai tuloverolain mukaan, jolloin tulonhankkimistoiminnan luonne on lainvalinnan kannalta ratkaisevaa. Verotoikeudellisessa tulkintakäytännössä on elinkeinotoiminnan yleisiä kriteereitä määritelty muun muassa suhteessa harrastustoimintaan, maa- ja metsätalouden toimintaan ja henkilökohtaiseen ansio- ja pääomatuloon. Lain tavoite puoltaa tarkoituksenmukaisena ratkaisuna sitä, että tässä laissa elinkeinotoimintaa tulkittaisiin verotuksessa tehtyjen tulkintaratkaisujen mukaisesti. Pykälässä säädettäisiin, että lakia sovelletaan elinkeinotulon verotta-

misesta annetussa laissa tarkoitettuun liike- ja ammattitoimintaan.

Verotusta varten tulonhankkimistoiminnan ja harrastustoiminnan välistä rajaa on arvioitu tapauskohtaisesti erityisesti sen mukaan, kuinka pienimuotoista ja satunnaista toiminta on, ja saako henkilö toiminnasta toimeentuloaan. Tässä laissa liike- ja ammattitoiminnaksi katsottavalta toiminnalta edellytettäisiin, että liike- ja ammattitoiminnan tilikauden liikevaihto olisi yli 8 500 euroa. Mainitun euromääräisen liikevaihdon ylittyttyä liike- ja ammattitoiminta olisi lain soveltamisalassa. Vähäisen toiminnan arvo vastaisi arvonlisäverolaissa säädettyä vähäisen toiminnan arvoa, mutta toiminnan arvonlisäverovelvollisuudella sinänsä ei olisi merkitystä tämän lain soveltamisen kannalta.

Laki ei lähtökohtaisesti koskisi yleishyödyllistä yhdistys- ja harrastustoimintaa. Tuloverolain 22 §:n 1 momentissa säädetään yhteisön yleishyödyllisyyden kriteereistä ja mainitun pykälän 2 momentissa on esimerkiksi luettelo yleishyödyllisistä yhteisöistä. Niitä ovat muun muassa nuorisoi- tai urheiluseurat tai näihin rinnastettavat vapaaehtoiseen työhön perustuvat harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävät yhdistykset ja puoluekisteriin merkityt puolueet. Tuloverolain 23 §:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään toiminnasta, jota ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona. Elinkeinotulona ei pidetä muun muassa yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, urheilukilpailuista, tanssi- ja muista huvitilaisuuksista, tavarankeräyksestä ja muusta niihin verrattavasta toiminnasta saatua tuloa tai mainittujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatua tuloa. Elinkeinotuloa ei myöskään ole yleishyödyllisen yhteisön jäsenlehdistä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuisista saatu tulo tai adressien, merkkien, korttien tai viirien myynnistä saatu tulo.

Laki ei koskisi maa- ja metsätalouden harjoittamista silloin, jos toimintaa verotetaan maatilatalouden tuloverolain mukaan. Elinkeinoverotuksesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain keskinäistä soveltamisalaa on tulkittu oikeuskäytännössä siten, että muun muassa maatilalomailu kuten lomamökkien vuokraus ja oman tilan tuotteiden jatkojalostus tavanomaisessa laajuudessa on katsottu kuuluvan maatilatalouden tuloverolain soveltamisalaan. Laajamittainen kaupapuutarhatoiminta on puolestaan katsottu elinkeinoverotuksesta annetun lain mukaan verotettavaksi toiminnaksi. Kalastuksella ja metsästyksellä saadut tulot on pääosin katsottu joko maatalouden tuloksi tai vähäisenä toimintana harrastustoiminnaksi. Myös porotalouden harjoittaminen jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska sen verotus toimitetaan tuloverolain perusteella.

Ehdotettu elinkeinonharjoittajan velvollisuus tarjota kuitti liittyy lähinnä talousrikollisuuden torjuntaan ja verotarkastukseen ja sillä on myös liittymäkohtia kirjanpitoon ja kuluttajansuojaan. Näissä asioissa lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 8, 10, 36 ja 41 kohdan mukaan valtakunnalle. Lähtökohtana on sen vuoksi, että lainsäädäntövalta kuitintarjoamisvelvollisuuteen nähden kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 42 kohdan mukaan valtakunnalle. Näin ollen ehdotettu laki tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

**3 §. Soveltamisalan rajaus.** Lain tavoitteena olisi puuttua erityisesti tilanteisiin, joissa tavarain tai palvelun myyjä ei merkitse asiakkaalta saatua käteismaksua asianmukaisesti toiminnan tuloksi. Pykälässä säädettäisiin soveltamisalan rajoituksista tilanteissa, joissa ohimyyntin mahdollisuus olisi myyntin luonteen tai muun lainsäädännön johdosta vähäistä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin soveltamisalan rajoituksista erityisten myynti-olosuhteiden johdosta.

Pykälän 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi automaattista tapahtuvaan myyntiin. Myynti- ja maksuautomaatteja on käytössä hyvin erilaisiin käyttötarkoituksiin esimerkiksi kahviloissa, ravintoloissa, kauppaliikkeissä, huoltoasemilla, odotustiloissa ja vi-

rastojen ja yritysten toimitiloissa. Ne toimivat yleensä käyttäjän automaattiin syöttämällä kolikoilla, joissain tapauksissa maksun voi suorittaa myös matkapuhelimella tai setelimaksuna. Myyntiautomaatteja on käytössä muun muassa kahvin, virvoitusjuomien, makeisten ja muiden elintarvikkeiden myyntiin ja tavaransäilytystä varten. Maksuautomaatteja ovat puolestaan muun muassa erilaiset viihdeautomaatit, tieto- ja taitoautomaatit, palkintoautomaatit ja palveluautomaatit.

Pykälän 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi arpajaislainsäädännön mukaiseen toimintaan. Arpajaisten toimeenpano on luvanvaraista ja arpajaisten tuotot on käytettävä luvassa määrättyyn tarkoitukseen. Arpajaislain 11 §:ssä on säädetty rahapelien yksinoikeuksista siten, että Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen, Raha-automaattiyhdistyksellä raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan ja Fintoto Oy:llä totopelien toimeenpanemiseen.

Rahapelitoiminnan edellytykset ja valvonta on järjestetty arpajaislainsäädännön nojalla, jonka vuoksi toimintaan ei sovellettaisi tätä lakia. Arpajaislainsäädännössä säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Esimerkiksi asiamiespisteissä tapahtuvasta pelimyyntistä pelaaja saa pelin oston yhteydessä pelitositteen, josta ilmenee muun muassa pelin hinta. Pelitosite toimii pelaajan pelaamisesta saamana kuittina.

Lakia ei myöskään sovellettaisi Ahvenanmaalla maakunnan arpajaislainsäädännön nojalla järjestettäviin arpajaisiin, vedonlyönteihin tai rahapeleihin.

Pykälän 3 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi tori- ja markkinamyyntiin, joka tapahtuu ulkotiloissa. Jäljempänä 4 §:ssä kuitenkin tietosivallölle säädettävät vaatimukset edellyttäisivät todennäköisesti mainituissa tilanteissa myyntin luonteen vuoksi kassakoneiden käyttöä. Ulkotiloissa se saattaisi sääolosuhteiden ja myyntitilojen varustelutason vuoksi olla epävarmaa ja vaikeasti toteutettavissa.

Poikkeussäännös ei kuitenkaan koskisi alkoholijuomien vähittäismyyntiä tai anniskelua. Alkoholilainsäädännössä kuitinantovelvollisuus on koskenut myös ulkotiloissa tapahtuvaa myyntiä, eikä tätä oikeustilaa olisi tarkoitus muuttaa.

Torikaupalla tarkoitettaisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti tavarantoimittajien myyntiä toreilla tai muulla sitä varten osoitetulla tai valitulla alueella. Markkinoilla tarkoitettaisiin lyhytaikaisia tilaisuuksia torimyyntiä vastaavissa olosuhteissa. Markkinoille on luonteenomaista, että ne järjestetään etukäteen ajallisesti määritettynä ja ilmoitettuna ajankohtana vuosittain, muulla tavoin toistuvina tai kertaluontoisesti.

Soveltamisalajauksen edellytyksenä olisi, että myynti tapahtuisi ulkotiloissa. Mahdollisten myyntitilojen tulisi siten olla väliaikaisiksi tarkoitettuja. Tällaisia olisivat esimerkiksi telttakatokset, kojut ja muut kevyet suojat ja kevytrakenteiset rakennelmat.

4 §. *Kuitintarjoamisvelvollisuus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että tavarantoimittajan myyjällä olisi velvollisuus laatia käteiskaupassa maksusuorituksesta kuitti ja tarjota kuittia asiakkaalle. Koska asiakkaalla ei olisi velvollisuutta ottaa kuittia vastaan tai sitä säilyttää, riittävää olisi, että kuittia tarjotaan asiakkaalle sen jälkeen, kun maksu ostoksesta on merkitty kirjanpitoa varten. Kuitintarjoamisvelvollisuus koskisi käteisen rahaa lisäksi maksuhetkellä käteiseen rahaan rinnastettavilla maksuvälineillä tehtyjä maksuja, kuten esimerkiksi maksuja pankkien maksukorteilla, maksuja luottokorteilla, maksuja työsuhde-etuina myönnettävillä maksuvälineillä kuten liikunta- tai lounasteleillä tai maksuja sähköisellä rahalla. Maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 6 a kohdan mukaan sähköisellä rahalla tarkoitetaan rahaa, joka on tallennettu sähköisesti tai magneettisesti sähköisen rahaa liikkeeseen laskijalle suoritettua rahamäärää vastaan maksutapahtumien tekemistä varten ja jonka yksi tai useampi yritys on sitoutunut hyväksymään maksuksi. Sähköinen raha voi olla esimerkiksi kauppaliikkeen maksukortti tai ravintolakortti, johon voi ladata rahaa, jota voidaan käyttää esimerkiksi tietyssä

ravintolaketjussa tai maantieteellisesti rajatun alueen ravintoloissa.

Kuitintarjoamisvelvollisuus ei koskisi verkkomaksuja, laskulla maksamista tai muita sellaisia maksutilanteita, joissa ostaja voi itse maksaa tavarantoimittajan tai palvelun ilman, että elinkeinonharjoittaja on läsnä.

Kuitin voisi tulostaa maksukorttipäätteeltä tai kassakoneesta tai kirjoittaa käsin. Kuitin voisi tarjota myös sähköisessä muodossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuitin tietosisällöstä. Kuitin tietosisältö vastaisi pääosin arvonlisäverolain 209 f §:n 3 momentissa säädettyjä kevennettyjä laskumerkintävaatimuksia. Lisäksi valvontaa varten edellytettäisiin, että kuitin tunnistetiedon perusteella voidaan todentaa käteismyynnin yhteys kirjanpitoon.

Kuittiin tulisi 2 momentin 1 kohdan mukaan merkitä myyjää koskevat tiedot. Kuitista tulisi 2 momentin 2 kohdan mukaan käydä ilmi kuitin antamispäivämäärä ja 2 momentin 3 kohdan mukaan kuitin yksilöivä tunnistenumero tai muu vastaava tieto. Tunnistenumeron tai vastaavan muun tiedon olisi oltava kuitin yksilöivä siten, että tiedon perusteella käteismyynnin merkitseminen elinkeinonharjoittajan kirjanpitoon olisi vaikeuksitta todettavissa. Kuitissa tulisi 2 momentin 4 kohdan mukaan olla tieto myydystä tavarasta tai palvelusta ja 2 momentin 5 kohdan mukaan tieto suoritetusta maksusta, ja jos kysymys on arvonlisäverovelvollisesta myynnistä, tieto arvonlisäveron määrästä verokannoittain tai veron peruste verokannoittain.

5 §. *Valvonta.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisista ja heidän toimivaltuuksistaan. Pykälän 1 momentin mukaan kuitintarjoamisvelvollisuuden valvonnasta vastaisivat Verohallinto ja poliisi. Lisäksi aluehallintoviranomaiset valvoisivat kuitintarjoamisvelvollisuutta toimialueellaan anniskelupaikoissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että aluehallintoviranomaisten alkoholitarkastajat valvoisivat alkoholilainsäädäntöön perustuvien tarkastuksien yhteydessä myös kuitintarjoamisvelvollisuutta. Ahvenanmaan maakunnassa valvontatehtävistä huolehtisi Verohallinto.

Valvontaviranomaisten toiminta tulisi mahdollisuuksien mukaan sovittaa yhteen. Tämän vuoksi pykälän 2 *momentin* mukaan valvontaviranomaisilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä antaa toisilleen tietoja valvontatoiminnastaan ja määräämistään laiminlyöntimaksuista.

Pykälän 3 *momentin* mukaan valvontaviranomaisilla olisi oikeus valvoa kuitintarjoamisvelvollisuutta sellaisen elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jota koskevat tai jota voidaan olettaa koskevan tämän lain mukaiset velvoitteet. Erityisesti palvelutoimialoilla (esimerkiksi parturi-kampaamot, kosmetologit, pienimuotoiset korjaus- ja huoltopalvelut) toimintaa voidaan harjoittaa myös yrittäjän kotona tai kodin välittömässä yhteydessä olevissa tiloissa. Perustuslain turvaaman kotirauhan täyttämiseksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa valvonta voitaisiin toimittaa vain tilanteessa, jossa olisi konkreettinen syy epäillä, että lakia on rikottu ja että asian selvittämiseksi tarkastus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa olisi tällöin välttämätöntä. Lisäksi valvontaviranomaisilla olisi oikeus tehdä koeostoja, jos se valvonnan tarkoituksen toteuttamisen kannalta olisi tarpeellista. Valvontaviranomainen voisi ostaa elinkeinonharjoittajalta tavaran tai palvelun valvoakseen sitä, tarjotaanko ostoksesta kuittia ja merkitäänkö maksusuoritus kirjanpitoa varten. Koeosto olisi tarkoituksenmukainen valvontakeino erityisesti tilanteissa, joissa vähäisen asiakasvirran, myynnin luonteen tai muun vastaavan syyn vuoksi valvontaa ei voisi toteuttaa pelkällä myynnin havainnoinnilla.

**6 §. Laiminlyöntimaksu.** Pykälässä säädetäisiin kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä seuraavasta laiminlyöntimaksusta.

Pykälän 1 *momentin* mukaan laiminlyöntimaksun määräisi valvontaviranomainen. Elinkeinonharjoittaja olisi velvollinen salassapitosäännösten estämättä antamaan valvontaviranomaiselle laiminlyöntimaksun määräämiseksi tarpeelliset tiedot. Laiminlyöntimaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle.

Pykälän 2 *momentissa* säädetäisiin laiminlyöntimaksun suuruudesta. Se olisi vähintään 300 euroa ja enintään 1 000 euroa. Laimin-

lyöntimaksun suuruus perustuisi teon kokonaisarviointiin, jossa tulisi ottaa huomioon muun muassa se, onko kuitti jätetty kokonaan tarjoamatta vai onko kysymys tilanteesta, jossa tarjotun kuitin tietosisältö ei ole vastannut lain vaatimuksia. Myös esimerkiksi myynnin arvo, toiminnan laatuun ja laajuuteen liittyvät kysymykset ja teon toistuvuus tulisi ottaa huomioon teon moitittavuuden arvioinnissa. Koska toistuvat laiminlyönnit voivat olla merkki siitä, että toiminnassa yleisemmin harjoitetaan myyntiä ohi kassan ja kirjanpidon, valvontaviranomaisen tulisi arvioida, onko tässä laissa säädetyn seuraamusjärjestelmän lisäksi toimintaan syytä puuttua verotuksen erityisvalvonnan toimin.

Laiminlyöntimaksun voisi pykälän 3 *momentin* mukaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos se olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista. Laiminlyöntimaksun alentamista tai määräämättä jättämistä tulisi arvioida esimerkiksi sen suhteen, onko kuitin tarjoamatta jättämisestä tai puutteellisesti laaditusta kuitista huolimatta ilmeistä, että saatu maksu on asianmukaisesti kirjattu kirjanpitoa varten. Jos kuittia ei ole laadittu lainkaan, laiminlyöntimaksun alentamiseen tai määräämättä jättämiseen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi.

**7 §. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano.** Pykälän 1 *momentissa* säädetäisiin laiminlyöntimaksua koskevan päätöksen oikeussuojakeinoista. Laiminlyöntimaksua koskevasta päätöksestä tulisi ensivaiheessa vaatia oikeusvaatimuksen tekemistä viranomaiselta. Tästä päätöksestä voitaisiin valittaa edelleen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voitaisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain valitusluvalla. Kuitintarjoamisvelvollisuutta koskevan laiminlyöntimaksun määrääminen tapahtuu suhteellisen kaavamaisesti, se ei edellytä merkittävää oikeudellista harkintaa ja maksun määrät ovat kiinteitä. Lisäksi asiassa olisi käytössä oikeusvaatimusmenettely muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena. Säädetävät muutoksenhakujärjestelyt turvaavat asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatekkeet, joten valituslupajärjestelmän käytölle ei olisi estettä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan maksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta vastaisi siten Oikeusrekisterikeskus. Tämä edellyttää mainitun lain muuttamista. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n perusteella laiminlyöntimaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen sen jälkeen, kun se on lainvoimainen.

Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei säädetä saatavien vanhentumisesta. Tämän vuoksi tässä laissa säädettäisiin siitä, että laiminlyöntimaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua laiminlyöntimaksun ratkaisupäivästä. Säännös vastaisi rikoslaissa säädettyä sakon vanhentumissäännöstä. Laiminlyöntimaksusta ei perittäisi korkoa.

**8 §. Voimaantulo.** Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

## 1.2 Laki sakon täytäntöönpanosta

**1 §. Lain soveltamisala.** Kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävän laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus noudattaen sakon täytäntöönpanosta säädettyä menettelyä. Tämän vuoksi lain 1 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annettavan lain 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

*Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

## 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Alkoholin anniskelua koskevan erityisen kuitinantovelvollisuuden poistamiseksi alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun valtioneuvoston asetuksen 25 §:n 3 momentti kumottaisiin sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain. Säännöksen nojalla myönnetty poikkeusluvut alkoholin anniskeluun ilman kuittia kumottaisiin tässä yhteydessä. Poikkeuslupia on myönnetty maltillisesti ja niiden lukumäärä on vähäinen.

## 3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Ajankohdan määrittelyssä on pyritty ottamaan huomioon erityisesti yritysten kassajärjestelmien ja maksupäätteiden mahdolliseen päivittämiseen, viranomaisvalvonnan järjestämiseen ja uudesta sääntelystä tiedottamiseen tarvittava aika.

## 4 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönti olisi lainvastainen teko. Laiminlyönnistä määrättävä maksu on siten luonteeltaan rangaistusluonteinen hallinnollinen ja taloudellinen seuraamus. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti rinnastanut sen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Laiminlyöntimaksun kannalta merkityksellisiä ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus säätää maksun perusteista lailla sekä 21 §:ssä säädetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, varsinkin syyttömyysoletama ja oikeusturva. Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaate ja siihen liittyvä täsmällisyysvaatimus eivät sellaisenaan kohdistu rangaistusluonteisten taloudellisten seuraamusten määrittelyyn, mutta tarkkuuden yleistä vaatimusta ei tällaisen sääntelyn yhteydessä voida sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Lakiehdotuksen 5 §:ssä on säännös valvonnasta. Ehdotusta on varsinkin pykälän 2 momentin osalta arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksun ja sen suuruuden perusteista sekä oikeusturvasta säädettäisiin täsmällisesti lailla. Lakiin ei ehdoteta asetukseenantovaltuutta eikä sillä valtuutettaisi viranomaisia antamaan sitovia määräyksiä.

Syyttömyysoletettaman toteutumisen kannalta merkitystä on vastuun perusteella ja todistustaakan jakautumisella. Perustuslakivaliokunta on pitänyt niin sanottuun ankaraan vastuuseen ja niin sanottuun käännettyyn todis-

tustaakkaan perustuvaa seuraamusta syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp).

Laiminlyöntimaksun määrääminen perustuisi elinkeinonharjoittajan tai tämän palveluksessa olevan työntekijän laiminlyöntiin, joka on omiaan vaarantamaan verotuksen ja kirjanpidon oikeellisuutta. Näyttövelvollisuus laiminlyönnistä olisi aina maksun määrävällä viranomaisella.

Laiminlyöntimaksun suuruus olisi 300–1 000 euroa. Lakiehdotuksessa on määritelty maksun suuruutta määrättäessä huomioon otettavat seikat. Lisäksi lain noudattamista valvovalla viranomaisella olisi mahdollisuus määrätä vähimmäismäärää pienempi laiminlyöntimaksu tai jättää maksu kokonaan määraamättä. Sääntely oikeuttaa siten viranomaisen ottamaan huomioon menettelyn moittivuuden ja siten osaltaan turvaa suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Oikeusturvan osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on kuitenkin edelleen arvioitava aiemman käytännön pohjalta (PeVL 32/2012 vp).

Lakiehdotuksessa muutoksenhaku on järjestetty samoin kuin hallituksen esityksessä 133/2012 vp, jota edellä viimeksi mainittu valiokunnan lausunto koskee. Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on riippuvainen muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen merkittävyydestä ja laadusta. Kuitintarjoamisvelvollisuuteen ja laiminlyöntimaksun määräämiseen liittyvät oikeus- ja näyttökysymykset eivät ole erityisen vaikeita, ja muutoksenhaun kohteena oleva rahamääräinen intressi on ylimmän muutoksenhakuasteen käsiteltäväksi suhteellisen pieni. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden on joka tapauksessa myönnettävä valituslupa, jos valituslupan myöntämiselle on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukainen peruste.

#### Valvonta

Valvontaviranomaisilla olisi oikeus lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan valvoa

kuitintarjoamisvelvollisuutta sellaisen elinkeinonharjoittajan tiloissa, jota koskevat tai jota voidaan olettaa koskevan ehdotetun lain mukaiset velvoitteet. Lakiehdotuksessa viranomaisten toimivaltuudet saattavat kohdistua myös sellaisiin tiloihin, joita liiketoiminnan lisäksi käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvautun kotirauhan suojan kannalta.

Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettäessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin myös asumiseen käytettäviin tiloihin, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moittittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (esimerkiksi PeVL 40/2010 vp ja PeVL 37/2010 vp). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla kuitenkin voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esimerkiksi PeVL 37/2010 vp, PeVL 40/2010 vp, PeVL 18/2010 vp ja PeVL 8/2006 vp).

Ehdotus kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaksi sääntelyksi on myös arvioitava yleisesti välttämättömäksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esimerkiksi PeVL 43/2010, PeVL 40/2006 vp ja PeVL 39/2005 vp) tai välttämätöntä rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi (PeVL 6/2010 vp).

Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa edellytetään, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa valvonta voitaisiin toimittaa vain tilanteessa, jossa se olisi välttämätöntä kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Perustuslain 10 §:ssä turvautun kotirauhan suojan kannalta

lakiehdotusta on siten pidettävä hyväksyttävänä.

Hallitus katsoo, ettei esityksessä esitetä selkeää, jonka vuoksi lakiehdotuksia ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Asian lukuisten perusoikeusliittymien johdosta hallitus kuitenkin pitää suotavana,

että esityksestä hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 §

*Lain tavoite*

Tämän lain tavoitteena on torjua harmaata taloutta vähentämällä elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta jättää käteismaksuna saatuja tuloja merkitsemättä kirjanpitoon ja edistämällä ostajan mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä.

## 2 §

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan elinkeinotulon verotamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettuun liike- ja ammattitoimintaan, jos toiminnan tilikauden liikevaihto on enemmän kuin 8 500 euroa.

## 3 §

*Soveltamisalan raja*

Tätä lakia ei sovelleta:

- 1) automaattista tapahtuvaan myyntiin;
- 2) arpajaislainsäädännössä tarkoitettuun toimintaan;
- 3) markkina- ja torikauppaan ulkotiloissa, lukuun ottamatta alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua.

## 4 §

*Kuitintarjoamisvelvollisuus*

Elinkeinonharjoittajan on tarjottava tavarant tai palvelun ostajalle maksusuorituksesta laa-

dittu kuitti, jos maksu suoritetaan käteisellä rahalla tai siihen rinnastettavalla maksutavalla. Kuitti voidaan tarjota myös sähköisesti.

Kuitissa on oltava seuraavat tiedot:

- 1) elinkeinonharjoittajan nimi, yhteystiedot ja y-tunnus;
- 2) kuitin antamispäivä;
- 3) kuitin tunnistenumero tai muu yksilöivä tieto;
- 4) myytyjen tavaroiden määrä ja laji sekä palvelujen laji;
- 5) tavaroista tai palveluista suoritettu maksu ja suoritettavan arvonlisäveron määrä verokannoittain taikka arvonlisäveron peruste verokannoittain.

## 5 §

*Valvonta*

Verohallinto ja poliisi valvovat tämän lain noudattamista. Alkoholijuomien anniskeluluvan haltijan anniskelupaikassa lain noudattamista valvoo lisäksi aluehallintovirasto. Ahvenanmaan maakunnassa lain noudattamista valvoo Verohallinto.

Valvontaviranomainen saa salassapitosäännösten estämättä antaa kuitintarjoamisvelvollisuuden valvomista ja laiminlyöntimaksun määräämistä varten toiselle valvontaviranomaiselle tietoja valvontatoiminnastaan ja määräämistään laiminlyöntimaksuista.

Valvontaviranomaisilla on oikeus valvoa kuitintarjoamisvelvollisuutta sellaisen elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jota koskevat tai jota voidaan olettaa koskevan tämän lain mukaiset velvoitteet. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä

kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Valvontaviranomaisella on oikeus valvontaa varten tehdä koeostoja, jos valvonnan tarkoitusta ei voi pelkällä myynnin tarkkailulla vaikeuksitta saavuttaa.

#### 6 §

##### *Laiminlyöntimaksu*

Valvontaviranomainen voi määrätä elinkeinonharjoittajan maksamaan laiminlyöntimaksun, jos toiminnassa on laiminlyöty 4 §:ssä säädetty kuitintarjoamisvelvollisuus. Laiminlyöntimaksun määrittämiseksi valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada elinkeinonharjoittajalta tarpeelliset tiedot. Laiminlyöntimaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

Laiminlyöntimaksun määrä on vähintään 300 euroa ja enintään 1 000 euroa. Laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu ja toistuvuus sekä sen tavarain tai palvelun arvo, jota kuitintarjoamisvelvollisuuden laiminlyönti koskee.

Laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää

pienempänä on kohtuullista laiminlyönnin laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

#### 7 §

##### *Muutoksenhaku ja täytäntöönpano*

Valvontaviranomaisen laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua valvontaviranomaiselta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Laiminlyöntimaksu vanhene viiden vuoden kuluttua laiminlyöntimaksun määräämispäivästä.

#### 8 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 2.

**Laki****sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 453/2012, seuraavasti:

## 1 §

*Lain soveltamisala*

—————  
Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista

työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu ja kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain ( / ) 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

—————  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2013

**Pääministeri**

**JYRKI KATAINEN**

Työministeri *Lauri Ihalainen*

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## 2.

### Laki

#### sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena  
kuin se on laissa 453/2012, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

*Lain soveltamisala*

---

Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön merenkulun ympäristösuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

1 §

*Lain soveltamisala*

---

Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön merenkulun ympäristösuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu *ja kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa* annetun lain ( / ) 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta  
20      .*

---