

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till punkt- skattelag och till lag om ändring av 27 § i lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 8 december 2009 en proposition med förslag till punktskattelag och till lag om ändring av 27 § i lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (RP 263/2009 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Tanja Nurmi, finansministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor Matti Pellonpää
- doktor i administrativa vetenskaper, docent Jukka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor Tuomas Ojanen  
— professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny punktskattelag. Lagen ska ersätta den gällande lagen om påförande av accis. Med den föreslagna lagen genomförs rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt. Förslaget innehåller bestämmelser om bland annat tillståndsplikt för tillverkning, förädling och innehav och om granskningsbefogenheter för tullmyndigheten. I lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen föreslås en mindre ändring till följd av den nya punktskattelagen.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft den 1 april 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen tillståndsplikten med avseende på näringsfriheten i 18 § 1 mom. i grundlagen. Myndighetens granskningsbefogenheter bedöms i korthet med avseende på hemfridsbestämmelserna i 10 § i grundlagen. Dessutom tangerar motiven bemyndigandena att utfärda förordning och myndighetens rätt att utfärda föreskrifter. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Inspektionsbefogenheter**

##### *Skydd för privatlivet*

*Grunden för bedömningen.* I 96 och 97 § har förslaget till punktskattelag bestämmelser om befogenheter för tullmyndigheten att inspektera lokaler där punktskattepliktiga varor förvaras och behandlas.

Bestämmelserna måste bedömas med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Förslaget är av betydelse med avseende på skyddet för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Nyligen påpekade grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 36/2009 rd att Europadomstolen har tolkat skyddet för var och ens hem i artikel 8 i Europakonventionen som att det i vissa fall också täcker in affärslokaler. I fortsättningen måste det säkerställas att också Europadomstolens framväxande rättspraxis beaktas på behörigt sätt i lagstiftningen om inspektioner i affärslokaler, påpekade utskottet då.

Europadomstolen har i sin praxis ansett att också affärslokaler åtnjuter skydd för "hemmet" (på franska "domicile", på engelska "home"). Den här typen av skydd förefaller inte kunna jämföras med skyddet för fysiska personers hem, annat än om det gäller till exempel lokaler för advokater eller yrkesutövare som arbetar hemma. Europadomstolens praxis i fråga om myndigheters inspektionsrätt handlar enligt utskottet i första hand om att de lagstadgade myndighetsbefogenheterna inte får vara alltför generösa sett i ett rättssäkerhetsperspektiv. Den springande punkten är att lagstiftningen om inspektioner på företag, också praxisen, måste ge fullgoda garantier mot godtycke. Domstolen har ansett det vara problematiskt med lagstiftning som ger myndigheterna mycket stor prövningsrätt att bestämma om inspektioner är lämpliga eller inte och hur många och långa inspektioner

det behövs (se t.ex. *Société Colas Est m.fl. mot Frankrike*, 16.4.2002, *Funke mot Frankrike*, 25.2.1993, *Niemietz mot Tyskland*, 16.12.1992).

EU-domstolen har i sin praxis ansett att det är en generell princip i EU-rätten att ge skydd mot åtgärder från det allmänna som innebär att myndigheterna ingriper godtyckligt eller på ett orimligt sätt i personers privata sfär, oberoende om det är fysiska eller juridiska personer. När dimensionen för denna princip läggs fast för skyddet för affärslokaler, måste Europadomstolens praxis för skyddet för privatlivet beaktas (se t.ex. mål C-94/00 *Roquette Frères*, 22.10.2002 och mål C-450/06 *Varec SA*, 14.2.2008).

De nationella begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna får inte strida mot Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd). Europadomstolens praxis måste vägas in i tolkningen av skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Följaktligen är det också sett i ett grundlagsperspektiv klart att lagstiftning om myndigheters inspektionsbefogenheter måste vara tillräckligt exakt och ge fullgoda garantier mot missbruk också vid inspektion av företag. Därför måste lagen ha fullgoda processer och rättssäkerhetsgarantier för detta. Inspektionerna får inte ingripa godtyckligt eller orimligt mycket i juridiska personers privata verksamhet.

Ur Europadomstolens praxis kan det, enligt utskottet, inte utläsas något krav på att utsträcka hemfridsskyddet i 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen till affärslokaler eller andra liknande företagslokaler. Detta beror framför allt på att klausulen i grundlagens 10 § 3 mom. om begränsning av åtgärder som ingriper i hemfriden är betydligt strängare än artikel 8 i Europakonventionen.

*Bedömning av förslaget.* Bestämmelserna i 96 och 97 § i förslaget till punktskattelag innehåller inte fullgoda procedurer och rättssäkerhetsgarantier. Utskottet påpekar att 39 § i förvaltningslagen har relativt detaljerade bestämmelser om obligatoriska procedurer för inspektioner

när ett förvaltningsärende behandlas. Myndigheten är vanligen skyldig att underrätta de berörda parterna när en inspektion ska inledas. De berörda parterna har rätt att vara närvarande vid inspektionen, lägga fram sin åsikt och ställa fråga om inspektionen. Dessutom ska de berörda parterna upplysas om målen med inspektionen, hur den kommer att genomföras och vilka fortsatta åtgärder som kommer att vidtas. En inspektion ska utföras utan att föremålet för inspektionen eller dess innehavare åsamkas oskälig olägenhet. Den som utför inspektionen ska skyndsamt upprätta en inspektionsberättelse och den ska lämnas till parterna för kännedom.

Tillsammans med rättsprinciperna för förvaltningen enligt 6 § uppfyller 39 § i förvaltningslagen de lagstiftningskrav på inspektioner som kan utläsas ur artikel 8 i Europakonventionen och 10 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom bör det noteras att inspektioner utförs under tjänsteansvar. Man kan alltså hänskjuta en bedömning av lagligheten till domstol. Förvaltningslagen tillämpas på tullmyndigheter utan någon explicit hänvisning. Enligt motiven till propositionen med förslag till förvaltningslag ska 39 § bara gälla inspektioner som hör till myndigheterna med stöd av någon annan lagstiftning, när en inspektion är nödvändig för att utreda ett förvaltningsärende eller för att fastlägga villkoren för ett beslut. Däremot beror inspektioner som har karaktären av tillsyn och ingår i myndigheternas befogenheter på någon annan lagstiftning (RP 72/2002 rd). De granskningar som 96 och 97 § i punktskattelagen avser förefaller mer att ha karaktären av tillsyn. Därför och också av den anledningen att den föreslagna lagen har särskilda procedurbestämmelser som avviker från förvaltningslagen bör lagförslaget få en hänvisning till att 39 § i förvaltningslagen i förekommande fall ska tillämpas vid granskningar.

Befogenheterna i 96 och 97 § är inte villkorade med några särskilda syften. Villkoren framgår åtminstone av artikel 19 och stycke 15 i ingressen i punktskattedirektivet och de måste skrivas i de två paragraferna.

#### *Skydd för hemfriden*

Det föreslagna 97 § 1 mom. förbjuder uttryckligen inspektioner på en plats som omfattas av hemfriden, och därmed gäller inspektionsbefogenheterna inte skyddet av hemfriden enligt 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Däremot finns ingen liknande begränsning i 96 §. Den skattskyldige ska enligt 1 mom. visa sitt lager och andra lokaler. Den typen av lokaler kan sannolikt innefatta lokaler avsedda för stadigvarande boende som ingår i skyddet för hemfriden. På grund av 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen är det viktigt att komplettera bestämmelsen med att granskningar inte får utföras i hemfridsskyddade lokaler (GrUU 15/2008 rd, GrUU 30/2005 rd). Om det är meningen att granskningar ska få göras i hemfridsskyddade lokaler, måste villkoren för befogenheterna bindas enligt kraven i 10 § 3 mom. i grundlagen och dessutom preciseras avsevärt.

#### *124 § i grundlagen*

Enligt 96 § 2 mom. i punktskattelagen kan tullmyndigheten förordna en sakkunnig och ojävig person för granskningen. Av förslaget framgår det inte om också någon annan än personer med tjänsteansvar kan förordnas att utföra granskningar. Om det är tänkt så och om det över huvud taget anses nödvändigt att tillåta utomstående inspektörer, måste det på grund av 124 § i grundlagen sägas ut i lagförslaget. I det här fallet måste lagförslaget med avseende på kraven på rättssäkerhet och god förvaltning få närmare bestämmelser om kompetens- och behörighetskraven för sådana inspektörer. Författningsmässigt måste det vidare ses till att samma bestämmelser tillämpas på inspektörer med tjänsteansvar och utomstående inspektörer när de utför sitt uppdrag. På grund av 124 § i grundlagen måste detta läggas till i 96 § i det första lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (jfr GrUU 3/2009 rd). Dessutom påpekar utskottet att eventuella utomstående inspektörer åtminstone inte kan förordnas att ensamma göra inspektioner i hemfridsskyddade lokaler även om myndigheten genom lag skulle ges den befogenheten (se GrUU 42/2005 rd).

### *Skattelättnad*

Enligt 105 § 1 mom. i lagförslaget kan Tullstyrelsen av särskilda skäl och på villkor som den bestämmer medge skattelättnad om det med hänsyn till förhållandena vore uppenbart oskäligt att ta ut punktskatt till fullt belopp. Detsamma gäller skattetillägg, förseningsränta, dröjsmålsränta och ränta med anledning av uppskov.

Grundlagsutskottet anser att det i och för sig är konstitutionellt möjligt att ge en myndighet befogenhet att bevilja lättnad (se GrUU 44/2005 rd och de utlåtanden som nämns där). Befogenheterna får emellertid inte vara så omfattande att rättsläget enligt formuleringarna i respektive lagar kan ändras väsentligt av kriterierna för skatteplikten och skattebeloppet. Möjligheten att bevilja lättnad bör därför vara ett tydligt undantag i förhållande till de lagstadgade skattekriterierna. Det måste framgå av lagen vilka godtagbara kriterier det finns för skattelättnad och i vilket syfte lättnad kan medges. Denna syn grundar sig delvis på likabehandlingsbestämmelserna i 6 § i grundlagen och de måste beaktas på behörigt sätt också när befogenheterna att medge lättnad utövas.

I ljuset av utskottets tidigare praxis finns det inte heller någonting att anmärka mot när det gäller kraven på exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet (GrUU 44/2005 rd, GrUU 4/1991 rd). I tidigare sammanhang har utskottet ansett det problematiskt från exakthets-synpunkt att medge lättnad "av särskilda skäl" när det har varit ett alternativt kriterium till oskälighetskriteriet (GrUU 44/2005 rd). Men kravet på särskilda skäl i 105 § har ett direkt samband med att det vore oskäligt att ta ut skatten till fullt belopp. Med denna formulering inverkar bestämmelserna inte på lagstiftningsord-

ningen. De särskilda skälen bör dock beskrivas med exempel.

På grundval av 105 § 1 mom. kan Tullstyrelsen medge lättnad "på villkor som den bestämmer". Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en så här öppen bestämmelse om en myndighets befogenheter rimmar illa med kravet på bestämmelser i lag i 81 § mom. i grundlagen och kravet i 2 § 3 mom. i grundlagen att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Den måste kompletteras med begränsningar i myndighetens befogenheter. Begränsningarna kan gälla exempelvis vad de nödvändiga villkoren i ett beslut om lättnad kan gälla, av vilken typ de ska vara och i vilket hänseende de är nödvändiga. Att lagförslaget justeras på denna punkt är ett villkor för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Övrigt*

Förslaget till punktskattelag hänvisar på flera punkter till Europeiska gemenskapen. Hänvisningarna måste ändras till Europeiska unionen eftersom Europeiska gemenskapen har ersatts av Europeiska unionen sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Detta gäller också generella hänvisningar till lagstiftning som var EG-lagstiftning när den trädde i kraft. Avsteg får göras från huvudregeln när namnet på rättsakten fortfarande innehåller ordet gemenskapen.

### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 96 § 2 mom. och 105 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 26 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Antti Vuolanne /sd  
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.