Olli Mäenpää
3.12.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta (HE 137/2021 vp)

Veroraja ja lehtien tilaamisen verotusta koskeva lainsäädäntövalta

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn liittymissopimuksen liitteenä olevan ns. Ahvenanmaa-pöytäkirjan (pöytäkirja n:o 2, SopS 103/94) mukaan Ahvenanmaan alue jää niiden EU:n säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden arvonlisäverotusta, valmisteverotusta ja muita välillisen verotuksen muotoja koskevaa lainsäädäntöä. Pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaata pidetään arvonlisäverotuksessa kolmantena alueena ja valmisteverotuksessa direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä kansallisena alueena.

Ahvenanmaan maakunta ei kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen, mutta maakunnassa sovelletaan lähtökohtaisesti samaa arvonlisäverolain mukaista arvonlisäverojärjestelmää kuin muualla Suomessa. Tavaroiden myynti muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle verotetaan siten tavaran maahantuontina.

Arvonlisäverotusta sovelletaan muun muassa lehtitilauksiin siten kuin säädetään tavaroiden etämyynnin arvonlisäverotusta koskevien EU:n direktiivien edellyttämissä lainsäädännön muutoksissa, jotka tulivat voimaan 1.7.2021. Muutoksen tarkoituksena on poistaa verovapautuksesta johtuva kilpailuetu. Uuden lainsäädännön mukaan vähäarvoisten enintään 22 euron arvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapaus on poistettu. Muutos koskee kaikkia tavaroita – myös sanoma- ja aikakausilehtiä – ja kaikkia kuluttajia sijoittautumispaikasta riippumatta. Ahvenanmaata koskevat muutokset sisältyvät lakiin Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta (388/2021), joka tuli voimaan 1.7.2021.

Verovapauden poistamisesta johtuen myös lehtien maahantuonti on verollista. Tämän yleisen lähtökohdan on tarkoitus yhdenmukaisuuden vuoksi koskea myös Ahvenanmaalle suuntautuvaa lehtien tuontia. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi tarpeettomana kumottavaksi voimassa oleva 8 a §, jonka lähtökohtana on lehtien maahantuonnin verottomuus Ahvenanmaan maakuntaan.

Kun otetaan huomioon, että valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa arvonlisä- ja valmisteverotusta, verovelvollisuuden ja -vapauden perusteiden määrittely kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotettu verovapauden määrittelevän

8 a §:n kumoaminen merkitsee verovelvollisuuden laajentamista tavalla, joka mukautuu vähäarvoisten tavaralähetysten verovapauden poistamisen tavoitteeseen ja jonka voidaan myös sisällöllisesti katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetulla sääntelyn vaikutuksia on kuitenkin aiheellista arvioida erityisesti sananvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Sananvapaus

Ehdotetulla uudella 22 a §:n säännöksellä on tarkoitus määritellä normaalista lehtikohtaisesta verotus- ja ilmoitusmenettelystä poikkeava valinnainen kevennetty verotusmenettely. Kevennetyn menettelyn kohteena on ehdotuksen mukaan Ahvenanmaan maakuntaan tilattujen lehtien maahantuonti muualta Suomesta ja muista Euroopan unionin jäsenvaltioista. Ahvenanmaata koskevan kevennetyn menettelyn tarve liittyy Ahvenanmaan erityisasemaan sisämarkkinoilla ja käytännössä lähinnä siihen, että ruotsalaiset kustantajat ja lehtitalot eivät ole ottamassa ilmoittajan tai arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröidyn verovelvollisen asemaa Suomessa, jolloin ahvenanmaalaisen tilaajan pitää itse huolehtia tulli- ja arvonlisäveromuodollisuuksista.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan lehtien tilaamiseen ja hankkimiseen kohdistuva tavanomainen arvonlisäverovelvollisuus ei sellaisenaan merkitse perustuslain 12 §:n 1 momentissa nimenomaisesti kiellettyä ennakollista estettä sananvapauden käyttämiseen eikä muutoinkaan muodostu perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta ongelmalliseksi rajoitukseksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että verotusmenettely, johon sisältyy velvollisuus antaa veroilmoitus maahantuotavista lehdistä ja maksaa lehdistä suoritettava maahantuonnin arvonlisävero, voi tosiasiallisesti vähentää merkittävästikin kuluttajien halukkuutta tilata lehtiä (PeVL 19/2014 vp). Valiokunta ei ole pitänyt tätä vaikutusta sananvapauden toteutumisen kannalta merkityksettömänä. Koska valiokunnan arvioima sääntelyehdotus saattoi vähentää erityisesti Ahvenanmaalle tilattavien lehtien määrää, tällainen seuraus olisi Ahvenanmaan erityisasema ja kielelliset oikeudet huomioon ottaen valitettavaa, eikä se olisi sananvapauden toteutumisen kannaltakaan ongelmatonta.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan tämän vuoksi aiheellisena, että valtiovarainvaliokunta arvioi, voitaisiinko säännöksen soveltamisalaa rajata tai ehdotettu arvonlisäverovelvollisuus toteuttaa kevyemmässä ja vähemmän viestin vastaanottamista ennakollisesti rajoittavassa menettelyssä. Tällaista kevennettyä ennakollista menettelyä ei kuitenkaan lisätty lakiin, sillä eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 20/2014 vp) ehdotetun 8 a §:ään sisältyvän sääntelyn, jonka mukaan verovapaus poistettiin yksinomaan Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen tuotavilta lehdiltä, mutta verovapaus säilyi muutoin entisellään. Kevennetylle sääntelylle ei siten tuolloin ollut tarvetta.

Hallituksen esityksen mukaan 8 a §:ssä säädetty verovapaus kumotaan, joten verotusmenettelyn toteuttamistavalla ja menettelymuodoilla voi olla vaikutusta sananvapauden toteutumiseen Ahvenanmaalla. Ehdotetussa uudessa 22 a §:ssä määriteltäisiin kevennetty menettely, jonka tarkoituksena on vähentää lehtiä tilaavien henkilöiden hallinnollista taakkaa. Tällainen taakka johtuu lähinnä siitä, että ilman menettelyn keventämistä lehden ahvenanmaalaisen tilaajan velvollisuutena olisi huolehtia lehtikohtaisesti tulli-ilmoituksen tekemisestä ja arvonlisäveron maksamisesta, eikä lehteä voida toimittaa tilaajalle ennen näitä toimenpiteitä. Esityksen perustelujen mukaan kevennetyn menettelyn johdosta ilmoittamisen määrän arvioidaan laskevan noin 2 prosenttiin verrattuna siihen tilanteeseen, että tällaista menettelyä ei otettaisi käyttöön.

Verotusmenettelyn keventäminen ehdotetulla tavalla voi näin ollen vähentää tilaamisen koettua hankaluutta ja menettelyn sujuvuuden lisääminen voi lisätä kuluttajien halukkuutta tilata lehtiä. Ehdotettua sääntelyä voidaan siten pitää tavoitteiltaan sananvapauden toteuttamisedellytyksiä perustellusti vahvistavana. Sen voidaan arvioida tukevan myös kielellisiä oikeuksia, kun otetaan huomioon, että ahvenanmaalaisilla yksityishenkilöillä on erityisen suuri tarve tilata ruotsinkielisiä sanoma- ja aikakauslehtiä. Kevennetyn menettelyn vaikutuksien arviointi etukäteen on kuitenkin vaikeaa, joten lainmuutoksen todellisia vaikutuksia olisi tältä kannalta paikallaan arvioida, kun siitä on saatu kokemuksia.

Yhdenvertaisuus

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään (ks. HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on toisaalta vakiintuneessa käytännössään katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5, PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 19/2014 vp huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotettu arvonlisäverovelvollisuuden muutos kohdistui jokaiseen yksittäiseen lehden tilaajaan samalla tavalla riippumatta esimerkiksi siitä, asuuko hän valtakunnassa vai Ahvenanmaan maakunnassa. Tästä näkökulmasta arvioituna ehdotettu sääntely oli yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen. Vastaavansisältöinen arvio voidaan esittää myös ehdotetusta sääntelystä, erityisesti ehdotetusta 8 a §:n kumoamisesta, koska sen seurauksena arvonlisäverovelvollisuus kohdistuu jokaiseen lehden tilaajaan riippumatta tilaajan asuinpaikastaan. Toisaalta pelkästään Ahvenanmaata koskeva verovapautuksen jatkaminen tältä osin olisi verotuksellisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, ellei sille ole erityisen painavia perusteita.

Verokohtelun tosiasiallisten vaikutusten eroavaisuus valtakunnan ja maakunnan välillä ei perustuslakivaliokunnan edellä viitatun arvion mukaan ole kuitenkaan täysin ongelmatonta perustuslain yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen kannalta. Tältä kannalta on merkitystä ainakin sillä, että ahvenanmaalaiset kuluttajat olisivat muualla Suomessa asuvista kuluttajista poikkeavassa asemassa, koska ilmoitusvelvollisuus koskee käytännössä vain heitä. Tämä johtuu EU:n perussopimusten mukaisesti siitä, että muun Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välinen kauppa on EU:n sisäistä yhteisökauppaa, jolloin siihen ei sovelleta maahantuontia koskevia säännöksiä. Sisämarkkinoilla myyjät suorittavat veron etämyynneistä EU-alueen kuluttajille eikä rajakontrolleja ole. Nämä sisämarkkinoiden erityispiirteet eivät kuitenkaan koske Ahvenanmaata. Esityksen perusteluissa ei arvioida sen mahdollisia tosiasiallisia vaikutuksia tältä kannalta, vaan todetaan pelkästään, että esitys ei aseta ahvenanmaalaisia kuluttajia muita suomalaisia huonompaan asemaan.

Ehdotuksen tosiasiallisten vaikutusten vuoksi valiokunta piti perusteltuna, että asian jatkovalmistelussa vielä arvioidaan, voitaisiinko esityksen sinänsä hyväksyttävät tavoitteet saavuttaa sellaisella vaihtoehtoisella sääntelytavalla, joka muodollisen yhdenvertaisuuden ohella ottaisi ehdotettua paremmin huomioon myös sääntelyn tosiasialliset vaikutukset erityisesti Ahvenanmaan maakunnassa. Ehdotettua kevennettyä menettelyä voidaan pitää tällaisen sääntelytavan keskeisenä elementtinä, joka ottaa huomioon myös sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia. Laajemman vaihtoehtoisen sääntelytavan muotoileminen olisi sen sijaan ilmeisen vaikeaa, koska eroavuus perustuu Ahvenanmaan erityisasemaan sisämarkkinoilla.