Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: sähköpostiviestinne 13.10.2021: HE 137/2021 vp/Asiantuntijapyyntö

Turku 2.12.2021

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 137/2021 vp eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta. Lainsäädäntö perustuu alun perin Suomen EU-liittymissopimuksen 2 pöytäkirjassa Ahvenanmaalle myönnetylle erityisasemalle välillisen verotuksen suhteen. Esitän valtiosääntöoikeudellisesta perspektiivistä kunnioittavimmin seuraavaa:

1. Hallitus ehdottaa voimassa olevaa Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain (1266/1996) 8 a §:ää, sellaisena kuin se on laissa 1092/2014, kumottavaksi tarpeettomana, sillä etämyyntiä koskevien lainsäädäntömuutosten tultua voimaan vähäarvoisten (enintään 22 euron arvoisten) tavaralähetysten maahantuonnin verovapaus on poistunut. Hallituksen ehdotus on näiltä

osin ongelmaton ja voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Itse asiassa säännöksen kumoaminen lienee kyseessä olevan säännöksen syntyhistorian kannalta tarkasteltuna hyvä toimenpide, sillä jos oikein muistan, säädettiin ko. lainsäännös ainakin osaksi sen takia, että yksi manner-suomalainen lehtivälitys- ja rahtiyritys rekisteröi tytäryhtiön Ahvenanmaan Brändön kuntaan ja kierrätti sen kautta lehtiä manner-Suomeen, saaden siitä verohyötyä aikaisemman lainsäädännön mukaisesti. Käytännössä säännöksen taustalla oli ehkä lähinnä Suomen Posti Oy:n kokema uhka kilpailuaseman mahdollisesta vääristymisestä yhden ainoan kilpailijan takia. Säännöstä lähdettiin siis alun perin säätämään yhden ainoan tapauksen takia, mutta sen Ahvenanmaan ympärille luoma fiskaalinen raja aiheutti Ahvenanmaalaisille lehtitilaajille sananvapauden yli rajojen ulottuvan esteettömyyden periaatteeseen vaikuttavan esteen, jonka korkeus tosin ei ollut kovin merkittävä. Säännöksen kumoaminen on joka tapauksessa ihmisoikeusperspektiivistä tarkasteltuna positiivinen asia.

2. Samalla hallitus kuitenkin esittää uuden, joskin kuluttajalle helpomman, järjestelmän luomista kun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 22 a §. Sen mukaan luonnollisen henkilön ja arvonlisäverorekisteriin rekisteröimättömän yrityksen olisi annettava etämyynnin tuloksena maahan tuodusta perinteisestä sanoma- tai aikakauslehdestä tulli-ilmoitus silloin kun niin kutsuttu verorajamenettely ei ole henkilön tai yrityksen käytössä. Velvollisuus koskisi siis vastikkeellista etätilausta ja sen maahantuontia Yhteisön alueelta Ahvenanmaan maakuntaan tai Ahvenanmaan maakunnasta muualle Suomeen. Tulli-ilmoituksen mukaisista maahantuonneista olisi sen jälkeen suoritettava normaali arvonlisävero. Järjestelmä ei estäisi tilatun lehden saamista, sillä se voitaisiin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen vakuutta vaatimatta jo tuonnin yhteydessä. Tämä puolestaan tarkoittaisi, että sellaista rajaestettä ei näyttäisi syntyvän, joka olisi merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan, KP-sopimuksen 19 artiklan ja YK:n yleisen ihmisoikeusjulistuksen 19 artiklan kannalta. Tämä näyttäisi olevan tilanne myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan suhteen, joka tulee sovellettavaksi siitä syystä, että asiaan vaikuttava lainsäädäntö on lähtökohtaisesti EU:n lainsäädäntöä (ks. alla, kohta 4). Arvonlisäveron maksaminen on tavanomainen verovelvollisuus jolla ei sinänsä ole mitään vaikutusta sananvapauden toteutumiseen. Tulli-ilmoitus annettaisiin säännösehdotuksen mukaisesti yksittäisestä lehdestä taikka lehden tilauskauden osalta tai koko tilauskaudelta, ja ilmoitusjakson pituus olisi enintään vuosi. Kuten hallitus toteaa, helpottaisi järjestely mahdollisten alkuvaikeuksien jälkeen lehden tilaajan asemaa merkittävällä tavalla. Sanoma- ja aikakauslehtien tulli-ilmoituksista muodostuisi kuitenkin nähtävästi erillinen ja sisällöltään yksilön sananvapauden käytön kartoittamisen teoriassa mahdollistava rekisteri, sillä säädösehdotuksen 4 momentin mukaisesti siihen kirjattaisiin maahantuotavien lehtien tilausjakso, lehtien kappalemäärä, laskun eräpäivä, laskun tunniste ja lehtien arvo. Tämä on mielestäni ei-tavanomainen seuraus sinänsä tavanomaisesta verovelvollisuudesta. Lisäksi tulli määräisi muista ilmoituksessa annettavista tiedoista ja ilmoituksen antotavasta, mikä lienee varsin avoin säännös perusoikeuskentällä ja vaikuttaisi sananvapauden lisäksi yksityisyyden suojaan. Hallintoviranomaiselle ei mielestäni voi perustuslain 80 §:n nojalla antaa avointa valtakirjaa määritellä, mitä muita tietoja tulli-ilmoitukseen pitäisi sisältyä, erityisesti kun kyse on sananvapausalueeseen liittyvästä tietojenkeruusta. Näistä syistä säädösehdotuksen 4 momenttia tulisi tarkastella kriittisesti ja tehdä 4 momentin toisesta lauseesta säätämisjärjestyskysymys.
3. Arvonlisävero on sellainen Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1993) 27 §:n 36 kohdan mukainen vero, jonka säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Arvonlisävero ei ole sellainen vero, joka alentaisi itsehallintolain 46 §:n tasoituspohjaa eikä se myöskään ole

sellainen vero, joka otettaisiin huomioon määriteltäessä itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettua verotasoituksen palauttamista. Ehdotetun muutoksen vaikutukset verotuottoon olisivat hallituksen arvion mukaan olemattomat ja siksi muutos ei vaikuttaisi millään tavalla tasoituspohjan muodostumiseen.

4. Arvonlisävero on sellainen perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion vero, josta säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuten hallitus kirjoittaa esityksessään, ”Tulli on jo 1.7.2021 alkaen antanut suoraan EU:n tullilainsäädäntöön perustuen tämän lakiehdotuksen mukaisen kevennetyn menettelyn soveltamismahdollisuuden kaikille lehtien tilaajille tullialueen sisällä tapahtuvan tuonnin osalta. Koska menettely liittyy Tullin toimivaltaan kuuluvien tuontien osalta kiinteästi arvonlisäverotukseen, olisi asianmukaista säätää asiasta arvonlisäverolainsäädännössä.” Kevennetty menettely perustuu lähtökohtaisesti arvonlisädirektiivin 70 artiklalle, jonka mukaan ”[v]erotettava tapahtuma toteutuu ja verosaatava syntyy sillä hetkellä, jona tavaroiden maahantuonti tapahtuu” ja saman direktiivin eri menettelyjä koskevalle 71 artiklalle, mutta toteutetaan nähtävästi arvonlisädirektiivin 277 artiklassa tarkoitetuin jäsenvaltion toimenpitein. Tullilla on siis EU:n tuonti- ja vientiviranomaisena mielestäni toimivaltaa sekä unionin tullikoodeksin että arvonlisäverodirektiivin nojalla antaa mahdollisuus kevennettyyn menettelyyn (vaikka kyseessä ei näytäkään olevan direktiivin 156 artiklan mukainen verostavapauttamismenettely). Edellä mainittu Tullin hallintokäytäntöön perustuva menettely ei kuitenkaan täytä niitä julkisen tiedoksisaannin periaatteita, joiden toteutumista potentiaalisilla arvonlisäverovelvollisilla perustellusti on oikeus edellyttää lainsäädännöltä. Vaikka lainsäädäntövalta tuontiin ja vientiin liittyvässä tulliasiassa onkin Euroopan unionilla, on Suomen lainsäätäjällä mielestäni tässä kohden arvonlisäverodirektiivin nojalla toimivaltaa käyttää toissijaista lainsäädäntövaltaa ja sen kautta täsmentää arvonlisäveron kantamista koskevaa menettelyä ehdotetulla tavalla. Itse asiassa se on perustuslain 81 §:n näkökulmasta jopa välttämätöntä, jotta verovelvolliset sekä Ahvenanmaalla että manner-Suomessa saavat tiedon verovelvollisuuden perusteista, kun otetaan huomioon Ahvenanmaahan liittyvän arvonlisäverolainsäädännön poikkeuksellinen luonne. Käsitykseni mukaan ehdotettu 22 a § on riittävä säännös verovelvollisuuden perusteesta (säännökset veron suuruuden perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta sisältyvät muihin säännöksiin) ja kodifioi hyvällä tavalla sen hallintokäytännön, jota on noudatettu kohta puoli vuotta.
5. Tätä taustaa vasten katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 72 §:n tarkoittamalla tavalla, paitsi 22 a §:n 4 momentti, jonka ehdotettu muotoilu vaikuttaisi perusoikeusalueelle tavalla, joka ehdotetussa muodossaan edellyttäisi perustuslain 73 §:n mukaista säätämisjärjestystä.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori