Janne Salminen 2.12.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Käsillä on ehdotus Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta niin, että yksityishenkilöiden ja muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden tilaamien lehtien maahantuonnille muualta Suomesta tai muista Euroopan unionin jäsenvaltioista Ahvenanmaan maakuntaan luotaisiin normaalista lehtikohtaisesta menettelystä poikkeava valinnainen kevennetty menettely. Samaa menettelyä sovellettaisiin myös Ahvenanmaalta muualle Suomeen tuotaviin lehtiin. Lehtien vastaanottaja antaisi ilmoituskauden tuonnista useiden lehtikohtaisten ilmoitusten asemesta kerralla yhden ilmoituksen, johon ilmoituksenvaraiset asiat on koottu. Ilmoitus annettaisiin yksittäisestä lehdestä, osasta lehden tilauskautta tai tilauskaudelta. Lehdet voitaisiin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen jo tuonnin yhteydessä ennen veron maksamista. Kevennetyllä menettelyllä helpotettaisiin lehtiä tilaavien yksityishenkilöiden ja muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden sekä Tullin hallinnollista taakkaa.

2. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä siinä ole perustuslaillisia ongelmia ole.

Lainsäädäntövalta

3. Lainsäädäntövalta verotusta koskevissa asioissa on jakautunut Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa. Valtakunnalla puolestaan on saman lain 27 §:n 36 kohdan mukaan veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

4. Näin ollen välillistä verotusta koskevissa asioissa valtakunnalla on lainsäädäntövalta käsillä olevassa asiassa.

5. Asiaan vaikuttaa lisäksi Suomen asema Euroopan unionin jäsenvaltiona ja Ahvenanmaan asema siinä. Unionin jäseneksi liittymisen yhteydessä niin sanotun Ahvenanmaa-pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaan maakunta kuuluu EU:n tullialueeseen, mutta Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen mukaan Ahvenanmaa ei kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen. Valtakunnan lainsäädännön perusteella arvonlisäverotusta koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan maakuntaan. Nyt muutettava laki sisältää ne poikkeukset, joita siihen on tehty.

Mahdollinen yhdenvertaisuuskysymys

6. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä Ahvenanmaan maakuntahallituksen puolelta on tuotu esiin, että ”ehdotetusta kevennetystä menettelystä huolimatta ahvenanmaalaiset kuluttajat asetetaan muualla Suomessa asuvia kuluttajia huonompaan asemaan, koska lehtitoimituksista täytyy antaa tulli-ilmoitukset”. Tässä yhteydessä olisi viitattu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 19/2014 vp.

7. Yhdenvertaisuuteen on mainitussa valiokunnan lausunnossa (PeVL 19/2014 vp) kiinnitetty huomiota seuraavasti

> Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään (ks. HE 309/1993 vp, s. 42/II). 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/II, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).
>
> Arvonlisäverovelvollisuus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia postimyynnissä maahantuotavia, kerran viikossa tai harvemmin ilmestyviä sanoma- ja aikakauslehtiä. Siten ehdotettu muutos kohdistuu jokaiseen yksittäiseen tilaajaan samalla tavalla riippumatta esimerkiksi siitä, asuuko hän valtakunnassa vai Ahvenanmaan maakunnassa. Tästä näkökulmasta ehdotettu sääntely on yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmatonta.
>
> Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksella arvioidaan olevan tosiasiallisesti erilaisia vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnassa kuin valtakunnassa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että Ahvenanmaalla asuvat kuluttajat tilaavat lehtiä merkittävässä määrin valtakunnasta, Ruotsista ja muista maista. Esityksen perustelujen perusteella on arvioitavissa, että verovelvollisten määrä tulee Ahvenanmaalla olemaan suhteellisesti huomattavasti suurempi kuin valtakunnassa. Tällainen verokohtelun tosiasiallisten vaikutusten eroavaisuus valtakunnan ja maakunnan välillä ei ole täysin ongelmatonta perustuslain yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen kannalta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää 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.

8. Ahvenanmaan ja valtakunnan välisestä unionioikeudellisesta asetelmasta kuitenkin johtuu, että tavaroiden myyntiä valtakunnasta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle pidetään tava-

ran maahantuontina. Ahvenanmaa rinnastuu tässä kolmansiin maihin sen vuoksi, että siihen ei Suomen Euroopan unioniin liittymissopimuksen pöytäkirjan 2 mukaan sovelleta unionin välillistä verotusta koskevia säädöksiä. Tällöin sovelletaan unionin oikeuden tulli-menettelyjä tulli-ilmoituksineen myös sisäisesti.

9. Ahvenanmaan ja valtakunnan erilaisella oikeudellisella asemalla voi olla koko Suomen tasolla yksityisiä tarkasteltaessa myös yhdenvertaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. (Ks. esim. KKO 2018:16, joka havainnollisella tavalla tuo tämän esiin maakunnan lainsäädäntövaltaan liittyen.) Tässä tapauksessa velvollisuus antaa muualta Suomesta ja muista jäsenvaltioista Ahvenanmaalle tapahtuvista maahantuonneista tulli-ilmoitus perustuu liittymissopimuksessa saatuun Ahvenanmaata koskevaan poikkeukseen ja EU:n tullilainsäädäntöön

10. Kuten perustuslakivaliokunta aikaisemmin PeVL 19/2014 vp todennut asetelma ei ole täysin ongelmaton yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Valiokunta on kuitenkin kriittisin huomautuksin sinänsä verraten tuoreesti hyväksynyt perusasetelman, ja tällä perusteella käsitykseni mukaan edelleen voidaan päätyä siihen, ettei perusasetelma sinänsä ole ongelmallinen nytkään ottaen huomioon yleisen yhdenvertaisuusvaatimukseen liittyvän laajan harkintamarginaalin ja veroasialuonteen. Lisäksi koska ehdotus koskee nimenomaan yksinkertaistettua menettelyä, joka siis tasaa sitä tosiasiallisessa yhdenvertaisuudessa olevaa eroa ja puuttuu käsittääkseni osaltaan myös valiokunnan aikaisemmin ilmaisemaan huolenaiheeseen, arvioin, ettei ehdotus olisi muutoinkaan ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta.

Sananvapaus

11. Sinänsä asianmukaista hallituksen esitystä voidaan arvostella siltä kannalta, ettei siinä juurikaan arvioida pidemmältä aikaväliltä, mitä käsillä oleva sääntely mahdollisesti on merkinnyt Ahvenanmaan maakunnassa sananvapauden ja kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

12. Mainitussa lausunnossaan (PeVL 19/2014 vp) perustuslakivaliokunta on yhdenvertaisuuden ohella kiinnittänyt erityistä huolta myös sananvapauteen ja sen toteutumiseen syntyneissä olosuhteissa.

13. Nämä huomiot ovat perusteiltaan edelleen relevantit. Niistä on syytä nostaa erityisesti se seikka, että Ahvenanmaan maakunnassa tälle ulottuvuudelle on erityinen kielellisiin oikeuksiin ja Ahvenanmaan erityisasemaan liittyvä peruste.

14. Kun kuitenkin käsillä olevassa esityksessä on suhteessa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin – vaikkakin samanaikaisesti joitakin kriittisiä huomioita esittäen – perustuslain kannalta hyväksyttäväksi arvioimaan järjestelyyn nähden itse asiassa järjestelyä yksinkertaistavaa ja suoraviivaistavaa menettelyä koskeva ehdotus, joka keventävää lehtitilaajien hallinnollista taakkaa ja siten myös lieventää myös viestien vastaanottamisoikeuden rajoitusta välillisesti, arvioin, että ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.