

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 maj 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen (RP 53/2014 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Tuula Karjalainen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- avdelningsjurist Ida Hellgren, Ålands landshovsregering
- professor Olli Mäenpää
- professor Markku Suksi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att mervärdesskattelagen ändras så att skattefriheten för försändelser av ringa värde slopas genom postorder importerade tidningar och tidskrifter som utkommer en gång i veckan eller mer sällan. Dessutom ska bestämmelsen om ett minsta skattebelopp

för mervärdesskatt vid import inte tillämpas på sådana tidningar och tidskrifter.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I propositionen ingår ingen motivering till lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagförslaget

I propositionen föreslås det att mervärdesskattelagen ändras så att skattefriheten för försändelser av ringa värde slopas för tidningar och tid-

skrifter som importeras via postorder och som utkommer en gång i veckan eller mer sällan. Dessutom ska bestämmelsen om ett minsta skattebelopp för mervärdesskatt vid import inte tillämpas på sådana tidningar och tidskrifter. I förslaget ingår också bestämmelser om tidnings- el-

ler tidskriftsmottagarens skyldighet att ge en skattedeklaration till Tullen och om möjlighet att betala skatt på tidningarna redan före importen.

På försäljning och import av prenumererade tidningar och tidskrifter har sedan ingången av 2012 den reducerade skattesatsen tillämpats i stället för nollskattesatsen. Skattesatsen höjdes från 9 till 10 procent vid ingången av 2013. Varor från tredjeländer utanför Europeiska unionens tullområde och varor från områden utanför Europeiska unionens skatteområde, såsom Åland, kan för närvarande vara mervärdesskattefria på grund av bestämmelserna i mervärdesskattelagen om försändelser av ringa värde och om det minsta skattebelopp som tas ut på import. Åland jämföras i detta avseende med tredjeländer därför att EU:s författningar om indirekt beskattning inte tillämpas på Åland till följd av protokoll 2 till fördraget om Finlands anslutning till EU.

De gällande bestämmelserna har gjort det möjligt att under vissa förutsättningar importera tidningar och tidskrifter mervärdesskattefritt från länder utanför EU och från Åland. Detta har enligt propositionsmotiven lett till att man eftersträvar skatteförmåner, till exempel genom att transportera färdigt tryckta tidningar och tidskrifter från riket till Åland och därifrån tillbaka till riket. Avsikten med den föreslagna ändringen av lagen om mervärdesskatt är att garantera skatteneutralitet mellan tidningar som är köpta i Finland och tidningar importerade per postorder och att eliminera den snedvridna konkurrensen mellan företagen och de förluster av skatteintäkter som orsakas av skattekringgående.

Jämlikhetsaspekten

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Genom en allmän jämlikhetsklausul uttrycks huvudprincipen i fråga om jämlikhet och jämställdhet. Där ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på likabehandling i likartade fall. Den allmänna jämlikhetsklausulen riktas också till lagstiftaren (se RP 309/1993 rd, s. 46/I-II). I sin praxis har grundlagsutskottet å andra sidan framhållit att inga skarpa gränser för lagstifta-

rens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Men särbehandlingen får inte vara godtycklig och skillnaderna oskäligen (jfr t.ex. GrUU 7/2014 rd, GrUU 11/2012 rd och GrUU 37/2010 rd).

Regeringen föreslår att mervärdesskatteskylldigheten utvidgas till att gälla alla via postorder importerade tidningar och tidskrifter som utkommer en gång i veckan eller mer sällan. Den föreslagna ändringen får således samma verkningar för varje enskild prenumerant oberoende av om hen bor i riket eller i landskapet Åland. I detta avseende är den föreslagna regleringen oproblematisk ur konstitutionell synvinkel.

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att förslaget i praktiken bedöms få andra effekter i landskapet Åland än i riket. Det beror i synnerhet på att de åländska konsumenterna i stor utsträckning prenumererar på tidningar och tidskrifter från riket, Sverige och andra länder. Utifrån propositionsmotiven kan man anta att antalet skattskyldiga proportionellt sett kommer att vara avsevärt mycket större på Åland än i riket. En sådan skillnad i de faktiska verkningarna av en beskattningsåtgärd mellan riket och landskapet är inte helt oproblematisk med hänsyn till det allmänna jämlikhetsstadgandet i grundlagen. Utskottet menar därför att det är motiverat att det under den fortsatta beredningen görs en bedömning av om de i sig godtagbara målen för propositionen kan nås genom alternativa bestämmelser, som vid sidan av den formella jämlikheten även tar större hänsyn till regleringens faktiska verkningar särskilt i landskapet Åland.

Yttrandefriheten

En tidnings- eller tidskriftsmottagare som är skyldig att betala skatt ska enligt 101 d § i lagförslaget före importen ge skattedeklaration till Tullen för importerade tidningar och tidskrifter. Skattedeklarationen ska lämnas senast på förfallodag för den faktura som gäller tidningen och tidskriften eller tidningarna och tidskrifterna. Med stöd av 101 e § i lagförslaget kan den som

är skyldig att betala skatten tillämpa så kallat förenklat förfarande och betala skatten på de importerade tidningarna och tidskrifterna redan före importen eller senast på förfallodagen för fakturan.

Till denna del måste förslaget vägas mot grundlagens 12 § 1 mom. om yttrandefrihet. Till denna grundläggande frihet hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Syftet med bestämmelsen är att förbjuda såväl förhandsgranskning av meddelanden i traditionell mening som övriga ingrepp i yttrandefriheten som innebär hinder i förväg (se GrUU 14/2012 rd, GrUU 52/2010 rd och RP 309/1993 rd, s. 61). Yttrandefriheten är tryggad också i artikel 10 i Europakonventionen. Yttrandefriheten och den fria informationsförmedlingen tas också upp i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Normal mervärdesskatt som påläggs prenumeration och anskaffning av tidningar och tidskrifter innebär enligt utskottet inte att hinder läggs i förväg och utgör inte heller annars någon problematisk begränsning av den grundlagskyddade yttrandefriheten. Det föreslagna beskattningsförfarandet, i vilket ingår att den skattskyldige ska ge en skattedeklaration över de importerade tidningarna och tidskrifterna och betala mervärdesskatt på import för dem kan likväl de facto kraftigt minska konsumenternas intresse för att prenumerera på tidningar och tidskrifter. Detta är inte betydelselöst med avseende på hur yttrandefriheten förverkligas. Finansutskottet bör därför bedöma om tillämpningsområdet för bestämmelsen kan snävas in eller om det är

motiverat att införa mervärdesskatteskyldigheten genom ett lättare förfarande som i mindre grad i förväg begränsar mottagandet av meddelanden. Det finns i synnerhet skäl att utreda möjligheterna till en mer begränsad tillämpning av regleringen på så sätt att skattefriheten slopas på tidningar som importeras från landskapet Åland till riket men bibehålls i fråga om tidningar som importeras till Åland och till andra delar av Finland från tredjeland. Därigenom tacklas det egentliga problemet, dvs. utnyttjandet av skattefrihetsgränsen för finländska tidningar som säljs i riket. Utskottet menar att en sådan lösning inte skulle medföra några betydande jämlikhetsproblem, med hänsyn till att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme i jämlikhetsfrågor.

De föreslagna ändringarna av lagen om mervärdesskatt kan leda till minskat antal tidnings- och tidskriftsprenumerationer särskilt i landskapet Åland. En sådan följd skulle med hänsyn till Ålands särskilda ställning och språkliga rättigheter vara beklaglig, och inte heller problemfri när det gäller yttrandefriheten. Grundlagsutskottet ser det som viktigt att dessa verkningar följs upp och att behövliga åtgärder vidtas om bestämmelsernas i praktiken leder till klart ökad ojämlikhet i beskattningen eller till väsentlig begränsning av rätten att ta emot meddelanden.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 19/2014 rd — RP 53/2014 rd

Helsingfors den 16 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.