

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuslakia. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka nojalla verovelvolliselta saatua, valmisteverotukseen liittyvää ilmoitustietoa ei saisi hyödyntää muun kuin valmisteverotukseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa tai tuomitsemisessa. Valmisteverotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei siten enää voisi johtaa siihen, että henkilö samalla asettaa itsensä syytteen vaaraan muusta rikoksesta, kuten salakuljetuksesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Tupakkalainsäädäntö	3
2.2 Tupakkaverolainsäädäntö	4
2.3 Itsekriminointisuoja	6
2.4 Käytäntö	7
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
6 Lausuntopalaute	14
7 Voimaantulo	15
8 Toimeenpano ja seuranta	15
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
Laki valmisteverotuslain muuttamisesta	18
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI	19
Laki valmisteverotuslain muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen KKO 2024:39 mukaan suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan, jäljempänä *nuuska*, tupakkaverotusta varten säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen saisi aikaan välittömän rikosepäilyn ja johtaisi siihen, että nuuskan maahantuojat antaisi samalla itsensä ilmi nuuskan maahantuontikiellon rikkomisen perusteella salakuljetusrikoksesta. Itsekriminointisuoja takaa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voida enää pitää rangaistavana eikä tuojan menettelyä siten voida lukea hänen syykseen veropetoksena. Päätöksen jälkeen nuuskan tuontia arvioidaan vastaavanlaisessa tilanteessa yksinomaan salakuljetusrikoksena. Salakuljetusrikos on lievemmin sanktioitu kuin törkeä veropetos, jonka tunnusmerkistön täyttävistä teoista eli yli 20 000 euron suuruisista vältetyistä valmisteveroista on useimmiten ollut käytännössä kyse ennen korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä. Päätöstä on tietyissä tapauksissa ryhdytty soveltamaan myös muihin tupakkatuotteisiin tilanteessa, jossa maahantuojat syyllistyvät veropetoksen ohella tupakkalaissa säädetyn tuontikiellon tai -rajoituksen rikkomiseen. Lisäksi periaatetta on sovellettu alkoholijuomiin tilanteessa, jossa tuojat syyllistyvät alkoholirikokseen.

Ennakkopäätöksessä tarkoitettu itsekriminointisuoja on perusteltua toteuttaa lain tasoisella säännöksellä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 11.6.–4.8.2025. Lausuntoa pyydettiin keskeisiltä ministeriöiltä, eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eräiltä tuomioistuimilta, Helsingin, Turun ja Lapin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta, Poliisihallitukselta, Syyttäjälaitokselta, Suomen Asianajajilta ja Suomen Juristiliitolta, veronmaksajien edustajilta sekä Verohallinnolta ja Tullilta minkä lisäksi myös muilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Myös korkeimmalle oikeudelle varatattiin tilaisuus antaa lausuntonsa. Lausuntopyyntö julkaistiin myös valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla.

Lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä ja saadut lausunnot ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM058:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Tupakkalainsäädäntö

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU 17 artiklan mukaan nuuskan markkinoille saattaminen ei ole sallittua EU:ssa Ruotsille sen liittymissopimuksessa myönnettyä poikkeusta lukuun ottamatta. Nuuskaa ei siten laillisesti voi myydä tai muutoin saattaa Suomessa vaihdannan piiriin. Tätä koskeva sääntely sisältyy tupakkalakiin (549/2016), jonka 51 §:n mukaan nuuskaa, purutupakkaa tai nenänuuskaa ei saa myydä tai muutoin luovuttaa tai välittää. Lisäksi tupakkalain 63 §:ssä kielletään mainittujen

tupakkatuotteiden maahantuonti, joka koskee myös niiden hankkimista tai vastaanottamista postitse tai muulla vastaavalla tavalla ulkomailta. Säännöksen mukaan yksityishenkilöllä on kuitenkin oikeus tuoda mukanaan nuuskaa ja muita savuttomia tupakkatuotteita henkilökohtaista käyttöään varten yhteensä enintään 1 000 grammaa kalenterivuorokaudessa. Säännösten vastainen tuonti maahan täyttää rikoslain (39/1889) 46 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyn salakuljetusrikoksen tunnusmerkistön, jonka mukaan salakuljetukseen syyllistyy muun muassa se, joka ilman asianmukaista lupaa tai muuten tuontia tai vientiä koskevien säännösten tai määräysten vastaisesti tuo tai yrittää tuoda maahan tavaraa, jonka tuonti on kielletty tai edellyttää viranomaisen lupaa tai tarkastusta. Rikoslaisissa salakuljetuksella tarkoitetaan myös EU:n sisäistä tuontia ja vientiä. Salakuljetuksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Rikoslain 46 luvun 5 §:n mukaan salakuljetuksella on myös lievä mutta ei törkeää tekemusta.

Nuuskan ja muiden edellä mainittujen savuttomien tupakkatuotteiden tuontikielto on edellä mainittua henkilökohtaiseen käyttöön tapahtuvaa tuontia lukuun ottamatta ehdoton. Nuuskan tuontikiellon noudattamista valvoo Tulli, jolle kuuluu myös salakuljetusrikosten esitutkinta. Salakuljetuksen tunnusmerkistön katsotaan täyttyvän myös silloin kun Tulli estää maahantuonnin tuontitietä aiemmassa vaiheessa. Salakuljetus tulee toisaalta tyypillisesti esiin vasta maahantuontitietä myöhemmin, esimerkiksi kun nuuskan laitonta jakelua tai myyntiä kotimaassa paljastuu.

Nuuskaa vastaavia tuontikieltoja tai -rajoituksia sisältyy tupakkalain 62 §:ään, jossa alaikäisiltä kielletään tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden maahantuonti, 64 §:ään, jossa yksityishenkilöltä kielletään eräiden sähkösavukkeissa käytettävien nikotiininesteiden maahantuonti, 65 §:ään, jossa kielletään etäviestimen välityksellä hankittujen tupakkatuotteiden ja eräiden muiden tuotteiden tuonti, 66 §:ään, jossa säädetään aikarajoja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tapahtuvalle matkustajatuonnille sekä 67 §:ään, jossa rajoitetaan yksityishenkilön oikeutta tuoda maahan tupakkatuotteita, kuten savukkeita, ja eräitä muita tuotteita, joiden vähittäismyyntipakkauksissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä.

2.2 Tupakkaverolainsäädäntö

Tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, säädetään tupakkaveron alaisista tupakka- ja nikotiinituotteista ja niistä kannettavan tupakkaveron määristä. Tupakkaverolaissa julkilausuttuna tavoitteena on tukea verotuksen avulla niitä tupakkalain tavoitteita, joilla pyritään tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumiseen. Tupakkaverolain 7 §:n 2 momentin mukaan verolliseksi tupakkatuotteeksi katsotaan laissa erikseen määriteltujen tupakka- ja nikotiinituotteiden ohella myös muu tupakkaa sisältävä tuote, jolla tarkoitetaan tupakasta kokonaan tai osaksi valmistettua poltettavaksi, sieraimiin vedettäväksi, imeskeltäväksi tai pureskeltäväksi tarkoitettua tuotetta, joka ei ole sikari tai pikkusikari, savuke eikä piippu- tai savuketupakkaa eikä savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa. Muulla tupakkaa sisältävällä tuotteella tarkoitetaan myös vähittäismyyntissä olevaa tullitariffin nimikkeeseen 2401 kuuluvaa valmistamatonta tupakkaa. Mainitun lainkohdan määritelmä kattaa myös nuuskan, joka on siten Suomessa tupakkaveron alainen. Veron määrä on 60 prosenttia tuotteen vähittäismyyntihinnasta. Koska nuuskaa ei voida Suomessa myydä laillisesti vähittäismyyntinä, Verohallinto on vahvistanut nuuskan verotusarvoksi laskennallisen vähittäismyyntihinnan. Muun muassa nuuskan osalta tupakkaveron on niin sanottu kansallinen valmistevero, joka ei perustu valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annettuun neuvoston direktiiviin 2011/64/EU, mutta jota EU-lainsäädännön mukaan on mahdollista kantaa muistakin kuin valmisteverodirektiiveissä määritellyistä yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin kuuluvista tuotteista.

Tupakkaverotus on osa valmisteverotusta, jota koskevan valmisteverotuslain (182/2010) 72 §:n 1 momentin mukaan veroa ei kanneta niistä toisessa jäsenvaltiossa kulutukseen luovutetuista tuotteista, jotka yksityishenkilö hankkii omaan käyttöönsä ja itse kuljettaa mukanaan Suomeen. Verottomuussäännös koskee myös nuuskaa. Mainitun pykälän 4 momentin mukaan, jos yksityishenkilö hankkii tuotteita muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, hän on velvollinen suorittamaan tuotteista tupakkaveron. Yksityishenkilön on tällöin lisäksi tehtävä valmisteverotuksen valvonnallisista syistä ennakkoilmoitus Verohallinnolle ennen nuuskan tuontia Suomeen. Ennakkoilmoituksen laiminlyönnistä kannetaan laiminlyöntimaksu hallinnollisena seuraamuksena.

Tupakkaverotus on muun valmisteverotuksen tapaan nykyisin oma-aloitteista verotusta. Veron ilmoittamiseen, maksamiseen, määräämiseen, oikaisuun ja muuhun verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia (768/2016). Valmisteverotuksessa säännöllisesti verovelvollisen, kuten valtuutetun varastonpitäjän, on annettava veroilmoitus viimeistään verokautta eli kalenterikuukautta seuraavan toisen kuukauden yleisenä eräpäivänä eli 12 päivänä. Jos kyse on valmisteverotuksessa satunnaisesti verovelvollisesta, veroilmoituksen määräpäivä on verokautta seuraavan kalenterikuukauden 12 päivä. Mainitun lain säännöksiä verokaudesta, veroilmoituksen määräpäivästä ja verokauden veron maksamisesta ei kuitenkaan valmisteverotuslain 82 a §:ssä säädetysti sovelleta, jos verovelvollinen on menetellyt säännösten vastaisesti. Näin on muun muassa silloin kun yksityishenkilön mukanaan tuomien tuotteiden katsotaan tulevan oman käytön sijaan kaupalliseen tarkoitukseen ja kun tuotteiden siirrossa ei ole noudatettu säädettyjä menettelyjä. Veron suorittamisvelvollisuus syntyy näissä tilanteissa heti kun tuotteet on tuotu maahan. Laillisten tupakka- ja nikotiinituotteiden tavoin laittomasti maahantuodun nuuskan ja muiden veronalaisten tupakkatuotteiden tuojaan kohdistuu yksilöity veroilmoitus- ja veronmaksuvelvollisuus.

Rikoslain 29 luvun 1 §:n 3 kohdan mukaan veropetoksesta tuomitaan se, joka veron välttämistarkoituksessa laiminlyömällä verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle, aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai sen määräämisen liian alhaiseksi. Veropetoksesta tuomitaan saman pykälän 4 kohdan mukaan se, joka muuten petollisesti aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen. Veropetokselle on säädetty myös lievä ja törkeä tekemuoto. Tekijän syyksi voidaan lukea törkeä veropetos, jos veropetoksella tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai jos rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja jos teko on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Veropetoksen törkeässä tekemuodossa enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta. Veropetoksen tunnusmerkistö kattaa tilanteet, joissa nuuskan ja muiden tupakkaveron alaisten tuotteiden verotukseen liittyviä velvollisuuksia laiminlyödään. Käytännössä veropetoksen tunnusmerkistö on näiden tuotteiden osalta täyttynyt tuojan laiminlyödessä veroilmoituksen veron välttämistarkoituksessa.

Valmisteverotus kuuluu Verohallinnon tehtäviin, mutta Tulli kantaa valmisteverot tietyissä maahantuontiin liittyvissä tilanteissa tullauspäätöksellä ja tullia koskevien menettelysäännösten mukaan. Tullilla on laaja kaikkea valmisteverotusta koskeva valvontatehtävä, joka kattaa muun muassa matkustajatuonnin valvonnan. Tullille kuuluu lisäksi valmisteverotukseen liittyvien rikosten torjunta ja esitutkinta. Tietojenvaihdosta Tullin ja Verohallinnon välillä säädetään vanhassa, muilta kuin tietojen salassapitoa ja luovuttamista koskevilta osin kumotussa vuoden 1994 valmisteverotuslaissa (1469/1994) sekä voimassa olevassa valmisteverotuslaissa. Vanhan lain 66 §:n nojalla valmisteverotuksen tietoja voidaan antaa viranomaisille muun muassa verotuksen valvontaa ja syytteen saattamista varten. Voimassa olevan valmisteverotuslain 4 a §:ssä säädetään sekä Tullin oma-aloitteisesta tietojen antamisesta Verohallinnolle että Verohallinnon oikeudesta saada pyynnöstä tietoja Tullilta. Pykälässä viitataan lisäksi

henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 16 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa säädetään Tullin oikeudesta saada tietoja Verohallinnon tietojärjestelmistä. Säännökset mahdollistavat esimerkiksi rikostorjunnassa saatujen tietojen toimittamisen Tullista Verohallinnolle verotuksen toimeenpanoa varten samoin kuin verotusta varten annettujen tietojen toimittamisen Verohallinnosta Tullille verovalvontaa ja verorikosten tutkintaa varten.

Nuuskaa koskevan veroratkaisun perusteena on se, että nuuska käytännössä kilpailee laillisesti myynnissä olevien tupakka- ja nikotiinituotteiden kanssa Suomessa. Nuuska on osa laillisia tupakkamarkkinoita Ruotsissa sille myönnetyn poikkeusluvan takia ja sieltä vapaasti saatavilla. EU:n sisämarkkinoilla Suomi ei käytännössä voi estää nuuskan päättymistä Suomeen esimerkiksi yksityishenkilöiden tuomisina. Lisäksi nuuskaa on saatavana EU:n ulkopuolelta, jossa eivät päde vastaavat nuuskan markkinoille saattamista koskevat rajoitukset kuin Suomessa. Nuuskan tuonnilla muuhun kuin sallittuun yksityishenkilön omaan käyttöön eli salakuljetuksella pyritään siihen, että se korvaisi osan laillisista ja tupakkaveron kohteena olevista tupakkamarkkinoista Suomessa. Salakuljettamalla maahan tuodun nuuskan ja laillisen kaupankäynnin kohteena olevien tupakka- ja nikotiinituotteiden välille syntyy siten käytännössä kilpailua tupakkamarkkinoilla. Jos nuuskaan ei kohdistettaisi verotusta, nuuska saisi taloudellista hyötyä verrattuna laillisiin ja verotettuihin tupakkatuotteisiin. Suomen korkean tupakkaveron takia laittomasta tuonnista saatava taloudellinen hyöty olisi merkittävä. Kilpailutilanteessa eron tekeminen laillisten ja laittomien toimien välillä olisi myös verotuksen neutraalisuusperiaatteen vastaista.

2.3 Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuoja on keskeinen rikosprosessioikeudellinen periaate, jonka keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Itsekriminointisuojan tarkempi sisältö on määräytynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettamaa koskevan ratkaisukäytännön perusteella. Itsekriminointisuojan katsotaan sisältyvän myös Euroopan perusoikeuskirjan 41 artiklan määräykseen oikeudesta hyvään hallintoon, 47 artiklan määräykseen oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen sekä 48 artiklan määräykseen syyttömyysolettamasta ja oikeudesta puolustukseen.

Itsekriminointisuojan periaate on lisäksi nimenomaisesti ilmaistu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 8/1976), jonka 14 artiklan 3 kappaleen g kohdan mukaan ketään ei saa pakottaa rikossyytettä tutkittaessa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ssä säädetään rikosoikeudenkäyntiä koskevasta itsekriminointisuojusta eli oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Saman luvun 25 § sisältää todisteiden hyödyntämiskielltoa koskevan yleissäännöksen. Pykälän 2 momentissa säädetään itsekriminointiin liittyvästä hyödyntämiskiellosta. Momentin mukaan tuomioistuin ei saa rikosasiassa hyödyntää 18 §:ssä säädetyn vaitiolo-oikeuden vastaisesti hankittua todistetta. Hyödyntämiskiello koskee myös todistetta, joka on hankittu muussa menettelyssä kuin esitutkinnassa tai rikosasian oikeudenkäynnissä henkilöltä pakkokeinon käyttämisen uhalla tai muutoin vastoin hänen tahtoaan, jos hän oli tällöin epäiltynä tai vastaajana rikoksesta taikka esitutkinta tai oikeudenkäynti oli vireillä rikoksesta, josta häntä syytetään, ja jos todisteen hankkiminen

rikosasiassa olisi ollut vastoin 18 §:ää. Jos kuitenkin henkilö on muussa menettelyssä kuin rikosasian käsittelyssä tai siihen rinnastuvassa menettelyssä antanut lakisääteisen velvollisuutensa täyttämisen yhteydessä totuudenvastaisen lausuman taikka väärän tai sisällöltään totuuden vastaisen asiakirjan taikka väärän tai väärennetyn esineen, sitä saadaan hyödyntää todisteena velvollisuuden vastaista menettelyä koskevassa rikosasiassa.

Aineellinen lainsäädäntö sisältää vain harvoja itsekriminointisuojaan liittyviä erityissäännöksiä. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n 2 momentissa ja jätelain (646/2011) 129 §:n 2 momentissa on hyödyntämiskieltoa koskeva erityissäännös, jonka mukaan esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä ei saa luonnollisen henkilön rikosvastuuseen saattamiseksi käyttää sellaisia luonnollisen henkilön kyseisessä laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla hänelle sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi. Jätelain säännös koskee rikosprosessin lisäksi mainitussa laissa säädettyä laiminlyöntimaksua koskevaa asiaa, sillä sama viranomainen toimii yhtäältä hallinnollisena viranomaisena ja toisaalta sanktioluonteisen maksun määrääjänä.

Konkurssilakiin (120/2004) lisättiin maaliskuussa 2013 velallisen itsekriminointisuojaan koskeva säännös, jossa määritettiin itsekriminointisuojan ulottuvuus konkurssimenettelyssä. Säännöstä pidettiin tarpeellisena, koska luonteeltaan tapauskohtaisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja siihen perustuvasta korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä oli vaikea johtaa yleistä oikeusohjetta. Konkurssilain 4 luvun 5 a §:n mukaan velallinen, joka on rikoksesta epäiltynä esitutkinnassa tai syytteessä, ei ole velvollinen antamaan pesähoitajalle konkurssilain edellyttämiä tietoja niistä seikoista, joihin epäily tai syyte perustuu. Sääntely ei koske tilannetta, jossa henkilö ei vielä ole epäiltynä tai syytteessä rikoksesta tai ei ole vielä tietoinen tästä eikä se ratkaise kysymystä siitä, voidaanko velallisen konkurssimenettelyssä sanktiouhan alla antamia tietoja hyödyntää myöhemmässä rikosprosessissa todisteena.

Niin sanottu palomuurisäännös, jolla aineellisessa lainsäädännössä suojataan sitä, jolta tietoja vaaditaan, sisältyy myös ulosottokaareen (705/2007). Ulosottokaaren 3 luvun 73 §:n mukaan ulosottovelallisen ulosottoa varten antamia tietoja ei saa luovuttaa, jos ne voivat saattaa velallisen syytteen vaaraan muusta kuin ulosottomenettelyssä tehdystä rikoksesta. Saman luvun 91 §:n mukaan ulosottihakija ei saa käyttää tällaista tietoa velallisen syytteeeseen saattamiseksi. Ulosottokaaren säännös on vastaava kuin aiemmin ulosottolakiin (37/1895) sisältynyt säännös.

2.4 Käytäntö

Itsekriminointisuoja laajeni myös Suomessa koskemaan rikosprosessin ulkopuolisia menettelyjä sen jälkeen, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi Suomea koskevan tuomion asiassa. Kyseinen tapaus liittyi tietojen vaatimiseen sakon uhalla ulosottomenettelyssä samaan aikaan vireillä olevan rikosprosessin kanssa (*Marttinen v. Suomi* 21.4.2009). Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli loukattu, kun hänet tuomittiin sakkoon siitä syystä, että hän kieltäytyi vastaamasta ulosottoselvityksessä tehtäviin kysymyksiin. Tämän tuomion jälkeen korkein oikeus katsoi aiemmasta ratkaisukäytännöstään poiketen, että muussa menettelyssä kuin rikosprosessissa saatuja samaa asiaa koskevia tietoja ei saanut käyttää rikosprosessissa (esim. KKO 2009:80 ja 2010:49). Itsekriminointisuojan edellytyksenä pidettiin kuitenkin samanaikaisuusvaatimusta: rikostutkinnan tuli olla vireillä silloin kun henkilö on ollut velvollinen täyttämään ilmoitusvelvollisuutensa. Edellytyksenä oli siis sekä asiallinen että ajallinen yhteys. Näin itsekriminointisuoja tulkittiin myös muun muassa verotusmenettelyä koskevissa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä KKO 2011:46 ja KKO 2013:2.

Ennakkopäätös KKO 2013:2 koski nuuskan tuontia lainvastaisesti Suomeen myytäväksi. Korkein oikeus totesi päätöksessään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti (esim. *Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta* 10.9.2002 ja *King v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.4.2003), että veroilmoituksiin liittyvä velvollisuus antaa veron määräämiseksi tarvittavia tietoja ei itsessään loukkaa oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen eli itsekriminointisuoja. Koska tapauksessa nuuskaa maahantuoneita vastaan ei ilmoitusvelvollisuuden aikana ollut myöskään ollut vireillä nuuskan maahantuontia koskevaa rikostutkintaa, nuuskan maahantuontia koskevan veroilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei ollut merkinnyt sitä, että nuuskaa tuoneet olisivat joutuneet rikosasiassa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Toisaalta korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2014:67, että tieliikennelaissa edellytetyn liikenneonnettomuuteen osallisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voitu lukea henkilön syyksi rikoksena, vaikka rikostutkintaa ei ollut vireillä. Näin sen vuoksi, että ilmoittaminen olisi tarkoittanut itsensä ilmiantamista liikenne rikkomuksesta, johon henkilö oli onnettomuudessa syyllistynyt. Ilmoituksella henkilö olisi saattanut itsensä syytteen vaaraan. Korkein oikeus totesi, että henkilö ei myöskään ollut voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että ilmoituksen tietoja käytetään häntä vastaan mahdollisessa rikosoikeudenkäynnissä, koska laissa ei ollut tällaisen menettelyn estävää säännöstä.

Tämän hallituksen esityksen taustalla olevassa, vahvennetussa jaostossa tekemässään ennakkopäätöksessä korkein oikeus katsoi perustelluksi arvioida uudelleen nuuskan maahantuontia koskeneessa ratkaisussa KKO 2013:2 aiemmin omaksumaansa kantaa rikosepäilyn ja veroja koskevan ilmoitusvelvollisuuden samanaikaisuusvaatimuksesta (KKO 2024:39, kohta 24 ja 28). Korkein oikeus päätyi suojan saamisen edellytysten arvioinnissaan eri lopputulokseen kuin aiemmassa ennakkopäätöksessään. Korkein oikeus katsoi, että verotusta varten säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen olisi aikaansaanut välittömän rikosepäilyn ja johtanut siihen, että henkilö olisi joutunut samalla ilmiantamaan itsensä salakuljetusrikoksesta. Sillä, oliko samanaikaisesti käynnissä rikostutkintaa vai ei, ei ollut merkitystä.

Nuuskan laitonta maahantuontia oli Tullin rikostutkinnassa sekä oikeuskäytännössä aikaisemmin vakiintuneesti arvioitu sekä salakuljetuksen että veropetoksen tunnusmerkitöjen kautta. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2024:39 kuitenkin arvioitiin, mikä merkitys asiassa on annettava itsekriminointisuoja koskevalle periaatteelle, jonka sisällön on katsottu määräytyvän lähinnä sen nojalla, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään tulkinnut tätä suojaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysosoittaman perusteella. Itsekriminointisuojan keskeinen sisältö on henkilön oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Korkein oikeus katsoi johdonmukaisuuden ja myös perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan edellyttävän, ettei kenelläkään ole velvollisuutta ilmiantaa itseään rikoksesta. Jos nuuskan tuoja olisi täyttänyt verotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuutensa, hän olisi tosiasiallisesti tullut samalla esittäneeksi salakuljetusta koskevaa valvontaa ja esitutkintaa suorittavalle Tullille selvityksen syyllistymisestään nuuskan salakuljetukseen. Tällöin hän ei olisi voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot olisivat voineet johtaa salakuljetusta koskevaan rikosprosessiin ja tulla käytettäviksi siinä. Ennakkopäätöksen mukaan nuuskan verotusta varten säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen maahantuonnin yhteydessä olisi aikaansaanut välittömän rikosepäilyn ja johtanut siihen, että nuuskan tuoja olisi joutunut samalla ilmiantamaan itsensä salakuljetusrikoksesta. Itsekriminointisuojusta johtuen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voitu pitää rangaistavana eikä tuojan menettelyä siten luettu hänen syykseen veropetoksena.

Ennakkopäätöksen myötä veropetosta koskeva rangaistussäännös on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevissa tapauksissa jätetty käytännössä soveltamatta ja menettelyä arvioidaan rikosoikeudellisesti vain salakuljetuksena, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Myös pakkokeinolain (806/2011) mukaisten pakkokeinojen käytettävyys tällaisten rikosten tutkinnassa on rajoitetumpaa kuin esimerkiksi törkeässä veropetoksessa, jonka enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta. Epäillyn salakuljetuksen osalta telepakkokeinot, kuten telekuuntelu ja -valvonta eivät ole käytettävissä kuten ei myöskään esimerkiksi valvottu läpilasku. Tämä heikentää rikosten paljastamista ja selvittämistä sekä rikosoikeudellisen että verotuksellisten seuraamusten toimeenpanemiseksi.

Vaikka ennakkopäätöksen takia nuuskan tuojaa ei enää syytetä eikä tuomita veropetoksesta, päätöksellä ei ole oikeudellista vaikutusta nuuskan tupakkaveron alaisuuteen, nuuskan tuojan ilmoitus- ja veronmaksuvelvollisuuteen eikä niiden laiminlyönnistä määrättäviin verotuksen muihin kuin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Veron ilmoittamatta jättämisestä voi myös seurata veronkorotus tilanteessa, jossa käsillä ei ole veropetokseen tai salakuljetukseen liittyvää rikosoikeudellista seuraamusta koskevaa menettelyä. Veronkorotuksia ei ole määrätty nuuskan verotusta varten annettavan veroilmoituksen laiminlyönnistä, koska esitutkinnan vireilläolo estää veronkorotuksen määräämisen. Lisäksi rikoslain 29 luvun 11 §:n 2 momentin ja 46 luvun 16 §:n 2 momentin mukaan veronkorotuksen määrääminen estäisi syytteen nostamisen veropetoksesta ja salakuljetusrikoksista. Ennakkopäätöksen oikeudelliset vaikutukset ulottuvat siten vain verotukseen liittyviin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja niihin rinnastuviin hallinnollisiin seuraamuksiin mutta eivät veron määräämiseen.

Käytännössä ennakkopäätöksellä on kuitenkin vaikutusta myös verotuksen hallinnolliseen prosessiin. Tuontikiellon alaisen nuuskan tuojat jättävät käytännössä noudattamatta sekä ennakkoilmoitusta että veroilmoitusta koskevan velvollisuutensa, jolloin Verohallinto ei saa verotusprosessiin tarvittavaa tietoa ja näyttoa muualta kuin Tullilta, joka toimittaa valvontatoimissa ja esitutkinnassa saamansa tiedon Verohallinnolle. Tullin käytettävissä olevat pakkokeinot nuuskaan liittyvien rikosten selvittämiseksi ja samalla verotuksen toimeenpanemiseksi ovat kuitenkin edellä todetusti kaventuneet. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä edeltäneessä tilanteessa veropetos voitiin tuomita törkeänä muotona, jos tämän tekemuodon tunnusmerkistö täyttyi, kun taas salakuljetuksessa törkeää tekemutoa ei ole. Käytännössä törkeän veropetoksen tunnusmerkistö täyttyi, jos tuonti koski huomattavaa määrää nuuskaa. Oikeuskäytännössä hyötyä on pidetty törkeän veropetoksen tunnusmerkistössä edellytetyllä tavalla huomattavana, jos veron määrä on ylittänyt 20 000 euroa. Tämä määrä ylittyi käytännössä esimerkiksi tuotaessa nuuskaa henkilöauton tavaratilaan mahtuva määrä.

Rikosten selvittämismahdollisuuksien heikentyminen vaikuttaa käytännössä myös muihin taloudellisiin seuraamuksiin eli laittomasta nuuskakaupasta tuomittavaan rikoshyödyn menettämisseuraamukseen tai saamatta jääneistä veroista tuomittavaan vahingonkorvaukseen. Syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoshyödyn menettämisseuraamus ja Verohallinnon asianomistajana esittämän vaatimuksen perusteella tuomittava vahingonkorvausvelvollisuus ovat perustuneet seikkoihin, jotka ovat pitkälti vain esitutkinnan keinoin selvitettävissä.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä ei otettu kantaa vahingonkorvausvelvollisuuteen. Kyseessä olleessa tapauksessa Verohallinto ei ollut esittänyt vahingonkorvausvaatimusta, koska Tulli oli takavarikoinut nuuskan. Ennen ennakkopäätöksen antamista Verohallinto oli esittänyt veropetossyytteen käsittelyn yhteydessä vahingonkorvausvaatimuksen kaikissa ennakkopäätöstä vastaavissa tilanteissa – vuonna 2023 muutetun linjauksen mukaisesti myös takavarikoidun nuuskan osalta – vältetyn veron määrästä riippumatta. Ennakkopäätöksen antamisen jälkeen Verohallinto on esittänyt vahingonkorvausvaatimuksen rikosasian

yhteydessä vain niissä tapauksissa, joissa vältetyn valmisteveron määrä on merkittävän suuruinen, joten linjausta on jouduttu muuttamaan oikeudellisen epävarmuuden vuoksi.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen perusteella nuuskan laittomasta maahantuonnista ei enää nosteta veropetosyytteitä tai syytteet peruutetaan. Verohallinnon asema rikosasian asianomistajana on epäselvä, jos veropetosyytetä ei ole. Ennakkopäätöksellä ei kuitenkaan ole ollut vaikutusta Verohallinnon oikeuteen vaatia vahingonkorvausta rangaistavaksi säädetyllä, veropetoksen tunnusmerkistön täyttävällä teolla aiheutetusta verovahingosta. Oikeustilan epäselvyys liittyy siihen, voiko tuomioistuimien rikosasian käsittelyn yhteydessä tutkia Verohallinnon vahingonkorvausvaatimuksen. Tällä hetkellä vireillä olevissa rikosoikeudenkäynneissä Verohallinnon vahingonkorvausvaatimusten perusteena on vedottu sekä salakuljetukseen että veropetokseen. Oikeuskäytäntöä on toistaiseksi vain niukasti (esimerkiksi Rovaniemen HO 28.3.2025 25/103350), mutta tuomioistuimissa on vireillä useita tapauksia.

Vahingonkorvausvelvollisuus on tarpeen verovastuun rinnalla niissä tapauksissa, joissa veron määrä on niin suuri, että koko vahinko ei tule kompensoiduksi veron perinnälle säädetyssä viiden vuoden määräajassa. Muissa tapauksissa veron määrääminen voidaan arvioida riittäväksi taloudelliseksi seuraamukseksi, jolloin myös saman luonnollisen henkilön vahingonkorvaussaatavan ja verosaatavan perinnän yhteensovittamisen ongelmia ei syntyisi.

Tullilta saadun tiedon mukaan suurimmat tutkitut nuuskajutut ovat voineet sisältää kerrallaan tuhansia kiloja käsittäviä nuuskalasteja. Suurimmat nuuskajutut ovat liittyneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ja näissä tapauksissa toimintaa on johdettu ulkomailta käsin. Mitä ammattimaisempi toimija on, sitä enemmän hyödynnetään kaupallisen liikenteen yksiköitä ja kuljetuksia. Osa toimijoista tuo kerralla suuria eriä, osa taas riskejä hajauttaakseen tuo kerralla pienempiä eriä. Tullin havaintojen mukaan nuuskan salakuljetus on yhä ammattimaisempaa ja siinä hyödynnetään myös tullimenettelyjä. Nikotiinipussien verotusmuutosten ja Ruotsissa 1.11.2024 voimaantulleen nuuskan 20 prosentin tupakkaveron alenemisen myötä on mahdollista, että nuuskan salakuljetus lisääntyy huomattavasti nykyisestä. Nuuskan lisäksi itsekriminointisuoja voi tulla kysymykseen tuotaessa maahan muita tuontikiellon mutta valmisteverotuksen alaisia tuotteita, kuten savukkeita, jotka matkustaja tuo maahan mukanaan tupakkalaissa säädetyn tuontirajoituksen vastaisesti. Savukkeiden laittomassa tuonnissa on havaittu selvää kasvua.

Itsekriminointisuoja voi tulla kysymykseen myös tuotaessa maahan valmisteveron alaisia alkoholijuomia tai väkiviinaa alkoholilaissa (1102/2027) säädetyn tuontikiellon vastaisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää oikeustilaa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä havaitun ongelman ratkaisemiseksi. Tämä toteutettaisiin lisäämällä lainsäädäntöön hyödyntämiskieltoa koskeva erityissäännös itsekriminointisuojan turvaamiseksi. Nuuskan ja muiden valmisteveron alaisten tuotteiden verotus siihen liittyvine ilmoitusvelvollisuuksineen samoin kuin säädetyn tuontirajoitukset ovat edelleen perusteltuja edellä jaksossa 2 selostetuista syistä eikä niiden laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten kaventamiselle ole yhteiskunnallisia perusteita.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan, että valmisteverotuslakiin lisätään uusi 4 b §, jonka nojalla verovelvolliselta saatua, valmisteverotukseen liittyvää ilmoitustietoa ei saisi hyödyntää muun kuin valmisteverotukseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteen panossa tai tuomitsemisessa.

Valmisteverotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei siten enää voisi johtaa siihen, että henkilö samalla asettaa itsensä syytteen vaaraan toisesta rikoksesta, kuten salakuljetusrikoksesta. Säännösehdoituksella turvattaisiin verovelvollisen itsekriminointisuojaan toteutuminen lainsäädännön tasolla. Säännöksen soveltaminen ei edellyttäisi, että esitutkinta tai rikossyyte olisi veroilmoitusvelvollisuuden aikana vireillä.

Valmisteverotukseen liittyvä ilmoitus kattaisi veroilmoituksen lisäksi valvonnallisista syistä vaadittavan ennakkoilmoituksen. Ilmoitustiedon hyödyntämiskielto koskisi esitutkintaviranomaisten lisäksi syyttäjiä ja tuomioistuimia.

Ehdotettu säännös ei koskisi muita Verohallinnolle annettuja tietoja kuin valmisteverotukseen liittyviä ilmoitustietoja, joten sen ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi vastaukset Verohallinnon selvityspyyntöihin. Myös viranomaisen muulla tavalla hankkimat tai saamat tiedot jäisivät sen ulkopuolelle. Säännös ei myöskään estäisi ilmoituksilta saadun tiedon hyödyntämistä verovalvonnassa ja verotusmenettelyissä.

Esityksellä ei rajoitettaisi Tullin ja Verohallinnon välistä tietojenvaihtoa, vaan se koskisi ainoastaan tietojen hyödyntämistä ehdotetun säännöksen tarkoittamissa tapauksissa. Tulli vastaisi esitutkintaviranomaisena säännöksessä tarkoitettujen tietojen hyödyntämiskiellosta muun rikoksen kuin valmisteverotusta koskevan rikoksen tutkimisessa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Nuuska ja muut tuontikiellon tai -rajoitusten alaiset tupakkalaissa tarkoitetut tuotteet olisivat nykyistä vastaavasti tupakkaveron piirissä. Niitä koskisivat edelleen valmisteverotuksessa säädetty ilmoitus- ja veronmaksuvelvollisuudet sekä niiden rikkomiseen liittyvät hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta varten (PeVL 39/2014 vp s. 4). Myös korkein oikeus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti todennut, että veroilmoituksiin tai muihin hallinnollisiin ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvä velvollisuus antaa veron määräämiseksi tarvittavia tietoja ei itsessään loukkaa itsekriminointisuoja.

Tullilla olisi edelleen sekä laittomaan tuontiin että valmisteverotukseen liittyvä valvontatehtävä, minkä lisäksi molempien rikosten tutkinta kuuluisi nykyistä vastaavasti sille. Nuuskan laitton tuonti tulee tyypillisesti ilmi viranomaisen omiin havaintoihin perustuvassa valvonnassa. Jos valvonnassa havaitaan tuodun nuuskaa tai muita tuontikiellon alaisia tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita ilman, että niistä on annettu säädettyjä ilmoituksia verotusta varten, Tulli voisi käynnistää sekä salakuljetusrikokseen että veropetokseen liittyvän esitutkinnan. Valvonnassa kiinni jäänyt ei voisi vedota itsekriminointisuojaan. Jos törkeän veropetoksen tunnusmerkistön epäillä täyttyneen, käytettävissä olisivat myös kyseistä rikosta koskevat pakkokeinot, jotka ovat neljän vuoden enimmäisrangaistustason takia laajemmat kuin salakuljetuksessa, jonka

enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tämä edistäisi näiden rikosten selvittämistä ja verotuksen toimeenpanoa.

Itsekriminointisuoja koskeva säännös tulisi käytännössä sovellettavaksi vain niissä tilanteissa, joissa yksityishenkilö on antanut asianmukaisen ilmoituksen verotusta varten. Ilmoitustietoa ei saisi tällöin hyödyntää kyseisen henkilön muun rikoksen, kuten salakuljetusrikoksen, tutkimiseksi. Tällöin ei toisaalta täytyisi myöskään valmisteverotukseen liittyvän veropetoksen tunnusmerkistö. Henkilöllä olisi kuitenkin velvollisuus maksaa valmistevero säädettyjen menettelysäännösten mukaisesti, minkä lisäksi verotukseen liittyvät hallinnolliset seuraamukset olisivat Verohallinnon käytettävissä. Koska kuitenkin kysymys on tuotteista, joita ei saa tuoda maahan, ei ole oletettavaa, että ilmoituksia ryhdyttäisiin tekemään ainakaan merkittävässä laajuudessa. Tilannetta on kuitenkin seurattava. Ehdotettu säännös ei koskisi elinkeinotoiminnassa toimivia valmisteverovelvollisia. Ilmoitustiedon hyödyntämiskielto ei myöskään koskisi sellaisia mahdollisia rikoksiin osallisia, jotka eivät ilmoitusta ole antaneet.

Ehdotuksella ei olisi merkitystä niissä tapauksissa, joissa yksityishenkilö tuo maahan nuuskaa tai muita tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita tupakkalaissa sallituissa rajoissa. Verottoman tuontioikeuden puitteissa tapahtuva tuonti ei tulisi arvioitavaksi myöskään veropetoksen tunnusmerkistön kautta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Salakuljetuksen törkeä tekomuoto

Yksi vaihtoehto olisi arvioida nuuskan ja muiden tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden laitonta tuontia nykyistä oikeustilaa vastaavasti vain salakuljetuksena, mutta säätää salakuljetukselle rikoslakiin törkeä tekomuoto. Jos sen enimmäisrangaistus olisi sama kuin törkeässä veropetoksessa, törkeä tekomuoto voisi mahdollistaa saman rangaistusasteikon ja siten samat pakkokeinot kuin törkeä veropetos, jollaisina erityisesti laajaa salakuljetusta ja laittomien tuotteiden levitystä koskevia tekoja on aiemmin tutkittu ja tuomittu. Törkeän tekemuodon kvalifointiperusteet voisivat olla samat kuin törkeässä tulliselvitysrikoksessa rikoslain 46 luvun 8 §:n nojalla eli 1) teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa taloudellista hyötyä, 2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai 3) rikos tehdään osana rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa tai ammattimaisesti. Teon tulisi olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Vastaavan kaltaisia perusteita on käytetty useissa muissa rikoslaissa säädettyissä törkeissä tekemuodoissa. Rikoslain 50 a luvun 2 §:n mukaan alkoholirikos voidaan tuomita törkeänä tuotaessa maahan alkoholijuomia tai väkiviinaa alkoholilain säännösten vastaisesti, jos rikoksen kohteena on huomattavan suuri määrä alkoholijuomaa tai väkiviinaa, tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelu ja teon suunnitelmallisuus ovat kvalifointiperusteita myös törkeässä veropetoksessa ja törkeässä tulliselvitysrikoksessa samoin kuin esimerkiksi rikoslain 37 luvussa säädettyissä törkeissä maksuvälinerikoksissa.

Tässäkin vaihtoehdossa nuuska ja muut tuontikiellon alaiset tupakkatuotteet olisivat edelleen tupakkaveron alaisia. Nykyistä oikeustilaa vastaavasti veropetossyytettä ei kuitenkaan nostettaisi eikä siitä tuomittaisi. Itsekriminointisuoja ei tässä vaihtoehdossa toteutettaisi lain tasoisena säännöksenä, minkä vuoksi vaihtoehto ei esityksen tavoitteiden näkökulmasta ole riittävä.

Salakuljetusrikoksen dekriminalisointi tupakkalaissa

Toinen vaihtoehto olisi arvioida asiaa rikosoikeudellisesti vain veropetoksen tunnusmerkistön kautta niissä tilanteissa, joissa veropetoksesta voi seurata salakuljetusrikosta ankarampi rangaistus. Tämä edellyttäisi salakuljetusrikoksen dekriminalisointia tupakkalaissa säädetyssä kielletyissä tuonnissa. Rikosoikeudessa omaksutuilla toissijaisuuslausekkeilla varmistetaan, että samalla teolla tehdyistä rikoksista tuomitaan vain siitä rikoksesta, josta säädetään ankarampi rangaistus. Toissijaisuusperiaatteen kannalta säännös olisi kuitenkin ongelmallinen, sillä tupakkalain ja tupakkaverotusta koskevan lainsäädännön vastaisilla rikoksilla suojataan eri oikeushyviä vaikkakin rikosten tunnusmerkistö voi täytyä samanaikaisesti. Lisäksi salakuljetusrikos olisi dekriminalisoitava erikseen myös alkoholilaissa, joten ehdotettu sääntelyratkaisu olisi myös säännösteknisesti yksinkertaisempi.

Veroilmoitusvelvollisuudesta luopuminen

Esillä on ollut myös vaihtoehto, jolla luovuttaisiin tuojan veroilmoitusvelvollisuudesta nyt esillä olevan kaltaisessa tuonnissa. Tällöin tuoja ei voisi ilmoituksen antaessaan asettaa itseään syytteen vaaraan salakuljetuksesta. Vaihtoehto on ongelmallinen, koska verovelvollisuuden syntyminen edellyttää käytännössä aina veroilmoitusvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuuden poissulkeminen vain tiettyjen tuotteiden osalta olisi lainsäädäntöteknisesti ja verotusmenettelyjen yhtenäisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Hallinnollinen sanktiointi

Vaihtoehto tarkoittaisi sitä, että nuuskan ja muiden tuontikiellon alaisten tupakkatuotteiden tuonti ja verotukseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti eivät täyttäisi minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Vaihtoehto voisi osaltaan tukea hallitusohjelman kirjauksia rikosprosessin viimesijaisuuden varmistamisesta ja rikosprosessien sujuvoittamisesta. Taloudellisen seuraamuksen muodossa määrättävä hallinnollinen sanktio voisi sinänsä olla rikosoikeudellista rangaistusta huomattavasti tuntuvampi ja vaikuttaa taloudellisen hyödyn tavoitteluun perustuvaan toimintaan. Koska käsillä olevan kaltaisissa tilanteissa on kysymys kiellettyjen tuotteiden tuonnista, joka usein tapahtuu järjestäytyneen rikollisuuden organisoimana, ratkaisu ei välttämättä olisi kriminaalipoliittisesti perusteltavissa. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan ehdotusta siirtää rikosoikeudellisen järjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvia tekoja hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus (ks. PeVL 9/2018 vp, s.4). Esityksessä tarkoitettussa tilanteessa ei ole kyse siitä, että teon moitittavuus olisi vähentynyt, joten siirtyminen hallinnollisen sanktion käyttämiseen rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan ei olisi tästäkään syystä perusteltua. Ongelmana olisi myös se, ettei rikosten esitutkinnalle ja siinä käytettävälle pakkokeinoille olisi enää perustetta, mikä voisi heikentää tapausten selvittämistä ja hallinnollisen sanktion toimeenpanoa. Etenkin EU:n sisältä tapahtuvassa tuonnissa, josta nyt on pääasiallisesti kysymys, rajamuodollisuudet ovat kiellettyjä eikä Tullilla ole toimivaltaa puuttua toimintaan, jollei kysymys ole epäilystä rikollisesta toiminnasta. Tullilta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi nuuskan yleisin salakuljetusreitti kulkee Ruotsin ja Suomen välisen maarajan kautta, minkä lisäksi nuuskaa tuodaan Etelä-Suomeen laivaliikenteessä Virosta ja Ruotsista.

Koska hallinnollinen sanktio asiallisesti rinnastetaan rikosoikeudelliseen rangaistukseen, ulottuu itsekriminointisuoja myös tilanteisiin, joissa kysymys ei ole rikosoikeudellisista seuraamuksista. Siten itsekriminointisuoja tulisi joka tapauksessa huomioida myös hallinnollisista sanktioista säädettyä.

Vaihtoehtoa ei ole enemmälti selvitetty.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella esitysluonnoksesta saatiin 13 lausuntoa. Lausunnon toimittivat apulaisoikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen, oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Syyttäjälaitos, Poliisihallitus, Helsingin käräjäoikeus, Suomen Asianajajat, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Verohallinto ja Tulli.

Saaduissa lausunnoissa pääosin kannatettiin ehdotettua säännöstä oikeustilaa selventävänä, minkä lisäksi sen katsottiin edistävän esityksessä tarkoitettujen maahantuontirikosten selvittämistä ja verotuksen toimeenpanoa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotettu säännös ei välttämättä olisi pakollinen. Sisäministeriö puolestaan katsoi, että se voisi jopa heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan edellytyksiä.

Nykyistä verotuksellista perusratkaisua, jonka mukaan nuuskan tuonti on verollista, pidettiin perusteltuna, jottei se saisi perusteetonta taloudellista hyötyä laillisiin tupakkatuotteisiin nähden. Tämä puolestaan edellyttää veroilmoitusvelvollisuuden säilyttämistä ja sen laiminlyöntiin liitettyä veropetosseuraamusta.

Usea lausunnonantaja totesi, että ehdotettavan säännöksen soveltamisala jäisi vähäiseksi käytännössä, sillä ei ole oletettavaa, että veroilmoituksia jatkossakaan annettaisiin tuontikiellon tai -rajoitusten piirissä olevista tuotteista. Ehdotetun säännöksen avulla kuitenkin poistettaisiin veropetosrikoksen itsekriminoiva suhde salakuljetusrikokseen, jolloin nuuskan laittonta tuontia voitaisiin edelleen arvioida salakuljetusrikoksen lisäksi veropetosrikoksena, kuten ennen korkeimman oikeuden enakkopäätöstä. Tätä pidettiin useassa lausunnossa tärkeänä. Kriminaalipoliittisesti ei pidetty perusteltuna, että nuuskan laittomaan maahantuontiin ja verojen välttämiseen suhtaudutaan rikosvastuun toteuttamisen ja rikosten selvittämismahdollisuuksien kannalta lievemmin kuin aikaisemmin. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että nuuskan ja muiden tupakkatuotteiden laittomaan maahantuontiin on olemassa tarpeellinen infrastruktuuri. Ruotsin puolella lähellä Suomen rajaa toimii yrityksiä, joiden toiminta pääosin perustuu nuuskan myyntiin. Sitä ei kontrolloida eikä Suomen maahantuontirajoituksilla ole käytännössä merkitystä. Tuonti on usein ammattimaista ja sitä tapahtuu myös järjestäytyneen rikollisuuden muodossa. Salakuljetukselle ei ole säädetty törkeää tekemuotoa, minkä takia rikosten esitutkinnassa ei voida käyttää rikosten paljastamiseen salaisia pakkokeinoja. Salakuljetuksen voidaan siten nähdä olevan entistä houkuttelevampaa. Lausunnonantajista sisäministeriö ja syyttäjälaitos katsoivatkin, että näistä syistä rikoslakiin tulisi säätää salakuljetusrikokselle törkeä tekemuoto.

Myös oikeusministeriö piti ehdotettua palomuurisäännöstä sinänsä soveltuvana keinona ehdotuksen tavoitteiden kannalta, mutta suhtautui varauksellisesti siihen, onko se oikea ratkaisu korkeimman oikeuden enakkopäätökseen. Säännös on vaikeaselkoinen ja näennäinen, koska itsekriminointisuoja koskeva säännös ei tule sovellettavaksi siinä käytännössä yleisimmässä tilanteessa, jossa nuuskan laitton maahantuonti selviää viranomaisvalvonnassa eikä siten, että henkilö ilmoituksen tekemällä paljastaa sen. Jos säännös kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, oikeusministeriö piti tärkeänä, että ryhdytään pohtimaan sääntelymallia, joka olisi nykyistä ja ehdotettua selkeämpi ja suoraviivaisempi. Oikeusministeriön mukaan tulevaisuudessa olisi perusteltua tarkastella kokonaisuutena laittomaan maahantuontiin liittyviä säännöksiä ja niiden suhdetta salakuljetusrikoksen tunnusmerkistöön sekä rikosoikeuden käyttöä koskevien yleisten rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden mahdollisesti täyttyessä esitysluonnoksessakin tarkasteltua mahdollisuutta säätää salakuljetukselle törkeä tekemuoto.

niitä tilanteita varten, joissa tuodut määrät ovat huomattavia tai kysymys on esimerkiksi järjestäytyneestä rikollisuudesta. Lisäksi voitaisiin tarkastella sitä, miten menettämisseuraamuksia tai sen kaltaisia sanktioita voitaisiin käyttää fiskaalisten intressien turvaamiseksi riittävän tehokkaalla tavalla. Näinkin voitaisiin varmistua siitä, että nuuskan laittomasta maahantuonnista seuraisi tavanomaisen rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi myös ankarahko taloudellinen sanktio. Toisena selvittämisen vaihtoehtona voitaisiin pitää esitysluonnoksessakin mainittua hallinnollista sanktiota, mikä tosin edellyttäisi hallintoviranomaisten käytössä olevien tutkintavaltuuksien tarkastelua. Samalla olisi syytä tarkastella hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen yhteensovittamista niin sanotun *ne bis in idem* –kiellon näkökulmasta. Lausunnossa ehdotetusta jatkotyöstä on lisätty maininta esitykseen.

Lisäksi lausunnoissa ehdotettiin ehdotettua säännöstä ja sen perusteluita täsmennettäväksi ja täydennettäväksi. Ehdotettua säännöstä ei tulisi soveltaa oikeushenkilöihin eikä rikosten muihin osallisiin kuin ilmoitusvelvolliseen eikä sen tulisi estää rikostutkinnan suuntaamista, jos muuta kautta saadaan tietoa ilmoitusvelvollisen osallisuudesta salakuljetukseen. Selvyyden vuoksi tulisi myös todeta, että säännösehdotus koskee vain valmisteverotuksen ilmoituksissa annettuja tietoa eikä se vaikuta tietojenvaihtoon Verohallinnon ja Tullin välillä. Esitykseen ehdotettiin lisättävän maininta verotukseen liitetyistä hallinnollisista seuraamuksista. Esitystä on näiltä osin täsmennetty ja täydennetty.

Käytännön verovalvonnan näkökulmasta Verohallinto ehdotti, että ehdotetusta säännöksestä huolimatta valmisteverotuksen ilmoitustietoa tulisi voida hyödyntää Verohallinnon kaikessa verovalvonnassa ja kaikkien verolajien veropetosten rikosilmoitusharkinnassa. Siksi säännöksen tulisi koskea vain muita rikoksia kuin veropetoksia. Säännösehdotusta ei kuitenkaan ole tältä osin laajennettu. Valmisteverotuksen ilmoitustietoa voitaisiin edelleen hyödyntää kaikkien verolajien verovalvonnassa ja verotusmenettelyssä. Ilmoitustiedon hyödyntämiskielto rikostutkinnassa rajattaisiin edelleen koskemaan kuitenkin vain muita kuin valmisteverotukseen liittyviä veropetoksia, jolloin ilmoitustietoa ei voisi hyödyntää salakuljetusrikoksen ohella muissa veropetoksissa. Säännösehdotuksessa tarkoitettuja ilmoituksia antaisivat nuuskan tuojan kaltaiset yksityishenkilöt eivätkä kaupalliset toimijat, joten vaikutukset muihin verolajeihin liittyviin verotuksiin ja siten myös mahdollisiin veropetoksiin jäisivät vähäisiksi.

Useassa lausunnossa todettiin, ettei säännösehdotus olisi ongelmallinen perustuslain kannalta, koska sillä turvattaisiin perustuslain 21 §:ssä edellytetty verovelvollisen itsekriminointisuoja. Koska itsekriminointisuoja koskevat säännökset erityislainsäädännössä ovat harvinaisia eikä niiden perustuslainmukaisuudesta ole valmiita perustuslakivaliokunnan kannanottoja, olisi kuitenkin suotavaa saada esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto, kuten esitysluonnoksessakin on ehdotettu.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

8 Toimeenpano ja seuranta

Esityksen tavoitteena on paitsi selkeyttää oikeustilaa myös mahdollistaa erityisesti nuuskan ammattimaisen tuonnin rangaistavuus ja tehokkaat rikosten tutkintakeinot. Vaikka oikeustila on jo muuttunut korkeimman oikeuden enakkopäätöksen myötä, tuojien mahdollisia toimintatapojen muutoksia ja esityksen vaikutuksia rikosten tutkintamahdollisuuksiin tulee seurata. Kuten lausuntopalautteessakin tuotiin esiin, olisi perusteltua tarkastella kokonaisuutena laittomaan maahantuontiin liittyviä säännöksiä, mukaan lukien mahdollisuus säätää rikoslakiin

salakuljetukselle törkeä tekomuoto niitä tilanteita varten, joissa tuodut määrät ovat huomattavia tai kysymys on esimerkiksi järjestäytyneestä rikollisuudesta. Myös hallinnollisten sanktioiden käyttöä voitaisiin selvittää, mikä tosin edellyttäisi hallintoviranomaisten käytössä olevien tutkintavaltuuksien tarkastelua. Samalla olisi otettava huomioon rikosoikeudellisten ja hallinnollisten menettelyiden yhteensovittaminen.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys koskee verotusmenettelyn ja rikosprosessin välistä suhdetta ja liittyy itsekriminointisuojaan. Esityksessä on kyse hallinnollisessa menettelyssä saadun tiedon hyödyntämisestä myöhemmässä rikosprosessissa.

Hyödyntämiskieltoa koskeva lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Itsekriminointisuojan periaatteen katsotaan sisältyvän perustuslain 21 §:ssä edellytettyyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen (PeVL 12/2021 vp s. 16). Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (PeVL 34/2012 vp s. 3, KKO 2014:67, kohta 9).

Periaate sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sekä Euroopan perusoikeuskirjaan jaksosta 2.3 tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Itsekriminointisuojan tarkempi sisältö on määräytynyt sen nojalla, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on laajassa ratkaisukäytännössään tulkinnut itsekriminointisuoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettaman perusteella (esim. *Funke v. France* 25.2.1993, *John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta* 8.2.1996, *Heaney ja McGuinness v. Irlanti* 21.12.2000, *J.B. v. Sveitsi* 3.5.2001 ja *Weh v. Itävalta* 8.4.2004). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä itsekriminointisuojan on perinteisesti katsottu kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esim. *Saunders v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 17.12.1996).

Suomessa itsekriminointisuojan periaatteen sisältö on muotoutunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin pohjautuvien korkeimman oikeuden ratkaisujen myötä. Itsekriminointisuojan soveltamisen laajenemista hallintomenettelyssä annettuihin tietoihin ja suojan saamisen edellytysten uudelleenarviointia koskevia korkeimman oikeuden päätöksiä on kuvattu jaksossa 2.4.

Korkeimman oikeuden kesällä 2024 antaman nuuskan maahantuontia koskevan päätöksen mukaan valmisteverotusta koskevan veroilmoitusvelvollisuuden täyttäminen olisi tarkoittanut, että nuuskaa tupakkalain vastaisesti Suomeen tuonut verovelvollinen olisi samalla ilmiantanut itsensä salakuljetusrikoksesta. Tuoja ei olisi voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tiedot olisivat voineet johtaa salakuljetusta koskevaan rikosepäilyyn ja tulla käytettäviksi tällaisessa rikosprosessissa. Nuuskaa tuonutta ei voitu tuomita rangaistukseen veroilmoitusvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä, sillä se olisi loukannut tuojan oikeutta perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tuojan itsekriminointisuoja toteutui korkeimman oikeuden päätöksellä.

Esityksen mukaan perustuslain 21 §:n edellyttämä itsekriminointisuoja turvattaisiin jo lainsäädännössä säätämällä valmisteverotusta varten annettujen tietojen hyödyntämiskiellosta.

Lain säännöksellä kiellettäisiin menettely, jossa lakiin perustuvan tietojenantovelvollisuuden täyttämiseksi valmisteverotusta varten annettuja tietoja käytettäisiin muun rikoksen kuin valmisteverorikoksen tutkinnassa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa. Säännöksellä toteutettaisiin perustuslain 21 §:ään ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvä itsekriminointisuoja.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Aineellisessa lainsäädännössä on vain vähän itsekriminointisuoja koskevia säännöksiä, kuten jaksossa 2.3 on tarkemmin tuotu esiin. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon sekä jätelain hyödyntämiskieltoa koskevan säännösehdotuksen sisältävästä hallituksen esityksestä HE 199/2010 vp (PeVL 58/2010 vp) että ympäristönsuojelulakiin ehdotetun vastaavan säännöksen sisältävästä esityksestä HE 214/2013 vp (PeVL 10/2014 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kummassakaan lausunnossaan ottanut nimenomaisesti kantaa ehdotettuihin hyödyntämiskieltoisäännöksiin. Konkurssilain itsekriminointisuoja koskeva säännösehdotus ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (HE 86/2012 vp). Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa sekä ulosottolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 216/2001 vp (PeVL 12/2002 vp) että ulosottokaarta koskevasta hallituksen esityksestä HE 83/2006 vp (PeVL 42/2006 vp) ottamatta kantaa esityksiin sisältyneisiin palomuurisäännöksiin.

Aineellisen lainsäädännön itsekriminointisuojaan liittyvien säännösten perustuslainmukaisuudesta ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Tästä syystä hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta arvioisi, onko ehdotettu sääntelyratkaisu hyväksyttävä tapa toteuttaa itsekriminointisuoja esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa, ja antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valmisteverotuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valmisteverotuslakiin (182/2010) uusi 4 b § seuraavasti:

4 b §

Kielto hyödyntää eräitä tietoja

Verovelvollisen yksityishenkilön antamasta valmisteverotusta koskevasta ilmoituksesta saatua tietoa ei saa hyödyntää verovelvollisen muun rikoksen kuin valmisteveron lainvastaiseen välttämiseen tai sen yrittämiseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 11.9.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Laki

valmisteverotuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valmisteverotuslakiin (182/2010) uusi 4 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 b §

Kielto hyödyntää eräitä tietoja

Verovelvollisen yksityishenkilön antamasta valmisteverotusta koskevasta ilmoituksesta saatua tietoa ei saa hyödyntää verovelvollisen muun rikoksen kuin valmisteveron lainvastaiseen välttämiseen tai sen yrittämiseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20