Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys HE 83/2025 vp laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta (valmisteverotuksen ilmoitustietojen hyödyntämiskielto)

1. Nuuskan tuontikielto ja verotus

EU:n tupakkalainsäädännön mukaan suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan eli nuuskan markkinoille saattaminen ei ole sallittua EU:ssa Ruotsille sen liittymissopimuksessa myönnettyä poikkeusta lukuun ottamatta. Asiaa koskevat kansalliset säännökset sisältyvät tupakkalakiin (549/2016), jonka nojalla nuuskaa ei laillisesti voi myydä tai muutoin saattaa Suomessa vaihdannan piiriin eikä tuoda maahan. Yksityishenkilöllä on kuitenkin oikeus tuoda mukanaan nuuskaa ja muita savuttomia tupakkatuotteita henkilökohtaista käyttöä varten enintään 1 000 grammaa vuorokaudessa. Säännösten vastainen tuonti täyttää rikoslaissa säädetyn salakuljetusrikoksen tunnusmerkistön, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Salakuljetusrikokselle ei ole säädetty törkeää tekomuotoa. Tuontikiellon valvonta kuuluu Tullille, jolle kuuluu myös salakuljetusrikosten torjunta ja esitutkinta.

Tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) mukaan verolliseksi tupakkatuotteeksi katsotaan myös nuuska yksityishenkilön omaa käyttöä varten verottomaksi säädettyä tuontia lukuun ottamatta. Laillisten tupakka- ja nikotiinituotteiden tavoin laittomasti maahantuotuun nuuskaan kohdistuu yksilöity veron ilmoittamis- ja maksuvelvollisuus. Ilmoitusvelvollisuus syntyy nuuskan osalta käytännössä heti, kun tuotteet on tuotu maahan. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti veron välttämistarkoituksessa täyttää rikoslaissa säädetyn veropetoksen tunnusmerkistön. Veropetokselle on säädetty myös törkeä tekomuoto, jonka enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta ja jonka selvittämisen mahdollistavat pakkokeinot ovat korkeamman rangaistusasteikon takia salakuljetusrikosta laajemmat. Tupakkaverotuksen valvonta kuuluu Verohallinnon ohella Tullille, joka hoitaa myös tupakkaverotukseen liittyvien rikosten torjunnan ja esitutkinnan.

Nuuskan tupakkaveron alaisuus on perusteltua siksi, että se käytännössä kilpailee laillisesti myynnissä olevien ja verotettujen tupakka- ja nikotiinituotteiden kanssa Suomessa. Nuuska on osa laillisia tupakkamarkkinoita Ruotsissa ja sieltä vapaasti saatavilla eikä EU:n sisämarkkinoilla Suomi käytännössä voi estää nuuskan päätymistä Suomeen. Nuuskaa on saatavilla myös EU:n ulkopuolisista maista. Nuuskan tuonnilla muuhun kuin sallittuun yksityishenkilön omaan käyttöön eli salakuljetuksella pyritään siihen, että se korvaisi osan laillisista ja tupakkaveron kohteena olevista tupakkamarkkinoista Suomessa. Salakuljettamalla tuodun nuuskan ja laillisten tupakkatuotteiden välille syntyy siten kilpailua. Jos nuuskaan ei kohdistettaisi verotusta rikostapauksissa, se saisi taloudellista hyötyä, mikä Suomen korkean tupakkaveron takia olisi merkittävä. Nuuskan salakuljetus kattaa tyypillisesti suuria määriä joko kertatuontina tai hajautettuna pienempiin eriin. Tuonti on ammattimaista ja suurimmat nuuskatapaukset ovat liittyneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
kirjaamo.vm@gov.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
registratorskontoret.fm@gov.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

2. Esityksen sisältö

Esityksen taustalla on korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2024:39 nuuskan maahantuojan ns. itsekriminointisuojasta. Päätöksen mukaan nuuskan tupakkaverotusta varten säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen saisi aikaan välittömän rikosepäilyn ja johtaisi siihen, että nuuskan tuoja antaisi samalla itsensä ilmi nuuskan maahantuontikiellon rikkomisen perusteella salakuljetusrikoksesta. Itsekriminointisuojan takia ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voida enää pitää rangaistavana eikä tuojan menettelyä voida lukea hänen syykseen veropetoksena. Nuuskan tuontia on ennakkopäätöksen jälkeen arvioitu siten enää salakuljetusrikoksena, kun ennen päätöstä tuontia ja ilmoittamatta jättämistä tutkittiin sekä salakuljetuksena että veropetoksena. Salakuljetusrikos on lievemmin sanktioitu kuin törkeä veropetos, jonka tunnusmerkistön täyttävistä teoista on tyypillisesti ollut kysymys nuuskan tuonnissa ennen ennakkopäätöstä. Salakuljetusrikoksen rangaistusasteikon takia rikosten paljastamiseksi ja tutkimiseksi on lisäksi käytettävissä rajatummin pakkokeinolain (806/2011) mukaisia pakkokeinoja kuin törkeän veropetoksen tunnusmerkistön täyttävissä teoissa. Tämä heikentää rikosten paljastamista ja selvittämistä sekä rikosoikeudellisten että verotuksellisten seuraamusten toimeenpanemiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että valmisteverotuslakiin lisättäisiin säännös valmisteverotuksen ilmoitustietojen hyödyntämiskiellosta muun kuin valmisteverotukseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa tai tuomitsemisessa. Valmisteverotukseen liittyvän ilmoitustiedon täyttäminen ei siten enää voisi johtaa siihen, että henkilö samalla asettaa itsensä syytteen vaaraan esimerkiksi salakuljetusrikoksesta.

Ehdotetulla säännöksellä toteutettaisiin lain tasolla ennakkopäätöksessä tarkoitettu itsekriminointisuoja eli hallinnollisessa verotusmenettelyssä saadun tiedon hyödyntämiskielto rikosprosessissa ja selkeytettäisiin siten oikeustilaa.

Säännös mahdollistaisi nuuskan samoin kuin muiden tuontirajoitusten alaisten tupakka- ja nikotiinituotteiden ja alkoholin laittoman tuonnin rikosoikeudellisen arvioinnin sekä veropetoksena että salakuljetusrikoksena niissä tapauksissa, joissa tuoja on laiminlyönyt verotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuutensa. Tekojen rangaistavuus ja rikosten selvittämismahdollisuudet palautuisivat korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä edeltäneeseen tilanteeseen.

On arvioitu, että käytännössä ehdotetun säännöksen soveltaminen jäisi vähäiseksi. Ei ole oletettavaa, että tuojat ryhtyisivät antamaan veroilmoituksia tuontikiellon tai -rajoitusten piirissä olevista tuotteista. Nuuskan laiton tuonti tulee ilmi yleensä viranomaisaloitteisessa valvonnassa, johon tuojan itsekriminointisuoja ei tule sovellettavaksi.

3. Esityksen suhde perustuslakiin

Perustuslain näkökulmasta olisi arvioitava ehdotetun hyödyntämiskiellon merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Itsekriminointisuojan periaatteen katsotaan sisältyvän perustuslain 21 §:ssä edellytettyyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumiseen. Sen keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Itsekriminointisuojan tarkempi sisältö on määräytynyt sen nojalla, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään sitä tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettaman perusteella. Sen on perinteisesti katsottu kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle.

Itsekriminointisuojan periaate on mainittu myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, jonka 14 artiklan 3 kappaleen g kohdan mukaan ketään ei saa pakottaa rikossyytettä tutkittaessa todistaman itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään.

Suomessa itsekriminointisuojan periaatteen sisältö on pitkälti muotoutunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin pohjautuvien korkeimman oikeuden ratkaisuissa, joita on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa jaksossa 2.4.

Tämän esityksen taustalla olleen korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen mukaan tupakkaverotusta koskevan veroilmoitustiedon täyttäminen olisi tarkoittanut, että nuuskaa laittomasti maahan 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 laiminlyönnistä, sillä se olisi loukannut tuojan oikeutta perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tuojan itsekriminointisuoja toteutui tapauksessa korkeimman oikeuden päätöksellä.

Esityksen mukaan itsekriminointisuoja turvattaisiin tässä ja muissa vastaavissa tapauksissa jo lainsäädännössä säätämällä valmisteverotusta varten annettujen tietojen hyödyntämiskiellosta muun rikoksen kuin valmisteverorikoksen tutkinnassa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa. Esityksessä on katsottu, että tällä toteutettaisiin perustuslain 21 §:ään ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvä itsekriminointisuoja.

Koska kuitenkin aineellisessa lainsäädännössä on vain vähän itsekriminointisuojaa koskevia säännöksiä eikä niiden perustuslainmukaisuudesta ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja, hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta arvioisi ehdotetun sääntelyratkaisun hyväksyttävyyttä ja antaisi asiassa lausuntonsa.

Hallitusneuvos Merja Sandell

Lainsäädäntöneuvos Pia Kivimies