Prof. Sakari Melander
5.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 83/2025 vp** eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuslakia (182/2010) siten, että lakiin lisättäisiin uusi 4 b §, jonka mukaan verovelvolliselta saatua valmisteverotukseen liittyvää ilmoitustietoa ei saisi hyödyntää muun kuin valmisteverotukseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa tai tuomitsemisessa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

1. Esitys liittyy nuuskan maahantuontia koskeneeseen rikoslain (39/1889) 29 luvun 1 §:ssä tarkoitetun veropetoksen soveltamiseen liittyvään korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun KKO 2024:39, jossa korkein oikeus muutti aikaisempaa tulkintalinjaansa (KKO 2013:2) rikosepäilyn ja veroja koskevan ilmoitusvelvollisuuden samanaikaisvaatimuksesta itsekriminointisuojan kannalta. KKO ratkaisi asian tältä osin vahvennetussa jaostossa. KKO katsoi, että itsekriminointisuojan kannalta merkityksellisenä oli pidettävä sitä, johtaisiko tietojen antaminen verotusmenettelyssä siihen, että ilmoitusvelvollinen tulisi välittömästi ilmiantaneeksi itsensä rikoksesta ja saattaneensa itsensä näin syytteen vaaraan eikä ilmoitusvelvollinen voisi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että ilmoituksen perusteella annettuja tietoja käytettäisiin häntä vastaan myöhemmin mahdollisesti nostettavassa rikosprosessissa. Nuuskan maahantuontiin liittyen KKO:n

ennakkoratkaisu merkitsee, että toteuttamalla verotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuutensa nuuskan laitonta maahantuontia harjoittava samalla olisi ilmiantanut itsensä salakuljetusrikoksesta, mitä on pidettävä itsekriminsointisuojan vastaisena.

2. Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Itsekriminointisuoja kuuluu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (esim. PeL 12/2021 vp, 69 kohta, PeVL 8/2016 vp, s. 5, PeVL 39/2014 vp, s. 4, PeVL 7/2014 vp, s. 5/I, PeVL 32/2012 vp, s. 3; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/II). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuojan on perinteisesti katsottu kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (ks. esim. Jalloh v. Saksa [GC], 11.7.2006, 97 kohta). Itsekriminointisuojan on katsottu sisältyvän myös EU:n perusoikeuskirjan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja syyttömyysolettamaa koskevaan 47 ja 48 artiklaan (ks. esim. C-481/19, Consob [GC], 45 kohta).

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on lisäksi katsottu, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp, s. 4/II).

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

4. Esityksessä ehdotetaan, että valmisteverolakiin lisättäisiin uusi 4 b §, jonka mukaan verovelvollisen yksityishenkilön antamasta valmisteverotusta koskevasta ilmoituksesta saatua tietoa ei saisi hyödyntää verovelvollisen muun rikoksen kuin valmisteveron lainvastaiseen välttämiseen tai sen yrittämiseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa.

5. Esityksen mukaan (s. 10) ehdotetun säännöksen tavoitteena on selkiyttää oikeustilaa ennakkoratkaisussa KKO 2024:39 havaitun ongelman ratkaisemiseksi. Ehdotettu säännös merkitsee esityksen mukaan hyödyntämiskieltoa koskevaa erityissäännöstä itsekriminointisuojan turvaamiseksi. Toisaalta esityksen mukaan (s. 15) sen tavoitteena on myös mahdollistaa erityisesti nuuskan ammattimaisen tuonnin rangaistavuus ja tehokkaat rikosten tutkintakeinot.

6. Ensinnäkin voidaan todeta, että ehdotettu sääntely jo entisestään monimutkaistaa varsin vaikeaselkoista sääntelykokonaisuutta. Perustuslain (731/1999) 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 20/2022 vp, 11 kohta ja PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja niissä mainitut lausunnot).

7. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään asettanut edellytyksiä niin sanotun blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 63/2022 vp, 22 kohta, PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II; alun perin PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen sääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavauus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

8. Rikoslain 29 luvun 1 §:ssä tarkoitettu veropetosta koskeva rangaistussäännös on niin sanottu blankorangaistussäännös, koska se saa keskeisen sisältönsä rikoslain ulkopuolisesta aineellisesta vero-oikeudellisesta lainsäädännöstä. On huomattava, että säännös ei nykymuodossaan täytä edellä kohdassa 7 tarkoitettuja tällaiselle sääntelylle asetettuja edellytyksiä, koska siinä ei esimerkiksi viitata yhteenkään aineelliseen vero-oikeudelliseen lakiin tai tällaisen lain sisältämään säännökseen. Myös salakuljetusta koskeva rikoslain 46 luvun 1 § on niin sanottu blankorangaistussäännös. Aineellinen vero-oikeudellinen lainsäädäntö muodostaa myös itsessään varsin monimutkaisen sääntelykokonaisuuden samoin kuin tuotteiden maahantuontia koskeva lainsäädäntö. Koska nuuskan laiton maahantuonti on merkityksellistä kummankin sanotun rikossäännöksen näkökulmasta, ehdotettua säännöstä on arvioitava kiinnittäen huomiota sääntelykokonaisuuden ennakoitavuuteen.

9. Erityisesti nuuskan osalta veropetosta koskevan rikoslain 29 luvun 1 §:n säännöksen soveltaminen muodostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyvin haasteelliseksi. Esityksessäkin (s. 4) selostetun mukaisesti tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) 2 §:n 2 momentin mukaan verolliseksi tupakkatuotteeksi katsotaan muun muassa muu kuin säännöksen 1 momentissa mainittu tupakkaa sisältävä tuote. Sanotun lain 7 §:n 2 momentin mukaan muulla tupakkaa sisältävällä tuotteella tarkoitetaan tupakasta kokonaan tai osaksi valmistettua poltettavaksi, sieraimiin vedettäväksi, imeskeltäväksi tai pureskeltavaksi tarkoitettua tuotetta, joka ei ole sikari tai pikkusikari, savuke, eikä piippu- tai savuketupakkaa eikä savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa. Muulla tupakkaa sisältävällä tuotteella tarkoitetaan momentin mukaan myös vähittäismyynnissä olevaa tullitariffin nimikkeeseen 2401 kuuluvaa valmistamatonta tupakkaa. Sanottu määritelmä kattaa esityksen (s. 4) mukaan myös nuuskan. Nuuskaa ei kuitenkaan voi Suomessa laillisesti myydä vähittäismyyntinä, minkä vuoksi Verohallinto on vahvistanut nuuskan verotusarvoksi laskennallisen vähittäismyyntihinnan. Luonnollisen henkilön kannalta arvioituna nuuskan verotuksellinen kohtelu sekä veropetosta koskevan säännöksen kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan selvittäminen nuuskan maahantuontia koskevin osin muodostuu näin hyvin haasteelliseksi. Sääntelyä voidaan pitää myös jossain määrin keinotekoisena.

10. Kokonaisuutena arvioiden sellaista sääntelymallia, jossa tietyn teon rikosoikeudelliseen ja rikosprosessuaaliseen arviointiin liittyvä sääntelykokonaisuus muodostuu tupakkalain (549/2016), tupakkaverosta annetun lain, valmisteverotuslain ja rikoslain vaikeaselkoisen sääntelyn nojalla, ei voida pitää erityisen selkeänä ja ennakoitavissa olevana. Esityksessä ehdotettu valmisteverotuslain 4 b §:ään lisättävä hyödyntämiskieltoa koskeva säännös olisi entisestään omiaan lisäämään sääntelykokonaisuuden monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. Ottaen lisäksi huomioon,

että esityksessä ehdotettu valmisteverotuslain 4 b § koskisi vain yksityishenkilöiden antamaa valmisteverotusta koskevaa ilmoitusta, sääntelykokonaisuuden monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus muodostuu nähdäkseni rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmalliseksi, vaikka esityksessä ehdotetussa sääntelyssä ei sinänsä ole kysymys rangaistavan käyttäytymisen alan nimenomaisesta määrittämisestä rangaistussäännöksellä.

11. Toiseksi on huomattava, että ehdotetun valmisteverotuslain 4 b §:n soveltamistilanteet oletettavasti jäisivat varsin harvalukuisiksi. Esityksessä (s. 12) todetun mukaisesti itsekriminointisuojaa koskeva ehdotettu säännös tulisi käytännössä sovellettavaksi vain niissä tilanteissa, joissa yksityishenkilö on antanut asianmukaisen ilmoituksen verotusta varten, jolloin ilmoitustietoa ei saisi hyödyntää kyseisen henkilön muun rikoksen, kuten salakuljetusrikoksen, tutkimiseksi. Oletettavaa kuitenkin on, että tämänkaltaiset tilanteet ovat hyvin harvinaisia. Jos henkilö tuo maahan lainvastaisesti esimerkiksi nuuskaa, hän ei erityisen usein ilmoitusta tekemällä ilmianna laitonta maahantuontiaan, vaikka hänellä olisi siihen mahdollisuus ja vaikka säädösperustaisesti säädettäisiin ehdotetun kaltaisesta hyödyntämiskiellosta. Ehdotettu säännös ei tulisi sovellettavaksi siinä käytännössä yleisimmässä tilanteessa, jossa laiton maahantuonti paljastuu viranomaisten valvonnan seurauksena.

12. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan rikoslakia ei tule käyttää symbolisessa tarkoituksessa (PeVL 38/2025 vp, 13 kohta, PeVL 5/2009 vp, s. 3 ja PeVL 29/2001 vp, s. 4). Yleisemmin valiokunta on suhtautunut symboliseen lainsäädäntöön kielteisesti (PeVL 7/2022 vp, 10 kohta, PeVL 17/2016 vp, s. 5 ja PeVL 21/2010 vp, s. 5/I). Koska ehdotetun säännöksen soveltamistilanteet oletettavasti jäisivät hyvin harvinaisiksi, siinä on nähtävissä symbolisen lainsäädännön piirteitä, vaikka ehdotettu säännös tietyissä harvoissa tilanteissa myös säädösperustaisesti vahvistaisi voimassa olevan itsekriminointisuojaa koskevan oikeustilan.

13. Itsekriminointisuoja on edellä todetun mukaisesti keskeinen osa perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan se kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle. Esityksessä ehdotetun sääntelyn taustalla vaikuttaa olevan ajatus siitä, että kun ehdotettu valmisteverotuslain 4 b §:n hyödyntämiskieltoa koskeva säännös antaa yksityishenkilölle mahdollisuuden ilmoittaa laittomasta maahantuonnista siten, että ilmoituksesta saatua tietoa ei voi käyttää esimerkiksi salakuljetusrikoksen tutkinnassa, itsekriminointisuojaan liittyvät kysymykset eivät voisi ajankohtaistua esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa laiton maahantuonti havaitaan Tullin viranomaisvalvonnassa. Esityksessä (s. 11) sääntelyn vaikutuksia arvioitaessa todetaankin, että tällaisessa valvonnassa kiinni jäänyt ei voisi ehdotetun sääntelyn vuoksi enää vedota itsekriminointisuojaan.

14. Esityksessä ehdotettu sääntelymalli vaikuttaa pohjautuvan suhteellisen kapeaan käsitykseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin edellytyksiin kuuluvasta itsekriminointisuojasta. Nähdäkseni ratkaisusta KKO 2024:39 ei välttämättä ole suoraan tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että itsekriminointisuoja ei voisi olla merkityksellinen sellaisessa tilanteessa, jossa valmisteveron alaisen tuotteen laiton maahantuonti havaitaan viranomaisvalvonnassa, vaikka lainsäädäntöön sisällytettäisiin esityksessä ehdotetun kaltaista sääntelyä. Vaikuttaa näin siltä, että esityksessä ehdotetun sääntelymallin vaikutusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin edellytyksiin ei ole kaikilta osin riittävän perusteellisesti arvioitu, etenkin koska vaihtoehtoiset

sääntelyratkaisut saattaisivat olla itsekriminointisuojan ja sääntelyn selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisempia.

15. Kolmanneksi on huomattava, että esityksessä ehdotetun sääntelyn tosiasiallisena tarkoituksena vaikuttaa olevan mahdollistaa nuuskan ja muiden valmisteveron alaisten tuotteiden verotus siihen liittyvine ilmoitusvelvollisuuksineen sekä veropetossäännöksen soveltamisen mahdollisuus sellaisina kuin ne olivat ennen ennakkoratkaisua KKO 2024:39. Esityksessä (s. 10) nimenomaisesti todetun mukaisesti nuuskan ja muiden valmisteveron alaisten tuotteiden verotus siihen liittyvine ilmoitusvelvollisuuksineen ovat edelleen perusteltuja eikä niiden laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten kaventamiselle ole esityksen mukaan yhteiskunnallisia perusteita.

16. Esitetyn sääntelyn tosiasiallinen tavoite vaikuttaa näin olevan mahdollistaa se, että ennakkoratkaisusta KKO 2024:39 huolimatta nuuskan ja muiden valmisteveron alaisten tuotteiden laitonta maahantuontia voitaisiin jatkossakin arvioida myös veropetoksena tai törkeänä veropetoksena. Ratkaisun jälkeen tilanteita on arvioitu vain salakuljetuksena (HE, s. 9). Vaikka esityksen perusteluissa (s. 10, 11 ja 16–17) ehdotetun sääntelyn todetaan turvaavan ja toteuttavan itsekriminsointisuojaa, ehdotetun sääntelyn tosiasiallinen tarkoitus vaikuttaa näin kuitenkin olevan korkeimman oikeuden sanottua ennakkoratkaisua edeltäneen oikeustilan palauttaminen sekä sen varmistaminen, että laitonta maahantuontia voitaisiin jatkossakin arvioida myös salakuljetusta ankarammin rangaistavana törkeänä veropetoksena.

17. Sellaista sääntelyä, jossa itsekriminointisuojaa ilmentävällä hyödyntämiskieltoa koskevalla säännöksellä pyritään tosiasiallisesti määrittämään tietyn toiminnan rikosoikeudellista arviointia, ei nähdäkseni voi pitää hyväksyttävänä eikä perusteltuna. Tällaisella sääntelyratkaisulla on merkitystä myös sääntelyn kohteen kannalta. Valmisteveron alaisten tuotteiden maahantuontia toteuttavan yksityishenkilön kannalta ei ole selvää ja ennakoitavissa olevaa, jos hänen toimintansa rikosoikeudellinen arviointi on riippuvaista valmisteverotuslakiin sisällytettävästä hyödyntämiskieltoa koskevasta säännöksestä. Ehdotettu sääntely ei tällöin täytä perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämää lähtökohtaa, jonka mukaan rikoksen tunnusmerkistön perusteella on oltava ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

18. Voidaan myös arvioida, että esityksessä ehdotettu sääntely ei tosiasiassa välttämättä ainakaan erityisen laajasti toteuttaisi tai vahvistaisi itsekriminsointisuojaa. Esityksessä ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan verovelvollisen yksityishenkilön valmisteverotusta koskevasta ilmoituksesta saatua tietoa ei saisi hyödyntää verovelvollisen muun rikoksen kuin valmisteveron lainvastaiseen välttämiseen tai sen yrittämiseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa. Saattaa kuitenkin olla, että siinä tilanteessa, jossa henkilö itse ilmoittaa laittomasti maahantuodut nuuskatuotteet, sanotut tuotteet päätyvät viranomaisten haltuun. Tällöin viranomaisilla lienee muuta näyttöä esimerkiksi salakuljetusrikoksesta kuin henkilön valmisteveroa koskeva ilmoitus, jolloin voidaan vähintään kysyä, onko ehdotettu sääntely ainakaan kaikissa tilanteissa yksilön oikeusturvaa vahvistavaa.

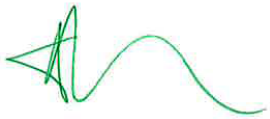
19. Esityksessä (s. 12) selostetaan suhteellisen kattavasti sääntelyn vaihtoehtoisia toteuttamisratkaisuja, jotka vaikuttavat olevan tarkoituksenmukaisempia ja hyväksyttävämpiä kuin esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu. Nähdäkseni olisikin huomattavasti perustellumpaa kokonaisuutena arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukainen ja oikeusturvanäkökohdat täysimääräisesti huomioon ottava sääntelymalli valmisteveron alaisten tuotteiden laitonta maahantuontia koskien. Sääntelyä olisi myös syytä merkittävästi pyrkiä yksinkertaistamaan. Merkitystä voidaan

antaa myös sille, että esityksessä ehdotettu sääntely merkitsee esitutkinnasta ja rikosasian oikeudenkäynnistä säätämistä verotusta koskevassa erityislaissa, mitä ei voida pitää sääntelyn ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta perusteltuna. Aiemmassa säädösvalmistelussa tämänkaltaisen lainsäädännön on suhtauduttu torjuvasti, koska sen on katsottu johtavan ”tilkkutäkkimäiseen lainsäädäntöön” (HE 86/2012 vp, s. 11/I).

20. Lisäksi voidaan todeta, että valmisteverotuslakiin lisättäväksi ehdotetulle itsekriminsointisuojaa ilmentävälle hyödyntämiskieltosäännökselle ei vaikuta olevan käytännön tarvetta, koska itsekriminointisuoja ehdotetun säännöksen hyvin kapealla soveltamisalalla toteutuu jo tällä hetkellä. On nähdäkseni selvää, että jos yksityishenkilö itse ilmoittaa laittomasti maahantuomansa valmisteveron alaiset tuotteet, esimerkiksi nuuskan, viranomaisille, häntä ei ratkaisun KKO 2024:39 perusteella voida tuomita salakuljetusrikoksesta.

21. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely muodostuu nähdäkseni ongelmalliseksi, vaikka se sinänsä hyvin kapealla soveltamisalalla säädösperustaisesti toteuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin edellytyksiin kuuluvaa itsekriminointisuojaa. Ehdotettu säännös ensinnäkin entisestään monimutkaistaisi jo nykyisellään varsin monimutkaista ja vaikeaselkoista sääntelykokonaisuutta. Toiseksi ehdotetun säännöksen soveltamisala vaikuttaa muodostuvan niin kapeaksi, että ehdotettu muutos vaikuttaa lähinnä symboliselta. Kolmanneksi ehdotetun hyödyntämiskieltoa koskevan säännöksen tarkoituksena vaikuttaa ennen muuta olevan mahdollistaa rikosoikeudellisen sääntelyn mahdollisimman laaja soveltaminen valmisteveron alaisten tuotteiden laittomaan maahantuontiin. Tällaista hyödyntämiskieltosääntelyn käyttämistä ei voi pitää asianmukaisena eikä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisena. Neljänneksi sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että esitutkinnasta ja rikosasian oikeudenkäynnistä säädettäisiin verotusta koskevassa erityislaissa.

Helsingissä 5.2.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori