

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta

Ehdotettu muutos ja nykyinen sääntelymalli

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiasta. Valtiovarainministeriön esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valmisteverotuslakiin lisätään uusi 4 b §, joka kuuluisi seuraavasti:

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

Kuten luonnoksessa selostetaan, nuuskan eli suussa käytettäväksi tarkoitettun tupakan maahantuontia rajoitetaan nykyisin hieman erikoislaatuksella oikeudellisella järjestelyllä. Tupakkalain 63 §:n 1 momentissa säädetään maahantuontikiellosta ja pykälän 2 momentista tähän pääsääntöön tehdystä yksityishenkilön tuontia omaan käyttöön koskevasta poikkeuksesta. Tupakkalain 109 §:ssä säädetään tupakan myyntirikoksesta, johon voi syyllistyä se, joka lain 51 §:n vastaisesti myy tai muutoin vastiketta vastaan luovuttaa taikka välittää nuuskaa. Salakuljetuksen osalta lain 115 §:ssä viitataan rikoslain säännöksiin.

Rikoslain 46 luvun 4 §:n mukaan se, joka ilman asianmukaista lupaa taikka muuten tuontia tai vientiä koskevien säännösten tai määräysten vastaisesti tuo tai yrittää tuoda maahan taikka vie tai yrittää viedä maasta tavaraa, jonka tuonti tai vienti on kielletty tai edellyttää viranomaisen lupaa tai tarkastusta, on tuomittava salakuljetuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Koska nuuskan maahantuonti on kielletty,

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

sen tuominen muutoin kuin edellä mainitun omaa käyttöä koskevan poikkeuksen tarkoittamissa rajoissa täyttäisi lähtökohtaisesti salakuljetuksen tunnusmerkistön. Sovellettavaksi voisi tulla olosuhteista riippuen myös lievää salakuljetusta koskeva saman luvun 5 §:n rangaistussäännös.

Tämän lisäksi valmisteverotuslain 72 §:n 4 momentissa säädetään, että jos yksityishenkilö hankkii tuotteita muutoin kuin omaan käyttöönsä ja itse kuljettaa ne mukanaan Suomeen, hän on velvollinen suorittamaan tuotteista veron, jonka perusteesta ja määrästä säädetään asianomaisessa valmisteverolaissa. Yksityishenkilön on lisäksi ennen tuotteiden kuljetuksen alkamista ilmoitettava Verohallinnolle toisesta jäsenvaltiosta Suomeen lähetettävistä tuotteista ja annettava vakuus valmisteverojen suorittamisesta. Nuuskan osalta lainkohdassa tarkoitettu valmisteverolaki on tupakkaverosta annettu laki, johon liitetyn verotaulukon mukaan lain 7 §:n 2 momentissa määritellyn muun tupakkaa sisältävän tuotteen, kuten nuuskan, osalta vero on 60 % vähittäismyyntihinnasta.

Rikoslain 29 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään veropetoksesta ja sen törkeästä tekemuodosta. Nuuskan laitonta maahantuontia koskevan, edellä selostetun sääntelymallin vuoksi käytännössä merkittävin tunnusmerkistö lienee ”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”. Veropetoksen ankaroittamisperusteita ovat huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelu tai rikoksen erityinen suunnitelmallisuus. Törkeän veropetoksen enimmäisrangaistus on neljä vuotta eli enemmän kuin salakuljetuksen, millä on merkitystä muun ohella rikoksen selvittämiseksi käytettävissä olevien pakkokeinojen kannalta.

Lakiesityksen taustalla oleva ennakkopäätös

Korkein oikeus katsoi ennakkopäätöksessään KKO 2024:39 (kohta 24), että sen aikaisemmassa nuuskan maahantuontia koskeneessa ratkaisussa KKO 2013:2 omaksuttua kantaa rikosepäilyn ja veroja koskevan ilmoitusvelvollisuuden samanaikaisuusvaatimuksesta itsekriminointisuojan saamisen edellytyksenä oli perusteltua arvioida uudelleen. 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 saatuja tietoja käytettäisiin häntä vastaan myöhemmin mahdollisesti nostettavassa rikosprosessissa.

Lisäksi kyseisessä tapauksessa (kohdat 28 ja 29) vastaajaan ei ollut kohdistunut nuuskan maahantuontiin liittyvää, salakuljetusta koskevaa rikostutkintaa hänen laiminlyödessään veroilmoitusvelvollisuuden. Vastaja

olisi veroilmoitusvelvollisuutensa täyttäessään tosiasiallisesti tullut samalla esittäneeksi Tullille selvityksen syylistymisestään nuuskan salakuljetukseen. Vastaaja ei olisi tällöin voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että annettavat tiedot olisivat voineet johtaa salakuljetusta koskevaan rikosprosessiin ja tulla käytettäväksi tällaisessa rikosprosessissa. Koska tapauksessa ei ollut käsillä sellaisia seikkoja tai olosuhteita, joiden johdosta itseksiminointisuoja voitaisiin perustellusti edellyttää kaventuvan tai väistyvän jonkin sitä tärkeämpänä pidettävän oikeuden turvaamiseksi, korkein oikeus katsoi, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä rangaistukseen tuomitseminen loukkaisi vastaajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vastaajan menettelyä ei näin ollen voitu lukea hänen syykseen veropetoksena.

Nyt ehdotettavan lakimuutoksen tarkoituksena on ilmoitusvelvollisuudella saatavien tietojen käyttöä rajoittamalla ”sulkea pois se mahdollisuus, että annettavat tiedot olisivat voineet johtaa salakuljetusta koskevaan rikosprosessiin ja tulla käytettäväksi tällaisessa rikosprosessissa”, kun näin saatuja tietoja voitaisiin käyttää vain valmisteveron lainvastaiseen välttämiseen tai sen yrittämiseen liittyvän rikoksen tutkimisessa, syytteeseen panossa ja tuomitsemisessa. Käytännössä tämän niin sanotun palomuurisäännöksen soveltamisala jäisi kuitenkin vähäiseksi, eli sen merkitys olisi pikemminkin lakitekninen. Itseksiminointisuoja vahvistamalla pyritään siihen, että nuuskan laitonta maahantuontia voitaisiin edelleen arvioida myös veropetoksena.

Itseksiminointisuoja sisällöstä ja merkityksestä

Itseksiminointisuoja keskeisenä sisältönä on syytetyn oikeus olla myötävaikuttamatta oman rikoksensa selvittämiseen, mihin sisältyy oikeus olla ilmiantamatta itseään tekemästään rikoksesta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, itseksiminointisuoja perusteella on säädetty oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen syyllisyytensä selvittämiseen. Lainkohdassa säädetään myös niin sanotusta läheksiminointisuojusta. Saman luvun 25 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin ei saa rikosasiassa hyödyntää 18 §:ssä säädetyn vaitiolo-oikeuden vastaisesti hankittua todistetta.

Lisäksi hyödyntämiskielto 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.

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan itsekriminointisuoja on keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, vaikkakaan se ei suoraan käy ilmi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Toisaalta oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu myös, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaa vain sellainen menettely, joka tekee tyhjäksi itsekriminointisuojan ydinsisällön ("the very essence of that right"). Tätä arvioidaan tarkastelemalla todisteen saamiseksi käytetyn pakottamisen luonnetta ja astetta, menettelyyn liittyviä turvatakeita sekä sitä, miten saatua aineistoa käytetään (ks. esim. suuren jaoston tuomio asiassa O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.6.2007, kohdat 53 ja 55).

Kyseisessä tapauksessa toinen valittajista oli tuomittu rangaistukseen sen johdosta, että hän oli kieltäytynyt ilmoittamasta, kuka automaattisen liikennevalvonnan mukaan ylinopeutta ajaneen auton kuljettajana oli ollut tietynä ajankohtana. Koska tällaiseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyi sakon uhka, ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kysymys oli luonteeltaan välittömästä pakottamisesta ("compulsion of direct nature"). Voidaan siten arvioida, että vastaava johtopäätös tehtäisiin sääntelystä, jossa tämänkaltaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi johtaa jopa vankeusrangaistukseen.

Toisaalta suuri jaosto suhtautui hyväksyvästi siihen ajatukseen, että moottoriajoneuvojen haltijat hyväksyvät tiettyjä tieliikennesääntelystä johtuvia velvoitteita. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota myös siihen, että pakottamista voitiin käyttää ainoastaan kuljettajan henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tämän katsottiin poikkeavan tilanteista, joissa henkilön oli edellytetty luovuttavan esimerkiksi yksilöimätöntä asiakirja-aineistoa verorikosten selvittämiseksi, kuten tapauksissa Funke v. Ranska (25.2.1993) ja J.B. v. Sveitsi (3.5.2001).

Prosessuaalisten turvatakeiden osalta ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei kysymys ollut ankarasta vastuusta, sillä ajoneuvon haltija saattoi vapautua vastuusta osoittamalla, ettei hän tiennyt eikä olisi kohtuudella voinutkaan tietää, kuka ajoneuvoa kyseisenä ajankohtana kuljetti. Mitä tuli saadun todisteen käyttöön, tietojen antamisesta kieltäytyneen valittajan ei todettu antaneen mitään sellaista lausuntoa, jota olisi voitu käyttää häntä vastaan, vaan tiedon antamatta jättäminen itsessään täytti rikoksen tunnusmerkistön. Johtopäätöksensä ihmisoikeustuomioistuin katsoi, viitaten erityisesti kyseiseen erityiseen sääntely-ympäristöön, ettei itsekriminointisuoja ollut tehty tyhjäksi kummankaan vastaajan osalta.

Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan veropetossääntely rinnastuu jossain määrin O'Halloran ja Francis -tapauksen toisen valittajan asemaan. Kuten myös korkeimman oikeuden eri mieltä olleen jäsenen lausunnosta ilmenee, kyse on jokseenkin epätyypillisestä itsekriminointisuojan soveltamistilanteesta. Kun itsekriminointisuoja yleensä ilmenee rikosasian tutkimisen ja käsittelyn yhteydessä, on sillä nuuskan maahantuontia koskevissa tilanteissa itse asiassa aineellinen ulottuvuus verorikossääntelyn edellyttäessä tosiasiallisesti sitä, että henkilö paljastaisi myös salakuljetuksen eli toisen rikoksen. Itsekriminointisuoja katsottiin olleen tämänkaltaisen aineellisen vaikutus myös tieliikennelakia koskevassa ennakkopäätöksessä KKO 2014:67.

Ehdotetun muutoksen ja sen vaihtoehtojen arviointia

Käytännössä nyt ehdotetun sääntelymallin tarkoituksena on mahdollistaa aikaisemman kaltainen menettely eli nuuskan laittoman maahantuonnin arviointi sekä salakuljetusrikoksena että veropetoksena. Tämä tapahtuisi poistamalla ehdotetun niin sanotun palomuurisäännöksen avulla veropetosrikoksen itsekriminoiva vaikutus suhteessa salakuljetusrikokseen. Kuten esitysluonnoksessa suoraan todetaankin (s. 11), palomuurisäännöstä ei odoteta tosiasiallisesti juurikaan sovellettavan, vaan sen tarkoituksena on korjata ennakkopäätöksessä kuvattu asetelma, jossa verorikossääntelyllä on itsekriminoiva vaikutus suhteessa muuhun rikokseen. Palomuurisäännös aktivoituisi ainoastaan siinä oletettavasti hyvin harvinaisessa tilanteessa, jossa nuuskaa laittomasti maahan tuova henkilö tekisi asianmukaisen veroilmoituksen.

Ehdotettava uusi säännös vaikuttaa sinänsä mahdolliselta keinolta saavuttaa esitysluonnoksessa kuvatut tavoitteet. Voidaan näet katsoa, että palomuurisäännös rajoittaisi itsekriminointisuojan loukkauksia nuuskan maahantuontiin liittyvässä sääntelykokonaisuudessa niin merkittävästi, että ilmoitusvelvollisuus, jonka laiminlyönti olisi veropetoksena rangaistava, ei enää loukkaisi suojan ydinsisältöä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä arvioidulla tavalla. Huomioon voitaneen ottaa myös nuuskaa koskevan sääntely-ympäristön erityislaatuisuus hieman samaan tapaan kuin ihmisoikeustuomioistuimen tieliikennettä koskevissa tapauksissa on katsottu.

Toisaalta palomuurisäännös ei tule sovellettavaksi siinä käytännössä yleisimmässä tilanteessa, jossa nuuskan laitton maahantuonti selviää viranomaisten valvonnan kautta eikä siten, että henkilö ilmoituksen tekemällä paljastaisi laittoman maahantuonnin. Tosiasiallisesti palomuurisäännös vaikuttaakin tarkoitukseltaan pitkälti näennäiseltä nuuskan maajantuojan kannalta. Sen pääasiallisena tarkoituksena on edellä todetuin tavoin rajoittaa nykyisen tunnusmerkistön soveltamisesta aiheutuvan

ilmoitusvelvollisuuden itsekriminoivaa vaikutusta. On vielä huomattava, ettei ennakkopäätöksestä KKO 2024:39 suoraan voida päätellä, miten korkein oikeus suhtautuisi ehdotettuun muutokseen.

Lisäksi sääntelymalli kokonaisuudessaan on jo nyt hyvin monipolvinen ja muodostuu maallikon kannalta varsin vaikeasti ymmärrettäväksi – olkoonkin, että nuuskan maahantuontia koskeva kielto on varsin selkeä. Nyt ehdotettava palomuurisäännös ei ole omiaan selkeyttämään oikeustilaa, mitä voidaan pitää valitettavana jo sen vuoksi, että perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa ilmaistun laillisuusperiaatteen vuoksi rangaistussäännösten tulisi olla mahdollisimman selkeitä (ks. myös HE 44/2002 vp, s. 29).

Tulevaisuudessa olisikin perusteltua tarkastella kokonaisuutena laitto- maan maahantuontiin liittyviä säännöksiä ja niiden suhdetta salakuljetusri- koksen tunnusmerkistöön sekä rikosoikeuden käyttöä koskevien yleisten rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden mahdollisesti täytyessä luonnoksessakin (s. 12) lyhyesti tarkasteltua mahdollisuutta säätää sala- kuljetukselle törkeä tekemuoto niitä tilanteita varten, joissa tuodut määrät ovat huomattavia tai kysymys on esimerkiksi järjestäytyneestä rikollisuu- desta. Lisäksi voitaisiin tarkastella sitä, miten menettämisseuraamuksia tai sen kaltaisia sanktioita voitaisiin käyttää fiskaalisten intressien turvaami- seksi riittävän tehokkaalla tavalla. Näinkin voitaisiin varmistua siitä, että nykytilaa vastaavasti nuuskan laittomasta maahantuonnista seuraisi ta- vanomaisen rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi myös ankarahko ta- loudellinen sanktio. Uusi kriminalisointi edellyttäisi kuitenkin rikosoikeuden käyttöä koskevien yleisten rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaattei- den mukaisuutta.

Toisena selvittämisen arvoisena vaihtoehtona voidaan pitää hallinnollista sanktiointia, jota esitysluonnoksessa myös lyhyesti tarkastellaan (s. 13). Vaikka hallinnollinen sanktio on rikosoikeudellista rangaistusta lievempi, on sen määrittäminen yleensä yksinkertaisempaa. Lievempien tekojen osalta tulisi ottaa huomioon myös hallinnollisten sanktioiden hyödyt rikosp- rosessin sujuvuuden ja rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuuden kannalta. Luonnoksessa ennakoidaan myös, että nuuskan salakuljetus saattaa lisääntyä huomattavasti nykyisestä (s. 10). Hallinnollisen sanktio- järjestelmän kehittäminen edellyttäisi mahdollisesti myös hallintoviran- omaisten käytettävissä olevien tutkintavaltuuksien tarkastelua.

Samalla olisi syytä tarkastella hallinnollisten sekä toisaalta rikosoikeudel- listen seuraamusten ja niiden määrittämiseen johtavien menettelyjen yh- teensovittamista. Ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan kriti- soinut ne bis in idem -kiellon näkökulmasta sitä, että hallinnolliset ja riko- soikeudelliset seuraamukset määrätään Suomessa eri viranomaisten toi- mesta ja ilman, että näillä menettelyillä olisi mitään kytköstä keskenään esimerkiksi sanktiokumulaation välttämiseksi (ks. esim. Nykänen v.

Suomi, 20.5.2014; Glantz v. Suomi, 20.5.2014 ja Kiiveri v. Suomi, 10.2.2015). Ongelmallisena on pidetty myös sitä, että kummassakin menettelyssä sovelletaan omia säännöksiään, mikä johtaa saman teon tutkimiseen kahdesti ilman sellaista ”riittävän tiivistä asiallista ja ajallista yhteyttä” (”sufficiently close connection in substance and in time”) prosessien välillä, jonka perusteella voitaisiin katsoa, ettei kysymys ole menettelyn toisintamisesta (bis).

Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriö katsoo, että ehdotettava sääntelymalli vaikuttaisi sinänsä soveltuvalta keinolta mahdollistaa jatkossakin veropetossäännösten soveltaminen nuuskan laittomaan maahantuontiin, sillä palomuurisäännös rajoittaisi merkittävästi nykyisen, ilmoitusvelvollisuuteen nojautuvan veropetossääntelyn itsekriminointisuoja loukkaavaa vaikutusta. Tällaista päätelmää ei kuitenkaan voida varauksetta ja välittömästi tehdä muutosehdotuksen perusteena olevasta korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä. Sääntelymallista muodostuu lisäksi kokonaisuutena varsin vaikeaselkoinen ja käytännön soveltamistilanteita ajatellen palomuurisäännös olisi pitkälti näennäinen.

Mikäli katsotaan, että tässä vaiheessa on kuitenkin tarpeen tehdä nyt ehdotettu muutos, pitää oikeusministeriö tärkeänä, että ryhdyttäisiin pohtimaan sääntelymallia, joka olisi nykyistä sekä nyt ehdotettua selkeämpi ja suoraviivaisempi sekä ottaisi asianmukaisesti huomioon myös hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen yhteensovittaminen. Hallituksen esityksestäkin olisi hyvä käydä ilmi tarve tarkastella sääntelyä vielä tulevaisuudessa nuuskan laitonta maahantuontia koskevien lainsäädännöllisten perusratkaisujen selkeyttämiseksi.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Ville Hinkkanen

Erityisasiantuntija

Jurkka Jämsä

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Erityisavustaja Liesegang
Kansliapäällikkö Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Siitonen

VN/14999/2025-OM-14

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: