



19.8.2025

Vero-osasto

Lausuntotiivistelmä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta

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

Esityksen taustalla on korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2024:39, jonka mukaan tupakkaverotusta varten säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen saisi aikaan välittömän rikosepäilyn ja johtaisi siihen, että tuontikiellon alaisen nuuskan maahantuoja antaisi samalla itsensä ilmi nuuskan tuontikiellon rikkomisen perusteella salakuljetusrikoksesta. Itsekriminointisuoja takia ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voitu enää pitää rangaistavana eikä tuojan menettelyä siten voitu lukea hänen syykseen veropetoksena, jolloin maahantuontia voitiin arvioida ainoastaan salakuljetuksena. Kun lakiin lisättäisiin ehdotettu säännös hyödyntämiskiellosta, voitaisiin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä jatkossa pitää rangaistavana veropetoksena. Jos törkeän veropetoksen tunnusmerkistön epäiltäisiin täyttyvän, käytettävissä olisivat myös kyseistä rikosta koskevat paikkokeinot, jotka ovat neljän vuoden enimmäisrangaistustason takia laajemmat kuin salakuljetusrikoksessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Valtiovarainministeriö lähetti esitysluonnoksen lausuntokierrokselle 11.6.2025. Lausuntoaika päättyi 4.8.2025.

Yhteensä lausuntoja annettiin 13 kappaletta. Lausuntotiivistelmään on tiivistetty annettujen lausuntojen keskeinen sisältö. Tiivistelmä ei sisällä kaikkia lausunnoissa esiin tulleita asioita. Lausuntojen sanamuotoja on muokattu ja tiivistetty. Kaikissa lausunnoissa puollettiin esityksen antamista. Lausunnoissa ehdotettiin kuitenkin esityksen täsmentämistä ja täydentämistä. Lisäksi eräissä lausunnoissa katsottiin kriminaalipoliittisesti perustelluksi, että salakuljetukselle säädettäisiin rikoslakiin törkeä tekemuoto, jotta muun muassa nuuskan ammattimaista maahantuontia voitaisiin tehokkaasti tutkia ja rangaista. Muitakin jatkovalmistelutoimia ehdotettiin. Lausunnoissa tuotiin esille seuraavia seikkoja:

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ehdotuksella toteutettaisiin lain tasolla korkeimman oikeuden ratkaisussaan omaksuma kanta, joka myös vastaa eurooppaoikeudellista käsitystä itsekriminointisuojaan ulottuvuudesta. Tätä taustaa vasten säännös hyödyntämiskiellosta ei ehkä olisi välttämätön, mutta sitä voidaan pitää selkeyttävänä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuontikiellon alaisten tupakkatuotteiden tuonnin tulee olla verollista toimintaa, ettei se saisi perusteetonta hyötyä muihin tupakkatuotteisiin verrattuna, mikä puolestaan edellyttää myös verotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden säilyttämistä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen sijainen totesi, että säännösehdotuksen tavoitetta ja lakiteknistä ratkaisua voidaan esitettyjen perustelujen valossa pitää hyväksyttävänä ja tarkoituksenmukaisena. Oikeustilan selkeyttäminen ehdotetulla tavalla tarkoittaisi, että tuotaessa nuuskaa tai muita tuontikiellon ja valmisteveron alaisia tuotteita maahan lainvastaisesti ja säädettyjä ilmoituksia antamatta teosta voisi seurata samat seuraamukset ja mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus Verohallinnolle kuin ennen oikeustilaa muuttanutta korkeimman oikeuden ratkaisua. Törkeän veropetoksen tapauksissa Tullilla olisi käytettävissään samat rikosten selvittämiskeinot kuin ennen ratkaisua. Vaikka ei ole oletettavaa, että veroilmoituksia jatkossakaan annettaisiin tuontikiellon alaisista tuotteista, lakiehdotuksen perusteluita voisi kuitenkin tarkentaa siltä osin, mitä hallinnollisia seuraamuksia tuojalle seuraisi valmisteveron suorittamisvelvollisuuden ohella, jos tuoja lainmuutoksen jälkeen täyttäisi ilmoitusvelvollisuutensa. Koska ehdotetulla säännöksellä turvattaisiin perustuslain 21 §:ssä edellytetty verovelvollisen itsekriminointisuoja, säännösehdotus ei olisi ongelmallinen perustuslain kannalta. Koska itsekriminointisuojaan liittyvien säännösten perustuslainmukaisuudesta ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja, olisi suotavaa saada ehdotuksesta perustuslakivaliokunnan lausunto, kuten esitysluonnoksessakin ehdotetaan.

Oikeusministeriö (OM) totesi, että ehdotettavan palomuurisäännöksen soveltamisala jäisi vähäiseksi käytännössä, joten sen merkitys olisi pikemminkin lakitekkinen. Palomuurisäännöksen avulla poistettaisiin veropetosrikoksen itsekriminoiva vaikutus suhteessa salakuljetusrikokseen, jolloin nuuskan laitonta maahantuontia voitaisiin edelleen arvioida myös veropetoksena, kuten ennen korkeimman oikeuden ennakkopäätöstä. Sääntelymalli vaikuttaisi sinänsä tähän soveltuvalta keinolta sillä palomuurisäännös rajoittaisi merkittävästi nykyisen, ilmoitusvelvollisuuteen nojautuvan veropetossääntelyn itsekriminointisuoja loukkaavaa vaikutusta. Tällaista päätelmää ei voida kuitenkaan varauksetta tehdä säännösehdotuksen taustalla olevasta korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä. Sääntelymallista muodostuu lisäksi vaikeaselkoinen ja käytännön soveltamistilanteita ajatellen näennäinen säännös, 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, OM pitää tärkeänä, että ryhdytään pohtimaan sääntelymallia, joka olisi nykyistä ja ehdotettua selkeämpi ja suoraviivaisempi. Tulevaisuudessa olisikin perusteltua tarkastella kokonaisuutena laittomaan maahantuontiin liittyviä säännöksiä ja niiden suhdetta salakuljetusrikoksen tunnusmerkistöön sekä rikosoikeuden käyttöä koskevien yleisten rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden mahdollisesti täytyessä 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. Jatkotyöstä tulisi mainita esityksessä.

Syyttäjälaitos piti hyödyntämiskieltoa koskevan säännöksen lisäämistä perusteltuna oikeustilan selkeyttämiseksi korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen. Kriminaalipoliittisesti ei ole perusteltavissa, että nuuskan laittomaan maahantuontiin ja sen yhteydessä tapahtuvaan verojen välttämiseen suhtaudutaan rikosvastuun toteuttamisen näkökulmasta lievemmin kuin aikaisemmin. Oikeustilan epäselvyyttä on lisännyt oikeusohjeen soveltaminen nuuskan lisäksi myös tupakan maahantuontiin sekä näihin tapauksiin liittyvä tupakkalain 67 §:n tulkinta ja ristiriitainen oikeuskäytäntö siitä, täyttyykö tupakkatuotteita kaupallisessa tarkoituksessa maahantuotaessa ylipäänsä salakuljetuksen tunnusmerkistö ja jos täyttyy, johtaako se itseksiminointisuojaan takia siihen, ettei veropetossäännöstä voida soveltaa. Lisäksi Verohallinnon asema rikosprosessissa on muodostunut epäselväksi. Syyttäjälaitos katsoi, että ensisijainen vaihtoehto olisi törkeää salakuljetusta koskevan kriminalisoinnin säätäminen ehdotetun ilmoitustiedon hyödyntämiskielto-säännöksen lisäksi. Nuuskaa on joissakin tapauksissa tuotu kymmeniä kuormalavallisia, jolloin vältetyt verot ovat yli miljoona euroa, jolloin perusmuotoisen salakuljetuksen rangaistusasteikko ei ohjaa tuomioistuimia mittaamaan rangaistusta teon moitittavuuden mukaisesti. Ehdotettua hyödyntämiskieltoa ei pidetty perustuslain valossa ongelmallisena, vaan perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisena.

Suomen Asianajajat totesi, että käytännössä itseksiminointisuoja johtaa korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen siihen, että nuuskaa laittomasti tuonutta henkilöä ei voida tuomita lainkaan veropetoksesta tai sen törkeästä tekemuodosta vaan ainoastaan salakuljetusrikoksesta, joka on lievemmin sanktioitu ja joka mahdollistaa rajoitetummat rikosten tutkintakeinot. Ehdotetun säännöksen todellinen vaikutus liittyisi nuuskan ammattimaisen tuonnin kriminalisointiin ja näiden rikosten tehokkaaseen tutkintaan, mitä Suomen Asianajajat pitää erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden muodossa tapahtuvan laittoman toiminnan torjumisen näkökulmasta hyvänä ja kannatettavana. Koska ei ole oletettavaa, että tuonnista annettaisiin veroilmoituksia, ehdotettu hyödyntämiskielto ei käytännössä varsinaisesti paranna henkilön oikeusturvaa. Toisaalta, jos ilmoitus annettaisiin, ehdotettu säännös ei oikeusturvaa heikennäkään. Kriminaalipoliittisesti lienee syytä seurata sitä, voivatko ammattimaiset nuuskan tuojat siirtyä ilmoittamaan ja maksamaan valmisteveron, jolloin heitä ei voida syyttää salakuljetuksesta eikä luonnollisesti myöskään veropetoksesta.

Sisäministeriö (SM) toteaa lausunnossaan, että ehdotettu sääntely voi näyttäytyä tarpeelliselta korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen. Ratkaisu ei ollut yksimielinen ja vähemmistöön jääneen tuomarin perusteluista ilmenee, että päätös olisi jopa olemassa olevan nykysäännöksen lainsäätäjän tahtotilan vastainen. Annetulla ratkaisulla voi olla merkittäviä vaikutuksia verotukseen, viranomaistoimintaan ja yhteiskuntaan. Nyt annettavalla ehdotuksella voidaan jopa pahentaa tilannetta valmisteverotuksen ja sen valvonnan kannalta ja siten heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan edellytyksiä. Valmisteverotuslaki on valmisteverotukseen sovellettava yleislaki, jolloin ehdotetussa muodossaan uutta säännöstä sovellettaisiin myös elinkeinonharjoittajiin kohdistuvissa verotarkastuksissa ja muidenkin valmisteveron alaisten tuotteiden kuin nuuskan kohdalla. Esitysluonnoksessa ei eritellä luonnollisia henkilöitä oikeushenkilöistä eikä myöskään oteta kantaa, miten menetellään, jos mahdollinen veroilmoitus ei pidä paikkaansa. Näitä, samoin kuin esityksen vaikutuksia tulisi vielä arvioida jatkovalmistelussa ja ottaa kantaa myös siihen, mitkä verovelvollisen antamat tiedot kuuluvat uuden säännöksen soveltamisalaan.

SM totesi, että nuuskan ja muiden tupakkatuotteiden laittomaan maahantuontiin on olemassa tarpeellinen infrastruktuuri. Ruotsin puolella lähellä Suomen rajaa on yrityksiä, joiden toiminta perustuu pääosin nuuskan myyntiin. Myyntiä ei kontrolloida eikä Suomen maahantuontirajoituksilla ole vaikutusta. Järjestäytynyt rikollisuus on vahvasti salakuljetuksessa mukana. Korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen viranomaiskäytäntöä on muutettu olennaisesti, kun nuuskan tuontia on arvioitu enää vain salakuljetuksena ja samaa periaatetta on ryhdytty soveltamaan alkoholijuomiin tilanteessa, jossa tuoja syyllistyy alkoholirikokseen. Salakuljetukselle ei ole säädetty törkeää tekemuotoa, minkä takia esitutkinnassa ei ole käyttää rikosten paljastamiseen salaisia pakkokeinoja. Salakuljetuksen voidaan nähdä olevan entistä houkuttelevampaa, koska rangaistusolettama valmisteveron alaisten tuotteiden kielletyissä tuonnissa on merkittävästi pienentynyt. Samasta teosta tuomittava rangaistus on laskenut noin puoleen, ja oletettavaa on, että tämä tulee lisäämään salakuljetusta sekä määrällisesti että kerralla tuotavien lastien kokoja. Salakuljetetuista tuotteista saatava rikoshyöty on merkittävä, minkä lisäksi valtio tulee menettämään verotuloja.

Poliisihallitus kannatti oikeustilan selventämistä korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen. Poliisihallituksen näkemys kuitenkin on, että hyödyntämiskiellosta tulisi säätää ehdotettua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin, jotta kiellon laajuus ei muodostu tavoiteltua laajemmaksi mm. rikoksen osallisuuskysymysten ja esitutkintaviranomaisten tutkintatoimenpiteiden kannalta. Huomiota kiinnitettiin tältä osin myös ehdotetun säännöksen sanamuodon ja perustelujen eroavuuksiin. Lisäksi ainakin esityksen perusteluissa tulisi täsmentää, mikä mahdollinen vaikutus ehdotetulla säännöksellä on pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä säädetyn ylimääräisen tiedon hyödynnettävyyteen esitutkinnassa. Mainitun säännöksen mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää aina rikosten estämiseksi, poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suuntaamiseksi tai syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että esitutkintaviranomaiset pystyvät puuttumaan rikollisuuden eri muotoihin tehokkaasti. Vaikka ehdotetun säännöksen osalta kyse on mahdollisesti hyvinkin teoreettisesta tilanteesta, herää kysymys siitä, voidaanko hyödyntämiskiellosta huolimatta puheena olevia tietoja ylipäättään käyttää sen selvittämiseksi, liittyykö esim. laittomaan maahantuontiin tai muihin asiassa

epäiltäviin rikoksiin muita henkilöitä. Ei voida poissulkea tilannetta, että esimerkiksi nuuskatilauksen toimeksiantaja tekee ilmoituksen verottajalle, kun hän saa tiedon salakuljettajan rikosepäilystä. Voidaanko tällöin tutkintaa suunnata vaikka ilmoitustietoa ei voida hyödyntää. Vastaavasti voidaanko, jos muuta kautta saadaan tietoa ilmoittajan osallisuudesta salakuljetukseen, käyttää näitä tietoja ilmoittajaa vastaan.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan itsekriminointisuojaan turvaamisessa ehdotetulla tavalla on tosiasiaassa kyse ennakollisesta hyödyntämiskiellosta. Poliisihallitus totesi, että esitutkintaviranomaisilla on lakiin perustuva velvollisuus kirjata rikosepäily ja esitutkintapakko, jos sille tehdyn ilmoituksen tai muuten on syytä epäillä rikosta. Tämä koskee esimerkiksi tilannetta, jossa poliisi saa tiedon nuuskan tuonnista riippumatta siitä, saatetaanko hyödyntämiskiellon alaista seikkaa syyttäjälle tiedoksi.

Helsingin käräjäoikeus piti esitysluonnoksen mukaista oikeustilan selventämistä kannatettavana.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) kannatti ehdotettua sääntelyä oikeustilan selkeyttämiseksi ja piti tärkeänä, että voidaan turvata mahdollisuudet selvittää tupakkalaissa ja alkoholilaissa tarkoitettujen tuotteiden, erityisesti nuuskan, lainvastaista maahantuontia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL ei ottanut kantaa ehdotettuun säännökseen, mutta korosti tarvetta arvioida uudelleen nuuskan ja nikotiinipussien sallitun matkustajatuonnin määrällisiä rajoituksia, joita se pitää liian korkeina.

Veronmaksajain Keskusliitto ry:llä ei ollut huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä. Vaikka esityksellä turvattaisiin itsekriminointisuoja, sen tosiasiallisesti merkittävimmät vaikutukset liittyisivät siihen, että lakimuutos edistäisi esityksessä tarkoitettujen maahantuontirikosten selvittämistä ja verotuksen toimeenpanoa, mitä se piti tärkeänä.

Tulli piti ehdotusta kannatettavana.

Verohallinto kannatti nykytilaan muutosta ja piti ensiarvoisen tärkeänä, että laittomaan maahantuontiin, laittomien tuotteiden levitykseen ja rikoksesta saatavaan hyötyyn pysytään puuttumaan samassa laajuudessa kuin aikaisemmin, mutta epäillyn henkilön itsekriminointisuoja loukkaamatta. Nuuskan verottaminen on välttämätöntä sen tuonnin rangaistavuuden lisäksi.

Verohallinto toteaa lausunnossaan esitysluonnoksen tavoin, että hyödyntämiskiellotosäännökset erityislainsäädännössä ovat harvinaisia eikä valmiita malleja säädösvalmisteluun ole ollut juuri käytettävissä. Hyödyntämiskiellolla turvataan ensisijassa henkilön oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen teosta, joka ei liity kyseessä olevaan menettelyyn vaan johonkin muuhun rikokseen. Samalla sillä turvataan viranomaisen välttämätöntä tiedonsaantia. Nyt ehdotettava sääntely ei merkitse riskiä Verohallinnolle menettää veroilmoitustietoja, koska niitä ei ole koskaan saatukaan. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ole ongelmaton käytännön verovalvonnan näkökulmasta, koska sen soveltamisala voi tulkinnan kautta laajentua esimerkiksi muuhun rikosprosessiin kuin maahantuontiin. Jotta hyödyntämiskiello ei estäisi valmisteverotusta varten annettujen ilmoitusten käyttämistä myös muiden verojen, kuten arvonlisäverotuksen, välttämistä koskevissa rikosasioissa, säännöksen sanamuotoa tulisi tarkentaa, jolloin se myös vastaisi esitysluonnoksen perusteluita. Lisäksi

esityksen perusteluissa tulisi todeta, että säännös mahdollistaisi edelleen valmisteverotuksen ilmoitustietojen hyödyntämisen Verohallinnon kaikessa verovalvonnassa ja kaikkien verolajien veropetosten rikosilmoitusharkinnassa. Selvyyden vuoksi tulisi myös todeta, että säännöksen sanamuoto tarkoittaa valmisteverotuksen veroilmoituksissa annettuja tietoja eikä koske muista asiakkaan Verohallinnolle antamia tietoja kuten vastauksia Verohallinnon selvityspyyntöihin eikä se vaikuttaisi nykyiseen tietojenvaihtoon Verohallinnon ja Tullin välillä. Tulli vastaisi esitutkintaviranomaisena säännöksessä tarkoitettujen tietojen hyödyntämiskiellosta muun rikoksen kuin valmisteverotusta koskevan rikoksen tutkinnassa.

Verohallinnon mukaan ehdotetun säännöksen sanamuoto on muilta osin riittävän yksiselitteinen ja sen mukaan on selvää, että hyödyntämiskiello koskee ilmoituksesta saatua tietoa eli omaaloitteisesti annetun valmisteverotusta koskevan ilmoituksen sisältämää tietoa, ei veroviranomaisen muulla tavalla saamaa tai hankkimaa tietoa. Selvää on myös, että hyödyntämiskiello ei koskisi valmisteveroilmoitukselta saadun tiedon hyödyntämistä verovalvonnassa ja verotusmenettelyssä.