

U 78/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle lisäpöytäkirjaluonnoksesta tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle hallitustenvälisen neuvotteluelimen (INB) ehdotus Maailman terveysjärjestön (WHO) tupakoinnin torjun-

taa koskevan puitesopimuksen artiklaan 15 pohjautuvaksi lisäpöytäkirjaksi tupakkatuotteiden laittomasta kaupasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

Johtaja Kari Paaso

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

MUISTIO
NRO U/2009**HALLITUSTENVÄLISEN NEUVOTTELUELIMEN LUONNOS LISÄPÖYTÄKIRJAKSI
TUPAKKATUOTTEIDEN LAITTOAMAN KAUPAN ESTÄMISEKSI TARVITTAVISTA
TOIMENPITEISTÄ****1. Käsittelyn tarkoitus ja käsitte-
lyvaihe**

Tämä muistio sisältää valtioneuvoston kannanotot ehdotukseen lisäpöytäkirjaksi, joka koskee tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Lisäpöytäkirjaehdotus (jäljempänä pöytäkirja) pohjautuu Maailman terveysjärjestön (WHO) 21.5.2003 hyväksymän tupakoinnin torjuntaa koskevaan puitesopimuksen (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) 15 artiklaan, joka koskee tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Puitesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan 21.12.2004 annetulla lailla tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1207/2004). Puitesopimus tuli Suomen osalta voimaan 24.4.2005.

Kyseisen 15 artiklan mukaan tupakkatuotteiden laittoman kaupan estäminen ja siihen liittyvä kansallinen lainsäädäntö on tupakan vastaisen toiminnan olennainen osatekijä. Sopimuspuolien on otettava käyttöön toimenpiteitä varmistukseksi, että kaikkiin tupakkapakkauksiin liitetään merkintä, jonka avulla voidaan määrittää tupakkatuotteiden alkuperä, valvoa niiden liikkeitä ja laillista asemaa. Sopimuspuolien on myös vaadittava tupakkapakkauksiin merkintä, joka osoittaa niiden määränpään tai auttaa viranomaisia määrittämään, onko tuote laillisesti kotimaan markkinoilla.

Pakkaustiedot on esitettävä luettavassa muodossa ja maan pääkielillä. Sopimuspuolien on myös harkittava jäljitysjärjestelmän kehittämistä varmistamaan jakelujärjestelmää. Sopimuspuolien on laittoman kaupan estämiseksi koottava tietoa tupakkatuotteiden rajat ylittävästä kaupasta ja vaihdettava tietoa viranomaisten kesken. Lisäksi on vahvis-

tettava rangaistuksin laitonta kauppaa vastaan suunnattua lainsäädäntöä sekä tuhoava takavarikoidut valmistusvälineet ja tupakkatuotteet ympäristöystävällisin menetelmin. Lisäksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin sellaisen tupakkatuotteiden varastoinnin ja jakelun valvomiseksi, joita pidetään tai kuljetetaan maan alueella ennen verojen tai tullien maksamista. Sopimuspuolien on myös ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla laittomasta kaupasta saatu tuotto voidaan takavarikoida.

Puitesopimuksen osapuolet päättivät järjestykseltään toisessa sopimuspuolikokouksessaan 30.6.—6.7.2007 artiklaa 15 tarkentaviin pöytäkirjaneuvotteluihin ryhtymisestä ja perustivat tätä varten hallitustenvälisen neuvotteluelimen. Neuvotteluelin on pitänyt kolme kokousta ja niissä käytyjen keskustelujen pohjalta on tehty luonnos lisäpöytäkirjaksi.

Pöytäkirjaluonnosta on EU:n kantojen koordinoimiseksi käsitelty neuvoston tulliliittöryhmässä. Myös oikeus- ja sisäasiainneuvosto on keskustellut asiasta. Siltä osin kuin pöytäkirjan sääntely ei kuulu Euroopan yhteisön toimivaltaan, pöytäkirjasta tulee Suomea sitova vain, jos sopimuspuolikokous sen ensiksi hyväksyy, ja Suomi tämän jälkeen erikseen ratifioi.

1.1. Perustelut kirjelmän laatimiselle

Eduskuntaa pyritään tällä kirjelmällä informoimaan pöytäkirjaehdotuksesta, joka toteutuessaan saattaa aiheuttaa tulevaisuudessa lainmuutoksia. Luonnos sisältää useita ehdotuksia, joiden toteuttaminen edellyttäisi Suomessa lainsäädäntöä. Lähtökohtana eduskunnan toimivaltaa ja siitä seuraavaa valtioneuvoston kirjelmän toimittamisvelvollisuutta arvioitaessa on perustuslain 96 §:n ohella saman lain 94 §:n 1 momentti, jossa säädetään kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL

11/2000 vp) linjannut tästä lainkohdasta seuraavan, että eduskunnalla on valtiosopimuksen ja tai muun kansainvälisen velvoitteen määräyksen hyväksymisvalta muun muassa silloin, jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista tai jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä. Ehdotus sisältää määräyksiä, jotka toteutuessaan rajoittaisivat muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinonvapautta. Tästä syystä on perusteltua tiedottaa eduskuntaa pöytäkirjaehdotuksesta jo näin varhaisessa vaiheessa valmistelua.

Neuvottelumandaatti:

Euroopan unionin neuvosto on 22. loka-kuuta 1999 tehnyt päätöksen Euroopan komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut Maailman terveysjärjestössä tupakoinnin torjuntaa koskevasta kansainvälisestä puitesopimuksesta ja siihen liittyvistä lisäpöytäkirjoista. Huhtikuussa 2001 neuvosto vahvisti komission valtuutuksen neuvotella edellä mainitussa tarkoituksessa yhteisön toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä. Valtuutusta jatkettiin tätä lisäpöytäkirjaa koskevien neuvottelujen osalta neuvoston päätöksellä 20.12.2007. Neuvosto on antanut komissiolle neuvotteluvaltuudet neuvotella nimenomaan yhteisön toimivaltaan kuuluvista asioista.

Pöytäkirja kuuluu jaetun toimivallan piiriin. Tarkan rajan vetäminen siihen, milloin jokin asia kuuluu yhteisön toimivaltaan, milloin jäsenvaltion, on kuitenkin vaikeaa, koska laittoman kaupan torjunnassa toimenpiteet ovat moninaiset ja kattavat monet alueet. Jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvat esimerkiksi rikosoikeuteen ja lupahallintoon kuuluvat asiat. Pääasia on kuitenkin, että käytävissä neuvotteluissa sekä komissio että kaikki jäsenmaat olisivat pöytäkirjasta mahdollisimman yksimielisiä.

2. Luonnoksen pääasiallinen sisältö

Luonnoksen sisältö kuvataan seuraavassa yksityiskohtaisesti, koska siitä ei ole olemassa suomenkielistä versiota. Tietyistä artik-

loista on olemassa myös vaihtoehtoja, jotka ovat yleensä lievempiä muotoja.

OSIO I: JOHDANTO (*"Introduction"*)

Pöytäkirjan johdanto-osiossa määritellään käytettyä terminologiaa.

OSIO II: YLEISET VELVOITTEET (*"General Obligations"*)

Osio sisältää pöytäkirjan yleiset velvoitteet, joiden mukaan osapuolten on parannettava valvontamenetelmiään ja lisättävä yhteistyötä toistensa kanssa.

OSIO III: KULJETUSKETJUN VALVONTA (*"Supply Chain Control"*)

5 artikla, Luvanvaraisuus tai vastaava hyväksymisjärjestely (*"Licence or equivalent approval system"*)

Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta käsittelevän artiklan 1 kohdan mukaan sopimusosapuolten on säädettävä luvanvaraiseksi tupakkatuotteiden ja tupakkatuotteiden valmistukseen käytettävien laitteiden ja tarvikkeiden valmistus sekä näiden kaupallinen tuonti, vienti, tukkukauppa, välittäminen, varastointi ja jakelu. Samoin luvanvaraiseksi tulee säätää kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva tupakan, tupakkatuotteiden tai tupakkatuotteiden valmistukseen käytettävien laitteiden ja tarvikkeiden kuljettaminen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulee lisäksi pyrkiä säätämään luvanvaraiseksi tupakan ja tupakkatuotteiden kaupallinen kasvatus ja vähittäismyynti siinä määrin kuin sen katsotaan olevan tarkoituksenmukaista.

Artiklan 3 kohdassa on säädetty niistä toimista, joilla pyritään varmistamaan lupajärjestelmän vaikutukset ja tehokkuus. Kohdan a alakohdan mukaan sopimusosapuolten tulee perustaa tai osoittaa kansallinen lupahallinnosta vastaava viranomainen. Alakohta b sisältää määräyksiä lupahakemuksen sisällöstä ja luvan hakijalta edellytettävistä tiedoista ja alakohta c lupamaksuista. Lupamenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi sopimusosapuolten tulee artiklan 3 kohdan d—g alakoh-

tien mukaan tarpeen mukaan vahvistaa lainsäädäntöään säätämällä lupajärjestelmän valvontatavoista sekä luvan määräaikaaisuudesta ja tarpeellisista seuraamuksista luvanvastaisen toiminnan varalta.

Lopuksi artiklan 4 kohdan mukaan lupaa ei saisi siirtää ilman lupaviranomaisen suostumusta ja 5 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulisi pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamiseksi ottaa käyttöön tarkastus ja tunnistuskeinoja myös tupakkatuotteiden kansainväliseen kuljetuksen ja kauttakulun valvonnassa.

6 artikla, Asiakkaan tunnistaminen ja varmentaminen (*"Customer identification and verification"*)

Artiklassa 6 alalla toimivalle elinkeinoharjoittajalle asetetaan eräitä selonottovelvollisuuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa vastuullinen liiketoiminta alalla (engl. due diligence). Artiklan 2 kohdan mukaan elinkeinoharjoittajan tulee paitsi tuntea oma asiakkaansa myös edellyttää, että tämä edelleen toimii vastaavalla vastuullisella tavalla omisissa asiakkuussuhteissaan. Artikla koskee kaikkia alan toimijoita lukuun ottamatta tupakkatuotteiden lopullista vähittäismyyjää ja tuotteita omaan käyttöönsä tuonutta yksityistä kuluttajaa.

Artiklan 3 kohdassa on tarkennettu elinkeinoharjoittajan selonottovelvollisuuden sisältöä. Kohdan mukaan elinkeinoharjoittajan on tiedettävä ja tunnettava muun muassa asiakkaansa perus-, yhteys- ja pankkitiedot, markkinat, tiedot asiakkaan mahdollisista rikkomuksista tai häntä vastaan nostetuista syyt-teistä sekä varmistua siitä, että asiakkaalla on toimintaa varten voimassa oleva lupa. Selonottovelvollisuus on rajoitettu artiklan 3 kohdan johdantolauseessa laajuudeltaan tietoihin, jotka ovat kohtuudella elinkeinoharjoittajan saatavilla. Artiklan 5 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulee kehittää lainsäädäntöään ja viranomaistoimintaansa, jotta artiklassa asetetut velvoitteet eivät aiheuttaisi tarpeetonta taakkaa pienille ja keskisuurille yrityksille tai viranomaistoiminnalle.

Artiklan 6 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulee edellyttää, että alalla toimivat elinkeinoharjoittajat eivät tee kauppaa sellai-

sen toimijan kanssa, jonka viranomaiselta saatujen riittävien tietojen perusteella voidaan epäillä jättäneen noudattamatta pöytäkirjassa asetettuja määräyksiä. Kiellettyinä toimintana tulee siten pitää esimerkiksi asiakkuussuhdetta elinkeinoharjoittajan kanssa, jolla ei ole pöytäkirjan edellyttämää voimassa olevaa lupaa harjoittaa toimintaa alalla. Velvollisuus olla tekemättä kauppaa kielletyksi asiakkaaksi määritetyn elinkeinoharjoittajan kanssa kestäisi artiklan 8 kohdan mukaan viisi vuotta. Kohdassa 8 säädettäisiin myös erinäisistä edellytyksistä kiellon jatkamiselle ja siitä vapautumiselle.

7 artikla, Jäljittämis- ja seurantajärjestelmä (*"Tracking and tracing"*)

Ehdotuksen mukaan jokaisen pöytäkirjan osapuolen tulisi järjestää maassa valmistettujen ja maahan tuotujen tupakkatuotteiden ja niiden tuotantovälineiden jäljittämis- ja seurantajärjestelmä. Kaikkien pöytäkirjan allekirjoittaneiden jäsenvaltioiden tulisi kolmen vuoden kuluessa siitä, kun pöytäkirja on tullut kyseisessä jäsenmaassa voimaan varmistaa, että kaikkiin maassa tuotettuihin tai sinne maahantuotuihin isoja määriä tupakkatuotteita sisältäviin pakkauksiin sekä valmistusvälineisiin on liitetty ns. skannauksen ja lukemisen mahdollistavat tunnisteet. Näistä tunnistuksista tulisi käydä ilmi muun muassa tuotteiden tuotantopäivä, tuotantovälineistö, tuotekuvaus sekä tarkat määränpää- ja käsittelytiedot. Saadut tiedot tulisi tallettaa erilliseen tietojärjestelmään, joka tulisi luoda samaisen kolmen vuoden määräajan kuluessa. Osapuolten tulisi taata asianmukaisille viranomaisille pääsy kyseisiin tietoihin.

Pöytäkirjan osapuolen tulisi myös perustaa keskitetty, edellä tarkoitetun informaation vapaan kulun ja tehokkaan välittymisen mahdollistava keskusyksikkö (*"central point"*), jolla olisi yhteydet muiden osapuolten vastaaviin yksiköihin. Osapuolet sitoutuisivat kehittämään jäljittämis- ja seurantajärjestelmiään suuntaan, jossa myös jälleenmyyjiä käsitteleviä tietoja rekisteröitäisiin ja saataisiin täten asianmukaisten viranomaisten käyttöön.

8 artikla, Rekisterinpitovelvollisuus (*"Record keeping"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjan osapuolten tulisi valvoa tupakkatuotteiden tai tupakantuotantovälineiden myyjiä, maahantuojia tai muita vastaavia asettamalla näille velvollisuus ylläpitää rekisteriä pöytäkirjan ja sen tavoitteiden kannalta merkityksellisistä liiketoimista. Artiklassa 5 (*"licence"*) määritellyn lupavelvollisten tulisi ehdotuksen toteutuksessa luovuttaa pyynnöstä asianmukaisille viranomaisille muun muassa yleisluontoista informaatiota markkinoiden kehityksestä ja tietoa luvanvaraisten tuotteiden määrästä ja koostumuksesta. Pöytäkirjassa tarkoitettuja tuotteita ulkomaille tai muuten verottomaan myyntiin vietäessä lupavelvollisten tulisi lisäksi toimittaa alkuperämaan viranomaisille muun muassa seuraavia tietoja: tuotetiedot, lastauspäivä, määränpää ja se, kenelle toimitus osoitetaan. Tupakan kasvattajat ja jälleenmyyjät tulisi velvoittaa pitämään kirjaa lupajärjestelmän kannalta merkityksellisistä tiedoista, ja säilyttämään kyseisen informaation määrätyn ajan asianmukaisten viranomaisten ulottuvilla. Pöytäkirjan osapuolten tulisi myös jakaa keräämänsä informaatio muiden pöytäkirjan osapuolten kanssa.

9 artikla, Velvollisuus ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin (*"Security and preventive measures"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjan osapuolten tulisi ottaa käyttöön ja toteuttaa tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallinto-toimia tai muita toimenpiteitä estääkseen pöytäkirjassa tarkoitettujen luvanvaraisen toiminnan ohjautumista laittomille markkinoille. Osapuolten tulisi varmistaa, että pöytäkirjan vastainen toiminta olisi asianmukaisesti sanktioitua. Osapuolten tulisi vaatia toiminnan harjoittajia ilmoittamaan merkittävät, rajoja ylittävät raha- ja muut vastaavat toimituksensa.

10 artikla, Internetin ja muiden uusien teknologien käyttö myynnissä (*"Sale by In-*

ternet, telecommunication or any other evolving technology")

Artiklassa pohditaan erilaisten uusien teknologien käytön rajoituksia tai täyskieltoa.

11 artikla, Vapaat vyöhykkeet (*"Free zones"*) ja veroton myynti (*"Duty free sales"*)

Artiklassa painotetaan tehokkaan valvomisen tärkeyttä vapailla vyöhykkeillä mm. jäljittämisen ja seurantajärjestelmän sekä asiakkaan tunnistamisen ja varmentamisen avulla.

OSIO IV: RIKKOMUKSET (*"Offences"*)

12 artikla, Lainvastainen menettelytapa (*"Unlawful conduct"*)

Pöytäkirjaehdotuksen IV osio koskee rikkomuksia. Osio sisältää määräykset rikkomuksiksi ja rikoksiksi säädetävistä teoista, oikeushenkilön rangaistusvastuusta, seuraamuksista, etsinnästä ja takavarikosta, menettämisseuraamuksista, takavarikkomaksuista, menetetyksi tuomitun omaisuuden tuhoamisesta ja erityisistä tutkintamenetelmistä.

12 artiklan 1 kohdassa on kuvattu teot, jotka sopimuspuolten olisi säädettävä lainvastaisiksi, kun teot on tehty tahallaan. Kohdassa on lueteltu 15 alakohtana erilaisia pienempiä rikoksia alkaen siitä, että tupakkaa myydään ilman lupaa, ilman maksettua veroa, myydään väärennettyjä tupakoita jne. Artiklan 2 kohdassa käsitellään vakavampia rikoksia

13 artikla, Oikeushenkilöiden rangaistusvastuu (*"Liability of legal persons"*)

Artiklan mukaan sopimuspuolten olisi omat oikeusperiaatteensa huomioon ottaen ulotettava rangaistusvastuu rikkomuksia koskevassa 12 artiklassa tarkoitetuista teoista kattamaan oikeushenkilöt. Vastuu voisi olla siviili-, rikos- tai hallinto-oikeudellista. Oikeushenkilöiden vastuun ei tulisi estää luonnollisten henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta.

14 artikla, Seuraamukset ("*Sanctions*")

Artiklan 1 kohdan mukaan rikoksia, joista on säädetty enimmäisrangaistukseksi vähintään neljä vuotta vankeutta, on pidettävä vakavina rikoksina. Kohdassa tai muualla pöytäkirjassa ei kuitenkaan ole määritelty rikoksia, joista mainittu enimmäisrangaistus olisi säädetty. Pöytäkirjaluonnoksessa ei myöskään ole säännöksiä oikeusvaikutuksista, joita rikoksen luokittelemisesta vakavaksi seurausi.

Artiklan 2 kohdan mukaan pöytäkirjassa tarkoitetuista rikkeistä olisi säädettyä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, mukaan lukien taloudellisia seuraamuksia. Määräys ei sisällä rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita.

Artiklassa on myös säännöksiä syyttäjäviranomaisten harkintavallan tehokkaasta käytämisestä ja rikkomusten vanhentumisajoista.

15 artikla, Paikkaan kohdistuva etsintä ja todisteiden takavarikko ("*Search of premises and seizure of evidence*")

Osapuolten on säädettyä toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta tehdä etsintöjä rakennuksissa, kuljetusvälineissä ja paikoissa, joissa on todisteita mukaan lukien tupakkatuotteet ja niiden tuotantovälineet 12 artiklassa tarkoitettujen rikkomusten osalta. Löydetty todisteet tulee voida takavarikoida kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

16 artikla, Menettämisseuraamus ja varallisuuden takavarikko ("*Confiscation and seizure of assets*")

Osapuolten tulee säätää mahdollisimman suuressa laajuudessa tarvittavista menettämisseuraamuksen mahdollistavista toimenpiteistä. Pöytäkirjan soveltamisalan rikoksilla saatu hyöty ja rikoksissa käytetyt välineet ja omaisuus tulee voida tuomita menetetyksi, samoin kuin muunneltu tai alkuperästä tietoiselle toiselle henkilölle luovutettu rikoshyöty. Esimerkiksi tuomioistuimen päätöksellä täytyy voida saada pääsy maksuliikennettä, rahoitusta ja kaupallista toimintaa koskeviin asiakirjoihin. Pankkisalaisuutta ei saa pitää tässä esteenä.

17 artikla, Takavarikkomaksut ("*Seizure payments*")

Artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan sopijapuolten tulee harkita lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden nojalla viranomaiset voivat periä menetettyjä veroja ja tullimaksuja vastaavan määrän takavarikoitujen tupakkatuotteiden tuottajalta tai valmistajalta.

18 artikla, Hävittäminen ("*Destruction*")

Artiklan mukaan menettämisseuraamusta ja takavarikkoa koskevan artiklan mukaisesti menetetyksi tuomitut tupakkatuotteet tai niiden valmistamiseen käytetyt laitteet ja materiaalit on tuhottava ympäristöystävällisellä tavalla niihin liittyvän oikeudenkäynnin päätyttyä. Sopimuspuolet voivat tästä huolimatta sallia omaisuuden käyttämistä lainvalvontai- tai koulutustarkoituksiin, jos omaisuus tällaisen käytön jälkeen tuhoetaan. Sopimuspuolen on ryhdyttävä toimiin, jotta vähäisiä määriä tällaisia materiaaleja voidaan käyttää todisteina.

19 artikla, Erityiset tutkintamenetelmät ("*Special investigative techniques*")

Osapuolten täytyisi mahdollistaa tarvittavien valvottujen läpilaskujen suorittaminen, jotta voitaisiin soveltaa erityisiä tutkintamenetelmiä, kuten teknistä seurantaa ja peiteoperaatioita tupakkatuotteiden ja niiden valmistusvälineiden salakuljetuksen tehokkaaksi torjumiseksi. Velvoitteen toteuttamiseksi osapuolten tulisi tehdä kahden- ja monenvälisiä sopimuksia sanottujen tekniikoiden käyttämisestä. Sopimuksen puuttuessa päätökset erityisten tutkintamenetelmien käyttämisestä tulisi tehdä tapauskohtaisesti ja ottaen tarvittaessa huomioon kustannuskysymykset ja osapuolten lainkäyttövalta.

OSIO V: KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ ("*International Cooperation*")

Kansainvälistä yhteistyötä koskevassa osiossa on määräykset tietojenvaihdosta, lain-

käyttövallasta, esitutkintayhteistyöstä, keskinäisestä hallinnollisesta avustamisesta, keskinäisestä oikeusavusta ja rikoksen johdosta luovuttamisesta. Lisäksi osiossa on tavoitteenluonteisia määräyksiä yhteistyöstä teknisissä asioissa sekä esitutkinta- ja syytetoimis- ja yhteisistä tutkinnoista.

20 artikla, Tilastollinen informaatio (*"Information Sharing: Statistical data"*)

Osapuolet vaihtavat keskenään tilastotietoja, joilla voidaan jakaa tietoa trendeistä, kuten takavarikkomääristä, tuonti- ja vientimääristä sekä tupakan tuotannosta. Tarkoituksena on perustaa tietojärjestelmä, johon tiedot talletettaisiin. Järjestelmän ylläpitäjästä ei ole vielä ehdotusta.

21 artikla, Viranomaistoimintaan liittyvä informaatio (*"Information Sharing: Operational data"*)

Operatiivista tietoa annetaan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Tiedon tulisi olla tarpeen pöytäkirjan soveltamisalan mukaisen laitton kaupan torjumisessa tai rikostutkinnassa. Tietoja vaihdetaan lupamenettelyn asiakirjoista luonnollisen tai oikeushenkilön identifioimiseksi, valvomiseksi tai syyttämiseksi. Myös tutkinta- tai syytetoimintaa koskevia tietoja sekä tietoja tupakan, tupakkatuotteiden ja tuotantovälineiden tuonnista, viennistä ja verovapaasta kaupasta vaihdettaisiin.

22 artikla, Luottamuksellisuus ja yksityisyyden suoja (*"Information Sharing: Confidentiality and protection of information"*)

Jokaisen osapuolen tulee nimetä paikallinen viranomainen, jolle tiedot toimitetaan. Tietoja vaihdettaessa tulee noudattaa kansallisten oikeusjärjestysten vaatimuksia luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta.

23 artikla, Koulutus, tekninen tuki ja yhteistyö tieteellisissä ja teknisissä seikoissa (*"Assistance and cooperation: Training, technical assistance and cooperation in*

scientific, technical and technological matters")

Osapuolten tulee tehdä keskenään ja kansainvälisten järjestöjen kanssa yhteistyötä tarjotakseen koulutusta, teknistä apua sekä yhteistyötä tieteellisissä ja teknisissä asioissa pöytäkirjan soveltamisalalla. Yhteistyöhön kuuluisi osaamisen jakamista tiedustelutietojen keräämisestä, lainvalvontakapasiteetista, tuotteiden merkitsemisestä, tiedonhallinnasta ja oikeusavun antamisesta.

24 artikla, Yhteistyö rikkomusten tutkimisessa ja syytetoimissa (*"Assistance and cooperation: Investigation and prosecution of offences"*)

Artikla ei sisällä nimenomaisia määräyksiä yhteistyöstä rikosten tutkimisessa ja syytetoimissa, vaan siinä sovitaan, että osapuolet vahvistavat monenvälisten, alueellisten ja kahdenvälisten sopimusten mahdollistamaa yhteistyötä. Artiklan 2 kohdan mukaan osapuolten tulee huolehtia, että asianomaiset viranomaiset ovat kykeneviä yhteistyöhön.

25 artikla, Jäsenvaltioiden suvereenisuuden turvaaminen (*"Protection of sovereignty"*)

Pöytäkirjan velvoitteita sovelletaan valtioiden suvereenisuutta ja alueellista loukkamattomuutta noudattaen. Lainkäyttövaltaa ei voi ulottaa toisen osapuolen alueelle.

26 artikla, Lainkäyttövalta (*"Jurisdiction"*)

Artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden olisi ulotettava lainkäyttövaltansa 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin, kun ne on tehty sen alueella tai aluksella, joka käyttää kyseisen sopimusvaltion lippua, tai ilma-aluksessa, joka on rekisteröity kyseisen sopimusvaltion lainsäädännön mukaisesti rikoksen tekohetkellä. Artiklan 2 ja 4 kohdassa on harkinnanvaraisia määräyksiä laajemmasta lainkäyttövallasta. Artiklan 3 kohdan mukaan rikoksen johdosta luovuttamista koskevan artiklan soveltamista varten sopimuspuolten on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin ulottaakseen lainkäyttövaltansa

pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin, jos rikoksesta epäilty on sopimuspuolen omalla alueella, eikä se luovuta häntä yksinomaan sillä perusteella, että rikoksesta epäilty on sen kansalainen. Artiklan 5 kohdassa kehoitetaan sopimuspuolia tarpeen mukaan ryhtymään yhteistyöhön tilanteissa, joissa ne ovat aloittaneet samaa tekoa koskevan tutkinnan. Artiklan 6 kohdan mukaan pöytäkirja ei estä sopimuspuolia käyttämästä muutakaan rikosoikeudellista lainkäyttövaltapaperustetta kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

27 artikla, Yhteiset tutkintaryhmät (*"Joint investigations"*)

Osapuolia rohkaistaan tekemään kansainvälisiä sopimuksia ja järjestelyitä yhteisten tutkintaryhmien perustamisen mahdollistamiseksi.

28 artikla, Yhteistyö rikosten valvonnassa (*"Law enforcement cooperation"*)

Osapuolten tulisi toteuttaa tehokkaita keinoja:

a) vahvistaakseen ja luodakseen tarvittavia tiedonvaihtokanavia toimivaltaisten viranomaistensa kesken mahdollistaakseen turvallisen ja nopean tietojen vaihdon pöytäkirjan soveltamisalan mukaisista rikoksista;

b) varmistaakseen tehokkaan yhteistyön toimivaltaisten viranomaisten, virastojen, tullin, poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten välillä;

c) tehdäkseen keskenään yhteistyötä tutkittaessa pöytäkirjassa tarkoitettuja rikoksia koskien;

- tietoja epäiltyjen henkilöllisyydestä, olinpaikoista ja toiminnasta sekä muiden asiaan liittyvien henkilöiden olinpaikoista

- rikoksella saadun omaisuuden siirroista

- rikoksissa käytetystä omaisuudesta ja välineistä

d) voidakseen tarjota tarvittaessa tavaroita ja aineita analyysia ja tutkinnallisia tarpeita varten;

e) toteuttaakseen tehokkaan koordinaation toimivaltaisten viranomaisten välillä ja edistääkseen asiantuntijoiden vaihtoa ja lähet-

tääkseen olemassa olevien sopimusten mukaisesti yhdyshenkilöitä;

f) vaihtaakseen keskenään tietoa erityisistä rikoksentekotavoista kuten kuljetusreiteistä sekä väärin henkilöllisyyksien ja asiakirjojen käytöstä;

g) vaihtaakseen tietoa ja koordinoidakseen tehtyjä hallinnollisia ja muita toimia rikosten aikaiseksi havaitsemiseksi.

Toimenpiteiden toteuttamiseksi osapuolten tulisi harkita liittymistä kansainvälisiin sopimuksiin ja järjestelyihin, jotka mahdollistavat lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön. Ellei tällaisia instrumentteja ole käytävissä, osapuolet voisivat harkita pöytäkirjan soveltumista tällaiseen yhteistyöhön.

29 artikla, Vastavuoroinen tiedonanto (*"Mutual administrative assistance"*)

Osapuolten tulee tarjota toisilleen tietoa tulli- ja muun asiaomaisten lainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi torjuakseen, paljastaakseen ja tutkiakseen pöytäkirjan soveltamisalan rikoksia. Tällaista tietoa olisivat tiedot uusista valvontatekniikoista ja rikostentekotavoista sekä yksittäisiä tekoja koskevat tiedot rikoksen kohteena olevista tavaroista ja rikoksesta epäillyistä henkilöistä sekä muu tieto, joka voi auttaa riskianalyyssissä kuljetusketjun kontrolloimiseksi tai muunlaisessa valvonnassa.

30 artikla, Keskinäinen oikeusapu (*"Mutual legal assistance"*)

Artiklassa kehoitetaan sopimuspuolia antamaan toisilleen mahdollisimman laajasti oikeusapua 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten esitutkinnassa, syytteenpanossa ja tuomioistuinkäsittelyssä. Jos epäilty rikoksentekijä on paennut toiseen valtioon, sopimuspuolen tulee kansallisessa lainsäädännössä säädetyin ehdoin ilmoittaa tuolle valtiolle alueellaan tehdystä 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rikoksesta, mukaan lukien epäillyn henkilöllisyys. Kun 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikos on tehty, sopimuspuolen on toimitettava tietoa kaikille valtioille, joita rikos koskee, asianomistajasta ja rikoksen olosuhteista. kansallisessa lainsäädännössä säädetyin ehdoin.

31 artikla, Toimenpiteet syytteeseenpanon tai rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen varmistamiseksi (*"Measures to ensure prosecution or extradition"*)

Artiklan mukaan sopimuspuolen, jonka alueella epäilty rikoksentekijä on, on osuhteiden niin salliessa ryhdyttävä asianmukaisesti toimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti varmistaakseen kyseisen henkilön läsnäolon syytetoimenpiteitä tai luovuttamista varten. Näistä toimenpiteistä on ilmoitettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja viipymättä valtiolle, jossa rikos on tehty ja valtiolle, jonka kansalainen rikoksentekijä on.

32 artikla, Rikoksesta epäiltyjen syyttäminen (*"Prosecution of alleged offenders"*)

Artiklan mukaan sopimuspuolen, joka ei luovuta rikoksesta epäiltyä, on poikkeuksetta ja viipymättä saatettava asia viranomaistensa käsiteltäväksi syytteeseenpanoa varten kansallisen menettelyn mukaisesti. Kansallisten viranomaisten on päätettävä asiasta samalla tavalla kuin silloin kun kysymyksessä on normaali vakava rikos kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

33 artikla, Rikoksesta epäiltyjen luovuttaminen (*"Extradition of alleged offenders"*)

Artiklan mukaan kaikkien 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten johdosta tulee voida lähtökohtaisesti luovuttaa rikoksentekijä toiseen valtioon. Artiklassa säännellään luovuttamisesta myös sellaisten maiden kesken, joiden välillä ei ole luovuttamista koskevaa sopimusta. Luovuttamisen kannalta rikokset on katsottava tehdyksi kaikkien valtioiden alueella, joilla on lainkäyttövalta jollain artiklan 1 tai 2 kappaleen tai 26 artiklan perusteen nojalla. Artiklassa ei säännellä yksityiskohtaisesti muista luovuttamista koskevista edellytyksistä ja menettelyistä. Niiltä osin sovelletaan mahdollisia asianomaisten valtioiden välillä olevia luovuttamissopimukseen tai muuhun järjestelyyn perustuvia normeja.

OSIO VI: RAPORTOINTI (*"Reporting"*)

34 artikla, Raportointi (*"Reporting and Exchange of Information"*)

Ehdotuksen mukaan kaikilla pöytäkirjan osapuolilla olisi velvollisuus raportoida pöytäkirjan toimeenpanosta muille jäsenvaltioille. Raportoinnin toteuttamistavasta sovittaisiin tarkemmin osapuolten kesken. Säännöllisesti toimitettavissa raporteissa tulisi käsitellä muun muassa pöytäkirjan vaatimia lainsäädännöllisiä tai muita toimia sekä mahdollisesti ilmaantuneita toteuttamisen esteitä ja niiden ratkaisuja. Jäsenmaiden tulisi erikseen harkita kehittyville ja muutoksen keskellä oleville talouksille myönnettäviä helpotuksia pöytäkirjan vaatimista toimista. Raportointia toteutettaessa tulisi kansallisista laeista johduvat rajoitukset koskien luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa ottaa huomioon.

OSIO VII: INSTITUTIONAALISET JÄRJESTELYT JA TALOUDELLISET VOIMAVARAT (*"Institutional Arrangements and Financial Resources"*)

35 artikla, Kokoukset (*"Meeting of the Parties"*)

Ehdotuksen mukaan FCTC:n sihteeristön tulisi kutsua osapuolet pöytäkirjaa koskevaan ensimmäiseen kokoukseen vuoden kuluessa pöytäkirjan voimaan tulosta. Tämän jälkeen sihteeristö voisi kutsua jäsenmaat kokoon samanaikaisesti FCTC:n kokousten kanssa. Myös ylimääräisiä kokouksia voitaisiin harkinnan mukaan järjestää.

Ohjelman rahoitusta verrattaisiin ohjelmasta saatuihin, osoitettavissa oleviin hyötyihin. Sihteeristöllä olisi oikeus ottaa vastaan lahjoituksia liittyen pöytäkirjassa ehdotettujen toimien toteuttamiseen. FCTC:n menettely- ja taloudellista toimintaa koskevat säännöt, sekä sen artikla 23.5 tulisivat sovellettaviksi soveltuvalta osiltaan tämän pöytäkirjan toteuttamisessa sekä jäsenvaltioiden kokouksissa.

36 artikla, Sihteeristö (*"Secretariat"*)

FCTC:n valittu sihteeristö toimii myös tämän pöytäkirjan sihteeristönä. Näissä tehtävissä sen tulee muun muassa huolehtia jäsenvaltioiden edustajien kokoon kutumisista, pöytäkirjan toteuttamista koskevan palautteen keräämisestä ja käsittelystä sekä osapuolten neuvonnasta ja tukemisesta.

37 artikla, Pöytäkirjan osapuolten ja hallitustenvälisten järjestöjen suhde (*"Relations between the Meeting of the Parties and intergovernmental organisations"*)

Ehdotuksen mukaan osapuolet voivat yhteisellä sopimuksellaan pyytää apua pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa hallitustenvälisiltä järjestöiltä, jos se on katsottava tavoitteiden toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

38 artikla, Taloudelliset voimavarat (*"Financial Resources"*)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi paitsi hoitaa pöytäkirjan toteuttamisen niille itselleen mukanaan tuomat taloudelliset velvoitteet, myös edistää kehittyvien ja muutostilassa olevien talouksien kykyä huolehtia tarvittavien toimenpiteiden toteutuksesta.

OSIO VIII: RIITOJEN RATKAISU (*"Settlement of Disputes"*)39 artikla, Riitojen ratkaisu (*"Settlement of Disputes"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjan tulkintaa tai soveltamista koskevat erimielisyydet ratkaistaan FCTC:n 27 artiklan sisältämien sääntöjen perusteella.

OSIO IX: PÖYTÄKIRJAN TÄYDENTÄMINEN (*"Development of the Protocol"*)40 artikla, Muutosehdotukset (*"Amendments to this Protocol"*)

Ehdotuksen mukaan jokainen jäsenvaltio

saa esittää muutosehdotuksia pöytäkirjan sisältöön. Jos muutoksen tarpeellisuudesta ei päästä yhteisymmärrykseen, se voidaan saat-
taa voimaan kolmen neljäsosan enemmistöllä äänioikeuttaan käyttäneistä jäsenvaltioista. Tähän pääsääntöön on ehdotuksessa myös tarkennuksia.

41 artikla, Liitteet ja liitteiden muutosehdotukset (*"Adoption and amendment of annexes to this Protocol"*)

Ehdotuksen mukaan kaikki pöytäkirjan osapuolet voivat ehdottaa siihen liitteitä sekä näiden muutosehdotuksia. Liitteiden tulee olla luonteeltaan kuvailevia liittyen menettely-
lisiin, teknisiin, tieteellisiin tai hallinnollisiin näkökohtiin. Pöytäkirjaan tulee erillinen artikla koskien liitteiden voimaan saattamista.

OSIO X: LOPPUMÄÄRÄYKSET (*"Final Provisions"*)42 artikla, Varaukset (*"Reservations"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjaan ei saisi tehdä varauksia.

43 artikla, Sopimuksesta vetäytyminen (*"Withdrawal"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjan voimaan saattanut osapuoli saa vetäytyä sopimuksesta milloin hyvänsä kun vähintään kaksi vuotta on kulunut pöytäkirjan voimaansaattamisesta siinä maassa. Jos jäsenmaa on vetäytynyt FCTC:sta vetäytymisen katsotaan koskevan myös pöytäkirjaa.

44 artikla, Äänioikeus (*"Right to vote"*)

Jokaisella pöytäkirjan osapuolella on yksi ääni. Tästä poikkeuksena on sääntö, jonka mukaan alueellisilla järjestöillä on toimivaltaansa kuuluvissa asioissa pöytäkirjan hyväksyneiden jäsenvaltioidensa lukumäärää vastaava määrä ääniä.

45 artikla, Sopimukseen liittyminen (*"Signature"*)

Ehdotuksen mukaan pöytäkirjaan voi vielä

avoinna olevasta päivästä lähtien liittyä vielä avoimena olevassa paikassa jokainen FCTC:n jäsen.

46—49 artiklat käsittelevät normaaleja kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä muutoseikkoja kuten mm. ratifiointia.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

3.1. Luvanvaraisuus ja valvontajärjestelmä

Pöytäkirjan III osioon sisältyvät määräykset tupakka-alaa koskevasta valvontajärjestelmästä. Voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan tupakkatuotteiden vähittäismyynti on luvanvaraista. Lupajärjestelmä tuli voimaan 1.4.2009 lailla toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta (984/2008). Pöytäkirjan määräykset edellyttäisivät voimassa olevan lupajärjestelmän laajentamista.

Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta tulee tarkastella perustuslain 18 §:n elinkeinovapauden näkökulmasta. Pöytäkirjaan sisältyvä luvanvaraisuus on tätä perusoikeutta rajoittava määräys. Tupakkapöytäkirjassa ehdotetulle tupakkatuotteisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudelle on esitettävissä hyväksyttäviä perusteita, kuten väestön terveyden edistäminen. Perusoikeuksia rajoittavasta sisällöstään johtuen lupajärjestelmän käyttöönotto edellyttää kuitenkin Suomessa laintasoista sääntelyä.

Tupakkapöytäkirjan luvanvaraisuutta koskeva 5 artikla edellyttää lupajärjestelmän ulottamista erilaiseen tupakkatuotteisiin liittyvään elinkeinotoimintaan, kuten tupakkatuotteiden kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaan vientiin, tuontiin, tukkukauppaan, välittämiseen, varastointiin ja jakeluun. Lisäksi luvanvaraista olisi myös tupakan sekä tupakkatuotteiden tai tupakkatuotteiden valmistukseen käytettävien laitteiden ja tarvikkeiden kuljettaminen. Tupakkatuotteiden vähittäismyyntin osalta kansallinen voimassa oleva lainsäädäntö on pöytäkirjan määräyksiä tiukempaa. Muilta osin pöytäkirjan määräykset edellyttävät kansalliseen lainsäädäntöön jo sisältyvien elinkeinoharjoittamislupamäärä-

ysten laajentamista.

Tähän liittyen EU:ssa tupakkatuotteiden valmistajien ja koko verottamattomien tuotteiden myyntiketjun toimijoiden tulee lisäksi rekisteröityä yhteisön valmisteverottomuusjärjestelmän direktiivissä 92/12/ETY olevien menettelysääntöjen mukaisesti. Käytännössä velvoite ulottuu vähittäismyyjiä lukuun ottamatta kaikkiin muihin toimijoihin, kuten kuljettajiin ja varastonpitäjiin, koska yleensä tuotteista maksetaan verot ja ne otetaan järjestelmästä pois vasta kun tuotteet myydään vähittäismyyjälle. Yhteisö on ehdottanut neuvotteluissa sopimustekstin täydentämistä siten, että myös tällainen erityistä lupamenetelyä vastaava menetelmä voisi täyttää pöytäkirjan vaatimukset. Riippuen pöytäkirjan lopullisesta sisällöstä saatetaan kuitenkin tarvita täydentävää kansallista tai yhteisöä lainsäädäntöä.

Asiakkuussuhteita koskevaan 6 artiklaan sisältyy määräyksiä tupakkatuotteisiin liittyvässä elinkeinotoiminnassa noudatettavasta huolellisuudesta (engl. due diligence). Artiklan määräysten mukaan elinkeinoharjoittajan velvollisuutena on tuntea asiakkaansa ja esimerkiksi havaita asiakkaansa väärinkäytökset. Pöytäkirjan määräykset myös velvoittavat elinkeinoharjoittajan kieltäytymään sopimustoiminnasta väärinkäytöksistä epäillyn asiakkaan kanssa. Kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly vastaavia velvoitteita. Pöytäkirjassa yksityiselle elinkeinoharjoittajalle asetettu laaja selvitysvelvollisuus sekä asiakkuussuhteiden valvonta edellyttää toteutessaan uutta kansallista sääntelyä.

Artiklan 6 sanamuodon mukaan yksityinen elinkeinoharjoittaja arvioisi viranomaiselta saatujen riittävien tietojen perusteella, milloin sopimuskumppani on syyllistynyt pöytäkirjan rikkomukseen. Kansalliseen lainsäädäntöön ulottuvat vaikutukset riippuvat siitä, mikä artiklan vaihtoehtoisista sanamuodoista toteutuu. Asiakkaan toiminnan arviointi ei artiklan tämänhetkisen sanamuodon mukaan edellyttäisi valvontaviranomaisen tekemiä valvontatoimia eikä esimerkiksi syytettä säännösten rikkomuksista. Elinkeinoharjoittajalle asetettaisiin siten tosiasiallinen velvollisuus toimia useampaan sopimusportaaseen ulottuvana sopimuskumppaniensa valvojana. Kansallisesti lainsäädännön ja lupamääräys-

ten rikkomisen valvonta kuuluu valvontaviranomaisten tehtäväksi (ks. kuitenkin laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 18.7.2008/503, 6 §) ja lisäksi rikkomusten seurauksista tulee aina säätää lailla. Mahdollista on, että artiklaan 6 sisällytetään mahdollisuus, että velvollisuus kieltäytyä sopimustoiminnasta toisen elinkeinoharjoittajan kanssa voidaan kansallisen lainsäädännön niin vaatiessa perustaa vain viranomaisen valvontatoimiin.

3.2. Rikosoikeus

Lain toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (1976/693) 10 luvussa säädetään lain vastaisen toiminnan seuraamuksista, joihin kuuluu rikosoikeudellisia rangaistuksia. Laisa on rangaistussäännökset tupakkatuotteiden myynnistä ilman vähittäismyyntilupaa ja tukkumyynnissä tupakkatuotteiden myynnistä muille kuin toiselle tukkukaupalle tai vähittäismyyntiluvanhaltijoille.

Lainsäädännössä ei ole säädetty 12 artiklan 1 kohdassa kuvattuja tekoja vastaavista rikoksista, jotka liittyvät erityisesti tupakan tuotantoon ja kauppaan. Ehdotetuista rikoksista suuri osa olisi kuitenkin rangaistavia veropetoksena tai muuna rikoksena julkista taloutta vastaan (rikoslain 29 luku), väärennysrikoksena (33 luku), teollisoikeusrikoksena (49 luvun 2 §) tai rahanpesuna (32 luvun 6 §). Pöytäkirjaehdotus edellyttäisi mahdollisesti säätämään pöytäkirjan säännösten vastaiseen tupakantuotantoon liittyvistä rikoksista. Ehdotus myös edellyttäisi mahdollisesti ainakin kätkemisrikoksen ja rahanpesurikoksen tunnusmerkistöjen laajentamista.

Ehdotuksen 12 artiklan h ja i alakohdissa kuvatuista päärikoksen edistämistä koskevista tekotavoista vain osa olisi Suomen lain mukaan rangaistavia. Esimerkiksi h kohdan edellyttämä salahanke on rangaistavaa vain eräiden vakavien rikosten osalta ja yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi useiden edellä viitattujen rikosten osalta. Rikoksen johtaminen avunannosta erillisenä tekotapana on rangaistavaa ainoastaan järjestäytyneen rikollisryhmän tekemien rikosten ja terrorismirikosten osalta.

Pöytäkirjaehdotuksen 15 artiklan etsintää ja takavarikkoa koskevia pakkokeinoja vastaavia säännöksiä on pakkokeinolain 3, 4 ja 5 luvussa. Ehdotuksesta poiketen pakkokeinolain eräät säännökset, esimerkiksi kotietsintää koskeva 5 luvun 1 §, eivät koske vähäisiä tekoja. Tullilla on tullilain (1466/1994) 14 §:n mukaan oikeus tullitoimenpiteen suorittamiseksi päästä paikkoihin, joissa säilytetään tuonti-, vienti- tai kauttakuljetustavaraa hallinnollisin valtuuksin.

Menettämisseuraamuksista säädetään rikoslain 10 luvussa sekä tiettyjen rikosten osalta lain muissa luvuissa. Ehdotuksen menettämisseuraamusta ja takavarikkoa koskevat velvoitteet täyttyisivät pääosin jo nykyisen lain nojalla. Menettämisseuraamuksia koskevan artiklan 9 kohdassa olevasta rajoituksesta, jonka mukaan artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden määrittämisen ja pannaan täytäntöön sopimusvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännösten mukaisesti ja siinä säädettyin edellytyksin, voidaan kuitenkin katsoa seuraavan, etteivät määräykset edellyttäisi kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Suomea sitovat useat kansainvälistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat kansainväliset sopimukset ja säädökset, jotka on saatettu kansallisesti voimaan monilla eri laeilla. Lain kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994) sekä lain rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970) nojalla Suomi voi antaa oikeusapua ja luovuttaa rikoksen johdosta myös sellaisiin maihin, joiden kanssa Suomella ei ole sopimusta. Lait täyttäisivät pitkälti jo nyt kansainvälistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien määräysten velvoitteet. Suomesta rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen edellytyksenä on pääsääntöisesti, että vastaavasta rikoksesta olisi Suomessa säädetty enimmäisrangaistukseksi vähintään vuosi vankeutta (laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 4 §:n 1 momentti). Pöytäkirjaehdotuksessa luovuttamiskelpoisia rikoksia ei ole vastaavalla tavalla rajoitettu. Ehdotuksen mukaan kakkien siinä tarkoitettujen rikosten johdosta tulee voida luovuttaa riippumatta siitä, kuinka ankara rangaistus niistä on kansallisessa laissa säädetty.

3.3. Arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan

Hallituksen esitykselle tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön puitesopimuksen (FCTC) hyväksymisestä (HE 106/2004) on haettu Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaisesti normaalissa järjestyksessä. Tästä puitesopimuksen 15 artiklaan pohjautuvasta ehdotuksesta on pyydetty itsehallintolain 58 §:n 2 momentin mukaisesti Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunto 5 päivänä marraskuuta 2009. Lausunnossaan maakuntahallitus toteaa, ettei se ota tässä vaiheessa vielä kantaa yksityiskohtiin, mutta edellyttää se sitä informoidaan asian etenemisestä.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tupakan laittoman kaupan torjumista tärkeänä. Laiton kauppa paitsi aiheuttaa veromenetyksiä, on myös omiaan lisäämään tupakan kulutusta mahdollistamalla myynnin halvemmalla ja myös ohi kauppaa koskevien rajoitusten muun muassa liian nuorille henkilöille. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös EU:n jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan kuuluvia asioita koordinoidaan EU:ssa, jotta EU voi esiintyä myös näissä asioissa yhtenäisesti. Pöytäkirjan luonnos tarvitsee vielä paljon täsmenmistä. Tärkeintä olisi, että pöytäkirjassa tavoiteltava tupakan kaupan valvontajärjestelmä onnistuttaisiin luomaan. Lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä varten on jo olemassa kahden- ja monenvälisiä sekä alueellisia sopimusinstrumentteja, jotka soveltuvat myös pöytäkirjan alalla. Pöytäkirjalla tulee kuitenkin tavoitella maailmanlaajuisen yhteistyöjärjestelmän luomista tupakan laitoman kaupan osalta.

Pöytäkirjan tavoitteiden edistämiseksi valtioneuvosto pitää mahdollisena elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden laajentamista artiklan 5 mukaisesti. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että artikla sallisi yhteisön valmisteverotusta varten perustetun rekisterimenettelyn soveltamisen erillisen lupamenettelyn sijasta soveltuvin osin. Jatkovalmis-

telussa tulee varmistua siitä, että artiklan täytäntönpantaessa määräystä luvanhakijan tiedonantovelvollisuudesta on mahdollista ottaa huomioon kansallinen lainsäädäntö ja rajoittaa tietojen antaminen vain rikosrekisteritietoihin. Erityisesti syyttömyysolettaman kannalta ongelmallinen velvollisuus ilmoittaa hakijaa vastaan nostetuista syytteistä tulisi poistaa. Tämän lisäksi rikosrekisteritietojen toimittamista tulisi rajoittaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti niin, että luvan hakijan tulisi ilmoittaa vain tupakkatuotannon kannalta relevanteista rikoksista, esimerkiksi vain tulevassa pöytäkirjassa säädetyistä. Myös velvollisuus ilmoittaa elinkeinotoiminnassa käytettävistä pankkitileistä tulee rajoittaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vain lupaharkinnan kannalta tarpeellisiin tietoihin.

Elinkeinoharjoittajalle 6 artiklassa asetettua huolellisuusvelvoitetta asiakkuussuhteissa valtioneuvosto pitää pöytäkirjan tavoitteiden kannalta asianmukaisena. Yksityiseen elinkeinoharjoittajaan kohdistuvan luonteensa vuoksi on kuitenkin ongelmallista, että huolellisuusvelvoitteen noudattamisen johdosta tapahtuva mahdollinen elinkeinotoiminnan rajoittaminen perustuisi toisen elinkeinoharjoittajan arvioon, ei viranomaisen valvontatoimiin ja rajoittamispäätökseen. Jatkoneuvotteluissa tulee varmistua siitä, että sopimusvaltioilla on mahdollisuus säätää rajoittamistoimista kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Suhteellisuusperiaatteen asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi huolellisuusvelvoite on lisäksi jatkovalmistelussa aiheellista pyrkiä rajoittamaan esimerkiksi vain niihin tilanteisiin, joissa epäily rikkomuksesta on jostain syystä tavanomaista suurempi, jolloin elinkeinoharjoittajan olisi selvitettävä asiakkaansa tiedot ja taustat tehostetusti.

Pöytäkirjaan on perusteltua sisällyttää määräyksiä pöytäkirjan velvoitteiden vastaisen menettelyn kriminalisoimisesta. Riittävää kuitenkin on, että pöytäkirjalla yhdenmukaistetaan vain vakavampaa rikollisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Pöytäkirjan tavoitteet sekä rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen ainakin vähäistä omaisuutta koskevat ja yksittäisen kuluttajan tekemät teot tulisi jättää pöytäkirjassa sääntelemättä.

On tärkeää huomata, että kriminalisointi-

velvoitteiden laajuus vaikuttaa muualla pöytäkirjassa säädettyjen rikosoikeudellisten pakkokeinojen, menettämisseuraamusten, kansainvälistä yhteistyötä ja oikeusapua sekä rikoksen johdosta luovuttamista koskevien velvoitteiden soveltamisalaan. Jotta tällaisia velvoitteita voitaisiin hyväksyä, olisi niiden soveltamisalan rajoituttava vain rikoksiin, jotka eivät ole vähäisiä.

Tietosuojakysymykset ovat keskeisiä pöytäkirjan soveltamisen kannalta ja henkilötietojen käsittelyä koskevat määräykset tulee ottaa osaksi pöytäkirjaa. Tällä hetkellä pöytäkirjaluonnokseen ei sisälly lainkaan tietosuoja koskevaa sääntelyä. Valtioneuvosto katsoo, että viittaukset muihin sopimuksiin tai käytäntöihin eivät tässä yhteydessä täyttäisi tietosuojalle asetettavia vaatimuksia. Pöytäkirjasta tulisi käydä erityisesti ilmi, paitsi henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen sallitut käyttötarkoitukset, myös rekisteröitävien henkilötietojen säilytysaika ja niiden tarkka sisältö. Pöytäkirjaluonnoksessa käsiteltävien henkilötietojen si-

sältö on jätetty avoimeksi 5 artiklan 3 kappaleessa ja 6 artiklan 2 kappaleessa, joiden mukaan käsiteltävät henkilötiedot eivät rajoitu kyseisissä kohdissa mainittuihin tietoihin ("not limited to") sekä henkilötietojen luovutusta koskevassa 21 artiklassa. Pöytäkirjassa tulisi myös määritellä tarkasti edellytykset sekä henkilötietojen vaihtamiselle sopimuspuolien kesken että niiden siirrolle kolmansille, sopimuksen ulkopuolisille osapuolille. Pöytäkirjaan tulee lisäksi sisältyä rekisteröidyn oikeusturvan turvaavat säännökset. Suomen kannalta on keskeistä, että pöytäkirjaan otetaan henkilötietojen käsittelyä koskevat vähimmäissäännökset, jotka täyttävät kaikilta osin eurooppalaisen vaatimustason. Pöytäkirjaan otettavat tietosuojasäännökset eivät kuitenkaan saisi estää sopimuspuolia soveltamasta henkilötietojen suojaamiseksi annettuja kansallisia säännöksiä, jotka ovat pöytäkirjassa säädettyjä tiukempia. Myös niiltä osin kuin henkilötietojen käsittelyä ei säänneltäisi pöytäkirjassa, tulisi henkilötietojen käsittelyyn soveltaa kansallista sääntelyä.