

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansallisesta vientilupaviranomaisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä annettaisiin kansallisen vientilupaviranomaisen toimintaa koskevan Euroopan unionin vientimenettelylainsäädännön soveltamista täydentävät kansalliset säännökset.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	3
3 Nykytila ja sen arviointi.....	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Yritysvaikutukset	7
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	7
4.2.4 Tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
5.1 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	9
6 Lausuntopalaute	9
7 Säännöskohtaiset perustelut	10
7.1 Laki kansallisesta vientilupaviranomaisesta	10
8 Voimaantulo	16
9 Toimeenpano ja seuranta	16
10 Henkilötietojen suoja	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	23
kansallisesta vientilupaviranomaisesta.....	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Esitys perustuu 11 päivänä maaliskuuta 2015 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2015/479 yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta (EU:n *vientimenettelyasetus*, kodifioitu toisinto). Tämä asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja siinä vahvistetaan yhteiset säännöt unionin ulkopuolelle tapahtuvaa vientiä varten tilanteessa, jossa vientiä on tarpeen valvoa tietyiltä osin tai varotoimenä on tarpeen ottaa käyttöön suoja-toimenpiteitä.

EU:n vientimenettelyasetus tuli alun perin voimaan jo vuonna 1969, mutta sen käyttöaste on jäänyt vähäiseksi. Tähänastiset soveltamistilanteet liittyvät koronaviruksen covid-19 leviämiseen niin maailmalla kuin unionin alueella. EU:n vientimenettelyasetuksen laajasta tuotekatteesta johtuen on kuitenkin mahdollista, että vientilupajärjestelmää sovellettaisiin jatkossa muihinkin kuin kansanterveyden kannalta kriittisiin tuotteisiin.

EU:n vientimenettelyasetuksen nojalla annetut komission täytäntöönpanoasetukset (EU:n *täytäntöönpanoasetukset*) tulivat keväällä 2020 ja alkuvuonna 2021 voimaan kiireellisellä aikataululla, sillä niiden tavoitteena oli varmistaa tiettyjen kriittisten tuotteiden (henkilönsuojainten, lääkinnällisten laitteiden ja koronarokotteiden) riittävyys unionissa, kun kysyntä kasvoi merkittävästi epidemiatilanteen vuoksi ja taudin laajempi leviäminen oli välttämätöntä estää.

Henkilönsuojainten, lääkinnällisten laitteiden ja koronarokotteiden vienti ilman vientilupaa kiellettiin. Toimivaltaisten viranomaisten tuli käsitellä vientilupahakemukset nopealla aikataululla ja ilmoittaa komissiolle päätöksistään myöntää tai hylätä hakemukset. EU:n täytäntöönpanoasetusten voimassaoloaika oli kestoiltaan rajoitettu.

Käsillä olleissa valvonnanalaisissa tuotteissa ei EU:n täytäntöönpanoasetusten voimaantuloheikellä ollut merkittävää kansallista vientipotentiaalia. Niihin perustuva valvonta ja lupamenettelyt olivat kuitenkin Suomessa käytössä osana Euroopan unionin toimintaa ja myös Suomen tuli ilmoittaa komissiolle toimivaltainen viranomaisena, jolle vientilupien käsittely kuului. Koska Suomessa ei ole aikoinaan säädetty EU:n vientimenettelyasetuksessa tarkoitettua kansallista viranomaista, lupaviranomaisen toimivalta johdettiin muusta kansallisesta lainsäädännöstä.

Hallituksen esityksen valmistelu perustuu oikeuskanslerin sosiaali- ja terveysministeriölle antamaan lausuntoon, jonka mukaan vientilupa-asioiden käsittelyn toimivaltainen viranomaisena pitäisi osoittaa lailla tilapäiseksikin jäävässä soveltamistilanteessa.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

EU:n vientimenettelyasetus

EU:n vientimenettelyasetuksen tavoitteena on vahvistaa yhteiset säännöt unionin ulkopuolelle tapahtuvaa vientiä varten. Vienti unionista on lähtökohtaisesti vapaata, toisin sanoen vientiä kolmansiin maihin eivät koske määrälliset rajoitukset, jollei asetuksesta muuta johdu. Asetuksen perusteella annetuissa EU:n täytäntöönpanoasetuksissa on korostettu toimenpiteiden toteuttamista kohdennetusti, avoimesti ja unionin WTO-velvoitteiden mukaisesti.

Elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä unionin edun vaatiessa välittömiä toimia, komissio voi asettaa jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tuotteen viennin edellytykseksi vientiluvan.

EU:n vientimenettelyasetus on soveltamisalaltaan yleinen ja koskee johdanto-osan 10 kohdan mukaan kaikkia tuotteita (teollisuus- ja maataloustuotteet). Asetusta sovelletaan täydentäen maatalouden yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaa sääntelyä ja maataloustuotteiden jalostuksessa saatuihin tavaroihin sovellettavaa sääntelyä, mutta samanaikaista soveltamista edellä tarkoitettujen sääntelyiden ja erityisesti niihin sisältyvien suojalausekkeiden kanssa tulisi kuitenkin välttää.

Käyttöönotettavia toimenpiteitä sovelletaan välittömästi. Ne voidaan rajoittaa koskemaan tiettyjä määrämaita ja vientiä tietyiltä unionin alueilta. Toteutettuja toimenpiteitä voidaan jatkaa, jos niiden soveltaminen on edelleen tarpeellista, mutta myös niiden kumoaminen tai muuttaminen on tarvittaessa mahdollista.

EU:n vientimenettelyasetus sisältää yleiset säännökset muun muassa jäsenvaltioiden velvollisuudesta toimittaa komissiolle tiedot toteutettavista toimenpiteistä. Vientiluvan myöntämisperusteiden yksityiskohdista, käsittelyssä huomioon otettavista näkökohdista ja mahdollisista rajoituksista säädetään kuitenkin EU:n täytäntöönpanoasetuksissa.

EU:n vientimenettelyasetus sisältää valtuutusäännökset, jotka koskevat komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa. Toimenpiteet hyväksytään yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (komitologia-asetus) mukaisesti.

Komissiota avustaa jäsenvaltioista koostuva suojatoimenpidekomitea, joka antaa lausuntonsa tarkastelumenettelyä noudattaen. Kiireellisissä tapauksissa komissio voi hyväksyä välittömästi sovellettavan täytäntöönpanoasetuksen saattamatta sitä ennalta komitean käsiteltäväksi. Tällaisissa tapauksissa säädös toimitetaan komitean lausunnolle jälkikäteen.

EU:n vientimenettelyasetus ei estä jäsenvaltioita soveltamasta viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisuuden ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi.

EU:n vientimenettelyasetuksen perusteella annetut EU:n täytäntöönpanoasetukset

Euroopan unionin komissio antoi 14 päivänä maaliskuuta 2020 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/402, jonka mukaan tiettyjen henkilönsuojainten (tartuntavaaralliselta ainekselta suojaavat suojalakit ja visiirit, kasvojensuojaimet, hengityssuojaimet, suojavaatteet ja käsineet) vienti unionin ulkopuolelle edellyttää vientiluvan esittämistä. Henkilönsuojaimet katsottiin elintärkeäksi tuotteeksi, koska oli välttämätöntä estää taudin leviäminen edelleen ja suojella potilaita hoitavaa terveydenhuoltohenkilöstöä. Unionin tuotanto ja olemassa olevat varastot eivät riittäneet vastaamaan epidemiatilanteen vuoksi kasvussa olevaan kysyntään ja lisäksi henkilönsuojaimia voitiin viedä rajoituksetta kolmansiin maihin. Vienti ilman vientilupaa oli kielletty. EU:n täytäntöönpanoasetus tuli voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2020 ja oli voimassa kuuden viikon ajan. Komission 19 päivänä maaliskuuta 2020 antamalla muutosasetuksella EU 2020/426 tietyt maat ja alueet, kuten Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltiot, rajattiin vientilupavaatimuksen ulkopuolelle.

Koska tiettytyyppisten henkilönsuojainten tarve unionissa kasvoi edelleen eikä niiden tarjontaa ja kysyntää oltu saatu erilaisista toimista huolimatta tasapainoon, komissio antoi 23 päivänä huhtikuuta 2020 uuden täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/568. Se oli aiemman täytäntöönpanoasetuksen kaltainen, mutta laajensi tuotekatteen tiettyihin lääkinnällisiin laitteisiin ja tarkensi menettelysääntöjä. Tämä EU:n täytäntöönpanoasetus tuli voimaan 26 päivänä huhtikuuta 2020 ja sitä sovellettiin 30 päivän ajan.

Ottaen huomioon rokotteiden tuotantokapasiteetissa ja toimitusmäärissä ilmenneet puutteet ja riskin unionissa tuotettujen rokotteiden viennistä muihin kuin heikoimmassa asemassa oleviin kolmansiin maihin, komissio antoi 29 päivänä tammikuuta 2021 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/111 vientiluvan edellyttämisestä myös tiettyjen koronavirusrokotteiden ja niiden ainesosien viennissä. Myös tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle oli solidaarisuusperiaatteen mukaisesti jätetty tiettyjä maita ja alueita. Tämä EU:n täytäntöönpanoasetus tuli voimaan 30 päivänä tammikuuta 2021 ja sitä sovellettiin kuuden viikon ajan.

Koronarokotteita koskevia suojatoimenpiteitä jatkettiin 12 päivänä maaliskuuta 2021 voimaantulleella komission uudella täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2021/442 kesäkuun 2021 loppuun asti, sillä rokotetuotannossa ilmeni edelleen ongelmia eikä riski rokotetoimitusten viivästyimisestä unionissa ollut väistynyt. Lisäksi komissio antoi 24 päivänä maaliskuuta 2021 erityisjärjestelyjä koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EU) (2021/521), jolla keskeytettiin joidenkin maapoikkeusten soveltaminen. Syynä oli vientiluvan varaisten tuotteiden jälleenvienti tällaisten maiden kautta. Lisäksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tuli vientilupapäätöstä tehdessä ottaa huomioon muun muassa viennin määrämaassa vallitseva rokotuskattavuus. Komission 5 päivänä toukokuuta 2021 antamassa täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/734, joka oli voimassa kesäkuun 2021 loppuun saakka, maapoikkeuksien määrää lisättiin. Täytäntöönpanoasetuksien (EU) 2021/442 ja (EU) 2021/521 soveltamisaikaa pidennettiin 30 päivään syyskuuta 2021 asti komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2021/1071, joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021. Soveltamisaikaa pidennettiin edelleen vuoden 2021 loppuun saakka.

EU:n täytäntöönpanoasetusten menettelysäännökset

EU:n täytäntöönpanoasetuksissa säädettiin määräajasta, jonka kuluessa vientilupahakemukset tuli jäsenvaltioissa käsitellä. Henkilönsuojainten osalta määräaika oli lähtökohtaisesti enintään viisi työpäivää ja koronarokotteiden osalta lähtökohtaisesti enintään kaksi työpäivää siitä päivästä, jona kaikki vaadittavat tiedot oli annettu toimivaltaiselle viranomaiselle.

Henkilönsuojaimia koskevan vientiluvan myönsivät toimivaltaiset viranomaiset siinä jäsenvaltiossa, johon viejä on sijoittautunut, ja koronarokotteiden osalta sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa tuotteet valmistettiin.

Maaliskuussa 2020 annetun ensimmäisen EU:n täytäntöönpanoasetuksen jälkeen jäsenvaltioiden tuli myös pyytää päätösluonnoksesta komission lausunto ennen vientiluvan myöntämistä sekä ilmoittaa myönnytyistä ja evätyistä luvista.

EU:n täytäntöönpanoasetukset jättivät jäsenmaille liikkumavaraa toimivaltaisen viranomaisen määrittelemisessä. Vientilupia koskevat hallinnolliset muodollisuudet oli niin ikään jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Komission 20 päivänä maaliskuuta 2020 julkaisemassa tiedonannossa (2020/C 91 I/01) annettiin jäsenvaltiolle käytännön ohjeita henkilönsuojaimia koskevien EU:n täytäntöönpanoasetusten täytäntöönpanon tueksi. Rokotteiden osalta komissio on antanut 30 päivänä kesäkuuta 2021

jäsenvaltioille vastauksia yleisimpiin kysymyksiin liittyen rokotteiden vientiä koskevia vaatimuksia.

3 Nykytila ja sen arviointi

Kansalliseen lainsäädäntöön ei ole aikoinaan tehty muutoksia EU:n vientimenettelyasetuksen johdosta. Yhteiskunnallisesti normaaleissa tilanteissa esimerkiksi henkilönsuojainten vientiä ei myöskään ole ollut tarvetta rajoittaa. Suomessa ei siten ole säädetty yleisviranomaista tai erityisviranomaista, jolle asetuksessa tarkoitettujen vientilupien käsittely kuuluisi. Asia tuli ajankohtaiseksi koronapandemian puhjettua, kun komissio pyysi jäsenvaltioita ilmoittamaan henkilönsuojaimien ja koronarokotteiden vientilupia käsittelevät toimivaltaiset viranomaiset.

Suomessa on tähän mennessä turvauduttu väliaikaisiin ratkaisuihin. Sosiaali- ja terveysministeriö toimi henkilönsuojaimia koskevien EU:n täytäntöönpanoasetusten tarkoittamana kansallisena vientilupaviranomaisena. Koronarokotteita koskevat vientilupahakemukset puolestaan osoitettiin Suomessa ulkoministeriölle (vientivalvontayksikkö).

Viranomaisen toimivalta johdettiin edellä mainituissa tilanteissa perustuslaista, valtioneuvostosta annetusta laista (175/2003), valtioneuvoston ohjesäännöstä (262/2003), sosiaali- ja terveysministeriöstä annetusta valtioneuvoston asetuksesta (491/2017) sekä ulkoministeriöstä annetusta valtioneuvoston asetuksesta (1171/2005). Oikeuskansleri piti kuitenkin tilannetta lainsäädännöllisesti epätydyttävänä, koska kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat täsmälliset säännökset.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä annettaisiin toimivaltaista vientilupaviranomaista koskevat tarpeelliset kansalliset säännökset.

Laissa nimettäisiin EU:n vientimenettelyasetuksessa ja sen nojalla annettavissa EU:n täytäntöönpanoasetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, joka olisi ulkoministeriö (kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö).

Lisäksi laissa annettaisiin Tullille lain täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä.

Laissa määriteltäisiin toimivaltaisen viranomaisen, Tullin ja muiden viranomaisten tehtävissä tarvittavat tietojen saantia ja tietojen luovuttamista koskevat velvoitteet.

Esitys sisältäisi myös viittauksen rikoslakiin (rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:n rangaistus säännöstelyrikoksesta) ja muutoksenhakua koskevat säännökset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Toistaiseksi on mahdotonta arvioida, voitaisiinko vientilupavaatimusta jossain tilanteessa joutua soveltamaan laajasti, mutta tällä hetkellä mitään sellaista tilannetta ei ole tiedossa. Esityksellä ei siten ole nähtävissä mainittavia taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ehdotulla lailla ei ole myöskään valtion talousarvioon kohdistuvia vaikutuksia.

EU:n vientimenettelyasetuksen nojalla annetuissa EU:n täytäntöönpanoasetuksissa määritellyt toimivaltaisen viranomaisen tehtävät hoidettaisiin ulkoministeriön nykyisillä henkilöstöresursseilla. Ulkoministeriö konsultoi tarpeen mukaan ja tuotekatteesta riippuen muita viranomaisia, antaen niille välttämättömiä tietoja sekä pyytäen niiltä välttämättömiä tietoja tai asiakirjoja, jotta vientilupahakemukset saataisiin käsiteltyä ja ratkaistua. Uusista tietojärjestelmistä (uusi vientilupamalli sähköiseen asiointipalveluun ja sähköinen käsittely asianhallintajärjestelmässä) on aiheutunut noin 65 000 euron kustannukset, jotka on rahoitettu ulkoministeriön määrärahoista.

4.2.2 Yritysvaikutukset

Esitykseen liittyvät yritysvaikutukset syntyvät jäsenvaltioissa suoraan sovellettavasta Euroopan unionin lainsäädännöstä. Kyse ei ole vientikiellosta, vaan yritysten tulee hakea vientilupaa, mikäli tuote sisältyy EU:n vientimenettelyasetuksen perusteella annettavan EU:n täytäntöönpanoasetuksen soveltamisalaan. Vientilupa on esitettävä Tullille vienti-ilmoittamisen yhteydessä.

EU:n vientimenettelyasetuksen tähänastisissa soveltamistilanteissa ei ole evätty yhtäkään Suomessa käsiteltyä vientilupahakemusta.

Vientilupamenettely Suomessa perustuisi yhden luukun periaatteeseen ja olisi mahdollisimman selkeä, jotta vältettäisiin yrityksille aiheutuvaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

Keskitetyn järjestelmän myötä yrityksillä olisi aina tieto siitä, minkä viranomaistahon puoleen kääntyä vientilupaa haettaessa. Yritykset voisivat jättää vientilupahakemuksen sähköisen asiointipalvelun kautta ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikölle.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

EU:n vientimenettelyasetusta on toistaiseksi sovellettu harvoin ja tähänastiset vaikutukset viranomaisten toimintaan ovat jääneet vähäisiksi. Suomessa tehtiin 19 henkilönsuojaimia koskevaa vientilupapäätöstä, joiden kohteena oli 30 tuotetta (yksi vientilupapäätös saattoi sisältää useamman tuotteen) eikä yhtäkään vientilupahakemusta evätty. Koronarokotteiden osalta vientilupahakemuksia ei toistaiseksi ole tehty Suomessa lainkaan. Ehdotuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan jatkossa riippuvat siitä, onko Suomessa vientipotentialiaa vientilupajärjestelmän piiriin kuuluvissa tavaroissa.

Ehdotetulla lailla ulkoministeriölle annettavat tehtävät liittyvät erityisesti vientilupahakemusten käsittelyyn ja komissiolle toimitettaviin ilmoituksiin. Lisäksi ulkoministeriön on varauduttava vientilupavaatimusten sisältöä koskeviin yhteydenottoihin ja neuvontaan.

Muiden ministeriöiden osalta vaikutukset riippuvat siitä, mitkä tavarat ovat vientilupajärjestelmän kohteena. Niiden on tällöin tapauskohtaisesti koordinoitava oman hallinnonalansa kanta ja toimitettava tiedot ja asiakirjat ulkoministeriön käyttöön mahdollisesti hyvinkin kiireellisellä aikataululla.

Tulli huolehtii viennin sujuvuudesta ja viennin valvonnasta jo nykyisin. Tulli valvoo EU:n täytäntöönpanoasetusten toimeenpanoa myös osana EU:n tulliliittoa ja EU:n ulkorajan valvontaa. EU:n täytäntöönpanoasetukseen liittyen Tullin tehtävänä on valvoa, että viejällä on lupa tuotteiden vientiin ja, että tuotteet ovat luvassa mainittuja. Tuotteita ei saa viedä maasta ennen kuin nämä tarkistukset on tehty. Ehdotetun lain vaikutukset Tullille riippuvat myönnettyjen vientilupien lukumäärästä. Toiminnan ei sinänsä ole arvioitu poikkeavan merkittävästi muusta valvontatoiminnasta.

4.2.4 Tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi

Tiedonhallinnan muutosvaikutukset on arvioitava lainvalmistelussa tiedonhallintalain 8.2 §:n mukaan, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Hallinnollisten uudistusten (organisatoriset tai tehtävien muutokset) osalta arviointi tehdään osana lainsäädäntövalmistelua (8.2 §).

Ulkoministeriö on laatinut erillisen tiedonhallinnan muutosvaikutusarvioinnin, koska kyseessä on uusi viranomaistehtävä, joka aktualisoituu vain tietyissä ennalta arvaamattomissa poikkeustilanteissa, joka kestää tietyn määräajan. Kansallisena vientilupaviranomaisena ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikön tehtäviin kuuluu jo nyt vientilupien myöntäminen kaksikäyttötuotteissa. Tätä varten on jo olemassa tietojärjestelmä, jota käyttäen viejä voi hakea vientilupaa sähköisesti (erillinen lomake), myös tämän lain mukaisissa poikkeustilanteissa. Myös vientiluvat ja päätökset voidaan antaa sähköisesti. Uutta järjestelmää tai muutoksia jo olemassa oleviin tietojärjestelmiin tai vientilupamenettelyihin ei tarvitse tehdä.

Henkilötietojen käsittelystä vastaavana rekisteripitäjänä toimisi ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö. Tämä ei tuo muutosta nykyiseen käytäntöön, jossa henkilötietojen käsittely on vientivalvontayksikössä samanlaista jo nykyisin kaksikäyttötuotteiden osalta. Arkaluontoista henkilötietoa ei tarvita. Sen sijaan tiedonvaihto viranomaisten kesken tulee laajentumaan aiemmasta, sillä poikkeustilanteissa ei voida ennustaa sitä, mistä elintärkeästä tuotteesta kulloinkin on kysymys ja millä viranomaisella on esimerkiksi tuotteisiin, tuotteiden valmistajiin tai viejiin liittyvää tietoa, jota pakollisena tarvitaan, jotta vientiluvat saadaan ratkaistua. Tiedonvaihto rajoittuu vain niihin viranomaisiin, joilla tätä tietoa on. Tiedonvaihto tapahtuu tietoturvaluokitukset huomioiden oikeaa menettelyä käyttäen. Ulkoministeriön vientivalvontayksiköllä ei ole käytössä yhteistä järjestelmää, yhteistä rajapintaa tai näkymää muiden ministeriöiden kanssa. Ulkoministeriön vientivalvontayksikön järjestelmään, jossa vientilupasiat käsitellään, on oikeus vain erittäin rajoitetusti ulkoministeriön sisällä ja käyttö liittyy juuri vientilupien käsittelyyn.

Viranomaisten välinen tiedonvaihto ylipäätään, oli se luonteeltaan suullista tai kirjallista, on kiireisissä poikkeustilanteissa erittäin tärkeää, jotta vientilupapäätökset olisivat mahdollisimman laadukkaita ja turhilta virheiltilta välttyään tilanteissa, joissa kysymys on elintärkeiden tuotteiden viennistä tietyn aikaperiodin sisällä. Tarkemmin tiedonhallinnon muutosvaikutusarviointiin liittyvistä asioista on tämän lakiesityksen kappaleissa 7 Säännöskohtaiset perustelut 10 Henkilötietojen suoja ja 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

EU:n vientimenettelyasetus ja sen nojalla annettavat EU:n täytäntöönpanoasetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta ja sisältävät jäsenmaita velvoittavat säännökset menettelyistä. EU:n täytäntöönpanoasetuksiin ei sisälly juurikaan kansallista liikkumavaraa, mutta sen sijaan lainsäädännön toimeenpano edellyttää viranomaisista sekä niiden tehtävistä ja seuraamuksista sääntämistä.

Keskeisin kansallisesti harkittava kysymys on ollut valinta keskitetyn mallin (yksi toimivaltainen viranomainen tuotteesta riippumatta) ja hajautetun järjestelmän (tuotekohtaiset toimivaltaiset viranomaiset) välillä.

Keskitettyä mallia puoltavat asiantuntemuksen keskittämistä ja kustannustehokkuutta koskevat näkökohdat. Yleisviranomaisen on katsottu edesauttavan yhdenmukaisten ja johdonmukaisten

hakemus- ja käsittelykäytänteiden syntymistä. Keskitetyn mallin on myös arvioitu olevan vientilupaa hakevien yritysten kannalta selkeämpi ja hallinnollista taakkaa keventävä ratkaisu.

EU:n vientimenettelyasetuksen laajasta tuotekatteesta johtuen hajautettu malli olisi edellyttänyt lainsäädäntötoimia hyvin monen ministeriön osalta. Mahdollisesti myös eri viranomaisia olisi jouduttu tuotteesta riippuen nimeämään useita. Kun otetaan huomioon asetuksen nykyinen käytöaste, osa viranomaisista olisi mahdollisesti jouduttu nimeämään turhaan.

Ulkoministeriö oli luontainen valinta kansalliseksi vientilupaviranomaiseksi, sillä vientimenettelyasetus kuuluu yhteisen kauppapolitiikan (SEUT 207 artikla) alaan. Lisäksi ulkoministeriöllä on tehtävässä tarvittavat viranomaisvaltuudet ja ministeriön vientivalvontayksikkö toimii jo nykyisin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta, vientilupa-asioista, vientivalvonta-asoiden yhteensovittamisesta sekä kansainvälisestä vientivalvontayhteistyöstä vastaavana kansallisena viranomaisena.

5.1 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Muut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet toimivaltaiseksi viranomaiseksi ministeriöitä tai virastoja (Tanskassa Danish Business Authority, Ruotsissa National Board of Trade, Saksassa Federal Office for Economic Affairs and Export Control).

Jäsenmaiden päätöksistä ei ole kattavaa tietoa, mutta enemmistössä maita toimivaltainen viranomainen pysyi henkilönsuojaimien ja koronarokotteiden osalta samana, mikä viittaa keskitettyyn malliin.

6 Lausuntopalaute

Ulkoministeriö pyysi ajalla 15.10–23.11.2021 lausuntoja hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansallisesta vientilupaviranomaisesta lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi). Ministeriö vastaanotti yhteensä 11 lausuntoa seuraavilta organisaatioilta: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Fimea, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Suojelupoliisi, puolustusministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Näistä muutamat alla mainitut tahot esittivät huomioita esityksen sisältöön.

Keskitettyä toimintamallia, joka oli esityksen lähtökohta, kannattivat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Fimea. Hajautettu malli ei saanut kannatusta. Valtiovarainministeriön mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi on otettu esityksessä huomioon. Asetuksenantovaltuus otettiin esityksestä pois, koska sen käyttöä on vaikea tarkasti rajata, kun kyseessä on uusi laki, jonka käytön laajuudesta tai käyttökerroista ei tulevaisuudessa ole tietoa. Suojelupoliisi on pitänyt 4 §:n tiedonsaantioikeuksia ja tiedonvaihtoa eri tahojen välillä tarkoituksenmukaisena. Myös sosiaali- ja terveysministeriön tarkennukset ja Fimean huomiot on pyritty huomioimaan tekstissä.

Oikeusministeriön lausunnossaan esittämien tavoin on 2 §:n toimivaltainen viranomainen 4 §:n salassa pidettävän tiedon luovuttaminen ja 5 §:n viittaus rikoslakiin pykälää muutettu ja perusteluja täydennetty. Myös 6 §:n muutoshauksen osalta perusteluja on täydennetty. Henkilötietojen suojan osalta on lisätty uusi kappale, ja perustuslaki ja säätämisyjärjestys -kappaletta on täydennetty.

Oikeuskanslerinviraston lausunnon sisältö huomioiden tiedonsaantioikeutta on tarkennettu mm. tietotyyppien osalta. Lisäksi tarkennuksia on tehty mm. perustuslakia ja säätämisympäristöstä koskevaan kappaleeseen 11.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kansallisesta vientilupaviranomaisesta

1 § *Lain tarkoitus.* Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisala. Ehdotetussa laissa annettaisiin EU:n täytäntöönpanoasetusten edellyttämät kansalliset säännökset.

EU:n vientimenettelyasetuksen 4 artiklan mukaan komissio voi tietyn tuotteen taloudellisen ja kaupallisen tilanteen määrittämiseksi pyytää jäsenvaltioita toimittamaan kyseisen tuotteen markkinoiden kehitystä koskevia tilastotietoja ja valvomaan kyseisen tuotteen vientiä kansallisen lainsäädännön sekä komission ilmaisemien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan. Mainitussa artiklassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet komission pyyntöjen noudattamiseksi ja toimitettava komissiolle pyydyt tiedot.

EU:n vientimenettelyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä unionin edun vaatiessa asettaa välittömiä toimia jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan vientiluvan kyseisen tuotteen viennin edellytykseksi.

EU:n vientimenettelyasetus ei nimenomaisesti edellytä jäsenvaltioita nimeämään toimivaltaista viranomaista, vaan vientilupahakemukset käsitellään ja vientiluvat myönnetään jäsenvaltioissa niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti ja sellaisin rajoituksin, joista komissio säätää erillisissä EU:n täytäntöönpanoasetuksissa vientimenettelyasetuksen 3 artiklan sisältämien valtuutussäännösten mukaisesti.

2 § *Toimivaltainen viranomainen.*

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Euroopan unionin vientimenettelyasetuksessa ja sen täytäntöönpanoasetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on ulkoministeriö. Tehtävä sopii asetuksen kauppapoliittisesta ulottuvuudesta (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 207 artiklan 2 kohta) johtuen sen toimialaan ja lisäksi ulkoministeriöllä on tehtävässä tarvittavat viranomaisvaltuudet. Ulkoministeriössä tehtävä kuuluisi kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikölle.

Ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö toimii sekä siviili- että sotilaskäyttöön soveltuvien kaksikäyttötuotteiden ainoana vientilupaviranomaisena Suomessa. Lainsäädännön osalta sen tehtävät ja toimivallan rajat pohjautuvat kansalliseen kaksikäyttötuotteita koskevaan vientivalvontalakiin 562/1996 ja Euroopan unionin ja parlamentin uudistettuun kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevaan asetukseen 821/2021 (aiemmin 428/2009), joiden lisäksi Suomessa on annettu valtioneuvoston asetus vientivalvontaneuvottelukunnasta.

Euroopan unionin vientimenettelylainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena vientilupaviranomaisena ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikön tehtävät aktualisoituisivat harvoin ja yleensä ennalta arvaamattomissa yhteiskunnan poikkeustilanteissa.

Kansallisen vientilupaviranomaisen tehtäviä olisivat muun muassa vientilupavaatimusten sisältöä koskevat yhteydenotot muihin substanssiviranomaisiin ja vientiyhtiöihin, yleinen neuvonta,

vientilupahakemusten käsittely, ilmoitukset ja raportointi. Esimerkiksi vientiluvan myöntämisperusteiden yksityiskohdista, käsittelyssä huomioon otettavista näkökohdista ja mahdollisista rajoituksista säädetään erikseen EU:n täytäntöönpanoasetuksessa, jota komissio voi tarkentaa tarvittaessa yksityiskohtaisemmalla ohjeistuksella, kuten esimerkiksi rokotteiden osalta (Frequently Asked Questions) on 12.3.2021 tehty. Substanssiministeriöt määräytyvät asiantunteumuksen mukaan riippuen siitä, minkälaisen viennin poikkeuksellisesta rajoittamisesta (esimerkiksi maataloustuotteet, energia, lääkkeet) on kulloinkin kysymys.

Pykälän toisessa momentissa viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2015/479 mainittuihin tehtäviin, jotka kuuluvat ulkoministeriölle. Ulkoministeriön toimivalta kytkeytyy hallintolain (434/2003) mukaisiin hallintomenettelyihin.

Pykälän kolmannessa momentissa henkilötietojen käsittelystä vastaavana rekisteripitäjänä toimisi ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö. Rekisteripitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisteripitäjä on viranomainen tai rekisteripitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Arvioitaessa tarvetta säätää rekisteripitäjästä tulee ottaa huomioon myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

3 § *Valvonta*. Pykälässä säädettäisiin, että Tulli vastaa EU:n vientimenettelyasetukseen ja sen nojalla annettaviin EU:n täytäntöönpanoasetuksiin liittyvästä valvonnasta. Valvonta tarkoittaa yksilöityjen vientilupajärjestelmän piiriin kuuluvien tuotteiden vientivalvontaa unionin ulkopuolelle, jossa Tulli valvoo, että eri vientilupajärjestelmissä säädettyjä ehtoja ja määräyksiä noudatetaan.

Pykälä on tarpeellinen siitä syystä, että tullilaki (304/2016) ei sisällä säännöksiä kaikista Tullin yksittäisistä tehtävistä, vaan lähinnä niistä toimivaltuuksista, joilla Tulli voi näitä valvontatehtäviä suorittaa. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy esimerkiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 8 §:ään.

4 § *Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen*.

Ulkoministeriö ja Tulli ovat keskeisiä toimijoita laissa tarkoitetun vientilupajärjestelmän toimeenpanossa ja valvonnassa Suomessa. 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ulkoministeriön vientivalvontayksiköllä ja Tullilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada EU:n vientimenettelyasetuksen ja EU:n täytäntöönpanoasetusten ja tämän lain velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot maksutta muulta viranomaiselta. Välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan nimenomaan vientilupa-asian käsittelyn kannalta välttämättömiä tietoja ja niitä tietoja, joiden avulla voidaan löytää ne viejätahot, jotka joutuvat hakemaan vientilupaa. Näitä perustiedon kaltaisia tietotyyppejä voisivat olla esimerkiksi yrityksen nimi, yrityksen edustajan nimi ja tunnistetiedot ja asemayrityksessä, henkilön etu- ja sukunimi, yhteystiedot (postiosoite, sähköpostiosoite, puhelinnumerot, kieli, tuotteen, palvelun, teknologian tai ohjelmiston nimi. Kyse ei siis ole arkaluonteisista henkilötiedoista, kuten henkilön terveystiedoista tai esimerkiksi sähköpostikeskusteluista tai luottamukselliseen asiakassuhteeseen liittyvistä tiedoista. Kun perustiedot on substanssiviranomaiselta saatu, vientilupaviranomainen osaa sen jälkeen kääntyä asiassa niiden potentiaalisten viejätahojen puoleen, joiden on osattava hakea vientilupaa viennilleen ennen viennin suorittamista. Lupaviranomainen ohjeistaa ja pyytää näitä tahoja tekemään suljetussa sähköisessä järjestelmässä vientilupahakemuksen (tätä varten on oma

sähköinen lomake), jonne hakija voi liittää tarvittavia tietoja viennistään. Substanssiviranomaiselta tietoja tarvitaan erityisesti siihen, että nämä viejätahot voidaan nopeasti löytää, sillä rajoitusten voimaantullessa ei viejätaholla ole välttämättä itsellään tietoa siitä, että sen tuote on asetettu rajoituksenalaiseksi ja vaatii vientilupaa ennen vientiä.

Tullin osalta tiedot koskisivat sen valvontatehtävää, joka liittyy tässä laissa tarkoitettuihin vienteihin. Tällaisia viranomaistahoja voisivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Huoltovarmuuskeskus, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet ja Työterveyslaitos. Pyydettyvät tiedot saattavat sisältää salassa pidettävää tietoa, joka liittyy EU:n vientimenettelyasetuksen ja EU:n täytäntöönpanoasetuksen jäsenmaata velvoittavaan sisältöön.

Edellä mainitun tiedon saanti liittyy aina poikkeukselliseen ja ajallisesti rajattuun tilanteeseen, jonka kesto on EU:n täytäntöönpanoasetuksessa määrätty ja jota komissio voi myöhemmin pidentää tai mahdollisesti lyhentääkin. Tietojen saanti voi liittyä itse tuotteeseen, sen saatavuuteen tai sen ominaisuuksiin. Komissio voi EU:n vientimenettelyasetuksen mukaan vaatia vientilupaa tietyille tuotteille, jos kyseessä on elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäiseminen, korjaaminen tai kun unionin etu vaatii välittömiä toimia. Nämä tietyt tuotteet saattaisivat olla esimerkiksi rokotteita, suojavaarusteita, lääkkeitä, maataloustuotteita, energiaa, raaka-aineita tai lähestulkoon mitä tahansa, minkä viennin rajoittamiseen ei välttämättä voida etukäteen varautua. Tiedonsaanti ns. substanssiviranomaisilta määräytyykin sen asiantuntemuksen mukaan riippuen siitä, minkälaisen vientituotteen poikkeuksellisesta rajoittamisesta on kulloinkin kysymys. Välttämätön tiedonsaanti liittyy usein esimerkiksi vientiluvan vaatimiseen tuotteissa, jotka eivät yleensä vientilupaa tarvitse, vientilupavaatimuksen informointiin oikeille vientiyrityksille, vientilupaharkintaan eli siihen, myönnetäänkö yksittäistapauksessa vientilupa vai ei ja millä perusteilla sekä Tullin valvontaan, jotta vientilupia osataan vaatia Tullin toimesta edellä mainituissa tapauksissa. Koska ulkoministeriöllä ei välttämättä ole asiantuntijuutta eri tuotteista, niiden sisällöstä, saatavuudesta tai mahdollisista viejistä, ulkoministeriö tarvitsee välttämättömät tiedot muilta substanssiviranomaisilta kyetäkseen ratkaisemaan vientilupahakemukset lyhyessä määräajassa.

Esimerkiksi rokotteita koskevassa EU:n täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/111 vientilupasiassa oli tehtävä päätös 2 arkipäivän kuluessa siitä, kun vientilupaviranomainen oli saanut tarvittavat tiedot. Edellä mainitun EU:n täytäntöönpanoasetuksen liitteessä 1 on vientilupalomakemalli, josta ulkoministeriö on tehnyt poikkeustilanteita varten sähköisen lomakkeen asiantuntijajärjestelmään. Asianhallintajärjestelmässä viejä voi tehdä tietoturvaselkeästi, nopeasti ja helposti vientilupahakemuksen ja liittää siihen vaadittavia tietoja ja asiakirjoja. Tiedonsaanti muilta viranomaisilta ja vientilupaa tarvitsevalta viejältä liittyy myös vientilupalomakemallissa tarvittaviin välttämättömiin tietoihin.

Rokotteita koskevassa täytäntöönpanoasetuksessa on rajattu maat, joihin rokotteiden vienti vaatii poikkeuksellisesti vientiluvan. Näin ollen ulkoministeriön ja Tullin välttämätön tiedonsaanti on koskenut tässä tapauksessa erityisesti rokotteiden vientiin liittyviä kysymyksiä maihin, joiden osalta poikkeuksellisesti vaaditaan vientilupaa. Substanssiviranomaisen eli sosiaali- ja terveysministeriön tai Fimean tiedonanto rokoteasioissa on liittynyt muun muassa alalla toimiviin rokotevalmistajiin tai vientiyrityksiin, rokotteiden tuotekuvaukseen sekä rokotteiden ja niiden ainesosien saatavuuteen. Nämä tiedot ovat yleensä julkisia ja kansallinen vientilupaviranomainen tarvitsee tällaisia tietoja vientilupaa harkittaessa.

Vertailun vuoksi kaksikäyttötuotteiden osalta ulkoministeriön vientivalvontayksikön tiedonvaihdosta on säädetty kaksikäyttötuotteita koskevan lain (562/1996) 7 §:ssä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston kaksikäyttötuotteita koskevan asetuksen 821/2021 artiklassa 23. Kyseessä olevassa asetuksessa on käsitelty jäsenvaltioiden ja komission keskinäisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon soveltamisalaa, jotta valvonnan toteutus olisi yhtenäistä ja yhdenmukaista kaikkialla unionissa. Pääsääntöisesti tiedonvaihto liittyy viejäyrityksiin, mutta siltä osin, jos kyse olisi henkilötiedoista, tietojen käsittelyn ja vaihdon yhteydessä noudatetaan luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaata liikkuvuutta koskevia sovellettavia sääntöjä, jotka vahvistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa (EU) 2016/679 (7) yleinen tietosuoja-asetus. Suomessa kaksikäyttötuotteiden vienti perustuu eurooppalaisittain vertailtuna laajaan avoimuuteen. Suomessa vientilupiin liittyen julkisia tietoja ovat viejä, määrämaa ja tuotteen kuvaus. Vientilupakäsittelyssä yrityksen ammatti- ja liikesalaisuuden piiriin liittyvät kysymykset eivät ole julkista tietoa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin kohdan 20 mukaan.

EU:n vientimenettelyasetuksen, sen täytäntöönpanoasetuksien ja tämän lain velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot eivät yleensä koske henkilötietoja, mutta niitä ei kuitenkaan suljeta tiedonsaannin ulkopuolelle, koska tulevaisuuden kriisitilanteita ja niissä esiintyviä vientiin liittyviä rajoituksia on vaikea ennustaa etukäteen. Henkilötietojen käsittely rajoittuu vientilupahakemuksessa vaadittaviin tietoihin eli viejänä toimivan luonnollisen henkilön nimeen, henkilötunnukseen ja yhteistietoihin tai yrityksen puolesta vientilupahakemuksen tehneen henkilön nimeen, yhteystietoihin yrityksessä ja asemaan kyseessä olevassa yrityksessä. Edellä mainittuja tietoja ei saa käyttää muuhun, kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Koska tietosisältöjä ei voida etukäteen luetella laissa tyhjentävästi tarpeellisina tietoina, tietopyynnöissä on kuvattava tapauskohtaisesti ja edellä mainituin tavoin, mihin tarkoitukseen tietoa tarvitaan ja millä tavoin tieto on välttämätöntä (PeVL 12/2014 vp).

4 §:n momentissa 3 tiedon saantiin oikeutetuilla viranomaisilla eli ulkoministeriön vientivalvontayksiköllä ja Tullilla on oikeus luovuttaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja myös muulle viranomaiselle. Poikkeustilanne saattaa vaatia myös kansallisen vientilupaviranomaisen ja useiden substanssiviranomaisten välistä saumatonta yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kiireellisessä EU:n täytäntöönpanoasetuksessa vaadittavassa aikataulussa. Substanssi-ministeriön tai -ministeriöiden on koordinoitava oman hallinnonalansa kanta asiaan ja toimitettava asiakirjat tai tiedot ulkoministeriölle, joka muodostaa näiden pohjalta Suomen kansallisen kannan vientilupahakemukseen. Koska ulkoministeriön vientivalvontayksiköllä ei ole yhteistä järjestelmää tai rajapintoja muiden viranomaisten kanssa, viranomaiset toimittavat tiedot ja asiakirjat tietoturvaluokituksen edellyttämin tavoin.

Tiedonsaannin välttämättömyys saattaa liittyä myös niihin tietoihin, joita komissio jäsenmailta EU:n vientimenettelyasetuksen 4 artiklan tai sen nojalla annettavan EU:n täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti poikkeustilanteessa vaatii. Tiedonantajina toimisivat käytännössä ulkoministeriö tai Tulli ja ne voisivat luovuttaa komissiolle 1 ja 2 momentissa mainittuja tietoja sen varmistamiseksi, että EU:n vientimenettelyasetusta ja EU:n täytäntöönpanoasetuksia tai tätä lakia on noudatettu.

Esimerkiksi rokotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/111 artiklassa 2 on edellytetty, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle rokotteita koskevat vientilupahakemukset, ja rokotevalmistajien on ilmoitettava komissiolle mahdollisten jo solmittujen ennakkohankintasuojien tietoja komissiolle. Näitä tietoja ovat muun muassa viennin lukumäärä, lopullinen määränpää, lopulliset vastaanottajat ja tuotteiden tarkka kuvaus. Nämä tiedot saattavat sisältää salassa pidettäviä tietoja kuten liike- ja ammattisalaisuuksia. Täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/111 artiklassa 3 on asetettu jäsenvaltiolle velvollisuus ilmoittaa komissiolle myönnettyistä

ja evätyistä rokotteita koskevista vientiluvista. Näissä ilmoituksissa on oltava pakollisia tietoja kuten viejän henkilöllisyys, määrämaa, lopullinen vastaanottaja, rokoteannosten lukumäärä sekä kuvaus tavaroista. Komissio asettaa myönnettyjä ja evättyjä lupia koskevat tiedot julkisesti saataville ottaen asianmukaisesti huomioon toimitettujen tietojen luottamuksellisuuden. Näistä tietojen annosta vastaisi ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö. Henkilötietojen käsittelystä on tarkemmin luvussa 10.

5 § *Viittaus rikoslakiin.* Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että tekojen tai laiminlyöntien rangaistavuudesta säädetään laissa. Rikoslain 46 luvussa säädetään maahantuontiin ja maastavientiin liittyvistä rikoksista. Lakiesityksen 5 §:ssä viitataan säännöstelyrikoksen rangaistavuuden osalta rikoslain 46 luvun 1–3 §:iin. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan se, joka rikkoo tai yrittää rikkoa Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rikoslain 46 luvun 2 §:ssä säädetään törkeästä säännöstelyrikoksesta ja rikoslain 46 luvun 3 §:ssä lievästä säännöstelyrikoksesta.

Säännöstelymääräyksiä, joilla viitataan poikkeuksellisesti sekä säännöstelylakien sisältämiin säännöksiin, että niiden nojalla annettuihin määräyksiin, voi olla kahdentyyppisiä. Toiset niistä koskevat lakien tavoitesisältöä, toiset menettelytapoja. Tavoitesisällön kannalta keskeiset normit voivat koskea sitä, mitä asian kannalta pidetään hyväksyttävänä. Menettelytapasäännökset etupäässä edistävät säännösten valvontaa ja ne voivat koskea esimerkiksi erilaisten ilmoitusten tekemistä ja tietojen antamista. Näiden erottaminen toisistaan saattaa olla käytännössä hankalaa.

Säännöstelyrikoksien tunnusmerkistö ei sisällä säännöstelyrikoksen tekojen kuvausta. Tämä johtuu siitä, ettei säännöstelyrikoksen kaikkia ajateltavissa olevia tekoja ole mahdollista kuvata riittävän yksityiskohtaisesti. Säännöstelyrikoksia koskevilla rangaistussäännöksillä pyritäänkin ensisijaisesti turvaamaan säännöstelylakien tavoitteiden toteutumista ja niiden piiristä on haluttu rikoslain 46 luvun 15 §:n mukaan rajata pois vähäiset ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnit ja muut vähäiset menettelytaparikkomukset, joita ei katsota säännöstelyrikoksiksi. Säännöstelyrikoksen tekemiseen liittyy usein väärin tietojen antaminen valvontaviranomaiselle, asianmukaisen ilmoituksen antamatta jättäminen, tavarun luvaton valmistaminen, varastointi, kaupan pitäminen, maahantuonti ja maastavienti (HE 66/88 vp s. 178–180).

Säännöstelyrikos on seuraamuksena esimerkiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevan lain (562/1996) 9 §:ssä, jossa rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:n mukaisesti säännöstelyrikoksesta tuomitaan se, joka tahallaan rikkoo tai yrittää rikkoa kaksikäyttötuotteita koskevan lain 3 § tai 4 §:ää taikka viranomaisen niiden nojalla antamaa määräystä. Kyseeseen tulee yleensä luvanvaraisen tuotteen vienti tahallisesti ilman vientilupaa. Vastaavaa voidaan edellyttää myös tässä laissa viejältä, joka elintärkeän tuotteen viejänä kriittisessä ja arkaluonteisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa tahallaan ja tietäen rikkoo viranomaismääräyksiä esimerkiksi hyötyäkseen siitä itse taloudellisesti. Kyseeseen voisi tulla tahallinen vientiluvan hakematta jättäminen ja samalla tietoinen vienti maahan, johon vientilupaa poikkeuksellisesti vaaditaan. Tahallinen väärin ja harhaanjohtavien tietojen antaminen viranomaisille sähköistä vientilupaa haettaessa tai muuten, esimerkiksi vientituotteen loppukäytöstä, olisi tahallisen rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä säännöstelyrikoksena rangaistavaa.

Tässä lakiesityksessä tarkoitettu rangaistavuus koskisi vain edellä mainittuja tahallaan tehtyjä tekoja, joissa viejä siitä huolimatta, että hänellä on käytössään kaikki mahdollinen tieto, hakee itselleen taloudellista hyötyä esimerkiksi muiden yhteiskunnassa heikompiosaisten kustannuk-

sella. Tarkoitus on saada tahallisuutta osoittavat räikeimmät teot ja laiminlyönnit rangaistavuuden piiriin, millä toivon mukaan olisi myös rikollisuutta ehkäisevä vaikutus. Lisäksi rangaistussäännös on linjassa esimerkiksi kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan lain (562/1996) sekä ulkomaankaupan hallintoa sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä annetun lain (1521/1994) säännöstelyä koskevien rangaistussäännösten kanssa.

Huomionarvoista on, että tässä laissa tarkoitettua viejän teolta vaaditaan tahallisuutta, ei tuotamuksellisuutta. Näin todistustaakka tahallisuuden olemassaolosta jää viranomaistaholle. Tahallisuuden osoittaminen oikeuskäytännössä säännöstelyrikoksissa, kuten kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevissa teoissa, on osoittautunut erittäin vaikeaksi, eikä oikeustapauksia ole kovin paljon. EU:n vientimenettelyasetuksessa, EU täytäntöönpanoasetuksissa ja tässä laissa tarkoitettuihin viennit eivät normaalitilanteessa vaadi vientilupaa. Näin poikkeuksellinen vientilupa-vaatimus voi tulla viejille tiedoksi yllättäen, ja samanaikaisesti viejiltä vaaditaan lyhyen ajan kuluessa toimenpiteitä, joihin viejien ei ole tarvinnut aikaisemmin perehtyä. Tällaisessa tilanteessa viejien ei odoteta tuntevan vientiluvan hakemiseen tai vientiin liittyviä rajoituksia siinä laajuudessa kuin esimerkiksi mitä ammattimaisilta kaksikäyttötuotteiden viejiltä voidaan odottaa. Rikoslain 46 luvun 15 §:n rajoitussäännös suojaa tämän lakiesityksen viejää niissä tapauksissa, joissa viejä on laiminlyönyt vähäisen ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden tai muuten syyllistynyt vähäiseen menettelytapamääräyksen rikkomiseen. Edellä mainittua sovelletaan laajasti viejän hyväksi, eikä tekoja pidetä rikoksina, sillä rikoslain 46 luvun 15 §:n mukaan vähäisiä ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntejä ja muita vähäisiä menettelytaparikkomukset ei katsota säännöstelyrikoksiksi.

Sen sijaan, edellä mainittu säännöstelyrikos tulisi asiassa kyseeseen, jos viejä tahallisesti ilmoittaa viranomaiselle harhaanjohtavia tietoja loppukäyttäjistä tai loppukäytöstä ja siten tahallisesti, omaa taloudellista etua ajatellen, suorittaa viennin täysin tietoisena siitä, että viennin kohde, esimerkiksi ohjelmisto, ei menekään siviilikäyttöön, vaan sotilaalliseen käyttöön asevientikieltomaassa. Säännöstelyrikos ja sen lievä ja törkeän muodon erot koskien muun muassa taloudellisen hyödyn määrää, vaaran aiheuttamista sekä muita rikokseen liittyvät seikkoja arvioidaan tapauskohtaisesti syytteen nostavan viranomaisen ja lopulta tuomioistuimen toimesta.

6 § *Muutoksenhaku.*

Ulkoministeriön tekemästä vientilupapäätöksestä on mahdollisuus valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 10 §:n mukaiseen toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen, joka tässä asiassa olisi Helsingin hallinto-oikeus. Ulkoministeriön vientivalvontayksikkö toimii Suomessa ainoana lupaviranomaisena kaksikäyttötuotteita ja tämän lain vientejä koskevissa asioissa.

Valitus Helsingin hallinto-oikeudessa on käsiteltävä kiireellisenä, koska kyseessä on poikkeustilanne, jossa elintärkeiden tuotteiden, kuten maskit tai rokotteet, vienti EU:n vientimenettelyasetuksen ja EU:n täytäntöönpanoasetusten mukaan vaativat vientilupaviranomaiselta ripeää toimintaa, jolla saattaa olla merkittäviä esimerkiksi kansanterveydellisiä vaikutuksia. Lisäksi kielteisillä vientilupapäätöksillä saattaa olla merkittävät taloudelliset vaikutukset viejille, joiden vientiä ei normaalitilanteessa rajoiteta. Oikaisumenettelystä ei näissä kiireellisissä poikkeustilanteissa säädetä.

7 § *Voimaantulo.* Lain voimaantulopykälä sisältäisi lain tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan 1. päivänä syyskuuta 2022.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1. päivänä syyskuuta 2022.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ulkoministeriö (kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö) vastaa esityksessä sille säädetyistä velvollisuuksista ja hoitaa asiaan liittyvää yhteydenpitoa Euroopan unionin komission kanssa.

EU:n vientimenettelyasetuksen 9 artiklan mukaan komissio sisällyttää tietoja asetuksen täytäntöönpanosta neuvoston polkumyyntiasetuksen (EY) 1225/2009 22 a artiklan (*mainittu säännös on kumottu ja korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1036 23 artiklan 1 kohdalla*) mukaiseen Euroopan parlamentille ja neuvostolle esitettävään vuosittaiseen kertomukseensa kaupan suoja-toimenpiteiden soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.

10 Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä, sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*. Kansallinen yleislaki on tietosuojalaki (1050/2018), jolla täsmennetään ja täydennetään tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista.

Henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksen mukaan lainmukaista muun muassa silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Velvoite voi perustua joko EU-lainsäädäntöön tai rekisterinpitäjään sovellettavaan jäsenvaltion lainsäädäntöön. Kansalliset säännökset voivat koskea myös muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä sekä kenelle tietoja voidaan luovuttaa ja mihin tarkoitukseen. Lainsäädännön on lisäksi täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”). Henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Käyttötarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että edellä kuvattuja velvollisuuksia on noudatettu. Henkilötietojen käsittelystä vastaavana rekisterinpitäjänä toimisi ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö.

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaisia salassa pidettäviä tietoja pyydetessä tai luovutettaessa muille viranomaisille noudatetaan edellä mainittuja tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita. Ehdotetun 4 §:n mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksiköllä on tämän lain 2 §:ssä säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi sekä Tullilla tästä laista aiheutuvien omien valvontatehtävien suorittamiseksi oikeus EU:n vientimenettelyasetuksen ja EU:n täytäntöönpanoasetusten ja tämän lain noudattamisen varmistamiseksi saada välttämättömät tiedot maksutta muilta viranomaisilta tai muulta

julkista hallintotehtävää hoitavilta, jolla on vientiasian käsittelyn tai vientiluvan myöntämisen kannalta merkityksellistä tietoa. Asiakirjojen ja tietojen luovuttamisen tulee näissä tilanteissa olla välttämätöntä, jotta EU:n vientimenettelyasetuksen ja EU:n täytäntöönpanoasetuksien ja tämän lain säädöksiä voidaan Euroopan vientimenettelyasetuksen 4 artiklassa tarkoitettuun tavoin toteuttaa suoja-toimina elintärkeiden tuotteiden tuotteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä unionin edun niin vaatiessa.

Vientiluvan poikkeuksellinen vaatiminen viejältä edellä mainituissa erityistilanteissa vaatii kansalliselta vientilupaviranomaiselta (ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö) vientilupaparatkaisua vain muutaman päivän sisällä. Vientilupaa ei voi ratkaista, ellei lupaviranomaisella ole käytettävissään tehtävän kannalta välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja mm. luvanhakijasta, tuotteesta, loppukäyttäjistä ja loppukäytöstä. Ulkoministeriön vientivalvontayksiköllä ei normaalisti ole tällaisia tietoja, sillä se myöntää vientilupia yleensä tietyille teknisille kaksikäyttötuotteille, joiden käsittely saattaa kestää useita kuukausia. Esimerkiksi maatalous- tai energiatuotteiden viennin osalta vientilupaviranomaiselta puuttuvat tiedot paitsi tuotteiden ominaisuuksista ja mahdollisista viejistä myös vientihistoriasta, sillä normaalisti näiden tuotteiden viejät eivät tarvitse kaksikäyttötuotteiden vientilupia. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että vientilupaviranomainen saa edellä mainitut välttämättömät tiedot nopeasti kunkin alan substanssiviranomaiselta, jotta vientiluvat pystytään ratkaisemaan komission toimeenpanoasetuksessa mainitussa lyhyessä muutaman päivän määräajassa.

Tullin on valvontatehtävää suorittaessaan oltava selvillä siitä, minkä tuotteiden osalta (esimerkiksi henkilösuojaimet ja rokotteet) sen on vaadittava viejältä poikkeuksellisesti vientilupaa. Viranomaisten välinen yhteistyö välttämättömän tiedonluovuttamisen osalta on tärkeää edellä mainitun lisäksi myös siksi, että poikkeuksellisesta vientiluvan tarpeesta on osattava informoida lyhyen määräajan sisällä juuri niitä viejätahoja, jotka normaalitilanteessa kyseessä olevia tuotteita saavat vapaasti viedä.

Koska etukäteen ei voida ennustaa sitä, milloin, minkälaisissa kriittisissä tilanteissa tai minkälaisissa tuotteissa komissio saattaisi tulevaisuudessa unionin edun niin vaatiessa asettaa vientimenettelylain 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti vientiluvan viennin ehdoksi, ei voida etukäteen tarkasti arvioida myöskään sitä, miltä kansalliselta substanssiviranomaiselta tietoja ja asiakirjoja vientilupaviranomainen tulee pyytämään tai mihin tuotteeseen tai viejiin pyyntö liittyisi. Tiedonantoviranomaisena saattaisi tapauksesta riippuen toimia mikä tahansa ministeriö tai sen alainen laitos tai virasto, jolla olisi vientilupahakemuksen ratkaisemisen kannalta merkittävää tietoa rajoituksen alaisesta vientituotteesta tai viejistä.

Näihin edellä mainittuihin tietoihin tai asiakirjoihin saattaa sisältyä myös henkilötietoja, jotka on kerätty vain tätä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten ja niitä käytetään vain rajoitettuun tarkoitukseen. Tällöin myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukainen käyttötarkoitussidonnaisuus toteutuu. Henkilötiedot ovat olennaisia sekä rajoitettuja vain siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä tässä yhteydessä käsitellään. Henkilötiedot eivät sisällä arkaluonteisia tietoja. Henkilötietojen käsittely rajoittuu yleensä ottaen vientilupahakemuksessa vaadittaviin tietoihin eli viejänä toimivan luonnollisen henkilön nimeen, henkilötunnuksiin ja yhteistietoihin tai yrityksen puolesta tehneen henkilön nimeen, yhteystietoihin yrityksessä ja asemaan kyseessä olevassa yrityksessä.

Henkilötiedot liittyvät vientiin ja vientiluvan hakemiseen. Viejä voi tehdä tietoturvallisesti sähköisen vientilupahakemuksen, joka voi sisältää myös henkilötietoja, asianhallintajärjestelmässä. Vientilupahakemusten tietoihin on pääsy vain vientilupa-asioita käsittelevillä ulkoministeriön virkamiehillä. Henkilötietojen käsittelystä on vientilupa-asioissa informoitu rekisteröityjä tietosuoja-asetuksen 12–15 artiklojen vaatimusten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn

lainmukaisuus tämän lain 2 §:n ja 4 §:n mukaisissa tilanteissa perustuu EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jossa henkilötietojen käsittely on tarpeen kansallisen vientilupaviranomaisen eli ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikön lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi rekisterinpitäjänä.

Ehdotettu 4 § sääntely on toteutettu EU:n tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan kansallinen tarkentava lainsäädäntö on mahdollista silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kyseeseen tulisi myös EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Euroopan Unionin vientimenettelyasetuksen 5 artiklan mukaan edellä kuvatut toimet ovat mahdollisia vain, kun kyse on elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemisestä ja korjaamisesta tilanteessa, jossa unionin etu vaatii toimenpiteitä. Silloin, kun unionin etu vaatii tällaisia hyvin poikkeuksellisia toimenpiteitä, kyseeseen voisi tulla EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, joka koskee yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista. Erityissääntely on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, eli viennin poikkeukselliseen ja tilapäiseen rajoittamiseen vientilupaa vaatimalla, unionin jäsenmaiden eduksi. Huomioiden perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (PeVL 14/2018 vp), erityissääntely on rajoitettu vain välttämättömimpään. Nyt ehdotettu sääntely on tarpeen kansallisen lupaviranomaisen edellä mainitun lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi ja siten tällaisesta asiasta säätäminen kansallisesti on toteutettu tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/479 yhteisen vientimenettelyn käyttöön otosta (*vientimenettelyasetus*, kodifioitu toisinto) on suoraan sovellettavaa oikeutta ja siinä vahvistetaan yhteiset säännöt unionin ulkopuolelle tapahtuvaa vientiä varten tilanteessa, jossa vientiä on tarpeen valvoa tietyiltä osin tai ottaa varotoimena käyttöön suoja-toimenpiteitä. Kyse on unionin sääntelyä täydentävästä sääntelystä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteutumisesta tilanteessa, jossa elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittinen tilanne halutaan ehkäistä ja korjata vienninrajoituksin (vientilupa) tilanteessa, jossa unionin etu vaatii toimenpiteitä.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 31/2017 vp, s. 4), mutta valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Vaikka EU:n täytäntöönpanoasetuksiin ei sisälly juurikaan kansallista liikkumavaraa, ne jättävät jäsenmaille liikkumavaraa toimivaltaisen viranomaisen määrittelemisessä, jota nyt kansallisella lainsäädännöllä pyritään säätämään. Vientilupia koskevat hallinnolliset muodollisuudet on niin ikään jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Vientilupien hallinnollisten muodollisuuksien osalta ulkoministeriön vientivalvontayksikön normaaleihin lakisääteisiin tehtäviin kuuluu nimenomaan vientilupien käsittely, mikä luo tukevan osaamisen ja vakiintuneet menettelytavat

myös poikkeustilanteisiin tarkoitettujen vientilupien käsittelylle. Seuraamuksista on asianmukaisesti säädetty lakiehdotuksen 5§:ssä, jossa säännöstelyrikostunnusmerkistöä on avattu ja vertailua tehty niihin kaksikäyttötuotteiden viejiin, joiden vienti vaatii normaalitilanteissa aina vientilupaa. Tietosuoja-asetuksen kansallisesta liikkumavarasta on tämän esityksen kappaleessa 10.

Vaikka vientiä poikkeuksellisesti rajoitetaan tietyksi määräajaksi, ehdotettu laki ei tuota ongelmia perustuslain 6 § 2 momentissa tarkoitettua yhdenvertaisuuden, 18 § 1 momentissa tarkoitettua elinkeinovapauden tai 21 § 2 momentissa tarkoitettua oikeusturvan kannalta, koska rajoitukset ovat painavista syistä tarpeen poikkeuksellisessa tilanteessa elintärkeiden tuotteiden, kuten henkilösuojaimet ja koronarokotteet, riittävyden takaamiseksi.

Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Kyseessä ei tässä ole elinkeinon harjoittamiseen liittyvästä luvasta, mutta elinkeinoa eli tässä tietyn tuotteen vapaata vientiä kyllä voidaan poikkeuksellisesti ja tietyksi määräajaksi kriisitilanteissa rajoittaa, kun viejältä edellytetään vientilupaa esitetyn mukaisesti. Vientilupavaatimus ei kuitenkaan tarkoita välttämättä sitä, että vienti automaattisesti kiellettäisiin. Pitkälle menevät talouselämän säännöstelytoimet voivat olla ongelmallisia omaisuudensuojan kannalta, mutta tässä kyse on viennin rajoittamisesta elintärkeiden tuotteiden osalta tietyksi määräajaksi ja painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta johtuen, ja kun tilanne normalisoituu, rajoitteet poistuvat.

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta. Taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, josta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp s. 4). Vientiluvan myöntämättä jättäminen poikkeus- tai kriisitilanteessa tietyn tuotteen osalta on ongelmallista silloin, kun viejä on solminut sopimuksen ennen sitä ajankohtaa, jolloin EU:n vientimenettelyasetuksen nojalla annetut komission täytäntöönpanoasetukset (*EU:n täytäntöönpanoasetukset*) tulevat voimaan. Tällöin viejä saattaa syyllistyä sopimusrikkomukseen, ellei pysty vientiä toteuttamaan. Toisaalta viranomaisen kielteinen päätös antaa viejälle mahdollisuuden purkaa sopimuksensa Force Majeure-syyllä ilman sopimussanktioita. Huomion arvoista on myös se, että viennin rajoitustoimien ei ole tarkoitus olla pysyviä, vaan ne ovat voimassa tietyn määräajan kunnes poikkeuksellinen tilanne normalisoituu. Tämän jälkeen vientiä voidaan suorittaa ilman edellä mainittuja viennin rajoitustoimenpiteitä.

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen henkilötietojen suojan kannalta, koska kansalliselle vientilupaviranomaiselle toimitettavat viranomaistiedot tai viejän vientilupahakemuksessa ilmoitettavat tiedot saattavat sisältää henkilöitä koskevia tietoja. Nämä tiedot ovat yleensä viejää koskevia tietoja ja yhteystietoja. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta vientilupamenettelyssä ja niihin liittyvissä tietojen luovuttamisessa on arvioitu EU:n tietosuoja-asetuksen pohjalta. Tietojen tallettaminen perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e -alakohtiin eli henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisteriviranomaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Sääntely ei siten muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n 1 momentin kanssa.

Tietosuoja-asetuksen mukaisessa arvioinnissa on otettu huomioon tämän lakiehdotuksen 2 §, jossa on mainittu toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja 4 §, jossa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisille. Näissä tapauksissa tietojen luovuttamiseen muille viranomaisille sisältyy henkilötietoja esimerkiksi viejän nimi ja yhteystiedot luonnollisena henkilönä tai yrityksen edustajana. Tietoihin ei sisälly arkaluonteisia henkilötietoja. Komissiolla on oikeus pyytää Euroopan unionin vientimenettelyasetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilta tietoja, jotka käytännössä saattaisivat sisältää edellä mainittuja ei-arkaluonteisia henkilötietoja. Esimerkiksi 29.1.2021 annetun komission koronarokotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/111 artiklan 3 mukaan jäsenvaltioiden tuli välittömästi ilmoittaa komissiolle myönnytyistä ja evätyistä vientiluvista ja tässä ilmoituksessa tuli mainita muun muassa viejän henkilöllisyys, rokoteannosten lukumäärä ja määräämä. Tämä tapahtuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e -alakohdissa tarkoitettuihin tarpeisiin lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Esityksen suhdetta henkilötietojen suojaan on käsitelty tarkemmin edellä kappaleessa 11.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut sitä, millaisissa tapauksissa viranomaiset voivat saada ja luovuttaa tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä. Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksiköllä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tämän lain 2 §:ssä säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maksutta muilta viranomaisilta, joilla on vientiasian käsittelyn ja vientiluvan myöntämisen kannalta merkityksellistä tietoa. 4 §:n 2 momentin mukaan myös Tullilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tästä laista aiheutuvien omien valvontatehtävien suorittamiseksi EU:n vientimenettelyasetuksen, EU:n täytäntöönpanoasetusten sekä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot maksutta muilta viranomaisilta.

Asiakirjojen ja tietojen luovuttamisen tulee näissä tilanteissa olla välttämätöntä, jotta EU:n vientimenettelyasetuksen, EU:n täytäntöönpanoasetuksien ja tämän lain säädöksiä voidaan Euroopan vientimenettelyasetuksen 4 artiklassa tarkoitettuihin tavoin suojatoimina toteuttaa elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä unionin edun niin vaatiessa. Lisäksi käytännön tasolla on nopeasti löydettävä ne viejät, joita on lyhyen ajan kuluessa informoitava poikkeuksellisesta vientiluvan tarpeesta. Vientilupaa ei voida ratkaista, ellei lupaviranomaisella ole käytettävissään tehtävän kannalta välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja mm. luvanhakijasta, tuotteesta, loppukäyttäjistä ja loppukäytöstä. Jotta Tulli suoriutuu uudesta valvontatehtävästään ja osaa vaatia vientilupaa ko. kriittisen tuotteen osalta, myös sitä on informoitava.

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin mukaan edellä mainituilla viranomaistahoilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa komissiolle ja muulle viranomaisille välttämättömiä tietoja EU:n vientimenettelyasetuksen, EU:n täytäntöönpanoasetusten ja tämän lain noudattamisen varmistamiseksi. Tiedon luovuttaminen salassapitosäännösten estämättä Euroopan unionin toimielimelle koskee myös sellaisia tietoja, jotka on saatu tässä laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa ja jotka ovat välttämättömiä Euroopan unionin toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai Euroopan unionin lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi. Vientimenettelyasetuksen II luku sisältää säännökset unionin tietojenvaihto- ja neuvottelumenettelystä. Edellä mainitun asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet komission pyyntöjen noudattamiseksi ja toimitettava komissiolle pyydyt tiedot.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus tulee sitoa tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikön normaalit vientilupatehtävät liittyvät hyvin tekniisiin kaksikäyttötuotteisiin, eikä niihin kuulu esimerkiksi henkilönsuojaimet tai rokotteet, joiden osalta on poikkeuksellisesti vaadittu vientilupaa tietyksi EU:n määrittelemäksi määräajaksi.

Näin ollen erityisesti substanssiviranomaisilta saatava tarkempi tiedonsaanti salassapitosäännösten estämättä kriittisten tuotteiden ominaisuuksista, kuten terveysvaikutuksista, tiedot valmistajista ja mahdollisista viejistä, ovat erittäin tärkeitä ja välttämättömiä mahdollisten viejien löytämisen ja vientiluvan ratkaisemisen kannalta. Välttämättömiä tietoja ovat erityisesti ne tiedot, joita tarvitaan esimerkiksi sähköiseen vientilupahakemukseen. Näihin tietoihin perustuen viranomainen arvioi, voidaanko vientilupa myöntää. Tämä tapahtuu sen jälkeen, kun tieto tuotteen valvonnanalaisuudesta ja vientiluvan tarpeesta lopulta tavoittaa kriittisen tuotteen viejän, jonka on osattava hakea vientilupia ulkoministeriöltä, joka joutuu ratkaisemaan vientilupa-asian normaalista poiketen erittäin kiireellisessä aikataulussa ja mahdollisesti myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. Välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan nimenomaan vientilupa-asian käsitteilyn kannalta välttämättömiä tietoja ja niitä tietoja, joiden avulla voidaan löytää ne viejätahot, jotka joutuvat hakemaan vientilupaa. Näitä perustiedon kaltaisia tietotyyppisiä voisivat olla esimerkiksi yrityksen nimi, yrityksen edustajan nimi ja tunnistetiedot ja asemayrityksessä, henkilön etu- ja sukunimi, yhteystiedot (postiosoite, sähköpostiosoite, puhelinnumerot, kieli, tuotteen, palvelun, teknologian tai ohjelmiston nimi. Kyse ei siis ole arkaluonteisista henkilötiedoista, kuten henkilön terveystiedoista tai esimerkiksi sähköpostikeskusteluista tai luottamukselliseen asiakassuhteeseen liittyvistä tiedoista. Kun perustiedot on substanssiviranomaiselta saatu, vientilupaviranomainen osaa sen jälkeen kääntyä asiassa niiden potentiaalisten viejätahojen puoleen, joiden on osattava hakea vientilupaa viennilleen ennen viennin suorittamista. Lupaviranomainen ohjeistaa ja pyytää näitä tahoja tekemään suljetussa sähköisessä järjestelmässä vientilupahakemuksen (tätä varten on oma sähköinen lomake), jonne hakija voi liittää tarvittavia tietoja viennistään. Substanssiviranomaiselta tietoja tarvitaan erityisesti siihen, että nämä viejätahot voidaan nopeasti löytää, sillä rajoitusten voimaantullessa ei viejätaholla ole välttämättä itsellään tietoa siitä, että sen tuote on asetettu rajoituksenalaiseksi ja vaatii vientilupaa ennen vientiä.

Koska etukäteen ei voida ennustaa sitä, milloin, minkälaisissa kriittisissä tilanteissa tai minkälaisissa tuotteissa komissio saattaisi tulevaisuudessa, unionin edun niin vaatiessa, asettaa vientimenettelylain 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti vientiluvan viennin ehdoksi, ei luovutettavien tietojen sisältöä pystytä etukäteen tarkasti luettelemaan. Etukäteen ei voida tarkasti arvioida myöskään sitä, miltä kansalliselta substanssiviranomaiselta tietoja pyydetään. Tiedonantoviranomaisena saattaisi näin ollen tapauksesta riippuen toimia mikä tahansa ministeriö tai sen alainen laitos tai virasto, jolla olisi vientilupahakemuksen ratkaisemisen kannalta merkittävää tietoa rajoituksen alaisesta vientituotteesta tai viejistä. Esityksen 4 §:ssä on tietojensaannin ja tietojenluovuttamisen oltava välttämätöntä säännöksessä mainitun tehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi. Sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslaissa asetetut vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

HE 79/2022 vp

Koska vientimenettelyasetuksessa ja sen nojalla annetuissa täytäntöönpanoasetuksissa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansallisesta vientilupaviranomaisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tällä lailla täydennetään yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/479, jäljempänä *vientimenettelyasetus*, ja sen nojalla annettujen täytäntöönpanoasetusten kansallista soveltamista.

2 §

Toimivaltainen viranomainen

Vientimenettelyasetuksessa ja sen nojalla annetuissa täytäntöönpanoasetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on ulkoministeriö. Ulkoministeriö toimii kansallisena vientilupa-
viranomaisena, joka vastaa vientilupavaatimusten sisältöä koskeviin yhteydenottoihin, antaa vientilupaa koskevaa neuvontaa ja tekee vientilupaa koskevan päätöksen.

Ulkoministeriön tehtävänä on vientimenettelyasetuksessa tarkoitettulla tavalla:

- 1) pyytää 5 artiklan mukaisesti Euroopan komissiota asettamaan tuotteen viennin edellytykseksi vientilupa;
- 2) pyytää 7 artiklan mukaisesti Euroopan komissiota tutkimaan 5 ja 6 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden vaikutuksia tai tarkistamaan, onko toimenpiteen soveltaminen edelleen tarpeellista;
- 3) ilmoittaa 8 artiklassa tarkoitettulla tavalla toimenpiteistä, joita aiotaan toteuttaa.

Henkilötietojen käsittelystä vastaavana rekisteripitäjänä toimii ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksikkö.

3 §

Valvonta

Vientimenettelyasetukseen ja sen nojalla annettuihin täytäntöönpanoasetuksiin perustuvasta vientivalvonnasta vastaa Tulli.

4 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksiköllä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada 2 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maksutta muilta viranomaisilta, joilla on vientiasian käsittelyn ja vientiluvan myöntämisen kannalta merkityksellistä tietoa.

HE 79/2022 vp

Tullilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tästä laista aiheutuvien omien valvontatehtävien suorittamiseksi vientimenettelyasetuksen ja sen nojalla annettujen täytäntöönpanoasetusten sekä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot maksutta muilta viranomaisilta.

Ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osaston vientivalvontayksiköllä ja Tullilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa Euroopan komissiolle ja muulle viranomaisille välttämättömiä tietoja vientimenettelyasetuksen ja sen nojalla annettujen täytäntöönpanoasetusten sekä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi.

5 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus säännöstelyrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä.

6 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 25.5.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari