

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja rikoslain 46 luvun 1 ja 12 §:n muuttamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja rikoslain 46 luvun 1 ja 12 §:n muuttamisesta (HE 47/2024 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Johanna Salovaara-Dean, ulkoministeriö
- lakimies Helmi Hämäläinen, ulkoministeriö
- asiantuntija Henri Loukusa, ulkoministeriö
- insinöörieverstiluutnantti Timo Minkkinen, Pääesikunta
- tullilylitarkastaja Iisakki Anttila, Tulli
- teknologiajohtaja Lauri Kangas, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- neuvotteleva virkamies Riikka Pitkänen, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Esityksessä on kyse kansallisesta täydentävästä sääntelystä, joka on tarpeen kaksikäyttötuotteiden valvontajärjestelmän perustamista koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisen tueksi. Ehdotettuun lakiin sisältyisi säännökset muun muassa lupa- ja valvontaviranomaisista, kansallisista lupavaatimuksista ja ilmoitusvelvollisuuksista sekä lupamenetelyistä ja valvonnasta. Uutena asiana lakiin ehdotetaan sääntelyä kansallisesta valvontaluettelosta. Lisäksi rikoslakiin tehtäisiin asetuksessa edellytetyt säännökset seuraamuksista.

Valiokunnan lausunto PuVL 6/2024 vp

(2) Hallituksen esityksessä todetaan (s. 5), että esityksen tavoitteena on muun muassa varmistaa, että jäsenvaltioiden ja unionin erityisesti asesulkua, alueellista rauhaa, turvallisuutta ja vakautta sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamista koskevia kansainvälisiä sitoumuksia ja vastuita noudatetaan. Unionin sitoutumista vahvaan kansalliseen ja kansainvälisesti koordinoituun vientivalvontaan on korostettu esimerkiksi joukkotuhousoseiden leviämisen vastaisessa EU:n strategiassa.

(3) Vientivalvonta-asetuksen tavoitteena on myös varmistaa, että kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa huomioidaan kaikki merkitykselliset näkökohdat sekä unionin että jäsenvaltioiden toimesta. Näitä näkökohtia ovat esimerkiksi kansainväliset velvoitteet ja sitoumukset, pakotteet, ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat sekä aiottuun loppukäyttöön ja sen kiertämisvaaraan liittyvät näkökohdat.

(4) Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoministeriössä virkatyönä. Puolustusvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan erityisesti esityksen vaikutuksia puolustushallinnon toimialalle sekä suomalaiseen yrityskenttään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustushallinto on ollut asianmukaisesti mukana esityksen valmistelussa, ja hallinnonalan näkemykset on otettu huomioon esityksessä. Valiokunta pitää esitystä perusteltuna ja tarpeellisena. Sen ajantasaistaminen mahdollistaa suomalaisten yritysten vientitoiminnan ja kansainvälisen verkostoitumisen. Saadun selvityksen mukaan kaksikäyttötuotteiden määritelmä on erittäin laaja, ja kaksikäyttötuotteiden tuottajia on Suomessa useita satoja. Lisäksi tuotteita koskevia listauksia käytetään usein myös pakotepäätösten perusteina.

(5) Valiokunta korostaa, että kaksikäyttötuotteiden määrittelyssä tulee huomioida ja tunnistaa rajapinnat puolustustarvikkeisiin, joiden määrittelystä vastaa puolustusministeriö. Puolustusvoimilla on tärkeä asiantuntijarooli puolustustarvikkeiden määrittelyssä. Valiokunta toteaa, että Ukrainan sota on konkreettisesti osoittanut, mikä on kaksikäyttötuotteiden merkitys Venäjän sotatalousalalle. EU:n on siksi kaikin toimin varmistettava, että pakotteet Venäjän suuntaan eivät vuoda. Komissiolla on tärkeä rooli sen varmistamisessa, että EU-alueen yritykset todella noudattavat yhdessä sovittuja sanktioita. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että unioni pyrkii vaikuttamaan Kiinaan, jonka kaksoiskäyttötuotteiden ja komponenttien vienti Venäjälle mahdollistaa pitkälti maan sotilaallisen tuotantokyvyn kasvattamisen.

Yksityiskohtaisia huomioita esitykseen

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

(6) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevan lain ja asetuksen muutosten vaikutukset ovat puolustushallinnon kannalta positiivisia. Esitetyt muutokset muun muassa mahdollistavat kaikkien vientivalvontaan liittyvien osapuolten välisen tiedon vaihtamisen. Esitys sisältää ehdotuksen tietojensaantia koskevaksi pykäläksi (13 § Tiedon luovuttaminen viranomaisten välillä), jonka 2 momentissa todetaan, että muun muassa puolustusministeriöllä ja Puolustusvoimilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkoministeriölle ja Tullille tietoja, jotka ovat välttämättömiä ulkoministeriön ja Tullin tässä laissa tai vientivalvonta-asetuksessa säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Valiokunnan lausunto PuVL 6/2024 vp

(7) Kyseisen säännöksen 2 momentti on muotoiltu siten, että siinä luetelluilla viranomaisilla ei olisi ehdotonta velvollisuutta luovuttaa tietoja, vaan tietojen luovuttamisesta päättäminen jäisi tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaan ("on oikeus"). Asiantuntijakuulemisissa valiokunnan huomiota kiinnitettiin siihen, että valvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta olisi aina tärkeää saada kaikilta osin tarvittavat tiedot. Valiokunta huomauttaa, että mikäli Tulli ei saa muualta tietoja mahdollisista luvattomista aineettomien kaksikäyttötuotteiden tai teknisen avun toimituksista, on valvontaa hankalaa toteuttaa käytännössä.

(8) Valiokunta toteaa, että turvallisuusviranomaisten välisen toimivan yhteistyön ehdoton ennakkoehtely on, että tietoja jaetaan viranomaisten välillä mahdollisimman laajasti lakien salimissa puitteissa. Valiokunta katsoo, että tiedonvaihtoa koskevaa säännöstä on tässäkin esityksessä tulkittava pikemminkin laajasti kuin suppeasti. Säännöksen velvoittavuutta on syytä kuitenkin vielä tarkastella ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä. Valiokunta suhtautuu sen sijaan varauksellisesti siihen, että siviilitiedustelulainsäädännön avulla kerättävää signaalitiedustelutietoa luovutetaan esimerkiksi Tullille rikostorjuntaan. Tällaista tiedonvaihtoa koskee palomuurisääntely, ja kysymyksen arviointi on tehtävä siinä yhteydessä, kun siviilitiedustelulainsäädäntöä mahdollisesti tarkistetaan.

Lupavaatimukset ja kansallinen valvontaluettelo

(9) Pykälässä 6 ehdotetaan säädettäväksi kansallisista lupavaatimuksista ja kauttakulun kiellosta. Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan ulkoministeriö voi määrätä unionin valvontaluetteloon sisältyvän kaksikäyttötuotteen viennin luvanvaraiseksi, jos tuote on tai on mahdollisesti tarkoitettu kokonaan tai osittain käyttöön, joka merkittävästi vaarantaa yleistä turvallisuutta tai Suomen kansallista turvallisuutta (catch all- lupavaatimus). Valiokunta pitää tällaista säännöstä lähtökohtaisesti hyvänä, sillä valvontaluettelossa on aina vääjäämättä puutteita. Valiokunta kuitenkin painottaa, että 6 pykälän tulee kokonaisuutena olla mahdollisimman selkeä yrityksille, jotta ne tietävät velvollisuutensa ja vastuunsa tarkasti. Etenkin pykälän 4 momentin säännöksen kohta merkittävästä riskistä Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantumiselle voi olla yrityksille tulkinnanvarainen.

(10) Lain 7 § mukaan uusi kansallinen valvontaluettelo täydentäisi vientivalvonta-asetuksen liitteeseen I sisältyvää unionin valvontaluetteloa. Tällä halutaan osaltaan varmistaa vientivalvonnan tavoitteiden tehokas toteutuminen tilanteessa, jossa kansainväliset sopimusjärjestelyt eivät toimi. Kansainvälisiä vientivalvontajärjestelyitä on yhteensä neljä ja Venäjä on niistä mukana kolmessa. Suomen valitsema linja siitä, että lain tasolla säädetään kansallisesta vientivalvontaluettelosta, on poikkeuksellinen EU-alueella. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan valittu linja on kuitenkin perusteltu ja sitä kautta myös suomalaisyritykset tietävät, millaisia tuotteita luvitus koskee. Valiokunta pitää tärkeänä, että yrityksillä on muutoksenhakuoikeus ulkoministeriön lupapäätöksiin (1. lakiehdotus 20 §). Tällaista muutoksenhakuoikeutta ei ole esimerkiksi Ruotsissa.

(11) Saadun selvityksen mukaan kielteisiä lupapäätöksiä tulee vuositasolla vain noin kymmenen, sillä yrityksillä on hyvä ennakkotieto siitä, saadaanko tuotteille vientilupaa. Valiokunnan mielestä tämä osoittaa, että prosessi toimii. Jatkossakin on tärkeää varmistaa, että ulkoministeriö käy avointa ja jatkuvaa dialogia suomalaisyritysten kanssa kaksoiskäyttötuotteista. Valiokunta

Valiokunnan lausunto PuVL 6/2024 vp

huomauttaa tässä yhteydessä, että teknologian nopea eteneminen, esimerkiksi tekoälyn alati laajentuva käyttö, haastaa merkittävästi perinteistä ajattelumallia siitä, että luvitusta vaativat kaksikäyttötuotteet ylipäättään ovat listattavissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan teknologisen murroksen aiheuttamasta haasteesta perinteiselle ajattelumallille ei kuitenkaan käydy keskusteluja kansainvälisellä tasolla. Valiokunta katsoo, että Suomi voisi olla asiassa aloitteellinen, sillä jollain aikavälillä perinteinen ajattelumalli ei enää toimi tuotetarkastelussa.

(12) Keskeisen tärkeää joka tapauksessa on, että EU-maiden listaukset kaksikäyttötuotteista ovat yhtenevät ja läpinäkyvät. Hyvä asia on, että EU:n sisällä vaihdetaan tietoja kielteisistä lupapäätöksistä, mikä helpottaa merkittävästi yhtenevän linjan löytämistä. Valiokunta kantaa kuitenkin huolta siitä, ettei Suomi aseta omaa teollisuuttaan kilpailijamaita huonompaan asemaan vientilupapolitiikassaan, jos unionimaiden kansalliset valvontaluettelot poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Kansallisen edun määritelmä

(13) Hallituksen esityksen 14 §:ssä on säännös salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Pykälässä todetaan, että tieto voidaan luovuttaa, jos tietojen luovuttaminen ei ole vastoin kansallista etua. Saadun selvityksen mukaan kansallisen edun määritelmässä on tarkasteltu ko. määritelmän sisältöä muussa suomalaisessa lainsäädännössä, ja esimerkiksi yrityssalaisuuksien vuotomahdollisuus ei ole määritelmään sisällynyt. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainvaliokunta tarkastelisi mietinnössään tätä kysymystä.

Vientivalvontaneuvottelukunnan kokoonpano

(14) Ehdotuksen 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vientivalvontaneuvottelukunnasta, jonka asettaa valtioneuvosto. Vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävänä on edistää vientivalvontaan liittyvää viranomaisyhteistyötä ja yhteyksiä elinkeinoelämän kanssa. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta. Vientivalvontaneuvottelukunnasta säädetään myös voimassa olevan lain 6 §:ssä. Puolustusministeriön edustaja on ollut nimettynä vientivalvontaneuvottelukuntaan voimassa olevan lain aikana. Puolustusvaliokunta pitää perusteltuna, että näin on asian laita myös uuden lain voimaantulon jälkeen. Vientivalvontaneuvottelukuntaan on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista lisätä myös Puolustusvoimien edustaja, sillä kaksikäyttötuotteiden vientiin liittyy myös kansalliseen turvallisuuteen liittyviä intressejä. Puolustusvoimien edustajan lisääminen vientivalvontaneuvottelukuntaan tuo lisäarvoa myös tuotteiden määrittelykysymyksiin.

Tullin resurssit

(15) Uuden lainsäädännön myötä Tullin toimivaltuudet laajenisivat koskemaan myös aineettomien kaksikäyttötuotteiden vientien sekä kaksikäyttötuotteisiin liittyvän välityspalvelun ja teknisen avun tarjoamisen valvontaa. Saadun selvityksen mukaan Tullin tarkastusresurssit on mitoitettu nykyisten tehtävien mukaan ja laajentuvat tehtävät tulee huomioida lisäresursointina, jotta myös aineettomien kaksikäyttötuotteiden viennin ja muun niihin kohdistuvan valvonnanalaisen toiminnan valvontaa pystytään toteuttamaan tehokkaasti säännöksen edellyttämällä ja tarkoitta-

Valiokunnan lausunto PuVL 6/2024 vp

malla tavalla. Saadun selvityksen mukaan Tulli tarvitsee uusien tehtävien hoitamiseen kaksi henkilötyövuotta. Valiokunta korostaa, että uusia lainsäädännöllisiä velvoitteita viranomaisille annettaessa näiden tehtävien hoitoon on taattava myös riittävät henkilöstöresurssit.

Muuta

(16) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen kansalliset Ukraina-tukitoimet jatkuvat, ja että Ukrainalle pystytään mahdollisimman nopeasti toimittamaan sellaista materiaalia, jota se tarvitsee puolustustaistelussaan. Tämä vaatii, että sekä ulko- ja puolustusministeriö omalla toimialallaan hoitavat materiaalin vientiin liittyvät luvitukset ilman viiveitä, ja että ukrainalaisilla on mahdollisuus suorahankintoihin ilman hankintojen kilpailutusta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokuntavaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Mika Kari sd
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola