

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustustarvikkeiden viennistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä marraskuuta 2011 lähettänyt puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi puolustustarvikkeiden viennistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 93/2011 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (UaVL 1/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Sanna Poutiainen ja neuvotteleva virkamies Jari Takanen, puolustusministeriö

- lähetystöneuvos Pia Hillo, ulkoasiainministeriö
- projektipäällikkö Mika Lehtonen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Mika Koponen, Poliisihallitus, asehallinto
- tulliyli tarkastaja Pirjo Nykänen, Tullihallitus, valvontaosasto
- ylitarkastaja Lotta Lampela, suojelupoliisi
- valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto
- kaupallisjuridinen asiantuntija Juhani Matinlassi, Pääesikunta
- toimitusjohtaja Heikki Allonen, Patria Oyj
- toimitusjohtaja Raimo Karjalainen, Sako Oy
- pääsihteeri Tuija Karanko, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry (PIA ry)
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys
- toiminnanjohtaja Frank Johansson, Amnesty International Suomen osasto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki puolustustarvikkeiden viennistä. Samalla nykyinen puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annettu laki kumottaisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia, ampuma-aselakia, kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettua lakia, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvalisuudesta annettua lakia sekä kemiallisten aineiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämisestä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta annettua lakia. Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan

ten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvalisuudesta annettua lakia sekä kemiallisten aineiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämisestä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta annettua lakia. Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan

unionin sisäisiä puolustustarvikesiirtoja koskeva direktiivi. Puolustustarvikkeiden viennin luvanvaraisuus säilyisi. Euroopan talousalueen sisällä tapahtuvia puolustustarvikesiirtoja koskevia käytäntöjä yksinkertaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin.

Lisäksi lain rakennetta muutettaisiin ja laki saatettaisiin vastaamaan paremmin myös perustuslain vaatimuksia.

Puolustustarvikkeiden vienti, kauttakuljetus ja välitys olisivat sallittuja ainoastaan siihen myönnetyllä luvalla. Lupa ratkaistaisiin asian laadun mukaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai puolustusministeriössä. Viennin sitä edellyttäessä puolustusministeriön tulisi ulko-

asiainministeriöltä erikseen selvittää, ettei luvan myöntämiselle ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Välityslupa ratkaistaisiin puolustusministeriössä. Puolustustarvikkeen siirtoon Euroopan talousalueelle sovellettaisiin yksinkertaistettua menettelyä. Siirtolupa ratkaistaisiin puolustusministeriössä.

Rikoslakia muutettaisiin siten, että puolustustarvikkeiden maastavientirikosta koskevassa rangaistussäännöksessä mainittaisiin myös puolustustarvikkeiden siirto. Lisäksi tarkistettaisiin rikoslain ja muiden lakien viittaussäännöksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 30 päivänä kesäkuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/43/EY yhteisöjen sisällä tapahtuvia puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistamisesta. Tämä direktiivi on osa Euroopan komission ns. puolustusalan pakettia vuodelta 2007, joka piti sisällään tiedonannon puolustusteollisuudesta (KOM (2007) 764 lopullinen) sekä kaksi lainsäädäntöehdotusta (KOM (2007) 766 lopullinen, KOM (2007) 765 lopullinen). Puolustuspaketin tavoitteena oli parantaa Euroopan puolustusalan kilpailukykyä. EU:n käytäntösäännöt aseiden viennistä on hyväksytty yhteiseksi kannaksi vuonna 2008. Yhteinen kanta on otettava huomioon puolustustarvikkeiden vientiä koskevassa lupaharkinnassa kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Puolustustarvikkeiden maastaviennin valvonasta säädettiin Suomessa ensimmäisen kerran jo vuonna 1938. Tuolloin säädettiin laki sotatarvikkeiden maasta viennistä (318/1938), jonka

ensisijaisena tehtävänä oli turvata huoltovarmuutta ja tukea kansallisen puolustuksen voimavaroja. Ensimmäinen kokonaisuudistus tehtiin vuonna 1989, jolloin nykyinen voimassa oleva laki puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta (242/1990) säädettiin. Maastavientilailta säädettiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin puolustustarvikevientiä koskevista periaatteista ja lupamenettelyistä ja säädettiin valvonnanalaiseksi viennin lisäksi kauttakuljetus ja valmistusoikeuden luovutus ulkomaille. Uudistuksella haluttiin tukea myös puolustusteollisuuden viennistä riippuvia kehittämisedellytyksiä.

Maastavientilakiin tehtiin kansainvälisen kehityksen edellyttämät muutokset vuosina 1994 ja 2002. Vuonna 1994 puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta koskevat säännökset saatettiin vastaamaan Suomea velvoittavia kansainvälisiä vientivalvontajärjestelyjä ja muiden länsieurooppalaisten maiden käytäntöjä. Vuonna 2002 puolustustarvikkeiden välitys saatettiin valvonnan piiriin YK:n yleiskokouksen vuonna 2001 hyväksymän kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ampuma-aseita koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan sekä ETYJin vuonna

2000 hyväksymän pienaseita koskevan asiakirjan mukaisesti.

Vientivalvontaa koskeva säännöstö on useiden osauudistusten jälkeen muodostunut soveltajan kannalta monimutkaiseksi lain ja alemman asteisten säädösten kokonaisuudeksi. Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain kokonaisuudistuksen myötä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostunut tarve säätää yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista velvoitteista lain tasolla. Tämän perusteella on olemassa selvä tarve puolustustarvikkeiden vientivalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Puolustusvaliokunta korostaa, että esitys ei sisällä muutoksia puolustustarvikkeiden viennin ulko- ja turvallisuuspoliittisen harkinnan sisältöön, joka on tarkoitus säilyttää ennallaan, ja että lupaharkinta on jatkossakin taupauskohtaista kokonaisharkintaa.

Nykytila

Maastavientilaki sisältää säännökset puolustustarvikkeiksi määriteltävän materiaalin maastaviennistä, kauttakuljetuksesta ja välityksestä. Lain mukaan puolustustarvikkeiden maastavienti, kauttakuljetus ja välitys on sallittua ainoastaan valtioneuvoston tai puolustusministeriön myöntämällä luvalla. Puolustustarvikkeiden maahantuonti ei nykyisen maastavientilain mukaan ole luvanvaraista.

Maastavientilain 2 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston ja puolustusministeriön toimivallan jaosta lupa-asioissa. Valtioneuvoston yleisistunto myöntää luvat varsinaiseen taistelukäyttöön tarkoitettulle, tuhoa tuottavalle materiaalille ja asejalustoille tai silloin, kun vienti muilta osin on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä. Mikäli vienti on taloudelliselta arvoltaan vähäinen, voimassa olevan päätöksen mukaan alle 1 miljoona euroa, ei lupahakemusta tarvitse viedä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Puolustustarvikkeiden välitys säädettiin valvonnallaiseksi vuonna 2002 tehdyllä lakimuutoksella. Luvan myöntää hakemuksesta puolustusministeriö.

Maastavientilain 3 §:ssä säädetään, että maastavientilupaa taikka välityslupaa ei myönnetä, mikäli lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen. Valtioneuvoston päätös puolustustarvikkeiden maastavientiä, kauttakuljetusta ja välitystä koskevista yleisistä suuntaviivoista (1000/2002) toimii käytännössä keskeisenä puolustustarvikkeiden vientipolitiikan sääntelyvälineenä. Suuntaviivat täydentävät ja täsmentävät niitä kansainvälisiä sopimuksia ja sitoumuksia, jotka puolustustarvikkeiden maastaviennissä sitovat Suomea.

Viennin määrä

Suomen puolustustarvikeviennin kokonaisarvo vuonna 2010 oli 58,8 miljoonaa euroa. Viennistä 58,6 prosenttia kohdistui Euroopan unionin jäsenmaihiin ja Euroopan alueelle 76,7 prosenttia. Vuosien 2002—2009 välillä viennistä on kohdistunut Eurooppaan 65—95 prosenttia vuosittain. Valtaosan Suomen puolustustarvikeviennistä ovat vuosien 2002 ja 2010 välillä muodostaneet ajoneuvot, suojavarusteet ja ampumatarvikkeet.

Puolustustarvikevientien euromääräinen arvo on vuosien 2002 ja 2010 välillä vaihdellut 54 miljoonan ja 103,1 miljoonan euron välillä. Vientien euromääriä tarkasteltaessa on huomiotava, että yksittäiset suuret viennit vaikuttavat merkittävästi koko vuoden vientien euromääräiseen arvoon. Suomen viennin osuus Euroopan unionin alueen puolustustarvikeviennistä on vuonna 2007 ollut 0,7 %, vuonna 2008 1 % ja vuonna 2009 0,8 %. Vertailuna voidaan todeta, että Suomen puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistyksen (PIA) jäsenyritysten palveluksessa on yli 9 000 henkilöä yritysten yhteenlasketun liikevaihdon ollessa noin 1,6 miljardin euron tasolla.

Vuonna 2008 myönnettyjä lupia pysyviin vienteihin oli 240, ja vuonna 2009 määrä laski 216 kappaleeseen. Lisäksi väliaikaisiin vienteihin myönnetään noin 100 lupaa vuosittain. Vuonna 2010 pysyviä lupia myönnettiin 237. Myönnettyjen lupien arvo oli yhteensä 61,2 mil-

joonaa euroa. Vuoden 2005 jälkeen Euroopan unionin jäsenvaltioihin kohdistuvia vientihakemuksia on ollut 55—66 prosenttia kaikista hakemuksista.

Puolustusvaliokunta toteaa, että puolustusvoimien materiaalihankintoihin lähivuosina käytettävissä olevien varojen supistuessa viennin merkitys korostuu kotimaisen puolustusvälineiteollisuuden elinkelpoisuuden kannalta. Valiokunta huomauttaa, että puolustusvoimien toimintamenoihin kohdistuvien leikkausten vaikutukset ulottuvat lähes viiveettä myös kotimaiseen puolustusteollisuuteen mm. vähentyvän huolto- ja ylläpitotoiminnan kautta. Valiokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan vientivalvontaa tulisi toteuttaa siten, että unionin alueelle sijoittautuneiden yritysten tasapuoliset vientimahdollisuudet voidaan turvata (UaVL 1/2012 vp).

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on nostaa vientivalvontaan liittyvät keskeiset säännökset lain tasolle ja luopua nykyisestä moniportaisesta järjestelmästä, jossa muun muassa luvan myöntämisen perusteet ilmenevät pitkälti asetusta alemmanasteisista päätöksistä. Toisena keskeisenä tavoitteena on panna täytäntöön Euroopan unionin direktiivi unionin sisäisistä puolustustarvikesiirroista. Direktiivi luo Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden sisäisille puolustustarvikkeiden siirroille oman lupakäytännön, joka aiheuttaa muutoksia nykyisen lain mukaisessa lupamenettelyssä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki puolustustarvikkeiden viennistä. Keskeistä ehdotuksessa on nykyisen lain maastaviennin käsitteen jakaminen kahtia vientiin ja siirtoihin. Pääsäännön mukaan puolustustarvikkeen saisi viedä Suomesta Euroopan talousalueen ulkopuolelle vain vientiin myönnettyllä luvalla. Euroopan unionin sisäisestä puolustustarvikkeiden viennistä käytetään siirron käsitettä. Siirron luvanvaraisuus perustuu direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliseen, puolustukseen liittyvien tuotteiden siir-

toon on saatava ennakkolupa. Lupa voidaan myöntää yksittäisenä siirtolupana, koontisiirtolupana tai julkaista yleisenä siirtolupana. Direktiivin myötä siirtokäsitteen ja siirtolupien lisäksi uusina asioina laissa säädetään luotettavuusdistusten antamisesta yrityksille sekä rekisteröitymisestä yleisen siirtoluvan käyttäjäksi. Näitä koskevien säännösten sisältö perustuu direktiivin artikloihin.

Puolustustarvikkeiden välityksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa välittäjä saattaa sopijapuolet yhteen toistensa kanssa puolustustarviketta koskevan sopimuksen aikaansaamiseksi. Välittäjän toiminnalla tulisi olla huomattava merkitys oikeustoimen syntymiseen, jotta toiminta olisi ehdotetulla tavalla luvanvaraista.

Kauttakuljetuksella tarkoitettaisiin puolustustarvikkeen kuljetusta Suomen kautta, kun puolustustarvikkeen viejä tai vastaanottaja on Euroopan talousalueen ulkopuolella. Ehdotuksen mukaan puolustustarvikkeita saisi kuljettaa Suomen alueen kautta vain kauttakuljetukseen myönnettyllä luvalla.

Lain rakenne uudistetaan säätämällä lain tasolla viennin, siirron, välityksen ja kauttakuljetuksen valvontaan ja valvontamenettelyyn liittyvistä asioista. Puolustustarvikkeen määritelmä kytketään Euroopan unionin yhteiseen puolustustarvikeluettelon mukaiseen luokitteluun. Puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön toimivallan jakoa ampumatarvikkeiden valvonnassa selkeytetään. Puolustusministeriön ja valtioneuvoston yleisistunnon toimivallan jakoa lupa-asioiden ratkaisussa tarkennetaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan rikoslain 46 luvun 11 §:ssä olevaa puolustustarvikkeiden maastavientirikosta koskevaa säännöstä täydennettäväksi niin, että rangaistussäännöksessä mainitaan myös puolustustarvikkeiden siirto. Sekä puolustustarvikkeiden maastavientirikosta että maastavientirikkomusta koskevat säännökset kirjoitetaan nykyistä täsmällisempään muotoon.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan asian valmistelun yhteydessä arvioitiin myös puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonnan laajentamista nykyisestä. Valiokunnan

saaman selvityksen mukaan puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonnan laajuus vaihtelee EU:n jäsenvaltioissa. Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta nykyistä laajemmin voisi olla perusteltua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta yksityiseen käyttöön tuotavien puolustustarvikkeiden osalta. Asiaa valmistelleen puolustusministeriön asettaman työryhmän saamien lausuntojen ja työryhmän käsittelyn perusteella päädyttiin siihen, että työryhmän aloittamaa työtä maahantuonnin valvonnan osalta olisi jatkettava. Työryhmä kuitenkin totesi, ettei käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmisteleva aikataulu mahdollista maahantuonnin valvonnan kehittämisen valmistelua, sillä kyseessä on vaativa asiakokonaisuus. Puolustusvaliokunta pitää tätä ratkaisua perusteltuna.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittivät huomiota rajanvedon ongelmallisuuteen sotilas- ja siviiliaseiden ja -patruunoiden välillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiaan kiinnitettiin huomiota myös hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Kysymys ei sinällään ole uusi, eikä siihen ole löydettävissä yksiselitteistä ratkaisua, koska metsästys- ja urheiluumuntaan tarkoitettujen aseiden osien, komponenttien, lisälaitteiden ja -varusteiden yhdenmukaisuus sotilaskäyttöön tarkoitettujen aseiden kanssa saattaa joissakin käytännön tilanteissa aiheuttaa sekaannusta. Näissä tilanteissa joudutaan uudenkin lainsäädännön puitteissa lupaviranomainen ratkaisemaan tapauskohtaisesti puolustustarvikemäärittelyn kautta.

Luvan myöntäminen, siirtolupatyypit ja luottavuustodistus

Lupa puolustustarvikkeen vientiin tai siirtoon myönnetään tai julkaistaan vain, jos lupa on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukainen eikä vaaranna Suomen turvallisuutta. Lupaharkinnan sisältöön ei esitetä muutoksia, mutta lupaharkinnan yleiset edellytykset ilmenisivät suoraan laista. Valiokunta korostaa, että lupaharkinnassa on otettava huomioon Euroopan unionin neuvoston sotilasteknologian ja puolus-

tustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä annettu yhteinen kanta vuodelta 2008, joka sisältää muun muassa lupaharkinnan kahdeksan perustetta.

Vastuunjako puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken lupaharkinnassa on edelleen vuoden 1995 lakiuudistuksen yhteydessä tehdyn linjan mukainen. Ulkoasiainministeriö vastaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen harkinnan tekemisestä. Puolustusteollisuuden viennistä riippuvista kehittämisedellytyksistä osana kokonaisharkintaa vastaa puolustusministeriö. EU:n yhteisessä kannassa mainitut teolliset edut sisältävät nykyisen lainsäädännön tapaan sen, että kokonaisharkinnassa otetaan huomioon viennin merkitys Suomen puolustuksen materiaalivalmiuden ja alan kotimaisen teollisuuden kehittämisen kannalta.

Valiokunta korostaa Suomen puolustuksen materiaalivalmiuden ja alan kotimaisen teollisuuden kehittämisen osittaisen keskinäisriippuvuuden merkitystä, sillä kotimaisella teollisuudella on tärkeä rooli puolustuksen materiaalivalmiuden ylläpitämisessä huoltovarmuuden näkökulmasta.

Euroopan talousalueen sisäisten puolustustarvikesiirtojen lupatyypit ovat yleinen siirtolupa, koontisiirtolupa ja yksittäinen siirtolupa.

Yleinen siirtolupa voidaan julkaista lupaeh-toineen avoimena lupana yhdelle tai useammalle Suomeen sijoittautuneelle toimittajalle puolustustarvikkeen siirtoon yhdelle tai useammalle Euroopan talousalueelle sijoittautuneelle vastaanottajalle tai vastaanottajaryhmälle. Suomen julkaisemia yleisiä siirtolupia voisivat käyttää yritykset tai muut puolustustarvikkeiden siirtäjät, kun ne täyttävät yleiset siirtoluvassa mainitut ehdot ja ovat rekisteröityneet puolustusministeriön ehdotuksen 31 §:n säätämällä tavalla. Yleisten siirtolupien tavoitteena on parantaa niiden Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden huoltovarmuutta, jotka hankkivat puolustustarvikkeita Euroopan talousalueelta. Tavoitteena on myös parantaa Euroopan talousalueella sijaitsevien yritysten yhteistyötä ja edistää toimitusketjujen parasta mahdollista käyttöä.

Puolustustarvikkeiden vastaanottaminen yleisen siirtoluvan nojalla edellyttäisi puolustusministeriöltä haettavan luotettavuustodistuksen myöntämistä. Luotettavuustodistuksen myöntäminen perustuisi lakiehdotuksen 24 §:ssä tarkoitettusta hakemuksesta ja 25 §:ssä tarkoitettua yhteisöturvallisuusselvityksestä ja ampuma-ase-laissa tarkoitettuja lupia koskevasta selvityksestä saatavien tietojen perusteella tapahtuvaan hakijan arviointiin. Puolustusministeriö myöntäisi luotettavuustodistuksen, jos hakijan arvioitaisiin noudattavan puolustustarvikkeiden vientiä ja siirtoa koskevia säännöksiä sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion puolustustarvikkeiden siirtoluvalla asettamia vientirajoituksia. Luotettavuustodistus olisi voimassa määräajan, kuitenkin enintään 5 vuotta.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan luotettavuusmenettelyn vaatimaa resurssitarvetta on vaikea arvioida täsmällisesti. Vaikutukset suojelupoliisin ja pääesikunnan tehtäviin jäänevät kuitenkin vähäisiksi, sillä valiokunnan saaman arvion mukaan puolustustarvikkeiden siirtoja vastaanottavat sellaiset vakiintuneet puolustustarvikkeiden valmistajat, joilla on entuudestaan puolustusministeriön luotettavuusselvitykseen riittävä yhteisöturvallisuustodistus joko kansainvälisen tai kansallisen liiketoimintansa takia.

Mikäli yleisen siirtoluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, voitaisiin siirtolupa myöntää direktiivin 6 artiklan mukaisena koontisiirtolupana, jolla puolustustarvikkeita voidaan siirtää vastaanottajille yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Kunkin koontisiirtoluvan osalta on määriteltävä sen kattamat puolustustarvikkeet ja hyväksytyt vastaanottajat. Yksittäinen siirtolupa oikeuttaisi yhteen puolustustarvikesiirtoon yhdelle vastaanottajalle Euroopan talousalueella. Koontisiirtolupaa ja yksittäistä siirtolupaa käsitellään tarkemmin mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin luvan hakijan velvollisuudesta varmentaa vietävien, siirrettävien, välitettävien ja kauttakuljetettavien puolustustarvikkeiden loppukäyttö. Valiokunta pitää välttämättömänä, että luvan myöntä-

mistä harkittaessa tiedetään, missä ja kenen toimesta lupahakemuksen tarkoittama puolustusmateriaali, mukaan lukien komponentit, on tarkoitettu lopullisesti käytettäväksi.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki puolustustarvikkeiden viennistä

8 §. Kauttakuljetus. Pykälän mukaan puolustustarvikkeita saa kuljettaa Suomen kautta vain kauttakuljetukseen myönnetyllä luvalla, jos viejä tai vastaanottaja on Euroopan talousalueen ulkopuolella. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kauttakuljetuksesta on kysymys myös niissä tapauksissa, joissa viejä ja vastaanottaja ovat molemmat ETA-alueen ulkopuolisia toimijoita. Valiokunta esittää, että pykälä muutettaisiin muotoon "jos viejä ja vastaanottaja tai molemmat ovat Euroopan talousalueen ulkopuolella".

9 §. Lupaharkinnan yleiset edellytykset. Ulkoasiainvaliokunta esittää lausunnossaan (UaVL 1/2012 vp) pykälän selventämistä siten, että Euroopan unionin sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevan yhteisen kannan (2008/944/YUTP) oikeudellinen velvoittavuus muotoiltaisiin yksiselitteisemmin. Tämän perusteella puolustusvaliokunta esittää, että pykälän 2 momenttiin lisättäisiin sanat "on otettava".

12 §. Koontisiirtoluvan myöntämisen edellytykset. 13 §. Yksittäisen siirtoluvan myöntämisen edellytykset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetty lupien myöntämisedellytyksiä koskeva sääntely muodostuu aukolliseksi ja sitä tulisi täydentää säätämällä koontisiirtoluvan ja yksittäisen siirtoluvan myöntämisen edellytyksistä tarkemmin. Tämän perusteella valiokunta esittää, että 12 § muutettaisiin muotoon: "Koontisiirtolupa voidaan myöntää yksittäiselle toimittajalle puolustustarvikkeiden siirtoon yhdelle tai usealle vastaanottajalle, jos hakijan arvioidaan täyttävän tässä luvussa säädetyt yleiset edellytykset ja siirtotilanteessa ei voida käyttää

yleistä siirtolupaa." Samoin perustein valiokunta esittää, että 13 § muutettaisiin muotoon: "Yksittäinen siirtolupa voidaan myöntää hakemuksesta, jos Suomen keskeisten turvallisuusetujen suojeleminen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen taikka Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten noudattaminen edellyttää luvan myöntämistä yksittäisenä."

17 §. Luvan peruuttaminen. Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin luvan peruuttamisen edellytyksistä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, jota parantaisi peruuttamisen sitominen siirtoluvan ehtojen olennaiseen rikkomiseen sekä harhaanjohtavien tietojen tahalliseen antamiseen. Tämän perusteella valiokunta esittää, että pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin sana "olennaisesti", 2 kohtaan lisättäisiin sana "tahallaan" ja 4 kohtaan lisättäisiin sanat "näihin rinnastettava".

27 §. Luotettavuustodistuksen voimassaolo. Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan puolustusministeriön olisi vähintään joka kolmas vuosi tarkastettava, että todistuksen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Tarkastusta varten puolustusministeriöllä on oikeus saada 24 §:n 2 momentissa, 25, 33 ja 35 §:ssä tarkoitettut tiedot ja tarkastaa tiloja, joissa 33 §:ssä tarkoitettuja tietoja säilytetään.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevien säännösten kannalta. Ehdotus on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 6/2009 vp, PeVL 5/2010 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa siten, että sen katsotaan ainakin joissakin

tapauksissa kattavan myös liiketilat. Perustuslakivaliokunnan edellä mainituista lausunnoista ilmenevistä syistä johtuen puolustusvaliokunta esittää, että pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti muodossa: "Luotettavuustodistuksen myöntämisen edellytysten täyttymistä koskevaan tarkastukseen sovelletaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää."

32 §. Rekisteröitymisen hyväksymisen peruuttaminen. Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan puolustusministeriö voisi peruuttaa rekisteröitymisen hyväksymisen, jos yleisen siirtoluvan ehtoja on rikottu, rekisteröitymistä haettaessa on annettu harhaanjohtavia tietoja, rekisteröitymisen hyväksymisen edellytykset tai olosuhteet, joiden perusteella rekisteröityminen on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet tai rekisteröitymisen peruuttamiseen harkitaan olevan muu painava syy.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, jonka katsottiin parantuvan, jos peruuttaminen sidottaisiin siirtoluvan ehtojen olennaiseen rikkomiseen sekä harhaanjohtavien tietojen tahalliseen antamiseen. Tämän perusteella valiokunta esittää, että pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin sana "olennaisesti", 2 kohtaan sana "tahallaan" ja 4 kohtaan sanat "näihin rinnastettava". Valiokunta esittää lisäksi kokonaan uuden 2 momentin lisäämistä muodossa: "Rekisteröitymisen hyväksyminen voidaan peruuttaa kokonaan tai määräajaksi."

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta ehdottaa,

että 2.—6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Laki****puolustustarvikkeiden viennistä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—7 §
(Kuten HE)

2 luku

Luvanvaraisuus

8 §

Kauttakuljetus

Puolustustarvikkeita saa kuljettaa Suomen kautta vain kauttakuljetukseen myönnetyllä luvalla, jos viejä tai vastaanottaja tai molemmat ovat Euroopan talousalueen ulkopuolella.

3 luku

Luvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytykset

9 §

Lupaharkinnan yleiset edellytykset

(1 mom. kuten HE)

Luvan myöntäminen ja julkaiseminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa on otettava huomioon sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytty Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP).

(3 mom. kuten HE)

10 ja 11 §
(Kuten HE)

12 §

Koontisiirtoluvan myöntämisen edellytykset

Koontisiirtolupa voidaan myöntää yksittäiselle toimittajalle puolustustarvikkeiden siirtoon yhdelle tai usealle vastaanottajalle, jos hakijan arvioidaan täyttävän tässä luvussa säädetyt yleiset edellytykset ja siirtotilanteissa ei voida käyttää yleistä siirtolupaa.

13 §

Yksittäisen siirtoluvan myöntämisen edellytykset

Yksittäinen siirtolupa voidaan myöntää hakemuksesta, jos Suomen keskeisten turvallisuusetujen suojeleminen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen taikka Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten noudattaminen edellyttää luvan myöntämistä yksittäisenä.

(1—3 kohta poist.)

14—16 §
(Kuten HE)

17 §

Luvan peruuttaminen

Lupa voidaan peruuttaa, jos:

1) lupaehtoja on olennaisesti rikottu;

- 2) lupaa haettaessa on *tahallaan* annettu harhaanjohtavia tietoja;
(3 kohta kuten HE)
4) luvan peruuttamiseen harkitaan olevan muu *näihin rinnastettava* painava syy.
(2 mom. kuten HE)

4 luku

Menettely lupa-asioissa

18—23 §
(Kuten HE)

5 luku

Luotettavuustodistus

24—26 §
(Kuten HE)

27 §

Luotettavuustodistuksen voimassaolo

- (1—3 mom. kuten HE)
Luotettavuustodistuksen myöntämisen edellytysten täyttymistä koskevaan tarkastukseen sovelletaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää. (Uusi)
(5 mom. kuten HE:n 4 mom.)

28—30 §
(Kuten HE)

6 luku

Rekisteröityminen

31 §
(Kuten HE)

32 §

Rekisteröitymisen hyväksymisen peruuttaminen

Puolustusministeriö voi peruuttaa rekisteröitymisen hyväksymisen, jos:

- 1) yleisen siirtoluvan ehtoja on *olennaisesti* rikottu;
2) rekisteröitymistä haettaessa on *tahallaan* annettu harhaanjohtavia tietoja;
(3 kohta kuten HE)
4) rekisteröitymisen peruuttamiseen harkitaan olevan muu *näihin rinnastettava* painava syy.

Rekisteröitymisen hyväksyminen voidaan peruuttaa kokonaan tai määräajaksi. (Uusi)

7 luku

Erinäiset säännökset

33—38 §
(Kuten HE)

8 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

39 ja 40 §
(Kuten HE)

PuVM 3/2012 vp — HE 93/2011 vp

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Tuula Peltonen /sd
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Eero Suutari /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Sofia Vikman /kok
	Mika Kari /sd	Tuula Väättäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	Jyrki Yrttiaho /vr
	Pentti Oinonen /ps	vjäs. Aila Paloniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Asevientä koskevan lainsäädännön keskeinen tarkoitus on luvanvaraisuuden ja valvonnan avulla varmistaa, että aseita ei päädy tahoille, jotka käyttävät niitä vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Jos on olemassa tällainen merkittävä riski, viennistä tulisi aina pidättäytyä. Tämä linjaus eli ns. varovaisuusperiaate on ollut Suomen ja kymmenen muun valtion keskeisenä lähtökohdana aloitteessaan kansainvälisen asekauppasopimuksen aikaansaamiseksi. Sopimus on parhaillaan neuvottelujen alla YK:ssa.

Hallituksen esitys laiksi puolustustarvikkeiden viennistä perustuu EU:n sisäisiä puolustustarvikesiirtoja koskevaan direktiiviin, jonka yksi keskeinen tavoite on Euroopan unionin ja ETA-alueen sisällä tapahtuvan asekaupan vapauttaminen ja lupaprosessien yksinkertaistaminen. Vaikka direktiivi olisi antanut mahdollisuuden varovaisuusperiaatteen yksityiskohtaiseen ja hallituksen esitystä tarkempaan kirjaamiseen itse lakiin, on esityksessä luvan myöntämisen edellytysten arviointi verrattain väljän kokonaisu-harkinnan varassa. Itse lakitekstiin olisi ehdottomasti pitänyt kirjata EU:n sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden vientisääntöjä koskevan yhteisen kannan (2008/944/YUTP) 2 artiklassa olevat kahdeksan lupaharkinnan perustetta selkeät kiellot mukaan lukien (mm. YK:n turvallisuusneuvoston määräämät talouspakotteet ja asevientikiellot sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ja kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen päättämät, monen väliset sitovat rajoitteet).

Yleisten ja koontisiirtolupien kohdalla varovaisuusperiaatteen noudattaminen ja riskien hallinta ovat jääneet varsin vähälle huomiolle. Myös EU:n ja ETA-alueen sisäisissä siirroissa tulisi ehdottomasti noudattaa varovaisuusperiaatetta eli toimia yhteisen kannan 2 artiklan kriteerien mukaisesti. Nimenomaan koontisiirtolupien kohdalla valvonta on vaikeaa ja lupaproses-

sista huolimatta piilee suuri vaara aseiden tai komponenttien päätyemisestä väärin käsiin.

Myös vientilupiin liittyvän loppukäyttäjätodistuksen esittäminen olisi pitänyt säätää kaikkia lupia koskevaksi velvoitteeksi. Kun komponentin käyttäjä katsotaan loppukäyttäjäksi ja lopullisen tuotteen viennistä ei enää vaadita tietoa eikä kirjata Suomen viranomaisten mahdollisuutta veto-oikeuteen, valvonta näiltä osin siirtyy Suomen viranomaisten ulottumattomiin. Myös komponenttiviennissä Suomen viranomaisilla on mahdollisuus veto-oikeuteen, jos aseita, joissa komponentteja on käytetty, viedään EU:n ETA-alueen ulkopuolelle. Tätä ei hallituksen esitykseen ole kirjattu.

Lakiesityksessä ei millään tavalla puututa asekaupan julkisuuteen. Olisi ollut oleellista ja tärkeää, että hallituksen esityksessä olisi säädetty aseiden ja muun puolustusmateriaalin vientiä koskevien lupahakemusten ja myönnettyjen lupien julkisuudesta ja päätösten avoimesta saatavuudesta. Vain asekaupan avoimuutta ja julkisuutta lisäämällä media, kansalaisyhteiskunta ja poliittinen päätöksenteko saavat reaaliaikaista tietoa ja voivat riittävän tehokkaasti valvoa aseiden vientiä. Tämä on oleellinen asia myös Suomen kansainvälisen maineen ja maamme asekaupan moraalin kannalta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella vasenryhmän eduskuntaryhmä ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lausuman:

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että puolustustarvikkeiden vientiä koskevaan valtioneuvoston asetukseen tulee kirjata sitovina EU:n sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden vientisääntöjä koskevan

kannan 2 artiklan lupaharkinnan yksityiskohtaiset perusteet. Asetuksella on perusteltua myös säätää puolustusmateriaalın vientiä koskevien lupahake-

musten ja myönnettyjen lupien julkisuudesta ja päätösten avoimesta saatavuudesta viranomaisten julkisina asiakirjoina.

Helsingissä 17. huhtikuuta 2012

Jyrki Yrttiaho /vr