

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 201/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- yksikön päällikkö Leena Yli-Vakkuri-Garde-
meister, ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettua lakia siten, että siinä otetaan huomioon vuonna 2009 kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta annettu Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 428/2009.

Uudistetun unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla ehdotetaan kansallista kaksikäyttö-

tuotteiden vientivalvontajärjestelmää muutettavaksi siten, että se kattaisi kaksikäyttötuotteiden viennin ohella myös niiden välityksen ja kauttakuljetuksen. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säädös, joka koskee kauttakuljetuksessa evästyjen tullin hallussa olevien tavaroiden käsitteilyä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Vientivalvonnan tavoitteena on estää joukkotuhoojien leviäminen kansainvälisten sopimusten ja monenvälisen vientivalvontayhteistyön avulla. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan vientivalvonnan merkitys on kasvussa. Vientivalvonta on tärkeä osa ulkopoliittikkaa. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta liittyy myös terrorismin torjuntaan, mikä on kas-

vattanut kaksikäyttötuotteiden viennin valvontatarvetta. Kaksikäyttötuotteet ovat tyypillisesti sellaisia tuotteita, joita voidaan käyttää sekä sotilas- että siviilitarkoituksiin ja jotka liittyvät yleensä joukkotuhoojien, ohjusjärjestelmien tai tavanomaisten aseiden valmistukseen tai käyttöön.

Ulkoasianvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivisesti mukana kehittämässä vienti-

valvontaan tarkoitettua säädäntöä ja toimenpiteitä niin, että strategisten tuotteiden viennin valvonta on käytännössä tehokasta.

Valvontaa vahvistettiin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1540 (2004). Sen mukaan kaikkien valtioiden on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä kansallisen valvonnan käyttöönottamiseksi ydinaseiden, kemiallisten tai biologisten aseiden sekä niiden maaliinsaattamisjärjestelmien leviämisen estämiseksi mukaan lukien kauttakulku ja välitys. Hallituksen esitys perustuu EU:n neuvoston uudistettuun asetukseen ((EY) N:o 428/2009) kaksikäyttötuoiteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta. Asetus mahdollistaa sen liitteessä I lueteltujen kaksikäyttötuoiteiden välityspalvelujen ja kauttakulun valvonnan niissä tapauksissa, joissa toimivaltaiset viranomaiset ovat ilmoittaneet välittäjälle tai kauttakuljettajalle, tai jos välittäjä tai kauttakuljettaja ovat muuten tietoisia, että välityspalvelujen tarjoaminen tai kauttakuljetus saattaa johtaa joukkotuhoaseiden tuotantoon tai toimituksiin kolmannessa maassa.

Valiokunta pitää tärkeänä muuttaa vientivalvontalakia siten, että se kattaa kaksikäyttötuoiteiden viennin ohella myös niiden välityksen ja kauttakuljetuksen, jotta kaikki joukkotuhoaseiden kehittämiseen tai käyttöön liittyvä toiminta Suomen kautta tai Suomen kansalaisten välityksellä voitaisiin lainsäädäntöteitse estää. Kauttakuljetusta ja välitystä on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus valvoa tapauskohtaisesti ja vain tarvittaessa esimerkiksi tiedustelulähteistä saadun tiedon perusteella.

Lakiehdotus ja asetuserä

Hallituksen esityksessä ei esitetä muutettavaksi kaksikäyttötuoiteiden vientivalvonnasta annetun lain asetuseräntoivaltuutta koskevaa 10 §:n 1 momenttia, jonka nojalla hallituksen esityksen liitteenä oleva asetuseräntö annettaisiin. Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa lakeihin otetut yleisluontoiset valtuutukset antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta ase-

tuksella eivät täytä nykyisiä valtuuden tarkkara- jaisuudelle ja täsmällisyydelle asetettavia vaatimuksia. Ulkoasiainministeriöstä saamansa lisäselvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotusta täydennetään, jotta ehdotuksen asetuseräntoivaltuuksien täsmällisyysvaatimus täyttyy.

Perustuslakivaliokunnan mukaan täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti (PeVL 7/2005 vp) ja valtuuden nojalla voidaan antaa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valiokunta esittää sen vuoksi, että tietyistä seikoista, jotka oli sisällytetty aikaisempaan valtioneuvoston asetukseen (924/2000) ja hallituksen esityksen liitteenä olleeseen asetuseräntöön, säädetään lain tasolla. Valiokunta ehdottaa, että valtioneuvoston asetuseräntö (924/2000) kumotaan ja lain tultua voimaan laaditaan valiokunnan mietinnön ja lain 6 §:n perusteella uusi valtioneuvoston asetuseräntö. Asetuseräntön sisältö vastaisi hallituksen esityksen liitteenä olevan asetuseräntön 8 §:n tekstiä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa seuraavia yksityiskohtaisia muutoksia.

1 §. Soveltamisala. Lisätään soveltamisalaan viittaus neuvoston yhteiseen toimintaan (2000/401/YUTP). Viittauksen lisääminen neuvoston yhteiseen toimintaan on tarpeen, koska jäljempänä lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa säädetään luvanvaraisuudesta neuvoston asetuseräntön, neuvoston yhteisen toiminnan ja tämän lain nojalla.

3 §. Luvanvaraisuus. Lisätään pykälän 1 momenttiin viittaus neuvoston yhteiseen toimintaan. Samassa 1 momentissa luetellaan neuvoston asetuseräntöön perustuvat eri lupalajit, jotka oli aiemmin kirjattu valtioneuvoston asetuseräntöön (924/2000). Euroopan unioni myöntää yleislu-

van ja ulkoasiainministeriö yksittäis-, koonti- tai yleisluvan.

3 a §. Euroopan unionin yleislupa. (Uusi) Aiemmin valtioneuvoston asetuksessa (924/2000) säädetty ilmoitusvelvollisuus ehdotetaan lisättäväksi lakiin. Neuvoston asetuksen liitteessä II säädetään, että unionin yleistä vientilupaa (EU001) käyttävien viejien on ilmoitettava unionin yleisen vientiluvan käyttämisestä viimeistään 30 päivän kuluttua ensimmäisestä vientitoimituksesta ja että jäsenvaltioiden on määriteltävä unionin yleisen vientiluvan käyttöön liittyvät ilmoitusvaatimukset.

3 b § Luvan säilyttäminen. (Uusi) Neuvoston asetuksen 20 artiklan 3 kohdassa ja 22 artiklan 8 kohdassa säädetään, että kaksikäyttötuotteiden viejien, välittäjien ja siirtäjien on säilytettävä neuvoston asetuksen 20 artiklassa tarkoitetut rekisterit ja luettelot ja kaupalliset asiakirjat vähintään kolmen vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jona vienti tai siirto tapahtui tai jona välityspalvelut suoritettiin. Suomen kansallisessa lainsäädännössä on tärkeä säätää luvan haltijaan kohdistuvasta luvan säilyttämisvelvollisuudesta esim. tullin valvontatehtävän hoitamiseksi. Luvan säilytysajaksi ehdotetaan viittä vuotta luvan voimassaoloajan päättymisestä valtioneuvoston asetuksen (924/2000) tavoin.

4 b §. Ennakkotieto. (Uusi) Pykälään on siirretty aiemmin valtioneuvoston asetuksen (924/2000) 3 §:n 2 momentissa säädetty oikeus selvittää etukäteen luvan myöntämisen edellytykset. Viejän, välittäjän, kauttakuljettajan tai siirtäjän oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänellä on mahdollisuus pyytää ja saada viranomaiselta ennakkotieto, joka sitoo lupaviranomaista, mikäli olosuhteissa ei tapahdu merkittävää muutosta ennen mahdollisen varsinaisen

lupahakemuksen jättämistä. Tällainen merkittävä muutos voi olla esimerkiksi muutos pakotteissa, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisissa näkökohdissa tai kiertämisvaraa koskevassa arviossa. Ennakkotiedon antamiseen ehdotetaan sovellettavaksi neuvoston asetuksen 12 artiklassa säädettyjä lupaharkintakriteereitä.

6 §. Vientivalvontaneuvottelukunta. (Uusi) Lisätään lakiehdotukseen voimassaolevan lain 6 §:n muuttamalla, että sanan asetus eteen lisätään sana "valtioneuvoston".

Lisätään lakiehdotukseen ehdotus voimassaolevan lain 10 §:n (Tarkemmat säännökset ja määräykset) ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (924/2000) kumoamisesta. Voimassa olevan lain 10 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jota ehdotetaan kokonaisuudessaan kumottavaksi, koska valtuutussäännös ei muotoilultaan vastaa perustuslain tulkintakäytännön vaatimuksia. Koska ilmeistä tarvetta ei ole myöskään asetuksentasoiseen sääntelyyn muuta kuin vientivalvontaneuvottelukunnan osalta, lakiin ehdotetaan jätettäväksi vain lain 6 §:n sisältämä valtuutussäännös edellä esitetyllä tavalla muutettuna, jonka nojalla annettaisiin uusi valtioneuvoston asetus vientivalvontaneuvottelukunnasta. Lain voimaantullessa voimassa olevan lain 6 ja 10 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus kumottaisiin kokonaisuudessaan.

Valiokunnan muutosehdotuksista johtuen myös lakiehdotuksen johtolausetta on muutettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 10 §, sellaisena kuin se on laeissa 891/2000 ja 581/2003,

muutetaan (poist.) lain (poist.) 1 ja 3—6 §, 7 §:n 1 ja 4 momentti ja 8 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 891/2000, 3 § osaksi laeissa 891/2000 ja 581/2003, 4 ja 5 § ja 7 §:n 1 momentti laissa 581/2003 ja 8 § laissa 891/2000, sekä lisätään lakiin uusi 3 a, 3 b, 4 a, 4 b ja 7 a—7 d § seuraavasti:

1 §

Sovelletamisala

Kaksikäyttötutteen viennin, välityksen, kauttakuljetuksen ja siirtojen rajoittamiseen (vientivalvonta) sovelletaan tätä lakia, jollei muusta laista taikka kaksikäyttötutteen viennin, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 428/2009 (uudelleenlaadittu), jäljempänä *neuvoston asetusta*, tai tiettyihin sotilaallisiin loppukäyttöihin liittyvän teknisen avun valvonnasta hyväksytystä neuvoston yhteisestä toiminnasta (2000/401/YUTP) jäljempänä *neuvoston yhteisen toiminta*, muuta johdu.

3 §

Luvanvaraisuus

Neuvoston asetuksen, *neuvoston yhteisen toiminnan* tai tämän lain nojalla valvonnanalaisen kaksikäyttötutteen vienti on sallittu vain Euroopan unionin yleisluvan tai ulkoasiainministeriön myöntämän yksittäis-, koonti- tai yleisluvan perusteella.

(2—5 mom. kuten HE)

3 a § (Uusi)

Euroopan unionin yleislupa

Viejän on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle Euroopan unionin yleisluvan käyttämisestä 30 päivän kuluessa ensimmäisestä vientitoimituksesta. Samassa yhteydessä viejän on ilmoitettava ulkoasiainministeriölle nimensä ja osoite, jossa neuvoston asetuksen 20 artiklassa säädettyt asiakirjat ovat tarkastettavissa.

3 b § (Uusi)

Luvan säilyttäminen

Viejän, välittäjän, kauttakuljettajan ja siirtäjän on säilytettävä lupa viiden vuoden ajan sen voimassaoloajan päättymisestä ja vaadittaessa palautettava se ulkoasiainministeriölle.

4 ja 4 a § (Kuten HE)

4 b § (Uusi)

Ennakkotieto

Ulkoasiainministeriö voi kirjallisesta hakemuksesta antaa viejälle, välittäjälle, kauttakuljettajalle ja siirtäjälle kirjallisen ennakkotiedon

luvan myöntämisen edellytyksistä. Ennakkotiedon ratkaisemiseen sovelletaan neuvoston asetuksen 12 artiklassa säädettyjä kriteereitä. Sitova ennakkotieto annetaan määräajaksi. Ennakkotieto ei kuitenkaan sido ulkoasiainministeriötä, mikäli ennakkotiedon antamisen jälkeen olosuhteissa tapahtuu merkittävä muutos.

5 §
(Kuten HE)

6 § (Uusi)

Vientivalvontaneuvottelukunta

Periaatteellisesti merkittävien vientivalvontasioiden valmistelua varten on valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta.

Neuvottelukunnan tehtävistä, jäsenten määrästä ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

7, 7 a—d ja 8 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . (Poist.)

Tällä lailla kumotaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (924/2000).

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin lupahakemuksiin sovelletaan niiden vireilletuloajankohtana voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pertti Salolainen /kok
vpj. Markku Laukkanen /kesk
jäs. Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /kok
Tanja Karpela /kesk
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /kesk

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Elisabeth Nauclér /r
Aila Paloniemi /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowicz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.