Valiokunnan mietintö HaVM 27/2020 vp─ HE 235/2020 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 235/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):
- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Mikko Holm, työ- ja elinkeinoministeriö
- rikoskemisti Jari Pukkila, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Ilmari Kosonen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- maa- ja metsätalousministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Oikeusrekisterikeskus
- Tulli
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Kaupan liitto ry
- Kemianteollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Tietosuojavaltuutetun toimisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä. Ehdotettu laki täydentäisi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annettua Euroopan unionin asetusta. Lailla kumottaisiin räjähteiden lähtöaineiden markki-

noille saattamisesta ja käytöstä annettu laki. Uusi laki vastaisi pitkälti voimassa olevaa lakia mutta se sisältää tiettyjä asetuksessa edellytettyjä tarkennuksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäviksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin ja rikosrekisterilakiin säännökset menettelystä lähtöaineluvan hakijan taustan tarkistamiseksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Räjähteiden lähtöaineet ovat kemiallisia aineita, joita voidaan käyttää laillisiin tarkoituksiin, mutta joita voidaan käyttää myös väärin omatekoisten räjähteiden valmistamiseen. Tällaisia räjähteitä on käytetty Euroopassa tehdyissä terrori-iskuissa.

Yleisön mahdollisuuksia hankkia, tuoda, pitää hallussa ja käyttää tiettyjä räjähteiden lähtöaineita rajoitetaan nykyisin vuonna 2013 annetulla neuvoston ja parlamentin asetuksella räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä (EU) N:o 98/2013. Mainitussa asetuksessa vahvistetaan myös epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamista koskevat säännöt räjähteiden laittoman valmistuksen estämiseksi. Asetusta täydentävät kansalliset säännökset on annettu räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annetulla lailla (653/2014), joka on tullut voimaan 2.9.2014.

Edellä mainittu EU-asetus korvataan uudella neuvoston ja parlamentin asetuksella (EU) 2019/1148 (lähtöaineasetus). Hallintovaliokunta on antanut asetusehdotuksesta lausunnon (HaVL 27/2018 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi lähtöaineasetuksen edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset, joiden on tarkoitus tulla voimaan 1.2.2021, jolloin lähtöaineasetusta aletaan soveltaa.

Lähtöaineasetuksen tavoitteet ja keskeiset muutokset nykytilaan

Nykyisen asetuksen tarkoituksena on ollut rajoittaa räjähteiden lähtöaineiden saatavuutta ja käyttöä yleisön edustajien keskuudessa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa lupa- ja rekisteröintijärjestelmän kautta yleisön edustajille luvan hankkia kyseisiä aineita. Räjähteiden lähtöaineita koskevat rajoitukset ja valvontatoimet ovat tämän vuoksi olleet erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja komission mukaan tämä on omiaan aiheuttamaan esteitä unionin sisäiselle kaupalle. Lisäksi komission mukaan olemassa olevat rajoitukset ja valvontatoimet eivät ole taanneet riittävää yleisen turvallisuuden tasoa, koska niillä ei ole voitu asianmukaisesti estää rikollisia hankkimasta räjähteiden lähtöaineita. Uuden asetuksen tavoitteena on vastata näihin puutteisiin. Taustalla on terrorismin ja muun vakavan rikollisen toiminnan aiheuttama uhka. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan ainakin osa viime vuosina tehdyistä terrori-iskuista olisi ollut mahdollista estää, jos nyt voimaan tulevan sääntelyn mahdollistamat keinot olisivat olleet käytössä.

Valiokunta toteaa, että uudenkaan asetuksen säännökset eivät koske siinä tarkoitettujen aineiden tai seosten ammattikäyttöä. Erona aikaisempaan on se, että jatkossa myös oikeushenkilöt tarvitsevat luvan sellaisiin lähtöaineisiin, joita ne eivät tarvitse tavanomaisessa elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnassaan.

Räjähteiden lähtöaineet jaetaan asetuksessa, kuten aiemminkin, kahteen ryhmään: 1) aineet, joiden käyttö tulee joko kieltää kokonaan tavallisilta kansalaisilta tai niiden hankkimista ja käyttöä varten tarvitaan viranomaisen myöntämä lupa (lähtöaineasetuksen liite I); ja 2) aineet, joita koskevista epäilyttävistä liiketoimista tai huomattavista katoamisista ja varkauksista tulee ilmoittaa viranomaisille (liite II).

Lähtöaineasetuksen mukaan kiellettäviä tai luvanvaraisia aineita ovat typpihappo, vetyperoksidi, rikkihappo ja nitrometaani tietyin pitoisuuksin. Valiokunta toteaa, että melko yleisesti käytetyn rikkihapon lisääminen uutena aineena rajoitusten piiriin saattaa ainakin alkuvaiheessa lisätä lupahakemusten määrää. Kaliumkloraatin, kaliumperkloraatin, natriumkloraatin ja natriumperkloraatin hankkiminen kielletään tavallisilta kansalaisilta kokonaan yli 40 painoprosentin pitoisina. Tavallinen kansalainen ei voi saada lupaa myöskään ammoniumnitraattiin yli 16 painoprosentin pitoisena. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että EU-asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä voida poiketa kansallisella sääntelyllä.

Lähtöaineasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot joko kieltävät asetuksen liitteessä I mainitut lähtöaineet tai ottavat käyttöön lupajärjestelmän. Suomessa on jo käytössä lupajärjestelmä, jonka käyttöä ehdotetaan jatkettavaksi. Lupajärjestelmä on saadun selvityksen mukaan toiminut hyvin, ja se on vähentänyt räjähteiden lähtöaineiden kysyntää tavallisten kansalaisten keskuudessa. Lähtöainelupahakemuksia on käsitelty vuosittain noin 150, joista vain yksittäisiä on hylätty.

Lupajärjestelmä esitetään säilytettäväksi pääosin nykyisellään. Luvan myöntämisedellytyksiin tulee kuitenkin uuden asetuksen myötä jonkin verran muutoksia. Lupaviranomaisen tulee jatkossa ottaa esimerkiksi huomioon luvan hakijan suunnitelmat lähtöaineen varastointijärjestelyiksi sen varmistamiseksi, että lähtöaine varastoidaan turvallisesti. Lupaviranomaisen on myös osana hakijan taustan selvittämistä tarkistettava, onko tällä EU:n alueella aiempia rikostuomioita. Tämän vuoksi muutoksia ehdotetaan myös rikosrekisterilainsäädäntöön (2. ja 3. lakiehdotus). Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuu asetuksen edellyttämistä toimenpiteistä henkilöstö- ja tietojärjestelmäkustannuksia. Muista jäsenvaltioista Oikeusrekisterikeskukselle tulevien pyyntöjen määrästä ei ole esitetty tarkkaa arviota.

Talouden toimijoille uutta on velvollisuus tarkistaa asiakkaan henkilöllisyys. Lähtöaineluvan olemassaolo on tullut tarkistaa jo nykyisen sääntelyn perusteella. Nämä velvollisuudet koskevat myös verkossa toimivia talouden toimijoita. Ammattikäyttäjän on osoitettava, että tarvitsee kyseistä ainetta elinkeinotoiminnassaan.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että lähtöaineiden hankinta on kielto- ja lupajärjestelmien vuoksi Euroopassa osittain ohjautunut verkossa toimivien markkinapaikkojen kautta tehtäväksi. Koulutusta ja tiedottamista tuleekin kohdistaa erityisesti verkossa toimiviin markkinapaikkoihin, sillä luvattomien ostojen arvioidaan siirtyvän yhä enemmän verkon markkinapaikoille. Näitä markkinapaikkoja koskevat samat havaitsemis- ja ilmoittamisvelvollisuudet

epäilyttävistä liiketoimista kuin muita talouden toimijoita ottaen kuitenkin huomioon verkkoympäristön erityispiirteet.

Lähtöaineasetuksessa on nimenomainen säännös siitä, että jäsenvaltion on varmistettava, että sillä on kansalliset tarkastusviranomaiset asetuksen tiettyjen artikloiden asianmukaisen soveltamisen tarkastamista ja valvontaa varten. Suomessa näitä viranomaisia ovat poliisi, Tulli sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Nämä viranomaiset valvovat jo tällä hetkellä aiemman asetuksen noudattamista. Velvoitteet kuitenkin laajenevat jonkin verran. Keskusrikospoliisi toimii edelleen kansallisena yhteyspisteenä epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamista varten. Myös tavalliset kansalaiset ovat jatkossa velvollisia ilmoittamaan lähtöaineiden huomattavista katoamisista ja varkauksista. Tämän odotetaan lisäävän ilmoitusvelvollisten aktiivisuutta ja näin ollen myös ilmoitusten määrää.

Lähtöaineasetuksessa korostetaan jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa riittävät resurssit ja koulutuksen tarjoaminen lainvalvonta- ja tulliviranomaisille sekä pelastustyöntekijöille lähtöaineasetuksen mukaisista velvoitteista. Valiokunta on jo asetusehdotuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 27/2018 vp) kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tiedottaa asetuksen mukaisesta sääntelystä ja järjestää koulutusta. Asetuksen mukaisiin viranomaistehtäviin sekä tiedotus- ja koulutusvaatimuksiin tulee varata riittävät resurssit.

Henkilötietojen käsittely ja viranomaisten rekisterit

Valiokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 12 §:ään ehdotetaan informatiivisia viittaussäännöksiä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) ja Tullissa (650/2019) annettuihin lakeihin sekä EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679 ja tietosuojalakiin (1050/2018). Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tältäkin osin asianmukaisena. Lähtöainelupatiedot kuuluvat poliisin henkilötietolain 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuihin henkilötietoihin, joita poliisi käsittelee lupahallintoon ja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien valvontatehtävien suorittamiseksi.

Valiokunta toteaa, että eduskunta on voimassa olevan poliisin henkilötietolain hyväksyessään edellyttänyt, että hallitus seuraa ja arvioi uuden poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanoa (EV 318/2018 vp — HE 242/2018 vp). Saadun selvityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja muiden valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi katsottavien henkilötietojen käsittelyä on tarkoitus arvioida osana tätä selvitystyötä.

Lähtöainelupia koskevat tiedot tallennetaan lupaviranomaisena toimivan Poliisihallituksen rekisteriin, joka ei kuitenkaan ole sellainen rekisteri, jonka avulla poliisi voi tarkastella tietoja esimerkiksi muun valvonnan yhteydessä. Lupahakemukset käsitellään manuaalisesti, eikä sähköinen asiointi ole ainakaan vielä mahdollista. Tällaiseen sähköisen asioinnin mahdollistavaan rekisteriin lähtöainelupia koskevat tiedot saadaan valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan aikaisintaan vuonna 2024. Valiokunta on aiemmin useissa yhteyksissä kiinnittänyt vakavaa huomiota sähköisen asetietojärjestelmän viivästymiseen (esim. HaVM 2/2020 vp). Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä käyttökelpoisten ja ajantasaisten rekisteritietojen merkitystä viranomaisten sujuvan käytännön työn kannalta. Valvontatoimintaa voidaan parhaiten tukea toteuttamalla automaattista tiedonvaihtoa muihin viranomaisjärjestelmiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 27/2020 vp

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Muutokset nykytilaan ovat melko vähäisiä. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 235/2020 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 4.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo