

Anna Kontula vas ym.

## Lakialoite laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnalle

### ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista muutettavaksi siten, että hankinnoissa huomioidaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tavoitteiden toteutuminen. Tarjouskilpailussa olisi jatkossa arvioitava hankinnan ihmisoikeusvaikutukset, tarjoajan kotivaltion ihmisoikeustilanne sekä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksista johtuvat esteet sekä muut ulko- ja turvallisuuspoliittiset esteet.

Ulkoministeriön harjoittaman puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaisen valvontatehtävän rinnalle säädettäisiin uusi, puolustustarvikkeiden hankintoja koskeva valvontatehtävä. Puolustustarvikkeiden viennistä annettua lakia vastaavaan tapaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee asian, jos hankinnan arvo on huomattavan suuri tai asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys tai mahdolliset ihmisoikeusvaikutukset sitä edellyttävät.

### PERUSTELUT

#### *Asian tausta*

Ulkoministeriö määrittelee, että asevalvonta on "konkreettista ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden toimeenpanoa ja osa turvallisuuspoliittista kokonaisuutta". Asekauppaan liittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä ja ihmisoikeuskysymyksiä sekä viennin että tuonnin osalta.

Aseiden vienti on kansainvälisesti säänneltyä. Suomi on yksi Yhdistyneiden kansakuntien asekauppasopimuksen (SopS 33/2014) seitsemästä aloitteentekijämaasta ja allekirjoitti sopimuksen ensimmäisten joukossa. Suomen asevientä säätelee myös Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP), jossa aseviennille on määritelty tiukkoja ehtoja.

Asevientilupia arvioidaan myös valtioneuvostossa samoin perustein. Esimerkiksi Saudi-Arabian, Turkin ja Yhdistyneiden arabiemiirikuntien osalta arvio on johtanut asevientilinjan tarkentamiseen.

## Lakialoite LA 23/2021 vp

Asevientä sääntelee myös laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012). Sen mukaan merkittävistä asevientiluvista päättää valtioneuvoston yleisistunto ja muutoin puolustusministeriö. Puolustusministeriön on kuitenkin tarvittaessa selvitettävä ulkoministeriöltä, ettei luvan myöntämiseen ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Ulkoministeriö on niin ikään edustettuna puolustusministeriön asettamassa puolustustarvikkeiden maastavientiasioiden työryhmässä. Vientiluvan myöntämisen edellytys on se, että se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista.

Aseiden tuonti on sekä kansainvälisesti että kansallisesti vähemmän säänneltyä. Asekauppasopimuksien keskittyy lähinnä viennin valvontaan, vaikka asettaakin myös tuojalle eräitä velvollisuuksia. Asetuontiin kuitenkin liittyy olennaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä ja ihmisoikeuskysymyksiä:

- Monissa maissa kansallinen asetutuotanto on kytköksissä valtioon ja tuotannon keskeisenä tehtävänä on valtion asevoimien varustaminen. Aseiden hankkiminen voi tällaisessa tapauksessa välillisesti tukea myyjämaan asevoimia, mikä on ongelma, jos ne syyllistyvät ihmisoikeusloukkauksiin tai kansainvälisen oikeuden rikkomuksiin.
- Jotkut aseyritykset toimivat läheisessä yhteistyössä maansa asevoimien kanssa myös aseiden testaamiseksi aidoissa konflikteissa. Täten aseiden hankkiminen voi tehdä ostajan osalliseksi eettisesti kestävämpään tuotekehittelyyn.
- Jos viejää on osallisena sodissa tai pitkittyneissä konflikteissa, asehankinta tästä maasta antaa taloudellisen kannustimen sodan tai konfliktin jatkamiseen. Vastaavasti asehankinnoista pidättäytyminen voi kannustaa rauhanomaisen ratkaisun etsimiseen.

Lisäksi hallitusohjelmassa on nostettu rauhanrakennus Suomen ulkopoliittikan vahvistuvaksi painopistealueeksi. Hallitus on myös korostanut vastuullisen liiketoiminnan vahvistamista ja nostanut yritysten ja ihmisoikeuksien yhteyden "keskeiseksi teemaksi" ulkopoliitikassa. Aseyritysten kohdalla eettisyyden arviointi ja edistäminen on erityisen oleellista. On perusteltua saattaa asetutuonti vastaavanlaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvioinnin ja ihmisoikeusvaikutusarvioinnin piiriin kuin asevientä.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian mukaan "Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiden toteutuminen edellyttää monilta osin tiivistä yhteistyötä ministeriöiden välillä" (Ulkoministeriö, 2013).

### *Nykytila*

Julkisten toimijoiden puolustustarvike- ja turvallisuushankintoja säätelee laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). Lain taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusosalalla. Lisäksi laissa säädetään direktiivin sääntelyä täydentävästi eräistä direktiivin mukaiset kynnysarvot alittavissa, mutta laissa säädetyt kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatettavista menettelyistä.

Puolustushankintalain mukaisissa hankinnoissa tarjousten arviointi suoritetaan tarjouspyynnössä ilmoitettujen arviointikriteerien pohjalta. Näitä ovat ennen kaikkea suorituskyky, hinta ja huolto-

## Lakialoite LA 23/2021 vp

varmuus. Hankintaprosessissa ei ole erikseen huomioitu ulko- ja turvallisuuspoliittisten seikkojen eikä ihmisoikeusvaikutusten arvioimista.

Muilta osin kuin julkisen hankintamenettelyn teknisen toteutuksen osalta puolustushankintoja koskevaa päätöksentekoa, siinä huomioon otettavia seikkoja ja päätöksentekoon osallisia ei ole nykyisellään lain tasolla säännelty. Joiltain osin menettelyä ohjataan hallinnonalan sisäisillä ohjeilla. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) nojalla yksittäistapauksissa, joissa hankinnan katsotaan olevan erityisen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, se siirretään valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi pääministerin tai puolustusministerin esityksestä. Sääntely poikkeaa merkittävästi puolustustarvikkeiden viennistä, jota säännellään sekä kansallisesti että kansainvälisesti ja jossa ulkoministeriö vakiintuneesti suorittaa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisiin ja ihmisoikeusnäkökulmiin keskittyvää valvontaa ja arviointia.

### *Sääntely kansainvälisesti*

Kansainvälistä asekauppaa säädellään Yhdistyneiden kansakuntien asekauppasopimuksella. Sen allekirjoittaneet valtiot sitoutuvat säätämään kaikkien tavanomaisten aseiden, niiden ammusten ja osien siirtoja. Sopimus kieltää näiden viennin maihin, joissa niitä todennäköisesti käytettäisiin sotarikosten tai kansanmurhien toteuttamiseen, siviilejä vastaan tai muihin humanitaarisen oikeuden vastaisiin tekoihin.

Euroopan unionissa asevientä säätelee asekauppasopimuksen lisäksi EU:n yhteinen kanta (2008/944/YUTP). Se kieltää aseiden viemisen maihin, joissa niitä voitaisiin käyttää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiin, kohdemaan kansalaisten sortamiseen tai aseellisen konfliktin välineenä.

Aseiden ja puolustustarvikkeiden tuonnin osalta valvonta on hajanaisempaa ja perustuu yleensä kauttakulkusopimuksiin tai yksittäisiin toimijoihin ja maihin liittyviin sanktioihin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on kielletty tiettyjen valmistajien aseiden maahantuonti ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetuonnille on asetettu rajoituksia kauppasanktioiden kautta.

Puolustustarvikkeiden maahantuonti ei ole valvonnanalaista Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa, joskin siviiliampuma-aseiden tuonti on luvanvaraista. Suomessa maahantuonnista säännellään siviiliaseiden osalta ampuma-aselaisissa (1/1998). Tanskassa ampuma-aseet ja niiden ammukset, räjähteet, patruunat, heittoaseet, aseet, joita käytetään varoituslaitteena, eräät vaimentimet sekä ampuma-aseisiin tai heittoaseisiin asennettavat tähtäimet vaativat maahantuontiluvan kaikissa tilanteissa. Muiden puolustustarvikkeiden tuontiin ei vaadita lupaa.

Virossa ja Saksassa valvotaan osittain myös puolustustarvikkeiden maahantuontia. Saksassa ulkomaan kauppaa sääntelevän lain piiriin kuuluvien tuotteiden, kuten esimerkiksi eräiden aseiden, ammusten ja asevarustelun, kaksikäyttötuotteiden sekä elektronisten laitteiden, navigaatiolaitteiden ja lentotekniikkaosan tuonnit eivät vaadi maahantuontilupaa.

## Lakialoite LA 23/2021 vp

### *Säännöskohtaiset perustelut*

Lain tavoitteeseen (1 §) ehdotetaan lisättäväksi viittaus ihmisoikeuksiin. Julkisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa noudatettavaksi periaatteeksi (2 §) kirjattaisiin voimassa olevaan lakiin nähden uutena velvollisuus huomioida julkisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tavoitteiden toteutuminen.

Lain 8 luvussa on nykyisellään säädetty eräistä EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa noudatettavista poissulkemisperusteista. Lakiin ehdotetaan uutena 47 a §:nä lisättäväksi uusi poissulkemisperuste, jonka mukaan ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankinnalle kyseiseltä toimijalta tai tämän kotivaltiota on toimijan toiminnan suorista tai välillisistä ihmisoikeusvaikutuksista, kotivaltion ihmisoikeustilanteesta tai kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksista johtuva este taikka muu ulko- ja turvallisuuspoliittinen este. Ehdotuksen mukaan ulkoministeriö seuraisi lain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja ja antaisi asian sitä edellyttäessä lausunnon pykälässä tarkoitettusta esteestä. Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaisen valvontatehtävän rinnalle ulkoministeriölle säädettäisiin näin uusi, puolustustarvikkeiden hankintoja koskeva valvontatehtävä. Uuden tehtävän edellyttämän riittävän tiedonsaannin turvaamiseksi tietojen antamista koskevaan lain 109 §:ään lisättäisiin nimenomainen maininta ulkoministeriön oikeudesta salassapitosäännösten estämättä saada hankintayksiköltä 47 a §:ssä tarkoitettua valvontatehtäväänsä varten tarvitsemansa tiedot.

Lakiin lisättävän 57 a §:n mukaan siltä osin kuin hankinnan arvo on huomattavan suuri tai asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys tai mahdolliset ihmisoikeusvaikutukset sitä edellyttävät, valtioneuvoston yleisistunto käsitelisi asian ennen tarjouksen hyväksymistä. Menettely vastaa puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 20 §:n mukaista perusratkaisua. Valtioneuvosto voisi kieltää tarjouksen hyväksymisen, jos hyväksymiselle olisi 47 a §:ssä tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisiin syihin tai ihmisoikeusvaikutuksiin perustuva este.

Ihmisoikeusperustaisen valvonnan ja harkinnan edellyttäminen ehdotetaan kirjattavaksi myös hankintojen yleisiin periaatteisiin. Tarkoitus on, että kyseistä arviointia tulisi soveltuvin osin suorittaa lain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa aina, riippumatta hankinnan tarkemmasta sisällöstä ja luonteesta tai arvosta. Lain soveltamisalan poikkeuksia koskevissa pykälissä säädettäisiin siksi, että 47 a §:ssä säädettyä poissulkemista ja 57 a §:ssä säädettyä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien hankintojen päätöksentekoa sovellettaisiin hankintaoikaisua ja valituskieltoa koskevien säännösten tavoin myös silloin, kun kyse olisi eräistä lain 7 §:ssä luetelluista muilta osin lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä hankinnoista. Niin ikään 47 a §:ssä säädettyä poissulkemista ja 57 a §:ssä säädettyä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien hankintojen päätöksentekoa sovellettaisiin hankintaoikaisua ja valituskieltoa koskevien säännösten tavoin myös puolustus- ja turvallisuushankintaan, joka liittyy tiedustelutoimintaan (8 §).

Lakiin lisättävän 73 a §:n mukaan 47 a §:n säännöksiä ulko- ja turvallisuuspoliittisten syiden ja ihmisoikeusvaikutusten huomioimisesta hankinnassa noudatettaisiin myös lain III osan mukaisissa menettelyissä, joissa on kyse EU-kynnysarvon alittavista, mutta lain 13 §:ssä säädetyn kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista.

## Lakialoite LA 23/2021 vp

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:*

### Laki

#### **julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 1 §:n 2 momentti, 7 §:n 1 momentin johdantokappale, 8 §:n 1 momentti, 46 § ja 109 §:n 1 momentti, sekä

*lisätään* 2 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 47 a, 57 a ja 73 a § seuraavasti:

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus*

---

Lain tavoitteena on valtion keskeisiä turvallisuusetuja ja ihmisoikeuksien toteutumista vaarantamatta tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten puolustus- ja turvallisuushankintojen tarjouskilpailuissa.

---

#### 2 §

##### *Julkisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa noudatettavat periaatteet*

---

Julkisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa on huomioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tavoitteiden toteutuminen.

---

#### 7 §

##### *Yleiset poikkeukset lain soveltamisalasta*

---

Tätä lakia ei sovelleta, 47 a §:ssä säädettyä poissulkemista, 57 a §:ssä säädettyä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien hankintojen päätöksentekoa, 85 §:ssä säädettyä hankintaoikaisua ja 104 §:n 2 momentissa säädettyä valituskieltoa lukuun ottamatta:

---

## Lakialoite LA 23/2021 vp

### 8 §

#### *Erityiset poikkeukset lain soveltamisalasta*

Tätä lakia ei sovelleta, 47 a §:ssä säädettyä poissulkemista, 57 a §:ssä säädettyä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien hankintojen päätöksentekoa, 85 §:ssä säädettyä hankintaoikaisua ja 104 §:n 2 momentissa säädettyä valituskieltoa lukuun ottamatta, puolustus- ja turvallisuushankintaan, joka liittyy tiedustelutoimintaan.

---

### 46 §

#### *Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arviointi*

Ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjouskilpailusta, ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus muuten arvioitava sekä tarjoajat valittava ennen tarjousten vertailua 47, 47 a ja 48—56 §:n mukaisesti. Ehdokas tai tarjoaja voidaan kuitenkin 47, 47 a tai 48 §:n mukaisesti sulkea tarjouskilpailusta myöhemminkin tarjouskilpailun aikana hankintayksikön saatua tiedon poissulkemisen perusteesta.

### 47 a §

#### *Poissulkeminen ulko- ja turvallisuuspoliittisten syiden ja ihmisoikeusvaikutusten perusteella*

Ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankinnalle kyseiseltä toimijalta tai tämän kotivaltioista on toimijan toiminnan suorista tai välillisistä ihmisoikeusvaikutuksista, kotivaltion ihmisoikeustilanteesta tai kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksista johtuva este taikka muu ulko- ja turvallisuuspoliittinen este.

Ulkoministeriö seuraa tämän lain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja ja antaa asian sitä edellyttäessä lausunnon 1 momentissa tarkoitettusta esteestä.

### 57 a §

#### *Päätöksenteko ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä hankinnoissa*

Jos hankinnan arvo on huomattavan suuri tai asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys tai mahdolliset ihmisoikeusvaikutukset sitä edellyttävät, valtioneuvoston yleisistunto käsittelee asian ennen tarjouksen hyväksymistä. Valtioneuvoston yleisistunto voi kieltää tarjouksen hyväksymisen, jos hyväksymiselle on 47 a §:ssä tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisiin syihin tai ihmisoikeusvaikutuksiin perustuva este.

## Lakialoite LA 23/2021 vp

### 10 luku

#### **Tarjousmenettely EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, liitteen B mukaisissa toissijaisissa palveluhankinnoissa sekä eräissä muissa hankinnoissa**

#### 73 a §

Tämän luvun mukaisissa hankinnoissa noudatetaan, mitä 47 a §:ssä säädetään ulko- ja turvallisuuspoliittisten syiden ja ihmisoikeusvaikutusten huomioimisesta hankinnassa.

#### 109 §

##### *Tietojen antaminen*

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään salassapidosta, hankintayksikön on annettava hankintojen valvontaa ja tietojen vaihtoa varten Suomen viranomaisille ja Euroopan unionin toimielimille unionin lainsäädännössä edellytetyssä laajuudessa ja viranomaisen tai unionin toimielimen asettamassa määrääjässä tilastotietoja ja muita tietoja hankinnan eri vaiheista ja tekemistään hankinnoista. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä edelleen antaa tämän lain perusteella saamiaan tietoja Euroopan unionin viranomaisille. Ulkoministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada hankintayksiköltä 47 a §:ssä tarkoitettua valvontatehtäväänsä varten tarvitsemansa tiedot.

-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
-----

## Lakialoite LA 23/2021 vp

Helsingissä 1.6.2021

Anna Kontula vas  
Juho Kautto vas  
Matti Semi vas  
Mai Kivelä vas  
Satu Hassi vihr  
Veronika Honkasalo vas  
Pia Lohikoski vas  
Merja Kyllönen vas  
Paavo Arhinmäki vas  
Inka Hopsu vihr  
Eva Biaudet r  
Hussein al-Tae sd  
Johan Kvarnström sd