

Ulkoasiainvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja rikoslain 46 luvun 1 ja 12 §:n muuttamisesta (HE 47/2024 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- puolustusvaliokunta PuVL 6/2024 vp
- talousvaliokunta TaVL 16/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kaupallinen neuvos Heikki Yrjölä, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Johanna Salovaara-Dean, ulkoministeriö
- lakimies Helmi Hämäläinen, ulkoministeriö
- asiantuntija Henri Loukusa, ulkoministeriö
- insinöörierverstituutnantti Timo Minkkinen, Pääesikunta
- tulliyli tarkastaja Iisakki Anttila, Tulli
- johtava asiantuntija Heli Siikaluoma, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja muutettavaksi rikoslakia. Samalla nykyinen laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta kumottaisiin. 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 lupamenettelyistä ja valvonnasta. Uutena asiana lakiin ehdotetaan sääntelyä kansallisesta valvontaluettelosta. Li-

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

säksi rikoslakiin tehtäisiin asetuksessa edellytetyt säännökset seuraamuksista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2024.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

(1) Esityksessä on kyse kansallisesta täydentävästä sääntelystä, joka on tarpeen kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/821 (jäljempänä vientivalvonta-asetus) soveltamisen tueksi. Vientivalvonta-asetuksen tavoitteena on mm. varmistaa, että jäsenvaltioiden ja unionin erityisesti asesulkua, alueellista rauhaa, turvallisuutta ja vakautta sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamista koskevia kansainvälisiä sitoumuksia noudatetaan. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa huomioidaan esimerkiksi pakotteet, ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat sekä aiottuun loppukäyttöön ja sen kiertämisvaaraan liittyvät näkökohdat.

(2) Suurin osa vientivalvonta-asetuksen säännöksistä on sellaisenaan suoraan sovellettavissa. Vientivalvonta-asetuksessa jätetään kansallisten ratkaisujen varaan muun muassa viranomaisvastuiden järjestäminen, valvonnan toimenpiteet, seuraamuksista määrääminen sekä eräitä luvanvaraisuuteen ja ilmoitusvelvollisuuksiin liittyviä seikkoja.

(3) Hallituksen esityksestä ilmenee, että tällä hetkellä voimassa olevaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996) annettuun lakiin sisältyy osittain päällekkäistä sääntelyä vientivalvonta-asetuksen kanssa. Koska päällekkäisestä sääntelystä suoraan sovellettavan EU-säädöksen kanssa on syytä luopua, hallituksen esityksessä ehdotetaan voimassa oleva laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta kumottavaksi. Samalla ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta, jossa säädetään vientivalvonta-asetusta täydentävistä velvollisuuksista, toimivaltuuksista ja menettelyistä. Muutokset aiempaan lainsäädäntöön verrattuna koskevat erityisesti viranomaisyhteistyötä ja tietojenvaihtoa, Tullin toimivaltuuksia ja kansallisen valvontaluettelon käyttöönottoa. Lisäksi rikoslakiin tehtäisiin asetuksessa edellytetyt säännökset seuraamuksista. Ulkoasiainvaliokunta pitää hallituksen ratkaisua uuden lain säätämisestä perusteltuna. Myös valiokunnan kuulemat asiantuntijat korostivat näkökulmaa, jossa kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus EU-sääntelyn kanssa varmistetaan ja ristiriitaisuudet poistetaan. Lainsäädännön ajantasaistamisen tavoitteena oli myös tehostaa vientiyrityksille annettavia ohjeita vastuullisista käytännöistä heikentämättä kuitenkaan yritysten maailmanlaajuisia kilpailukykyä.

(4) Kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan Suomen lainsäädännössä sellaista tuotetta, teknologiaa, palvelua tai muuta hyödykettä, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhousteiden kehittämiseen. Sillä tarkoitetaan myös sellaista tuotetta, jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. Asiantuntijaselvityksen mukaan kaksikäyttötuotteet voivat olla hyvin erilaisia, yleisesti korkean teknologian tuotteita, kuten ydinaineita, erityismateriaaleja ja niihin liittyviä laitteita, elektroniikkaa, eräitä tietokonelaitteita, tietoliikenne- ja tiedon suojauslaitteita sekä esimerkiksi antureita ja lasereita. Määritelmä on laaja, ja kaksikäyttötuotteiden tuottajia Suomessa on satoja. Saadun selvityksen mukaan kaksikäyttötuotteiden määrittelyssä tulee huomioida ja tunnistaa rajapinnat puolustustarvikkeisiin, joiden määrittelystä

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

vastaa puolustusministeriö. Puolustusvoimilla on tärkeä asiantuntijarooli puolustustarvikkeiden määrittelyssä.

(5) Vientivalvonta määritellään lainsäädännön nojalla valvottavan kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian viennin valvonnaksi. Vientivalvonnalla pyritään edistämään suomalaisen teknologian vastuullista vientiä ja estämään suomalaisen teknologian käyttö joukkotuhoojien kehittämiseen, epätoivottuun sotilaalliseen käyttöön, Suomen etujen vastaiseen käyttöön tai käyttöön, joka loukkaa ihmisoikeuksia.

(6) Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen turvallisuusympäristön perustavanlaatuisen muutoksen korostaa osaltaan myös kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan merkitystä. Kaksikäyttötuotteiden merkitys Venäjän laittomassa hyökkäyssodassa Ukrainaan on tunnustettu. Tämä korostaa Venäjän vastaisten pakotteiden kierron estämisen merkitystä ja sen varmistamista, että EU-alueen yritykset noudattavat pakotteita. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat painottivat lisäksi, että eritoten kolmansien maiden kautta tapahtuvaan pakotteiden kiertämiseen tulisi puuttua esimerkiksi kohdemaissa tapahtuvien loppukäyttäjätarkastusten muodossa.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lupavaatimukset ja kansallinen valvontaluettelo

(7) Uuden lakiehdotuksen 6 § säätelee kansallisista lupavaatimuksista ja kauttakulun kiellosta. Pykälään sisältyy säännös, jonka mukaan ulkoministeriö voi määrätä unionin valvontaluetteloon sisällyttämättömän kaksikäyttötuotteen viennin luvanvaraiseksi, jos tuote on tai on mahdollisesti tarkoitettu kokonaan tai osittain käyttöön, joka merkittävästi vaarantaa yleistä turvallisuutta tai Suomen kansallista turvallisuutta. Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan (PuVL 6/2024 vp) tavoin säännöstä lähtökohtaisesti hyvänä, sillä valvontaluettelossa on aina väijäämättä puutteita. Sen tulee kuitenkin olla mahdollisimman selkeä yrityksille, jotta tulkinnanvaraisuudelle jäisi mahdollisimman vähän sijaa.

(8) Lain 7 §:n mukaan uusi kansallinen valvontaluettelo täydentäisi vientivalvonta-asetuksen liitteeseen I sisältyvää unionin valvontaluetteloa. Ehdotettu sääntely perustuu vientivalvonta-asetuksen 9 artiklassa jäsenmaille jätettyyn liikkumavaraan, joka mahdollistaa kansallisen valvontaluettelon laatimisen. Luetteloon sisällyville kaksikäyttötuotteille vaaditaan vientilupa. Tällä pyritään varmistamaan vientivalvonnan tavoitteiden tehokas toteutuminen tilanteessa, jossa kansainväliset sopimusjärjestelyt eivät toimi ja teknologisen kehityksen vaatimukset asettavat valvonnanalaisille kaksikäyttötuotteille päivitystarpeita. Valiokunta pitää tätä tavoitetta perusteltuina.

(9) Puolustusvaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PuVL 6/2024 vp) huomiota myös siihen, että teknologian nopea eteneminen, esimerkiksi tekoälyn alati laajentuva käyttö, haastaa ajattelumallia siitä, että luvitusta vaativat kaksikäyttötuotteet ylipäätään olisivat listattavissa. Puolustusvaliokunta piti lausunnossaan puutteena sitä, ettei tästä murroksesta juuri käydy keskustelua, ja katsoi, että Suomi voisi olla aloitteellinen, sillä jollakin aikavälillä perinteinen ajattelumalli ei enää toimi tuotetarkastelussa.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

(10) Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät pääsääntöisesti kansallisen valvontaluettelon käyttöönottoa perusteltuna sen selkiyttäessä, millaisia tuotteita lupa viennille EU:n ulkopuolelle koskee. Kansalliseen luetteloon esitetyt tuotteet ovat myös merkittävien osin Venäjä-pakotteiden alaisia tuotteita, joten kansallisen valvontaluettelon käyttöönotto mahdollistaa puuttumisen Venäjä-pakotteiden kiertämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä löytää keinoja Venäjä-pakotteiden kiertämisen estämiseksi.

(11) Talousvaliokunta toi lausunnossaan myös esille (TaVL 16/2024 vp), että kansallinen valvontaluettelo tukee ulkomaalaisten yritysostojen seuranta ja mahdollistaa yritysostojen seurannan kohdistamisen kaksikäyttötuotteita tuottaviin tai toiminnassaan käyttäviin yrityksiin. Puolustusvaliokunta puolestaan totesi lausunnossaan (PuVL 6/2024 vp), että yrityksillä on usein hyvät ennakkotiedot siitä, saadaanko tuotteille vientilupa. Kielteisiä lupapäätöksiä tulee siksi vuositasolla vain noin kymmenkunta.

(12) Osa ulkoasiainvaliokunnan kuulemista arvioista kansallisen valvontaluettelon suhteen oli kuitenkin varauksellisia, perusteluna vaara EU-markkinan pirstaloitumisesta kansallisten valvontalistojen myötä. Asiantuntijat korostivatkin, että tulee välttää tilanne, jossa suomalainen elinkeinoelämä joutuisi perusteettomasti kilpailijamaita huonompaan asemaan. Myös talousvaliokunta toi lausunnossaan tämän näkökulman esille (TaVL 16/2024 vp). Ulkoasiainvaliokunta painottaa EU-tason keskustelun ja koordinaation merkitystä, jotta EU-maiden kansalliset valvontaluettelot olisivat mahdollisimman harmonisoituja. Tämä on tärkeää suomalaisten yritysten kilpailukykyyn kannalta. Valiokunta pitää myös tärkeänä sitä, että yrityksillä on muutoksenhakuoikeus lupapäätöksiin (1. lakiehdotuksen 22 §). Tällaista muutoksenhakuoikeutta ei ole esimerkiksi Ruotsissa. Edelleen valiokunta pitää perusteltuna kansallisen valvontaluettelon säännöllistä ja läpinäkyvää tarkastelua.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

(13) Hallituksen esityksessä pyritään selkeyttämään viranomaisyhteistyötä laajennuksilla tiedonvaihto-oikeuksiin vientivalvonnan tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi. Esitetyt muutokset mahdollistavat kaikkien vientivalvontaan liittyvien osapuolten välisen tiedon vaihtamisen. Ehdotuksen 13 § koskien tiedonluovuttamista viranomaisten välillä sisältää 2 momentin kirjauksen, että puolustusministeriöllä ja Puolustusvoimilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkoministeriölle ja Tullille tietoja, jotka ovat välttämättömiä näiden viranomaisten tässä laissa tai vientivalvonta-asetuksessa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

(14) Kirjaus ei kuitenkaan sisällä ehdotonta velvollisuutta luovuttaa tietoja, vaan tietojen luovuttamisesta päättäminen jäisi tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaan. Asiantuntijakuulemisissa painotettiin, että aineettomien kaksikäyttötuotteiden viennistä ja teknisen avun tarjoamisesta ei anneta vienti-ilmoituksia Tullille toisin kuin tavaroiden viennistä. Näin aineettomien kaksikäyttötuotteiden viennin ja teknisen avun tarjoamisen valvonta perustuisi Tullissa muilta viranomaisilta saatavan tiedon varaan.

(15) Puolustusvaliokunta kiinnitti asiakokonaisuuteen huomiota lausunnossaan (PuVL 6/2024 vp) ja pyysi ulkoasiainvaliokuntaa arvioimaan, pitäisikö säännöksen olla ehdotettua sääntelyä velvoittavampi, jotta tietojenvaihto varmasti toteutuu. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että huoli-

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

matta turvallisuusviranomaisten välisestä hyvästä ja pitkästä yhteistyöstä eri hallinnonaloilla on tiettyä siiloutuneisuutta, joka voi johtaa siihen, että kaikkia lainsäädännön mahdollistamia yhteistyömuotoja ei aina täysimääräisesti käytetä. Ulkoasiainvaliokunta ei näe tarvetta säännöksen sanamuodon tiukentamiseen, mutta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon siitä, että säännöksen mahdollistama kattava tietojenvaihto tulee toteuttaa ja säännöstä tulisi tulkita pikemminkin laajasti kuin suppeasti. Valiokunta huomauttaa, että kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa on kyse merkittävästä kansallisen turvallisuuden kysymyksestä, ja Suomen tulee omalla toiminnallaan varmistaa, että kansainvälisiä velvoitteita ja vastuita noudatetaan täysimääräisesti.

(16) Osa ulkoasiainvaliokunnan kuulemista asiantuntijoista näki, että kaksikäyttötuotteiden aineettomien tavaroiden vientiä voisi valvoa tehokkaammin, mikäli Tullilla olisi mahdollisuus pyytää ajantasaista signaalitiedustelutietoa rikostorjuntatyön tueksi. Talousvaliokunta puolsi lausunnossaan (TaVL 16/2024 vp) sitä, että tätä tulisi jatkossa pohtia. Puolustusvaliokunta puolestaan suhtautui asiaan varauksellisesti (PuVL 6/2024 vp) siihen, että siviilitiedustelulainsäädännön avulla kerättävää signaalitiedustelutietoa luovutettaisiin Tullille tähän tarkoitukseen. Puolustusvaliokunta huomautti, että tällaista tiedonvaihtoa koskee palomuurisääntely, ja kysymyksen arviointi tulisi tehdä siinä yhteydessä, kun siviilitiedustelulainsäädäntöä mahdollisesti tarkistetaan. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemien asiantuntija-arvioiden pohjalta ja oman harkintansa perusteella valiokunta yhtyy kysymyksessä puolustusvaliokunnan kantaan ja pitää siviilitiedustelulainsäädännön mahdollista tarkistamista väylänä tarkastella tätä kysymystä tarvittaessa tarkemmin.

Muutokset Tullin toimivaltuuksiin

(17) Uuden lainsäädännön myötä Tullin toimivaltuudet laajenisivat koskemaan myös aineettomien kaksikäyttötuotteiden vientiin sekä kaksikäyttötuotteisiin liittyvän välityspalvelun ja teknisen avun tarjoamisen valvontaa. Valiokunta sai selvityksen Tullin tarkastusresursseista, jotka on mitoitettu nykyisten tehtävien mukaan. Tehtävien laajentuessa asiantuntijat korostivat, että Tulli tarvitsee lisäresursseja sekä uudenlaista osaamista, jotta myös aineettomien kaksikäyttötuotteiden viennin ja muun niihin kohdistuvan valvonnanalaisen toiminnan valvontaa pystytään toteuttamaan tehokkaasti säädöksen edellyttämällä ja tarkoittamalla tavalla. Valiokunta toteaa, että lainmuutoksen myötä Tullille annetaan uusia lainsäädännöllisiä velvoitteita. Tämä tulee huomioida resursoinnissa. Saadun selvityksen mukaan Tulli tarvitsee uusien tehtävien hoitamiseen kaksi henkilötyövuotta. Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että Tulli pystyy kehittämään uudet toimintatavat aineettomien kaksikäyttötuotteiden valvontaan ja tämän jälkeen järjestämään valvonnan tehokkaasti ja pysyvästi.

Kansallisen edun määritelmä

(18) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 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. Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 6/2024 vp) tuodaan esiin, että kansallisen edun määritelmässä on tarkasteltu ko. määritelmän sisältöä muussa suomalaisessa lainsäädännössä, ja esimerkiksi yritysalaisuuksien vuotomahdollisuus ei ole määritelmään sisällynyt. Puolustusvaliokunta piti tärkeänä, että ulkoasiainvaliokunta tarkastelisi tätä kysymystä mietinnössään.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

(19) Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 43) kuvataan sitä, mitä kansallisen edun määritelmään sisältyy. Valiokunta katsoo, että kokonaisuutena arvioiden säännöksen vaikutusten yrityskenttään ei arvioida olevan merkittäviä, sillä asiantuntija-arvioiden mukaan säännöksen käyttötilanteita on vain muutamia vuodessa ja lupavaatimus asetetaan vain hyvin vakavin perustein. Saadun selvityksen mukaan mahdollisesta kansallisesta turvallisuuteen liittyvästä vientilupavaatimuksesta tiedotetaan yritystä valituskelpoisen päätöksen muodossa. Lupaviranomaiselta voi myös pyytää sitovaa ennakkotietoa viennin luvanvaraisuudesta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että ulkoministeriöllä on erityinen vastuu varmistaa, ettei yritysosalaisuuksia vuoda väärin käsiin. Tämän varmistaminen vaatii ulkoministeriön tiivistä yhteistyötä suomalaisen yritys kentän kanssa. Kokonaisuutena valiokunta katsoo, että ehdotetut lainsäädännökset ja lisätiedot menettelyistä huolehtivat liiketoiminnan ennakoitavuudesta, toiminnanharjoittajien oikeusturvasta ja hälventävät tulkinnanvaraisuudesta esitettyä huolta.

Siirtymäaika ja ohjeistus

(20) Talousvaliokunta toi lausunnossaan esille (TaVL 16/2024 vp), että viejille tulee määritellä riittävän pitkä siirtymäaika velvollisuuksien täyttämiseksi. Tältä osin ulkoasiainvaliokunta toteaa, että vientivalvonta-asetuksen mukaan viejien on myös nykytilanteessa pidettävä viennistään yksityiskohtaisia rekistereitä. Valiokunnan kuulemien asiantuntija-arvioiden mukaan niistä ei siksi arvioida aiheutuvan merkittävää lisätyötä, sillä ehdotettavalla sääntelyllä ei raportointivaatimusten osalta laajenneta asetuksessa säädettyjä vaatimuksia. Valiokunta sai myös selvityksen siitä, että ulkoministeriön on tarkoitus antaa yksityiskohtaiset ohjeet raportointivelvollisuuden sisällöstä asetuksella, jossa avataan aikataulua ja joka sisältää mahdollisuuden lausua asetuksesta ml. siirtymäajoista. Asiantuntijat painottivat myös sitä, että vuoropuhelu elinkeinoelämän kanssa on olennainen osa ulkoministeriön tehtäviä, jotta kansallisen lainsäädännön uudistamishankkeesta koituisi mahdollisimman vähän ylimääräistä sääntelyä.

Valiokunnan johtopäätös

(21) Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 47/2024 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2024 vp

Helsingissä 11.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kimmo Kiljunen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Vilhelm Junnila ps (osittain)
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola