

Talousvaliokunnan mietintö 8/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta

Eduskunta on lähettänyt 21 päivänä toukokuuta 1996 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 69/1996 vp laiksi kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta.

Valiokunta on saanut esityksestä perustuslakivaliokunnan eduskunnan määräyksen perusteella antaman lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 18/1996 vp).

Esityksen johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kaupallinen sihteeri Ritva Haukijärvi kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Marketta Norrgård tullihallituksesta, apulaisjohtaja Henrik Nordell Metalliteollisuuden Keskusliitosta ja toimitusjohtaja Hannu Vornamo Kemianteollisuus ry:stä.

Hallituksen esitys

Ehdotettavalla lailla, joka perustuu EU:n neuvoston asetukseen ja neuvoston päätökseen, säännellään kaksikäyttötutteen vientiä Euroopan unionin alueen ulkopuolelle, toimituksia Euroopan unionin jäsenvaltioihin (yhteisötoimituksia) sekä niiden kauttakuljetusta Suomen alueen kautta.

Kaksikäyttötutteen tarkoitetaan tuotetta, teknologiaa, palveluja ja muuta hyödykettä, jota normaalin siviililuonteisen käyttönsä tai soveluksensa ohella voidaan käyttää joukkotuhouksen tai niiden maaliin saattamiseen tarkoitettujen ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai valmistukseen taikka jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä.

Lakiehdotuksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö myöntää vientilisenssin kaksikäyttötutteen vientiin, toimitukseen EU:n jäsenvaltioon ja kauttakuljetukseen Suomen alueen kautta. Lupa voidaan jättää myöntämättä, jos Suomea koskevat kansainväliset velvoitteet, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet tai tällaisten tavaroiden saanti Suomeen sitä edellyttävät taikka jos tavara tai palvelu on

tuotu Suomeen jälleenvientirajoituksin tai -kieloin.

Periaatteellisesti merkittävien vientivalvontasuojien valmistelua varten on valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta.

Lisäksi laissa säädetään vientiluvan peruuttamisesta tai sen ehtojen muuttamisesta, tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta sekä rangaistuksista rikottaessa lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä.

Kaksikäyttötutteen vientivalvonta on osa asesulkupolitiikkaa, jolla tarkoitetaan joukkotuhouksen leviämisen estämistä kansainvälisten sopimusten ja monenvälisen vientivalvontayhteistyön kautta. Vientivalvonta kohdistuu siviilituotteisiin, joita normaalin siviilikäyttönsä ohella voidaan käyttää joukkotuhousohjelmien edistämiseen sotilaallisiin tarkoituksiin. Esityksen tarkoituksena ei ole rajoittaa valvonnan alaisten tuotteiden hyväksyttävää vientiä.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus uudeksi kaksikäyttötutteen vientivalvontalaiksi on valiokunnan mielestä tarpeellinen, koska se kokoaa ja selkiyttää entisestään kyseisten tuotteiden vientivalvontaa koskevaa säännöstöä. Se tukee myös Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä joukkotuhouksen leviämisen ehkäisemisessä. Samoin se tukee 1.7.1995 alkaen sovelletun EU:n neuvoston vientivalvonta-asetuksen (EY) n:o 3381/94 ja päätöksen n:o 94/942/YUTP periaatteiden noudattamista.

Edellä mainittu neuvoston vientivalvonta-asetus ei koske kauttakuljetusta. Kansallisessa lainsäädännössä se on ollut ja on tässäkin lakiehdotuksessa mukana luvan vaativana valvonnan kohteena. Käytännössä kaikki kauttakuljetettava tavara on tullin valvonnassa.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomi laajentaisi vientivalvonnan katetta EU:n säädöksessä asetusta vähimmäistasosta siten, että vientilupa vaa-

dittaisiin myös tapauksissa, joissa viejä epäilee, että kyseessä olevat tuotteet ovat kokonaan tai osaksi tarkoitettut joukkotuhoukseiden leviämiseen. Valvonnan tuotekatetta ehdotetaan laajennettavaksi myös siten, että se koskisi tuotteiden lisäksi palveluja ja teknologiaa.

Valiokunta pitää ehdotettua vientivalvonnan laajennusta tarkoituksenmukaisena.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisten tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta. Viranomaisten määräämillä henkilöillä on oikeus vientiehtojen noudattamiseen liittyvää valvontaa suorittaessaan tarkastaa viejien tiloissa tavaraa ja maastavietävän tavaran valmistusta sekä viejien kirjanpitoa ja kirjeenvaihtoa. Jos tarkastus toimitetaan tarkastettavan luona, on tarkastajan käytettäväksi asetettava tarvittavat apuneuvot ja apulaiset.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan edellä mainitun säännöksen mukainen valtuus voi väljään sanamuotonsa takia koskea myös kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotus ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa. Ehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos kotirauhan piirissä toimitettavan tarkastuksen edellytykseksi säädetään, että tarkastuksen toimittamiselle on olemassa jokin konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Valiokunta ehdottaa 7 §:n 3 momentin säännöstä täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti siten, että kotirauhan piirissä tarkastus saadaan toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä asianomaisen syyllistyneen kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriöllä on oikeus peruuttaa vientilupa tai muuttaa sen ehtoja, jos hakemuksessa on annettu virheellisiä tietoja tai jos olosuhteet ovat lisenssin myöntämisen jälkeen muuttuneet niin, että Suomen kansainväliset sitoumukset tai velvoitteet sitä edellyttävät.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä, tulliviranomaisilla ja veroviranomaisilla on oikeus niitä muutoin koskevien salassapitosäännösten estämättä antaa toisilleen sellaisia viejiä tai vietyjä kaksikäyttötuotteita koskevia tietoja, joita viranomaiset tarvitsevat valvontatehtävässään. Näitä tietoja voidaan luo-

vuttaa myös Euroopan yhteisön valvontaviranomaisille. Lisäksi pykälässä säädetään velvollisuudesta luovuttaa tietoja edellä mainituille viranomaisille sekä viranomaisten tarkastusoikeudesta.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan muun muassa näiden säännösten rikkomisesta on säädetty rangaistus rikoslain 46 luvun 1—3 §:ssä, joissa säädetään säännöstelyrikoksista.

Koska lakiehdotuksen 5 §:n säännös vain oikeuttaa kauppa- ja teollisuusministeriön tietyin edellytyksin peruuttamaan vientilisenssin ja koska 7 §:ssä ei ole kysymys säännöstelymääräyksistä, valiokunta ehdottaa 9 §:n rangaistussäännöksestä poistettavaksi viittaukset näihin pykäliin.

Lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan tietoa, joka on hankittu tai muutoin saatu tämän pykälän nojalla, ei saa käyttää väärin.

Valiokunta toteaa vielä, että edellä mainitun säännöksen rikkominen rangaistaan rikoslain nojalla salassapitorikoksena ja virkasalaisuuden rikkomisena.

Valiokunta ehdottaa 3 §:n 1 momentin säännöstä muutettavaksi siten, että siitä käy selvästi ilmi kielto viedä kaksikäyttötuotteita ilman kauppa- ja teollisuusministeriön lupaa. Muutosehdotus ei muuta säännöksen alkuperäistä sisältöä.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä mainitun EU:n neuvoston asetuksen rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseen rikoslain 46 luvun 1—3 §:n nojalla. Mainitun luvun 1 §:n 9 kohdan mukaan Euroopan yhteisöjen antamien tuontia ja vientiä koskevien asetusten rikkominen on säännöstelyrikos. Siltä osin kuin ehdotettava laki sisältää velvoitteita, jotka menevät asetuksen velvoitteita pitemmälle, niiden tahallisuudesta rikkomisesta ei voida tuomita rangaistukseen edellä mainittujen säännösten nojalla. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että mainitussa rikoslain pykälässä olevaan lakien luetteloon lisätään viittaus kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettuun lakiin, jotta myös sen ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten rikkomisesta voidaan rangaista.

Valiokunnalla ei ole muuta huomautettavaa lakiehdotusten johdosta.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. ja uusi 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki**kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Luvanvaraisuus

Kaksikäyttötuotteen vienti, yhteisötoimitus ja kauttakuljetus on sallittu vain kaupp- ja teollisuusministeriön myöntämän luvan (vientilisenssi) perusteella. Lupa voidaan jättää myöntämättä:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valvontaviranomaisten määräämillä henkilöillä on oikeus vientiehtojen noudattamiseen liittyvää valvontaa suorittaessaan tarkastaa viejien tiloissa tavaraa ja maastavietävän tavaran valmistusta sekä viejien kirjanpitoa ja kirjeenvaihtoa. Jos tarkastus toimitetaan tarkastetta-

van luona, on tarkastajan käytettäväksi asetettava tarvittavat apuneuvot ja apulaiset. *Kotirauhan piirissä tarkastus saadaan toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä asianomaisen syyllistyvän tämän lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn.*

(4 ja 5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Rangaistukset

Rangaistus tämän lain 3 ja 4 (poist.) §:n tai viranomaisen niiden nojalla antaman määräyksen tahallisesta rikkomisesta tai sen yrittämisestä on säädetty rikoslain 46 luvun 1—3 §:ssä. Menetämisseuraamuksista on säädetty saman luvun 8—13 §:ssä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10 ja 11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain 46 luvun 1 §, sellaisena kuin se on 29 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1522/94), seuraavasti:

46 luku

Säännöstelyrikoksista ja salakuljetuksesta

1 §

Joka rikkoo tai yrittää rikkoa

8) *ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetussa laissa (1521/94),*

9) *Euroopan yhteisöjen antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa tai*

10) *kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (196)*

säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Härmäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk, jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Riitta Korhonen

/kok, Pekka Kuosmanen /kok, Leena Luhtanen /sd (osittain), Erkki J. Partanen /sd, Kirsi Piha /kok, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk, Sakari Smeds /skl ja Osmo Soininvaara /vihr sekä varajäsen Pekka Leppänen /vas.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 18/1996 vp

Hallituksen esitys 69/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 69/1996 vp laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kaupallinen sihteeri Ritva Haukijärvi kauppa- ja teollisuusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Kari Joutsamo ja professori Ilkka Saravirta.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta. Kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan tuotetta, teknologiaa, palveluja ja muuta hyödykettä, jota normaalin siviililuonteisen käyttönsä tai sovellutuksensa ohella voidaan käyttää joukkotuhoojien tai niiden maaliinsaattamiseen tarkoitettujen ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai valmistukseen tai jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä.

Säädettävän lain nojalla voitaisiin rajoittaa tällaisten tuotteiden vientiä Euroopan unionin alueen ulkopuolelle ja toimituksia EU:n jäsenvaltioihin ja niiden kauttakuljetusta Suomen alueen kautta, jos Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, sitoumukset ja velvoitteet taikka Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset edut tai tavoitteet sitä vaativat. Valvonnanalaisten tuotteiden viennin edellytyksenä olisi viranomaisen antama lupa.

Ehdotettu laki, jolla kumotaan maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annettu laki, on tarkoitettu tulemaan voi-

maan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan laki antaisi tietyissä tilanteissa valtuudet rajoittaa perustuslain suojaamia oikeuksia.

Lailla delegoitaisiin hallitusmuodossa turvattuun omaisuudensuojaan liittyvää päätösvaltaa siten, että viranomaiset voisivat säädettävien edellytyksin rajoittaa tavaroiden vientiä. Kansalliset viranomaiset voisivat lisäksi luovuttaa valvontatietoja EY:n valvontaelimille. Molemmat nämä sääntelyt perustuisivat pääosin EY:n sekundäärilainsäädäntöön. Kauttakuljetusten valvonta tosin olisi EY:n säädöksiä laajempaa mutta vastaisi voimassa olevan, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain valtuuksia. Ainoa poikkeus voimassa olevaan tilanteeseen ja EY:n säädöksiin olisi viranomaisten oikeus rajoittaa tuotelistoihin kuulumattoman tuotteen vientiä, jos viejän on syytä epäillä, että tuotteet on kokonaan tai osittain tarkoitettu joukkotuhoojien valmistukseen tai kehittämiseen.

Valtuuksien vähäinen laajennus merkitsee esityksen mukaan perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista. Koska se ei kuitenkaan muuta perustuslakipoikkeuksena säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toisenlaiseksi, esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Säätämisyjärjestystä koskee esityksen mukainen tavaroiden viennin rajoittaminen, mitä tulee arvioida omaisuudensuojan kannalta.

Ehdotetulla lailla kumotaan maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta

annettu laki, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttäminen kumottavan lain yhteydessä on perustunut lakia alemmalle tasolle annettuihin valtuuksiin muun muassa säännöstelystä (PeVM 22/1973 vp ja PeVL 2/1994 vp).

Lakiehdotuksen 3 §:ään ei sisälly vastaavalaista valtuuselementtiä kuin kumottavaan lakiin, vaan luvanvaraisuus kytketty laissa määriteltyjen kaksikäyttötuotteiden vientiin, yhteisötoimitukseen ja kauttakuljetukseen, jotka käsitteet nekin on erikseen määritelty. Luvanpäämisperusteet sisältyvät myös lakiin; perustelujen mukaan epäminen olisi mahdollista vain jonkin näistä edellytyksistä täyttyessä.

Vientivalvonnan tarkoituksena on estää sellaisten hyödykkeiden leviäminen, joita voidaan käyttää joukkotuhoaseiden tai niiden ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai joilla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. Tarkoituksen taustalla on valiokunnan käsityksen mukaan sen tapainen hyvin merkittävä yleinen etu, jollaisen on lainsäädäntökäytännössä aiemminkin katsottu oikeuttavan tavanomaista laajempia puuttumisia omaisuuden rajoituksettomaan käyttöoikeuteen. Valiokunta katsookin, ettei lakiehdotuksen 3 § ole käsittelyjärjestykseen vaikuttava.

Lakiehdotuksen 4 § koskee tilanteita, joissa EY:n ulkopuolelle ollaan viemässä tai toiseen EU:n jäsenvaltioon toimittamassa hyödykkeitä, jotka eivät sisälly lain 1 §:ssä mainittuun EU:n neuvoston päätökseen (eikä siis nyt annettavaan lakiin) liittyvään tuoteluetteloon. Ehdotuksen mukaan tällaiseen toimintaan liittyy lisensiointipakko, jos kauppa- ja teollisuusministeriö laissa osoitettavien perusteiden nojalla niin ilmoittaa viejälle. Ainakin näennäisesti tässä sääntelyssä kysymys on siitä, että ministeriö saa valtuuden laajentaa luvanvaraisuutta siitä, miksi se muodostuisi 3 §:n säännösten perusteella. Kun kuitenkin otetaan huomioon ministeriön toiminnan sidonnaisuus laissa säädettäviin perusteisiin ja niiden kiinteä yhteys koko lainsäädäntötoimen tarkoitukseen sekä lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti, josta seuraa, että 3 §:n luvanpäämisperusteet ovat voimassa tällöinkin, valiokunta katsoo ehdotuksen olevan sopusoinnussa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukainen

valtuus voi väljän sanamuotonsa takia koskea myös kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä”. Asiaa koskeviin aiempiin kannanottoihinsa viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotus ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kanssa ja että ehdotus kuitenkin voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos jonkun kotirauhan piirissä toimitettavan tarkastuksen edellytykseksi säädetään se, että tarkastuksen toimittamiselle on olemassa jokin konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 2 ja 3/1996 vp). Tässä tarkoituksessa momenttiin voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraavanlainen säännös: ”Kotirauhan piirissä tarkastus saadaan toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä asianomaisen syyllistyvän tämän lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn.”

Lakiehdotuksen 1 §:ssä mainitun EU:n neuvoston asetuksen rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseen rikoslain 46 luvun 1—3 §:n nojalla (rikoslain 46 luvun 1 §:n 9 kohta). Lakiehdotus sisältää osaksi tuota asetusta pidemmälle ulottuvia velvoitteita. Jotta niiden tahallisesta rikkomisesta voidaan tuomita rangaistus edellä mainittujen rikoslain säännösten nojalla, on rikoslakiin lisättävä tätä lakia koskeva viittaus.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksessa käytetyn kaksikäyttötuotteen käsitteen epämääräisyyteen ja moniselitteisyyteen suomen kielessä. On syytä harkita, onko varsinkin lain nimikkeeseen tarkoituksenmukaista ottaa tällaista merkityssisällöltään yleiskielestä poikkeavaa termiä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 7 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Heikki Koskinen /kok,

Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.
