

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

13 päivänä joulukuuta 1994

Lausunto n:o 2

Puolustusvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 132 laiksi puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetun lain muuttamisesta puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa puolustusvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Seppo Paasonen ja nuorempi hallitussihteeri Jari Takanen puolustusministeriöstä, toimistopäällikkö Pasi Patokallio ja lähetystöneuvos Ari Tasanen ulkoasiainministeriöstä, varapuheenjohtaja Indro Tjahjono Indonesian ihmisoikeusjärjestö INSIGHTista, varapuheenjohtaja Laura Lodenius Suomen Sadankomitealiitto ry:stä, projektisihteeri Jari Luoto Amnesty International Suomen osasto ry:stä, puheenjohtaja Kalevi Suomela Suomen Rauhanliitto-YK-yhdistys ry:stä sekä amanuenssi Unto Vesa Tampereen yliopiston rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksesta.

Valiokunnalle on toukokuussa 1993 selostettu esityksen mukaisia puolustustarvikkeiden viennin periaatteita ja hallituksen käsityksiä niiden soveltamisesta. Valiokunta sai 19.4.1994 hallituksen selonteon Suomen asevientipolitiikasta. Sen yhteydessä valiokunnassa olivat kuultavina puolustusministeri Elisabeth Rehn, ulkoasiainministeri Heikki Haavisto, osastopäällikkö Eero Lavonen ja nuorempi hallitussihteeri Jari Takanen puolustusministeriöstä sekä osastopäällikkö Jaakko Laajava, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen ja lähetystöneuvos Ari Tasanen ulkoasiainministeriöstä.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta an-

nettua lakia muutettavaksi siten, että puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja niiden kauttakuljetuksesta annetut säännökset ja menettelytavat saatetaan Suomea velvoittavia kansainvälisiä vientivalvontajärjestelyjä vastaaviksi ja yhdenvertaisiksi muiden länsieurooppalaisten maiden vastaavien käytäntöjen kanssa.

Esityksen mukaan puolustustarvikkeiden maastavienti ja kauttakuljetus olisi sallittua ainoastaan siihen myönnetyllä luvalla. Lupa-asia ratkaistaisiin asian laadun mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai puolustusministeriössä.

Maastaviennin sitä edellyttäessä puolustusministeriön tulisi ulkoasiainministeriöltä erikseen selvittää, ettei luvan myöntämiselle ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös sellaisen tavarain maastaviennistä, joka on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan toisen puolustustarvikkeen komponenttina. Komponentin maastavientiä todentavan loppukäyttöselvityksen antaisi se, jonka oman tuotteen valmistuksessa komponenttia käytettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetuksella, mitä tavararyhmiä pidetään puolustustarvikkeina. Samoin ehdotetaan, että puolustusministeriön päätöksellä määrättäisiin yksityiskohteisesti puolustustarvikeluettelosta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Nykyinen lainsäädäntö ja lupakäytäntö

Puolustustarvikkeiden maastaviennistä säädetään puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetussa laissa (242/90). Laki sisältää säännökset puolustustarvikkeeksi määriteltävän materiaalin maastavientiä ja kauttakuljetusta koskevasta lupamenettelystä, lupavientia koskevista rangaistusseuraamuk-

sista sekä tullilaitosta koskevasta valvontatoimaksiannosta. Puolustustarvikkeen maastavienti edellyttää valtioneuvoston tai puolustusministeriön myöntämää lupaa. Laki koskee myös puolustustarvikkeen valmistusoikeuden luovuttamista tai siirtämistä ulkomaille.

Lain piiriin kuuluvat puolustustarvikkeet on säännelty lakia täydentävässä puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetussa asetuksessa (267/90).

Puolustustarvikkeiden maastavientiin vaikuttavia säädöksiä sekä kansainvälisiä sopimuksia ja sitoumuksia ovat lisäksi mm. YK:n turvallisuusneuvoston sitovalla päätöksellä määräämät talouspakotteet, asevientikiellot ja suositukset sekä biologisia, kemiallisia ja tavanomaisia aseita koskevat kansainväliset sopimukset. Tukeakseen kansainvälisiä asesulkuponnisteluja Suomi on vuosina 1991 ja 1992 liittynyt jäseneksi seuraaviin teollisuusmaiden kansallisia vientivalvontatoimia koordinoiviin valvontajärjestelyihin, joiden jäsenyysoikeudet myös koskettavat puolustustarvikkeiden maastavientiä: ohjusteknologian valvontajärjestely (MTCR), kemiallisten ja biologisten tuotteiden valvontajärjestely eli Australian ryhmä (AG) ja ydinalan kaksoiskäyttötuotteiden valvontajärjestely (NSG).

Voimassa olevan lain mukaan maastavientilupaa haetaan puolustusministeriöltä. Ennen lupahakemuksen ratkaisemista puolustusministeriön on hankittava asiasta ulkoasiainministeriön lausunto. Ulkoasiainministeriön lausuntokäytännössä sovelletaan ETYKin 25.11.1993 hyväksymiä tavanomaisen aseistuksen maastasiirtoja ohjaavia periaatteita sekä EU:n asevientikriteerejä.

Ehdottoman esteen viennille muodostavat YK:n turvallisuusneuvoston asettamat sitovat vientikiellot, EU:n ase-embargot tai muut monenvälisesti sovitut vientirajoitteet. Muissa tapauksissa vastaanottajamaan tilanne arvioidaan erittelevästi sekä punnitaan vietävien puolustustarvikkeiden luonne, rooli ja käyttö.

Ongelmallisissa tapauksissa on perussuhtautumisenä pidettyvyys. Jos vietäviä tuotteita ei suuren todennäköisyyden perusteella käytetä ihmisoikeusrikkomuksiin vastaanottajamaassa, voidaan lausuntoharkinnassa niiden vientiä puoltaa, jos muut, esimerkiksi Suomen materiaali- ja valmiuksien kehittämiseen liittyvät syyt puolta- vat vientiä.

Ulkoasiainministeriön lausunto on ollut kirjallinen. Koska useimmat lupahakemukset ovat koskeneet merkitykseltään vähäisiä ja poliittisesti ongelmattomia vientejä, on ulkoasiainministe-

riö vuoden 1993 alusta antanut yksittäiset hake- muskohtaiset kirjalliset lausunnot korvaavan yleislausunnon niiden vientien osalta, jotka suuntautuvat lähinnä OECD-maihin ja jotka eivät arvonsa johdosta edellytä luvan myöntämistä valtioneuvostossa. Tältä osin toteutettu suullinen lausuntomenettely tuli niin ikään mahdolliseksi sellaisissa tapauksissa, jotka koskevat erityisen vähäisiä vientieriä OECD-alueen ulkopuolelle.

Itse vientilupahakemus käsitellään joko valtioneuvostossa puolustusministeriön esittelystä tai puolustusministeriössä. Puolustusministeriö voi myöntää maastavientiluvan, milloin kysymyksessä on arvoltaan vähäinen maastavienti tai kauttakuljetus taikka puolustustarvikkeiden tilapäinen maasta pois vieminen.

Ennen luvan luovuttamista puolustusministeriö normaalitytapauksessa velvoittaa luvan saajan toimittamaan puolustusministeriöön vakuutuksen tavarain lopullisesta käyttäjästä (loppukäyttäjätodistus). Lisäksi vaaditaan tulliviranomaisen antama todistus tavarain maahantuonnista.

Hallituksen esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on Suomen puolustustarvikeviennin ja soveltuvien osin myös siviili- luonteisen ase- ja ampuotarvikeviennin hallinnollisten ja poliittisten ehtojen, toisin sanoen Suomen asevientipolitiikan, saattaminen muodoitetaan yhdenvertaiseksi ja soveltamiseltaan yhdensuuntaiseksi muiden länsieurooppalaisten maiden, erityisesti EU-maiden, vastaavan viennin kanssa.

Voimassa olevan lain epäkohtana on hallituksen esityksen mukaan ollut, että sen soveltaminen on merkinnyt pahimmillaan moniportaista, aikaa vievää lupakäsittelyä jopa suhteellisen vähäisissä vienneissä ja on ollut täten epätarkoituksenmukaista, vanhanaikaista hallintokäytäntöä.

Hallituksen pyrkimyksenä on Suomen puolustustarvikeviennin edellytysten vahvistaminen, alan teollisuuden kehittymisen tukeminen ja Suomen puolustuksen lujittaminen. Muutokset edistäisivät myös Suomen kyseisen teollisuuden edellytyksiä osallistua nykyaikaisten puolustustarvikkeiden kehittelylle ja valmistukselle elintärkeää kansainvälistä yhteistyöhön erityisesti pohjoismaisissa ja länsieurooppalaisissa puitteissa.

Puolustustarvikkeiden viennin lisäämisellä on esityksen mukaan tarkoitus kompensoida puo-

lustusvoimien omien tilausten merkittävä väheneminen. Viennin lisääminen edistäisi olemassa olevan teollisen tuotantokapasiteetin käyttöä, mutta edellyttäisi myös alan uusien vientituotteiden kehittämistä.

Puolustusministeriön työryhmän esityksen mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto vahvistaisi kansainväliset ja turvallisuuspoliittiset periaatteet käsittävät yleiset suuntaviivat puolustustarvikkeiden maastaviennistä, jotka olisivat perustana lupaviranomaisen toiminnalle.

Suuntaviivat koskisivat sotilaalliseen käyttöön tarkoitettuja tai soveltuvia tavanomaisia aseita, asejärjestelmiä, ampumatarvikkeita, kalustoja ja laitteita sekä niihin liittyviä immateriaalisia oikeuksia. Suuntaviivoihin ehdotetaan sisällytettäväksi Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista ja sitoumuksista johtuvat periaatteet.

Lisäksi suuntaviivat sisältäisivät YK:n, ETYKin ja EU:n hyväksymät asevientikriteerit sekä asevientiperiaatteita. Suuntaviivat jakaisivat puolustustarvikkeet ominaisuuksiensa ja käyttötarkoituksensa mukaisesti erilaisiin ryhmiin. Suuntaviivat antaisivat lupaviranomaiselle ohjeita muun muassa loppukäytön varmistamisesta sekä luvattoman jälleenviennin estämisestä. Myös ohjeet myönnetyn maastavienti- tai kauttakuljetusluvan peruuttamisesta ehdotetaan sisällytettäväksi suuntaviivoja koskevaan asiakirjaan.

Suuntaviivat jakaisivat eri maat eri ryhmiin ulkopoliittisten näkökohtien sekä kansainvälisten järjestöjen asettamien pakotteiden johdosta. Ulkopoliittista estettä ei olisi useimmiten OECD:hen kuuluvilla mailla. Ehdoton ulkopoliittinen este luvan myöntämiselle olisi, jos maahan kohdistuvat YK:n, EU:n, ETYKin tai muiden järjestöjen asettamat asianomaiset pakotteet.

Muiden kuin edellä oleviin maaryhmiin kuuluvien maiden lupaharkinnassa noudatettaisiin kokonaisharkintaa suuntaviivojen mukaisesti. Suuntaviivat sisältäisivät myös rajoituksia viennille maahan, jossa on ulkoisia tai sisäisiä konflikteja tai vakavia ihmisoikeusrikkomuksia.

Lupaviranomaisina toimisivat edelleen valtioneuvosto ja puolustusministeriö.

Edellä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan voimassa olevan lain muuttamista siten, että puolustustarvikkeiden maastaviennin periaatteet määräytyisivät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja

sitoumusten (1 §) sekä valtioneuvoston vahvistamien suuntaviivojen mukaisesti (3 §). Maastavienti edellyttäisi jatkossakin aina lupaa (2 §).

Mikäli puolustustarvike kuuluisi ensimmäiseen tai toiseen tuoteluokkaan tai jos maastavientiluvan myöntämiseen liittyvät ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökannat muutoin sitä edellyttäisivät, lupahakemus olisi pääsääntöisesti saatettava valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Jos maastavietävä tavara on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan toisen tuotteen komponenttina, niin tavaran lopullisena todistettavana käyttäjänä olisi voitava pitää sitä, jonka tuotteeseen maastavietty komponentti liitetään. Tällaisesta loppukäytöstä vaaditaan erityinen loppukäyttötodistus eli todistus käytöstä omissa tuotannoissa (4 §).

Esityksessä ehdotetaan, että asetuksella säädettävän karkeamman neljään tuoteluokkaan jaottelun pohjalta voitaisiin jatkossa puolustusministeriön päätöksellä määrätä puolustustarvikkeiden tuoteluokkien yksityiskohtaisesta sisällöstä (5 §).

Ensimmäiseen tuoteluokkaan kuuluisivat varsinaiset aseet ja asejärjestelmät ja neljänteen eli lievimmän puolustustarvikkeiksi katsottavien tarvikkeiden ryhmään erilaiset sotilaskäyttöön suunnitellut laitteet ja varustus.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta katsoo, että kotimainen puolustusteollisuus on osa uskottavaa ja itsenäistä puolustusta. Täten puolustusteollisuuden tulee ylläpitää riittävää kriisiajan kapasiteettia, osaamista ja tuotantokykyä. Koska Suomen puolustusvoimien hankinnat eivät ole mahdollistaneet puolustusteollisuuden jatkuvaa ja kannattavaa tuotannon ylläpitoa, kotimaisen tilauskannan vähäisyyden vastapainoksi tarvitaan lisäksi puolustusmateriaalin vientiä ulkomaille.

Valiokunta tähdentää, että puolustustarvikkeiden viennin tulee tapahtua asiaa koskevien kansainvälisten sopimuksien ja velvoitteiden mukaisesti, erityisesti ihmisoikeusnäkökohdat huomioon ottaen.

Valiokunta on erityisesti huolestunut siitä, että suomalaisia puolustustarvikkeita on viety sellaisiin maihin, joissa on ollut vakavia sisäisiä konflikteja ja ihmisoikeusrikkomuksia. Ennen kaikkea tulisi suhtautua pidättyväisesti puolustustarvikkeiden vientiin sellaisiin kehitysmaihiin, jotka ovat demokratioina epävakaita ja konflik-

tialttiita ja syyllistyvät vakaviin ihmisoikeusrikkomuksiin. Valiokunta katsoo, että Suomen puolustustarvikeviennin edellytysten vahvistaminen ei saa tapahtua ihmisoikeuksien kustannuksella.

Hallituksen esitys merkitsee valiokunnan mielestä monilta osin parannuksia olemassa olevaan lainsäädäntöön. Esityksessä sitoudutaan kansainvälisten sopimusten velvoitteiden lisäksi myös muiden kansainvälisten sitoumusten mukanaan tuomiin velvoitteisiin sekä määritellään puolustustarvikkeet laajemmin ja tarkemmin kuin aikaisemmin. Ehdotuksessa pyritään lupa-käytännön yksinkertaistamiseen ja päätöksenteon selkeyttämiseen.

Valiokunta katsoo, ettei hallituksen esityksessä kiinnitetä riittävää huomiota ihmisoikeusnäkökohtiin. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston vahvistamiin suuntaviivoihin tulee sisällyttää ohje, jonka mukaan puolustustarvikkeiden vienti ei ole sallittua sellaiseen maahan, jossa esiintyy vakavia sisäisiä konflikteja tai vakavia ihmisoikeusrikkomuksia. Valiokunta katsoo lisäksi, että puolustusministeriön tulee hankkia ulkoasiain-

ministeriön lausunto aina silloin, kun on syytä epäillä, että maastavietävää puolustustarviketta käytetään ihmisoikeusrikkomuksiin. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa luvan myöntäminen tulisi aina ratkaista valtioneuvoston istunnossa.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että Suomea sitovat YK:n, ETYKin ja EU:n hyväksymät asevientikriteerit ja -periaatteet tulisi selvästi määrätä lupaviranomaisen toiminnan perustaksi sisällyttämällä ne valtioneuvoston vahvistamiin yleisiin suuntaviivoihin puolustustarvikkeiden maastaviennistä. Suuntaviivoihin tulisi sisällyttää myös määräykset riittävän ja luotettavan selvityksen hankkimisesta puolustustarvikkeen loppukäytön varmistamisesta sekä luvattoman jälleenviennin estämisestä. Näin voidaan taata se, että puolustustarvikkeita ei joudu kriisialueille eikä alueille, joilla tapahtuu ihmisoikeusrikkomuksia.

Ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puolustusvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, jäsenet Haavisto, Jaakonsaari, Kemppainen, Korkea-

oja, Kuuskoski, Louvo, Mattila, Ollila, Vistbacka, Wahlström ja Zyskowitz sekä varajäsenet Kalliomäki ja Moilanen.

Eriävä mielipide

Hallituksen esitys n:o 132 laiksi puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetun lain muuttamisesta on mielestämme puutteellinen niiltä osin kuin se koskee asevientä sellaisiin maihin, joissa esiintyy vakavia sisäisiä konflikteja tai ihmisoikeusrikkomuksia.

Viime aikoina ovat huomiota herättäneet valtioneuvoston myöntämät asevientiluvat Indonesiaan ja Turkkiin. Indonesia miehittää laittomasti Itä-Timoria ja on syyllistynyt siellä kansanmurhaan. Turkissa on meneillään sisällissotaa muistuttava tilanne Turkin hallituksen ja maan kurdivähemmistön välillä. Hallituksen perustelu, ettei Suomen näille alueille viemillä kranaatinheittimillä tai panssaroiduilla miehistönkultetusajoneuvoilla voi suoraan rikkoa ihmisoikeuksia, on kestävä.

Mielestämme tällaisia asevientihakemuksia tulisi käsitellä ensi sijassa Suomen ulkopoliittikan ja ihmisoikeuksien näkökulmasta eikä vain kotimaisen aseeteollisuuden vienti-intresseistä käsin.

Asevientiasioiden käsittelyä selkeyttäisi jatkossa huomattavasti, että vakavat sisäiset konfliktit ja ihmisoikeuksien loukkaukset muodostaisivat yksiselitteisen ja asevientilain pykäliin kirjatun esteen aseviennille.

Ulkoasiainvaliokunnan puolustusvaliokunnalle antamaan lausuntoon ehdotimme sen vuoksi seuraavaa lisäystä:

”Valiokunnan mielestä hallituksen esitys sisältää myös ongelmallisia piirteitä. Valiokunta katsoo, että ihmisoikeusnäkökohdat tulisi ottaa itse laissa selvemmin esille puolustustarvikkeiden vientiä rajoittavana tai jopa kokonaan kieltävänä

na seikkana. Valiokunnan mielestä ei ole riittävä, että ainoastaan valtioneuvoston vahvistamiin, kansainväliset ja turvallisuuspoliittiset periaatteet käsittäviin suuntaviivoihin sisältyisi rajoituksia puolustustarvikkeiden viennistä maihin, joissa on ulkoisia tai sisäisiä konflikteja tai ihmisoikeusrikkomuksia. Laissa tulisi valiokunnan mielestä myös selvästi kieltää suomalaisten puolustustarvikkeiden vienti sellaisiin maihin, joissa tapahtuu vakavia ihmisoikeusrikkomuksia. Tällä tarkoitetaan lähinnä sellaisia tilanteita, joissa kohdemaan omat asevoimat tai turvallisuusjoukot ovat syyllistyneet vakaviin ihmisoikeusrikkomuksiin.”

”Valiokunta katsoo, että puolustusministeriön päättävä valtaa puolustustarvikkeiden vientiä koskeissa asioissa tulisi rajoittaa silloin, kun on epäiltävissä, että puolustustarviketta voidaan käyttää ihmisoikeusrikkomuksiin vastaanottajatai kauttakulkumaassa. Tällaiset tapaukset luokituvat valiokunnan mielestä niihin laajakantoisiin ja periaatteellisesti tärkeisiin asioihin, jotka kuuluvat lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi.”

”Lisäksi lain 3 §:ään tulisi lisätä uusi 2 momentti, jossa kielletään puolustustarvikkeiden vienti maihin, joissa tapahtuu vakavia sisäisiä konflikteja tai vakavia ihmisoikeusrikkomuksia. Lakiehdotuksen 2 momentti siirtyisi täten 3 momentiksi.”

”Myös lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin tulisi ottaa maininta ihmisoikeusrikkomuksista. Pykälässä luetteloidaan ne tärkeät ja perusteellista valmistelua vaativat asiat, joista tulee pyytää tarvittaessa selvitystä ulkoasiainministeriöltä ja jotka menevät valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi.”

Tämän perusteella olisi ulkoasiainvaliokunnan mielestämme pitänyt lausunnossaan puolustusvaliokunnalle esittää hallituksen lakiehdotuksen 2, 3 ja 4 §:ään seuraavat muutokset:

2 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maastavientiluvan myöntää hakemuksesta valtioneuvosto tai puolustusministeriö. Jos puolustustarvike kuuluu 5 §:ssä tarkoitettujen tuoteluokkien ensimmäiseen tai toiseen luokkaan tai jos lupa-asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys muutoin sitä edellyttää *tai jos on epäiltävissä, että puolustustarviketta voidaan käyttää ihmisoikeusrikkomuksiin vastaanottajatai kauttakulkumaassa*, lupahakemus on saatettava valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 §

— — — — —
Puolustustarvikkeen vienti ei ole sallittua sellaiseen maahan, jossa esiintyy vakavia sisäisiä konflikteja tai vakavia ihmisoikeusrikkomuksia.

(3 mom. kuten hallituksen esityksen 2 mom.)

4 §

— — — — —
Puolustusministeriön on maastavientilupa-asian sitä edellyttäessä selvítettävä erikseen ulkoasiainministeriöltä, ettei luvan myöntämiseen ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä *ja ettei luvan saanutta puolustustarviketta voida käyttää ihmisoikeusrikkomuksiin vastaanottajatai kauttakulkumaassa.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1994

Pekka Haavisto
Antti Kalliomäki

Pertti Paasio
Liisa Jaakonsaari

Jarmo Wahlström
Eeva Kuuskoski

