Tampereen yliopisto

5.10.2026

Kari Paasonen
väitöskirjatutkija
Tampereen rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI

Asiantuntijalausunto
Asia: HE 149/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muuttamisesta

Haluan kiittää puolustusvaliokuntaa pyynnöstä antaa asiantuntijalausunto asiassa. Lausuntonani esitän seuraavaa.

Tiivistelmä

- Hallituksen esityksessä on useita positiivisia muutoksia, kuten se, että Tullille säädetään oikeus tehdä loppukäyttäjätarkastuksia ja vientilupahakemuksia voidaan jatkossa ohjata valtioneuvoston käsittelyyn useammissa tuoteluokissa.
- Käsittelen lausunnossa tarkemmin kolmea kokonaisuutta, joita olisi nähdäkseni tarpeen esityksessä vielä kehittää.
- Lakia olisi toivottavaa tarkentaa siltä osin, että muut kokonaisharkinnassa huomioitavat seikat eivät voi johtaa siihen, että kansainvälisiä velvoitteita ei noudateta.
- Lakiesitys siirtäisi viranomaisille suuntautuvan viennin lupaharkintaa kasvavissa määrin Poliisihallituksen vastuulle, jolloin lupapäätösten poliittinen valvonta heikkenisi ja päätökset muuttuisivat mitä ilmeisimmin salassa pidettäviksi. Tämä olisi heikennys nykytilaan verrattuna.
- Myös komponenttien ja osajärjestelmien todellinen loppukäyttäjä tulisi yksilöidä ja tuntea.

Johdanto

Hallituksen esityksessä on muutoksia, joiden katson kehittävän lakia hyvään suuntaan. Toisaalta hallitus esittää myös muutoksia, jotka nähdäkseni vievät lakia huolestuttavaan suuntaan.

Kannatettavia muutoksia

Kannatettava muutos hallituksen esityksessä on esimerkiksi se, että lain 15 §:ään kirjataan Tullille oikeus tarkastaa vietyjen puolustustarvikkeiden loppukäyttäjä. Tämä oletettavasti vähentää puolustustarvikkeiden laittoman jälleenviennin[1] riskiä. **Tervetullutta on myös, että puolustustarvikkeiden vientilupahakemuksia voidaan esitetyn 20 §:n mukaan jatkossa ohjata valtioneuvoston käsittelyyn aiempaa useammassa tuoteluokassa**. Esimerkiksi ohjelmistoja koskevia vientilupahakemuksia on tarkoitus jatkossa ohjata käsittelyyn valtioneuvostossa, mikä on linjassa ohjelmistojen kasvavan merkityksen kanssa.

[1] Lausunnossa käytetyllä termillä ”vienti” viitataan sekä Euroopan talousalueen sisälle että sen ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin. Lainsäädännössä Euroopan talousalueen sisälle suuntautuvasta viennistä käytetään termiä ”siirto”. Kts. Laki puolustustarvikkeiden viennistä 282/2012, 5 § ja 6 §.

Edelleen positiivinen kehitys on se, että lain 14 §:ään ehdotetaan kirjattavaksi, että puolustustarvikkeiden vienti-, välitys- ja kauttakuljetuslupien myöntäminen edellyttää luvan hakijan luotettavuutta ja tietyissä tapauksissa vastuullisuusohjelmaa, lisäksi jatkossa edellytettäisiin vastaanottajan ja loppukäyttäjän tuntemista. On myös hyvä, että 35 §:ään lisättäisiin maininta viranomaisten mahdollisuudesta luovuttaa toisilleen oma-aloitteisesti tietoa.

Kehittämistarpeita käsiteltävässä esityksessä

Käsiteltävässä esityksessä on kuitenkin edelleen useita kohtia, joita olisi tarpeen kehittää. Osittain mainitut kehittämistarpeet ovat syntyneet siitä, että esitys sisältää huolestuttavia muutoksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Osin kehittämistarpeet ovat jo voimassa olevassa lainsäädännössä. **Kiinnitän huomiota seuraavaksi kolmeen kokonaisuuteen, joiden osalta nykyistä esitystä olisi nähdäkseni tarpeellista muuttaa. Nämä liittyvät kokonaisharkintaan, loppukäyttäjän selvittämiseen sekä poliisihallituksen ja puolustusministeriön työnjakoon.**

Kansainvälisten velvoitteiden merkitys kokonaisharkinnassa

Voimassa olevassa laissa todetaan:

> ”Luvan myöntäminen ja julkaiseminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa on otettava huomioon sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytty Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP).”
> Laki puolustustarvikkeiden viennistä 282/2012, 9 §

Kohtaan ei lakiesityksessä ehdoteta muutoksia. **Kohtaa tulisi kuitenkin päivittää, sillä nykyisen lain voimaantulon jälkeen on tehty kansainvälinen asekauppasopimus (Arms Trade Treaty, ATT), jonka osapuoleksi Suomi on liittynyt.** Kansainvälinen asekauppasopimuksen voimaantulo mainitaan lakiesityksen perusteluissa, mutta mainintaa siitä ei ehdoteta lisättäväksi lakiin.

Lisäksi laissa olisi tarpeen selkeyttää kansainvälisten sopimusten merkitys kokonaisharkinnassa. Lakiin olisi perusteltua kirjata, että mikäli kansainvälinen asekauppasopimus tai Euroopan unionin yhteisen kannan (2008/944/YUTP) edellyttävät lupahakemuksen epäämistä, kokonaisharkinnassa ei voida päätyä luvan myöntämiseen. Valtioneuvoston oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota asiaan vuonna 2018 antamassaan päätöksessä[2], joka koski Arabiemiirikuntiin myönnettyjä vientilupia. Lihavoinnit ovat kirjoittajan.

> ”**YK:n asekauppasopimus on Suomea velvoittavaa kansainvälistä oikeutta**. Se on siten lähtökohtana kansallisen lain rinnalla vientilupia harkittaessa. **EU:n yhteinen kanta velvoittaa Suomen viranomaisia oikeudellisesti** [--]. Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on otettava huomioon EU:n yhteisen kannan mukaiset perusteet kansainvälisten sitoumusten noudattamisesta, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilymisestä, mutta **se sallii myös kaupallisten ja teollisten etujen huomioon ottamisen kuitenkin siten, että ne eivät saa vaikuttaa EU:n yhteisen kannan perusteiden soveltamiseen.**”
> Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös, OKV/175/1/2018

[2] Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös, OKV/175/1/2018, Valtioneuvoston menettely vientilupien myöntämisessä. Saatavilla: https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/105838907/okv_175_1_2018.pdf/d27f26b4-8c25-400b-43c8-f4c985c1dcf9/okv_175_1_2018.pdf?t=1642143324533

Ainakin kahdessa tapauksessa valtioneuvosto on päättänyt myöntää puolustustarvikkeen vientiluvan, vaikka ulkoministeriö on katsonut, että luvan myöntämiselle on ollut ulko- ja turvallisuuspoliittinen este.[3]

Tämä ei itsessään osoita valtioneuvoston toimineen kansainvälisen oikeuden vastaisesti. Ulkoministeriö voi päätyä sille kannalle, että luvan myöntämiselle on ulko- ja turvallisuuspoliittinen este, vaikka Euroopan unionin yhteinen kanta tai kansainvälinen asekauppasopimus eivät vaadi luvan epäämistä. **Mikäli kuitenkin on niin, että ulkoministeriö on todennut kansainvälisten velvoitteiden edellyttävän vientiluvan epäämistä, valtioneuvoston ei pitäisi päätyä luvan myöntämiseen.**

Ulkoministeriön lausunnot ovat Suomessa salaisia, joten julkisesti ei ole tiedossa, missä tapauksissa ulkoministeriö on nähnyt luvan myöntämiselle esteen ja onko este johtunut Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista vai siitä, että vientiluvan myöntämisen ei ole muutoin nähty olevan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista. Ainakin Saksan julkaisemassa puolustustarvikkeiden vientiä koskevassa raportissa on kerrottu, millä Euroopan unionin yhteisen kannan perusteella vientiluvat on evätty.[4] Suomessa tämä tieto ei ole saatavilla edes tietopyynnöllä.

Koska ulkoministeriön lausunnot ovat Suomessa salaisia, minulla ei ole tietoa, mitä ne tyypillisesti sisältävät. Mikäli ulkoministeriön lausunto ei nykyisellään sisällä tietoa siitä, johtuuko este kansainvälisistä velvoitteista vai muusta ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesta syystä, tämä tieto olisi perusteltua sisällyttää lausuntoon. Tällöin puolustusministeri ja valtioneuvosto tietäisivät, voiko kokonaisharkinnassa päätyä lopputulokseen, jossa lupa myönnetään vastoin ulkoministeriön kielteistä kantaa.

Poliisihallituksen ja puolustusministeriön työnjako

Lain 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että aiempaa pienempi osuus EU:n puolustustarvikeluettelossa määritellyistä ampuma-aseista katsottaisiin Suomessa puolustustarvikkeiksi. Poliisihallitus käsittelee vientiluvat niiden ampuma-aseiden osalta, joita ei katsota puolustustarvikkeiksi. Lain perusteluiden mukaan esitetty lakimuutos siirtäisi tiettyjen tarkkuuskiväärien vientilupien käsittelyn puolustusministeriöstä Poliisihallitukseen. Tällaisia tarkkuuskiväärien vientilupahakemuksia oli vuonna 2024 yhteensä 82 kappaletta, joka on 19 % kaikista vuonna 2024 myönnetyistä vientiluvista. Osuutta voi siis pitää huomattavana. Näistä luvista 28 lupaa koski vientiä viranomaisille.

Lakimuutoksella siis siirrettäisiin viranomaisille suuntautuvan tarkkuuskiväärivienniin lupaharkintaa puolustusministeriöstä Poliisihallitukseen. Esitys on ongelmallinen. Suomen vientilupajärjestelmässä on tähän astikin ollut ongelmana se, että ampuma-aseiden ja ampumatarvikkeiden vientilupaviranomainen määräytyy tuotteen ominaisuuksien mukaan. Tästä on seurannut, että **ulkomaisille viranomaisille suuntautuvaa vientiä on voinut tähän mennessäkin ohjautua Poliisihallituksen lupakäsittelyyn, vaikka lähtökohtaisesti Poliisihallitus vastaa siviiliaseiden vientilupien käsittelystä. Esitys heikentäisi tilannetta entisestään.**

---

[3] Helsingin sanomat (2017). Suomalaisyhtiö sai vientiluvan asekaupalle Arabiemiraatteihin – ulkoministeriö vastusti kauppaa alueen levottoman tilanteen vuoksi. Saatavilla: https://www.hs.fi/talous/art-2000005286235.html. Tietojeni mukaan ulkoministeriö vastusti myös Saudi-Arabiaan myönnettyä kranaatinheitinten vientilupaa, julkisista lähteistä on saatavilla tieto, että silloinen ulkoministeri Erkki Tuomioja (sd) äänesti luvan myöntämistä vastaan valtioneuvostossa, kts. esim. Kansan Uutiset (2011). Porvarit ja demarit äänestivät aseet Saudi-diktatuurille. Saatavilla: https://www.ku.fi/artikkeli/2702960-porvarit-ja-demarit-aanestivat-aseet-saudi-diktatuurille

[4] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2025). Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2024. Kts. liite 8. Saatavilla: https://www.sipri.org/sites/default/files/2026-02/ruestungsexportbericht-2024.pdf

Lain perusteluissa kiinnitetään asiaan perustellusti huomiota ja todetaan seuraavaa. Lihavoinnit ovat kirjoittajan.

> ”Ampuma-aseita koskevan soveltamisalarajaukseen ehdotetut muutokset koskisivat osin moderneja sotilaskäyttöön tarkoitettuja tavaroita. **Niiden lupaviranomaisen vaihdos ministeriö- ja osin valtioneuvostotasolta poliisiin voidaan katsoa heikentävän vientilupien poliittista valvontaa.** [--] Puolustusministeriössä tehtävät vientilupapäätökset ovat lähtökohtaisesti julkisia, mikä mahdollistaa Suomen vientipolitiikasta käytävän julkisen keskustelun ja kannanmuodostuksen. **Poliisihallituksen luvat sen sijaan ovat ensisijaisesti salassa pidettäviä**."
> Hallituksen esityksen 149/2026 vp perustelut

Lain perusteluissa tiedostetaan siis esityksen ongelmallisuus, mutta tällä ei ilmeisesti nähdä olevan merkitystä. Esityksessä ei myöskään tarjota toimenpiteitä, joiden avulla ongelmia voitaisiin ratkaista. Perusteluissa mainitaan poliisihallituksen lupien olevan ”ensisijaisesti salassa pidettäviä”, joka antaisi ymmärtää, että joissakin tilanteessa luvat eivät olisi salaisia. Minulla ei ole tiedossa tapauksia, joissa Poliisihallitus olisi luovuttanut vientilupia julkisuuteen, joten käsitykseni mukaan niiden on poikkeuksetta katsottu olevan salassa pidettäviä. Helsingin hallinto-oikeus on käsitellyt siviiliaseiden vientilupien julkisuutta, kun Rauhanliitto, Amnesty Internationalin Suomen osasto ja Sadankomitea valittivat vuonna 2013 siitä, että poliisihallitus ei ollut luovuttanut kopiota Bahrainiin myönnetyistä ampuma-aseiden ja patruunoiden vientiluvista. Hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan (03023/13/1203) siihen, että poliisihallituksella oli perusteet salata vientilupa.

Ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet ovat ihmisoikeusnäkökulmasta erityisen riskialttiita. Myös ulkoministeriö on todennut, että esimerkiksi käsiaseet, kiväärit ja ampumatarvikkeet ovat riskialttiita tuotteita, sillä niitä voitaisiin käyttää mielenosoittajia tai muita suuria ihmisjoukkoja vastaan tai poliisit voisivat uhata niillä yksittäisiä ihmisiä.[5] Kriittistä keskustelua ovat Suomessa herättäneet esimerkiksi tarkkuuskiväärien vientiluvat Uzbekistaniin ja Turkmenistaniin, joissa ihmisoikeustilanne on ollut heikko. Uzbekistanissa turvallisuusjoukot olivat myös aiemmin ampuneet ihmisjoukkoa sattumanvaraisesti tarkka-ampujien kivääreitä.[6]

Näin ollen juuri ampuma-aseiden ja ampumatarvikkeiden vientilupien käsittely Poliisihallituksessa on ongelmallista. Poliittisen valvonnan heikkenemisen ohella näiden tuotteiden siirtäminen yhä lisääntyvissä määrin Poliisihallituksen alaisuuteen hankaloittaisi myös esimerkiksi toimittajien, kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden tiedonsaantia näiden riskialttiiden tuotteiden viennistä.

Muutosta perustellaan esityksessä sillä, että puolustusministeriön resursseja säästyisi, sillä sen ei tarvitsisi toimia EU:n ampuma-aseasetusta soveltavana viranomaisena.

Tapoja tilanteen ratkaisemiseen on ainakin kaksi. Toimivaltajako voisi määräytyä tuotteen vastaanottajan mukaan siten, että puolustusministeriö käsittelisi viranomaisille suuntautuvat vientiluvat ja Poliisihallitus käsittelisi siviiliaseiden vientiluvat. Tällöin lupaviranomainen määräytysi siis tuotteen loppukäyttäjän eikä tuotteen ominaisuuksien mukaan. **Toinen vaihtoehto on se, että** Poliisihallituksessa viranomaisille suuntautuvat vientiluvat olisivat julkisia ja niitä koskevat päätökset tuotaisiin samalle poliittiselle tasolle puolustustarvikkeiden viennin kanssa, eli ratkaisun niistä tekisi sisäministeri tai valtioneuvosto. Tällöin **Poliisihallituksen ratkaisemissa luvissa päättäjä ja julkisuus riippuisivat tuotteen vastaanottajasta.**

[5] Vihreä Lanka (2015). Saudi-Arabia kelpaa aseasiakkaaksi Suomelle muttei Ruotsille. Saatavilla: https://www.vihrealanka.fi/uutiset-kotimaa/saudi-arabia-kelpaa-aseasiakkaaksi-suomelle-muttei-ruotsille.html
[6] Helsingin sanomat (2016). Sipilän hallitus siunasi sotilaskiväärien kaupat sortovaltio Turkmenistaniin ja Jemenissä sotiviin arabimaihin – Miksi Suomen linja muuttui? Saatavilla: https://www.hs.fi/feature/art-2000002926568.html

Loppukäyttäjän arviointi

Esitetyn 14 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä olisi loppukäyttäjän tunteminen. Esitys on hyvin tervetullut. Tässä valossa on huomioitava, että **komponenttien kohdalla Suomi ei kaikissa tapauksissa ole selvittänyt tuotteen loppukäyttäjää.** Valtioneuvosto myönsi esimerkiksi vuonna 2020 luvan viedä sotilasajoneuvojen akselistoja ja vaihteistoja Yhdistyneisiin arabiemiirikuntiin 140 miljoonan euron arvosta. Lupa salli tuotteiden viemisen arabiemiirikuntalaiselle yritykselle Calidukselle, mutta luvassa ei ollut määritetty, mikä toimija tai mitkä toimijat olisivat voineet olla Caliduksen valmistamien ajoneuvojen loppukäyttäjä. **Calidus olisi näin ollen voinut viedä suomalaisia komponentteja mille tahansa arabiemiirikuntalaisen viranomaiselle sallimalle loppukäyttäjälle.[7] Tällainen tilanne on ongelmallinen.**

Suomalaisyritykset ovat monessa tilanteessa saaneet vientilupia komponenteille Israeliin siten, että israelilainen yritys on käyttänyt komponentit osana tuotantoaan ja vienyt tuotteet sitten kolmannelle taholle, eli varsinaiselle loppukäyttäjälle. Näissä tapauksissa Suomen myöntämissä vientiluvissa on kerrottu tuotteiden varsinainen loppukäyttäjä. Esimerkiksi israelilainen Rafael on käyttänyt Insta DefSecin valmistamia hakupään runkoja ohjuksissaan ja vienyt ohjuksia sen jälkeen Espanjan, Italian ja Tšekin puolustusvoimille.[8] **Tällainen käytäntö, jossa todellinen loppukäyttäjä merkitään komponenttien vientilupaan, määrittää loppukäyttäjän riittävällä tarkkuudella.**

Puolustusministeriö ei kuitenkaan lähtökohtaisesti vaadi tietoa todellisesta loppukäyttäjästä komponenttien ja alajärjestelmien kohdalla. Puolustusministeriön sivuilla todetaan, että Suomesta vietyjä tuotteita ei saa ”jälleenviedä ilman Suomen valtion erillistä etukäteistä lupaa, pois lukien komponenttien ja alajärjestelmien viennit vastaanottajan omaan tuotantoon.” Tällaisissa tilanteissa loppukäyttötodistusta ei vaadita, mikäli komponentti on sellainen, että se ei ole irrotettavissa lopullisesta tuotteesta.[9]

Euroopan unionin yhteisen kannan mukaan ”Maastavientiluvan saa myöntää vain loppukäyttöä lopullisessa määrämaassa koskevien luotettavien ennakkotietojen perusteella”. Yhteisen kannan käyttäjän oppaassa todetaan erikseen, että jäsenmaiden tulisi soveltaa kaikkia yhteisen kannan säännöksiä myös komponenttien ja alajärjestelmien vientiluvista päättäessään.[10] Tulkintani mukaan Euroopan unionin yhteinen kanta lähtee siis siitä, että loppukäyttäjä on taho, joka kokoonpantua lopullista tuotetta käyttää, eikä loppukäyttäjäksi voida komponenttien tai alajärjestelmien kohdallakaan katsoa toimijaa, joka kokoaa lopullisen tuotteen.[11]

Näin ollen Suomen nykyinen käytäntö, jossa komponenttien todellinen loppukäyttäjä jää monissa tapauksissa selvittämättä, on ongelmallinen. Jos ei loppukäyttäjästä ole tietoa, Suomella

---

[7] SaferGlobe (2021). SaferGlobe: Suomen asevienti laski, Arabiemiirikuntiin vientilupia 140 miljoonalla eurolla. Lehdistötiedote. Saatavilla: https://saferglobe.fi/wp-content/uploads/2021/10/SaferGlobe-tiedote-2021-2.pdf; Yle (2021). Suomi vie Arabiemiraatteihin 140 miljoonalla eurolla sotilasajoneuvojen osia – valmis kalusto saattaa päätyä minne tahansa. Saatavilla: https://yle.fi/a/3-12157734

[8] Kari Paasonen (2022). Suomen ja Israelin asekauppa 2000-luvulla: Sotatuotteita Suomen Puolustusvoimille, komponenttien vientiä ja tuontia. Rauhanpuolustajat. Saatavilla: https://rauhanpuolustajat.org/wp-content/uploads/2022/04/Suomen_ja_Israelin_asekauppa.pdf

[9] Puolustusministeriö (2026). Vienti- ja siirtoluvat. Saatavilla: https://defmin.fi/luvat-ja-asiointi/vienti-ja-siirtoluvat

[10] Euroopan unionin neuvosto (2019). User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment. Kohta 2.1. “As with all licence applications, Member States shall fully apply the Common Position to licence applications for goods where it is understood that the goods are to be incorporated into products for re-export.” Saatavilla: https://www.consilium.europa.eu/media/40659/st12189-en19.pdf

[11] Tulkintaa tukee yhteisen kannan komponentteja koskeva kirjaus: ”Arvioidessaan lupahakemuksia sotilasteknologian tai puolustustarvikkeiden maastavientiin kolmannessa maassa tapahtuvaa valmistusta varten, jäsenvaltioiden on otettava erityisesti huomioon valmiin tuotteen mahdollinen käyttö valmistusmaassa ja vaara, että valmis tuote saattaa päätyä muualle tai se saatetaan viedä epätoivotulle loppukäyttäjälle.” Mikäli ajateltaisiin, että loppukäyttäjä voi olla valmiin tuotteen kokoava yritys, ei olisi mielekästä puhua siitä vaarasta, että valmis tuote päätyisi epätoivotulle loppukäyttäjälle. Kts. Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP), 5. artikla.

ei ole mahdollisuutta arvioida esimerkiksi yhteisen kannan perustetta 2, joka edellyttää loppukäyttäjän toimien arviointia suhteessa ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamiseen.

Lakia tulisi tarkentaa siltä osin, että myös komponenttien ja alajärjestelmien kohdalla valmiin tuotteen todellinen loppukäyttäjä on yksilöitävä. Näin ollen velvoitteen loppukäyttäjän tuntemisesta on syytä koskea myös komponenttien tai alajärjestelmien vientilupien kohdalla tuotteen todellista loppukäyttäjää. Erityisen ongelmallista komponenttien ja alajärjestelmien vienti ilman tietoa todellisesta loppukäyttäjästä on tilanteissa, joissa suomalainen komponentti tai alajärjestelmä liitetään osaksi lopullista tuotetta maassa, joka ei ole sitoutunut samoihin aseviennin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tällainen tapaus on esimerkiksi jo mainittu Arabiemiirikunnat, joka ei ole ratifioinut kansainvälistä asekauppasopimusta ja jota ei koske Euroopan unionin yhteinen kanta.