Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Muistio

12.10.2026

VN/32047/2024
VN/32047/2024-PLM-41

Resurssipoliittinen osasto
Materiaaliyksikkö
Hallitussihteeri Laura Sinisalo

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Puolustusministeriön vastine valiokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Osana puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen 149/2026 vp käsittelyä, puolustusvaliokunta on saanut asiantuntijalausunnot puolustusministeriön lisäksi ulkoministeriöltä, oikeusministeriöltä, Tullilta, Poliisihallitukselta, Puolustus- ja ilmailuteollisuus PIA ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Kyberala ry:ltä, Insta Advance Oy:ltä, Amnesty Internationalilta, Suomen Punainen Risti ry:ltä, SaferGlobe ry:ltä ja väitöskirjatutkija Kari Paasoselta.

Vastineena edellä mainittuihin lausuntoihin Puolustusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Ulkoministeriö toteaa lausunnossaan hallituksen esityksen vastaavan muuttuneen turvallisuusympäristön, tiivistyneen kansainvälisen yhteistyön sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamiin tarpeisiin. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskeva sääntely on mahdollisimman yhdenmukaista.

Puolustusministeriö yhtyy ulkoministeriön näkemykseen ja toteaa, että puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevien normien tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia, ellei tuotteiden luonteen, tunnistettujen riskien tai valvonnan tehokkuuden vaatimuksista muuta johdu.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan yleisten vientilupien myöntämiseen liittyen, että ”*puolustusvaliokunnan tulisi siten vielä tarkastella sitä, onko ministeriön asetuksenantovaltuus riittävän täsmällinen ottaen huomioon, että ministeriölle säädösvaltaa on voitu delegoida lähinnä, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä. Tällä hetkellä itse säännös näyttäytyy kohtalaisen avoimena, vaikka perustelujen tasolla asetuksenantovallan rajauksia on jonkin verran pyritty avaamaan*.” Erityisesti ehdotetaan viittaussäännösten käyttämistä. Oikeusministeriö ehdottaa myös termien historian elävöittäjät, suuryritys sekä keskisuuri yritys määrittelemistä lain tasolla. Lisäksi oikeusministeriö toteaa ehdotetun 14 §:n 2 momentin sanamuodon jättävän harkinnanvaraa sen suhteen edellytetäänkö vastuullisuusohjelmaa vai ei.

Kuten oikeusministeriökin toteaa, hallituksen esitystä muutettiin erityisesti asetuksenantovaltuutuksien osalta lausuntokierroksen palautteen perusteella. Lisäksi laintarkastuksen yhteydessä käsiteltiin oikeusministeriön lausunnossaan nostamia asioita ja muutettiin pykälämuotoiluja sekä perusteluita, kunnes ne arvioitiin laintarkastuksessa olevan hyväksyttäviä.

Yleisen vientiluvan asetuksenantovaltuutuksen mukaan luvasta säädetään asetuksella, jossa määritetään siinä hyväksyttävä käyttötilanne, tuotekate ja muut tarkentavat ehdot. Käyttötilanteet on lueteltu pykälän 2 momentissa. Puolustusministeriö ei näe nimenomaista viittausta 2 momenttiin ehdottomana pykälän ymmärrettävyyden kannalta, mutta ei myöskään vastusta sitä. Sen sijaan muiden tarkentavien ehtojen määrittelemistä viittaussäännöksillä ei nähdä tarkoituksenmukaisena. Määräyksen sisältöä on täsmennetty ja perusteltu pykälän perusteluissa, mutta listaa ei tulisi pitää täysin tyhjentävänä. On mahdollista, että joidenkin yleisten vientilupien kohdalla on myös muita täsmentäviä ehtoja kuin perusteluissa luetellut. Lisäksi kaikista niistä ei ole olemassa sopivaa pykälää, johon voisi viitata, esimerkiksi puolustustarvikkeiden kuljettamiseen liittyen. Ministeriölle jäävä harkintavalta on kuitenkin lainsäädännön edellyttämällä tavalla vähäistä ja kohdistuu hyvin teknisiin asioihin. Yleisten vientilupien kohdalla merkittävin asia on pykälässä luetellut mahdolliset käyttökohteet.

Ehdotetussa 2 §:n 6 momentissa käytettävä termi historian elävöittäjät, on EU:n ampuma-aseasesääntelyssä laajasti käytettävä termi. Myös nyt ehdotettava säännös juontuu uudesta EU:n ampuma-aseasetuksesta (*Ampuma-aseiden, olennaisten osien ja ampumatarvikkeiden viennistä, tuonnista ja kauttakuljetuksesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/41*), jossa termiä käytetään. Myös EU:n ampuma-asedirektiivissä termiä käytetään. Alalla terminologia on siis tuttu, vaikka sitä ei ole erikseen määritelty myöskään EU-sääntelyssä.

Suuryrityksen ja keskisuuren yrityksen määritelmä on perusteluissa sidottu kirjanpitolakiin (1336/1997). Samankaltaista sääntelyratkaisua on käytetty ainakin eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa laissa 470/219, minkä johdosta laintasaista viittausta ei nähdä välttämättömänä. Ehdotetun 14 §:n 2 momentti on muotoiltu ehdolliseksi sen vuoksi, että vastuullisuusohjelmasta on tarkoitus antaa asetus, jossa sen vähimmäisvaatimukset kuvataan. Jos muotoilu ei olisi ehdollinen, tulisi asetuksen astua voimaan samaan aikaan lakimuutoksen kanssa. Vastuullisuusvaatimuksia koskeva asetus on tarkoitus laatia lain voimaantulon jälkeen.

Tulli totesi lausunnossaan, että 15 §:ään ehdotetusta viennin jälkeisiä tarkastuksia koskevassa säännöksessä ei ole huomioitu kansainvälisiä velvoitteita tai kohdemaan lakeja eikä säädetty velvollisuudesta tehdä virka-apupyyntöä. Tullin mukaan esityksessä ei ole huomioitu sille aiheutuvista uusista tehtävistä johtuvia kustannusvaatimuksia. Tulli toteaa myös, että aineettomien puolustustarvikkeiden viennin valvonnassa käytettävistä keinoista ei ole säädetty tarkemmin.

Puolustusministeriö toteaa, että Tullia koskevin osin valmistelu on tehty yhteistyössä Tullin virkamiesten kanssa. Puolustusministeriö katsoo, että kansainvälisten velvoitteiden soveltuvuudesta ei ole tarvetta säätää 15 §:ssä. Lain 4 §:ssä todetaan, että ”p*uolustustarvikkeiden valvonnassa noudatetaan lisäksi, mitä siitä erikseen säädetään tai Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään*”. Kyseinen säännös soveltuu myös jälkikäteiseen valvontaan. Kohdemaan lakien noudattamisesta tai virka-apulain pyytämisestä ei ole ehdotettu säädettävän erikseen, sillä niiden on katsottu kuuluvan osaksi toimivaltaisen viranomaisen oman toiminnan järjestämistä. Nykyisessäkin laissa on todettu, että puolustustarvikkeiden vientiä, siirtoa ja kauttakuljetusta valvoo Tulli ilman, että valvonnan toteuttamistapaa on kuvattu. Puolustusministeriön tarkoituksena on ollut jättää tarkastustoiminnan käytännön toteuttamistapa Tullin päätettäväksi. Erilaisten kansainvälisten velvoitteiden tai toimintatapojen sitovuudesta ei voi eikä ole tarkoitus määrätä nyt annetulla esityksellä.

Valmistelun aikana Tulli ei ole nostanut esiin kustannusvaikutuksia, joita sille syntyisi tarkastustoiminnasta tai vientivalvonnasta. Valmistelussa lähtökohtana on ollut, että tarkastustoiminta ei olisi Tullille niinkään velvoite, vaan oikeus. Kyse on uuden, kansainvälisestikin käytössä olevan valvontatyökalun mahdollistamisesta. On Tullin harkinnassa, miten usein se kokee tarkastusten olevan tarpeellisia. Puolustusministeriö yhtyy Tullin näkemykseen siitä, että tehokas valvonta vaatii toki asialliset resurssit.

Aineettomien puolustustarvikkeiden nimenomainen lisääminen 34 §:ään on tehty viranomaisyhteistyön myötä saadun toiveen perusteella, että muutos helpottaisi tullilain tulkintaa. Sama säännös on myös kaksikäyttötuotteita koskevan vientivalvontalain 16 §:ssä (500/2024). Tullin valvontakeinoista ei ole tarkoitus säätää nyt annettavalla lakimuutoksella, vaan siinä on kyse Tullin oman toiminnan järjestämisestä.

Poliisihallituksen lausunnossa todetaan muun ohella, että ”*lain voimaantulossa on huomioitava myös vireillä olevan ampuma-aselain muutoksen voimaantulo niin, että toimivaltaisesta viranomaisesta ei jää epäselvyyttä*”. Puolustusministeriö yhtyy Poliisihallituksen näkemykseen ja pitää ehdottoman tärkeänä lakiesitysten voimaantuloajankohtien koordinoimista.

Puolustus- ja ilmailuteollisuus PIA ry, **Elinkeinoelämän keskusliitto** ja **Kyberala ry** ovat lausunnoissaan melko yhdenmukaisia. Lausunnoissa ehdotetaan lupaharkinnan yleisiä edellytyksiä koskevan 9 §:n muotoilua toisin, sekä vastustetaan puolustushallinnon sisäistä vapautusmenettelyä. Hakijaa koskeville vaatimuksille myös toivotaan selkeitä täytäntöönpano-ohjeita. Myös huomattavan arvon määritelmäksi toivotaan 25 miljoonaa euroa.

Puolustusministeriö ei näe tarvetta 9 §:n uudelleen muotoilulle. Lausunnoissa todetut teollisuuspoliittiset näkökulmat huomioidaan harkinnassa jo nyt. Ne on myös todettu Euroopan unionin neuvoston yhteisessä kannassa mahdollisina arviointiperusteina (2008/944/YUTP). Kuitenkin vientivalvonnassa lopulta suurin painoarvo on annettava ulko- ja turvallisuuspoliittiselle harkinnalle, viennin riskien minimoiselle ja kansalliselle turvallisuudelle, mitkä ovat vientivalvontalainsäädännön olemassaolon syyt. Lupaharkinnan painopisteen muuttaminen ei ole kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta mahdollista. Lainsäädännön muuttaminen symbolisena eleenä ei ole myöskään erityisen tarkoituksenmukaista. Suomen vientivalvontapolitiikka on lähtökohtaisesti johdonmukaista ja kielteisiä päätöksiä tehdään suhteessa hakemusmääriin melko vähän.

Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustuskyky ovat myös niin kutsutun vapautusmenettelyn takana. Puolustusministeriö yhtyy yhdistysten näkemykseen siitä, että vientimahdollisuuksista olisi sovittava lähtökohtaisesti siinä vaiheessa, kun kehitysyhteistyötä aloitetaan. Puolustusvoimilla on kuitenkin jo nyt käytössä järjestelmiä, joiden kohdalla vapautusmenettelyä tarvitaan, sillä asioista ei ole aikanaan sovittu etupainoisesti. On lisäksi huomattava, että järjestelmien kriittisyyttä ei voi aina tunnistaa etukäteen, vaan tilanne voi muuttua esimerkiksi sodankäynnin tapojen muuttumisen sekä teknologioiden kehittymisen myötä. Lupaharkinnassa ja puolustusvoimien lausunnoissa painaa myös suuresti se, mihin valtioon vienti olisi kohdistumassa. Tapauskohtaisen harkinnan on siis aina oltava mahdollista. Puolustusvoimien kaupallisella sopimuksella ei voi olla vientivalvontaviranomaisia sitovia vaikutuksia, vaikka puolustushallinnossa pyritäänkin johdonmukaiseen toimintaan.

Ehdotettu lausuntomenettely ei ole sekään ole lupaviranomaista sitova. Kyse on kokonaisharkinnassa käytettävän tietopohjan ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämisestä. Jo nykyisin lupaharkinnassa arvioidaan samoja seikkoja. Nyt annetun ehdotuksen ja sen perusteluiden myötä yrityksillä on nykyistä parempi ymmärrys lupaharkintaan vaikuttavista seikoista. Yritysten on myös helpompi arvioida etukäteen, tuleeko heidän tapauksessaan todennäköisesti arvioitavaksi kohdemaan tilanteen lisäksi Suomen oman puolustuksen järjestäminen. Puolustusministeriö katsoo lausuntomenettelyn jopa lisäävän lupaharkinnan läpinäkyvyyttä. Puolustusvoimien lausunnon julkisuus tulee määräytymään tapauskohtaisesti julkisuuslain (621/1999) mukaisesti.

Yritysten vastuuvaatimusten tarkemmasta sisällöstä on tarkoitus antaa asetus, sekä selkeä ohjeistus. Myös huomattavan arvon määritelmä asetetaan asetuksella, jonka valmistelussa voidaan ottaa teollisuuden näkemys harkintaan. Päätös kuitenkin kuuluu valtioneuvostolle. Hallituksen esityksessä mainittu 5 miljoonan euron kynnys on tarkoitettu ehdotukseksi ja malliksi, jonka perusteella esimerkiksi vaikutusarviointi oli mahdollista tehdä.

Insta Advance Oy esittää uutena huomiona ohjeistusta myös siihen, miten vientejä tai siirtoja salataan. Se esittää myös, että olisi arvokasta, jos vientejä voisi salata turvallisuus- ja mainesyistä. Puolustusministeriö toteaa, että julkisuuskysymyksiin sovelletaan julkisuuslakia, eikä siihen esitetä muutoksia. Aineettomien siirtojen ja vientien tullivalvontaan liittyvän ohjeistuksen osalta puolustusministeriö pitää toimivaltaisena viranomaisena Tullia. Lisäksi Puolustusministeriö on antanut ohjeistusta aineettomista vienneistä osana viranomaisen neuvontavelvollisuutta.

Amnesty International, Suomen Punainen Risti ry sekä **SaferGlobe ry** nostavat esiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) perusteella tehtävien vientien sulkemista pois lain soveltamisalasta. Ne kannattavat myös 4 §:ssä viitattujen, vientivalvontaan soveltuvien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden nimeämistä lain tasolla. Lisäksi Amnesty International ja Suomen Punainen Risti esittävät Euroopan unionin neuvoston yhteistä kantaa koskevan viittauksen muuttamista siten, että se olisi tiukempi kuin ”otetaan huomioon”, esimerkiksi ”noudatetaan”.

Puolustusministeriö toteaa, että puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muutoksella ei ole vaikutusta Suomen kansainvälisten velvoitteiden sitovuuteen. Laissa 418/2027 on säädetty kansainvälisten velvoitteiden huomioimisesta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nyt annetulla lakiesityksellä ei voida antaa toista lakia koskevia tulkintaohjeita.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 4 §:ssä todetaan, että puolustustarvikkeiden valvonnassa noudatetaan lisäksi, mitä Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään. Esityksellä ei muuteta tätä kansainvälisten velvoitteiden soveltuvuutta ja soveltamista. Eri velvoitteiden nimenomaisella lisäämisellä lakiin ei olisi vaikutusta jo nykyiseen oikeustilaan. Vuoden 2012 jälkeen hyväksyttyjen kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanon yhteydessä olisi voitu säätää

niiden nimenomainen soveltaminen myös puolustustarvikkeiden viennistä annettuun lakiin, mutta sitä ei pidetty myöskään silloin tarpeellisena velvoitteiden sitovuuden kannalta.

Amnesty International pitää lisäksi lausunnossaan yleisiä vientilupia ongelmallisina varovaisuusperiaatteen näkökulmasta. Jälkikäteisten tarkastusten mahdollisuutta pidetään tervetulleena, mutta luvanvaraisedellytys heikentää valvonnan tehokkuutta. Amnesty International esittää myös komponenttien vientiin vahvempaa valvontaa.

Yleisiä vientilupia olisi mahdollisuus antaa sellaisista vienneistä, jotka on lähtökohtaisesti arvioitu riskeiltään vähäisiksi. Suurin osa yleisistä vientiluvista voisi kohdistua vain väliaikaisiin vienteihin, joissa puolustustarvike palaa Suomeen esimerkiksi huollon tai näyttelyn jälkeen. Nämä viennit rasittavat lupajärjestelmää suhteettoman paljon. Puolustusministeriö katsoo, että rajallisia resursseja on myös ihmisoikeuksien ja humanitäärisen oikeuden näkökulmasta parempi kohdistaa oikeasti merkityksellisiin vienteihin. Amnesty International on aivan oikeassa siinä, että yleisten vientilupien taustalla on osaltaan hallinnollisen taakan hillitseminen.

Puolustusministeriö ei pidä viennin jälkeisten tarkastusten tiukempaa sääntelyä mahdollisena toimivalta ja suvereniteettikysymysten johdosta, vaikka se voisikin olla valvonnan tehokkuuden näkökulmasta hyödyllistä.

Komponentteja koskevassa lupaharkinnassa otetaan huomioon vastaanottavan maan vientilupapolitiikka sekä suhtautuminen esimerkiksi kansainvälisen oikeuden noudattamiseen. Lisäksi arvioon vaikuttaa se, minkälaisesta komponentista on kyse, ja mikä on lopputuote. Kun kyse on merkittävistä osajärjestelmistä, viennit ja siirrot luvitetaan aina loppukäyttäjälle saakka. Suurin osa suomalaisesta puolustustarvikevienneistä, ja myös komponenteista, kohdistuu Euroopan alueelle. Koska EU-alueella on käytössä yhteiset vientilupaharkintaa koskevat kriteerit, komponenttien jatkoluvituksessa lähtökohtaisesti luotetaan lopullisen tuotteen vientivalvonnasta vastaavaan jäsenvaltioon.

Suomen Punainen Risti ry lausuu lisäksi, että ”*vientilupapäätöksiä, joihin liittyy merkittäviä ihmisoikeuksia tai kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskevia riskejä, tulee pitää ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkityksellisinä. Tällaiset asiat tulisi käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa riippumatta viennin rahallisesta arvosta*”. Lisäksi esitetään selkeämpää kuvausta lupaprosessista ja eri osapuolten rooleista siinä.

Puolustusministeriö toteaa, että esitetyllä lakimuutoksella selkeytetään nimenomaisesti sitä, että ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys voi olla itsenäinen peruste saattaa asia valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Ihmisoikeuksien tai humanitäärisen oikeuden loukkausten riski on olennainen osa ulkoministeriön toteuttamaa ulko- ja turvallisuuspoliittista arviota. Sen sijaan lupatoiminnan prosessikuvauksen ottamista ainakaan lain tasolle ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

SaferGlobe ry korostaa uusina huomioina voimassa olevien lupien tehokasta peruuttamismahdollisuutta sekä riittävää resursointia tehokkaan valvonnan turvaamiseksi. Lisäksi mainitaan tarve puolustustarvikkeiden tuonnin valvonnalle.

Puolustusministeriö yhtyy SaferGlobe ry:n huomioon riittävien resurssien tärkeydestä kaikkien vientivalvontaan osallistuvien viranomaisten kohdalla. Vientilupien peruuttamisesta puolustusministeriö toteaa, että se on jo nykyisen lain mukaan mahdollista, eikä peruuttamismahdollisuuden käyttämiselle ole lupaviranomaisen puolesta tunnistettu estettä tai erityisiä haasteita. Resurssisyistä on toki mahdotonta seurata kaikkia myönnettyjä vientilupia. Se, että vientiluvan peruuttaminen on harvinaista, ei kerro niinkään sen mahdottomuudesta, vaan siitä että suurin osa luvista myönnetään vakaisiin ja turvallisiin valtioihin. Puolustusministeriön prioriteettina on myös tehdä lupaharkinta huolellisesti etupainoisesti, jotta vientivalvontapolitiikka olisi johdonmukaista. Puolustustarvikkeiden tuonnin luvanvaraisuudesta pitäisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan säätää sisäisen turvallisuuden perusteella, toimivaltaisten viranomaisten harkinnan mukaan.

Väitöskirjatutkija Kari Paasonen esittää komponenttien viennistä ja kansainvälisten velvoitteiden merkityksestä kokonaisharkintaan samankaltaisia huomioita, kuin lausunnon antaneet kansalaisjärjestöt. Uutena huomiona Paasonen nostaa puolustusministeriön ja Poliisihallituksen päivittyvän työnjaon ongelmallisuuden ja ulkoministeriön lausuntojen merkityksen epäselvyyden.

Ulkoministeriön lausuntojen sitovuudesta puolustusministeriö toteaa, että lausuntoja lähtökohtaisesti noudatetaan myös lupaviranomaisen päätöksenteossa. Lopulta päätöksen tekemisestä ja sen

laillisuudesta vastaa kuitenkin lupapäätöksen tekijä eli puolustusministeriö tai valtioneuvoston yleisistunto. Toistaiseksi lupa on kääntynyt myönteiseksi, ulkoministeriön lausunnon vastaisesti, ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyllä poliittisella päätöksellä. Tapaukset ovat hyvin harvinaisia.

Puolustusministeriö ei voi ohjata Poliisihallitusta parantamaan sen vientilupatoiminnan julkisuutta, mutta katsoo, että nykyinen tilanne olisi tarvittaessa muutettavissa. Uudenlaisen lupatoiminnan myötä on joka tapauksessa tarpeen arvioida salassapidon perusteet uusien lupatyyppien osalta. On huomattava, että Poliisihallitus pyytää lupahakemuksista ulkoministeriön ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvion samalla tavalla kuin puolustusministeriökin. Pesosen ehdotus toimivaltajaosta tuotteen vastaanottajan mukaan ei toimisi tarkkuuskiväärien kohdalla, kun tavoite on keskittää EU:n ampuma-aseasetuksen soveltaminen Poliisihallitukselle. Kaikki tarkkuuskiväärejä koskevat viennit kuuluvat kyseisen asetuksen soveltamisalaan.