Valiokunnan lausunto PuVL 10/2016 vp– U 59/2016 vp

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä, teknistä apua ja kauttakulkua koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta (kaksikäyttötuoteasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä, teknistä apua ja kauttakulkua koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta (kaksikäyttötuoteasetus) (U 59/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Laura Kansikas-Debraise, ulkoasiainministeriö
- kauppaneuvos Heikki Yrjölä, ulkoasiainministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotukseen sisältyy muutoksia keskeisiin vientivalvonnan käsitteisiin ja termien määritelmiin, lisäyksiä Euroopan unionin yleislupiin, valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaan, unionin sisäkaupan valvontaan sekä erityisesti EU:n oman vientivalvontajärjestelyistä riippumattoman valvontaluettelon käyttöönotto. Komissio ehdottaa myös välityksen ja kauttakulun valvonnan sekä delegointisäädösten ja raportointivelvoitteiden laajentamista, lupien voimassaoloaikojen yhtenäistämistä sekä muutamia muita merkitykseltään vähäisempiä muutoksia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti kaksikäyttötuotteiden valvontajärjestelmän kehittämiseen ja katsoo, että unionin laajuiset yhtenäistämistoimet valvontajärjestelmässä tuovat etuja.

Valiokunnan lausunto PuVL 10/2016 vp

Valtioneuvosto toteaa, että kansallinen päätäntävalta vientilupien suhteen säilyy, mitä se pitää tärkeänä.

Valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaan ehdotetut muutokset tukevat vientivalvontakäytäntöjen yhtenäistämistä Euroopan unionin alueella. Niiden tarkoitusperä on siten kannatettava. Ehdotetut menettelytavat ovat kuitenkin käytännössä vaikeasti toteuttavissa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan uudistusten haitat ylittäisivät niiden tuomat edut ja siksi valtioneuvosto suhtautuu niihin varauksellisesti.

Ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitäärisen oikeuden kunnioittaminen kuuluvat EU:n perusarvoihin, ja niiden sisällyttäminen ja aktiivinen edistäminen on tärkeää kaikilla politiikkalohkoilla, joilla on yhtymäkohtia EU:n kolmasmaasuhteisiin. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa tämä on huomioitu jo nyt voimassa olevassa asetuksessa ja tuodaan ehdotuksessa vielä selkeämmin esille. Tämä on periaatteena kannatettava.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä myös sitä, että lainsäädäntö pysyy selkeänä ja siihen sisältyvät menettelytavat ovat tehokkaita. Ehdotusta valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden tuomisesta valvonnanalaiseksi ihmisoikeuksien tai terroritekoon liittyvään käyttöön perustuen tulisi arvioida tältä pohjalta ja käydä keskustelua siitä, olisiko löydettävissä muita mahdollisia toteutustapoja, joilla ihmisoikeusnäkökulmaa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa voitaisiin vahvistaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotukseen sisältyvät menettelytavat olisivat hallinnollisesti raskaita ja yritysten kannalta ongelmallisia, koska niiden olisi vaikeaa arvioida, milloin valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden osalta vaadittaisiin vientilupa. Tämä olisi erityisen ongelmallista pienille ja keskisuurille yrityksille näiden rajallisten resurssien puitteissa.

EU:n voimassa oleva kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestely perustuu valvonnanalaisten tuotteiden osalta kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä hyväksyttyihin valvontalistoihin. Tämä lähestymistapa on valtioneuvoston näkemyksen mukaan toiminut hyvin. Järjestely on osoittautunut tärkeäksi sekä globaalin turvallisuuden että yritysten kilpailukyvyn kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että vientivalvontaa tulisi myös jatkossa kehittää tältä pohjalta. Tästä syystä valtioneuvosto ei lähtökohtaisesti kannata uuden, kansainvälisistä vientivalvontajärjestelyistä riippumattoman tuoteryhmä 10:n lisäämistä valvontaluetteloon. Valtioneuvosto ei sinänsä vastusta tähän tuoteryhmään liittyvien tuotteiden asettamista valvonnanalaiseksi, mikäli se tapahtuu kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen kautta.

Valtioneuvosto voi kannattaa välityksen ja kauttakuljetuksen tapauskohtaisen valvonnan laajentamista valvontaluettelon ulkopuolisiin tuotteisiin ottaen huomioon edellä esitetyt varaumat. Sen sijaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdottamaan välitystoiminnan tai teknisen avun valvonnan laajentamiseen unionin alueen ulkopuolelle. Tällaisen ekstraterritoriaalisen toiminnan perusteena tulisi olla poikkeukselliset tarpeet, ja vaikka tällainen toiminta ei olisikaan tämän asetuksen puitteissa ongelmallista, vaatii tällaisen uudenlaisen politiikkalinjauksen omaksuminen laajempaa pohdintaa.

Koontilupien edellytykseksi esitetty sisäinen vaatimustenmukaisuusohjelma on jo käytössä Suomessa, joten valtioneuvosto kannattaa komission esitystä tältä osin. Valtioneuvosto kannattaa koontilupien käyttöön liittyvää raportointivelvollisuutta.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta neljän uuden yleisluvan käyttöönottamiseksi. Yleislupien kaltaiset helpotetut menettelyt ovat saaneet teollisuudelta hyvän vastaanoton.

Valtioneuvosto kannattaa samoin perustein EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvan kaupan valvonnan vähentämistä ottaen kuitenkin huomioon esim. ydinalan sopimuksista johtuvat raportointivelvoitteet.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitu oikeus vientivalvontaluettelon päivittämiseen on toiminut nykyisen järjestelyn puitteissa hyvin. Komissiolle esitettyyn säädösvallan aiempaa laajempaan delegointiin tulee kuitenkin suhtautua varauksella. Delegoitaviksi esitetyt valtuudet liittyvät olennaisesti valvontaluettelojen laajentamiseen EU:n omasta toimesta kansainvälisistä vientivalvontamenettelyistä riippumatta, mitä valtioneuvosto ei pidä toivottavana.

Valtioneuvosto pitää esitettyä oikeusperustaa asianmukaisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan Suomen lainsäädännössä sellaista tuotetta, teknologiaa, palvelua tai muuta hyödykettä, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhoaseiden kehittämiseen. Sillä tarkoitetaan myös sellaista tuotetta, jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. Kaksikäyttötuotteet voivat olla hyvin erilaisia, yleisesti korkean teknologian tuotteita, erityismateriaaleja ja niihin liittyviä laitteita, elektroniikkaa, eräitä tietokonelaitteita, tietoliikenne- ja tiedon suojauslaitteita sekä esimerkiksi antureita ja lasereita.

Saadun selvityksen mukaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestelyillä pyritään ehkäisemään ennen kaikkea joukkotuhoaseiden leviämistä. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnalla pyritään edistämään suomalaisen teknologian vastuullista vientiä ja estämään suomalaisen teknologian käyttö joukkotuhoaseiden kehittämiseen, epätoivottuun sotilaalliseen käyttöön, Suomen etujen vastaiseen käyttöön tai ihmisoikeuksia loukkaavaan käyttöön. Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiä valvova lupaviranomainen on ulkoministeriö. Puolustustarvikkeiden vientilupaviranomainen on puolustusministeriö ja siviiliaseiden- ja patruunoiden vientilupaviranomainen Poliisihallitus.

Euroopan unionissa kaksikäyttötuotteiden viennistä säädetään neuvoston asetuksella, ja asetusta on täydennetty neuvoston yhteisellä toiminnalla. EU:n säädöksiin liittyvät tuotelistat vastaavat kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä sovittuja luetteloita. Myös säädetyt menettelytavat ovat eri järjestelyissä sovittujen periaatteiden mukaisia, joskin EU on eräissä valvontamenettelyissä edennyt harmonisoinnissaan pidemmälle kuin kansainvälisesti on edellytetty.

Valiokunnan lausunto PuVL 10/2016 vp

Komissio antoi syyskuussa 2016 asetusehdotuksen kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä, teknistä apua ja kauttakulkua koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta. EU:n yleisten vientilupien käytön lisääminen tähtää yksittäislupien määrän vähenemiseen — Suomi antaa vuosittain noin 700 yksittäislupaa — mikä tehostaa ja nopeuttaa lupaprosesseja. U-kirjelmän mukaan yhtenäistämiset viranomaisten lupakäsittelyajoissa sekä lupien voimassaoloajoissa selkeyttävät toimintaa EU-tasolla sekä tuovat vientiyrityksille oikeusvarmuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansallinen harkintavalta vientilupien myöntämisessä säilyy myös jatkossa. Myöskään Suomen tiukkaan lupaprosessiin, joka rinnastuu puolustustarvikkeiden viennissä käytettäviin kriteereihin ja harkintaan, ei ole tulossa muutosta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että hyvin toimivista kansallisista järjestelyistä pidetään kiinni.

Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esille tulleisiin näkemyksiin siitä, että mahdollisimman yhtenäiset tulkinnat EU-tasolla ovat kaikkien jäsenmaiden intressissä. Valiokunta pitää hyvänä asetusehdotuksen linjausta siitä, että jäsenvaltioiden tulee vuosittain vaihtaa aiempaa enemmän tietoja valvonnan toteutumisesta muiden jäsenmaiden ja komission kanssa. Lainsäädännön selkeydestä on pidettävä kiinni myös jatkossa: nyt käsittelyssä oleva asetusehdotus merkitsee voimaan astuttuaan myös muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Valiokunta huomauttaa, että vientivalvonta ei ole tuloksellista, jos yritykset eivät omalta osaltaan kanna vastuuta asiasta. Saadun selvityksen mukaan myös tämä puoli on Suomessa kunnossa. Valiokunta haluaa nostaa esiin myös laajemman kansainvälisen yhteistyön merkityksen. Unionimaiden lisäksi on tärkeää, että globaalisti vientilupakäytännöt olisivat mahdollisimman yhtenevät.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 25.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd

Valiokunnan lausunto PuVL 10/2016 vp

jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
varajäsen Ritva Elomaa ps
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola