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

Ulkoasiainvaliokunta

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 ulkoasiainvaliokuntaan 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.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto UaVL 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

Kaksikäyttötuotteiden kansainvälisellä valvonnalla pyritään ehkäisemään ennen kaikkea joukkotuhoaseiden leviämistä. Kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan määritelmällisesti sellaista tuotetta, teknologiaa, palvelua tai muuta hyödykettä, joka soveltuu normaalin käyttötarkoituksensa lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhoaseiden kehittämiseen. Sillä voidaan tarkoittaa myös sellaista tuotetta, joka soveltuu yleisen sotilaallisen toimintakyvyn edistämiseen.

Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiä valvova lupaviranomainen on ulkoasiainministeriö. Vientivalvonta kattaa lainsäädännön nojalla valvottavan kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian viennin. Asesulkupolitiikan (non-proliferation) ohella vientivalvonnan tärkeä tavoite on suomalaisen teknologian vastuullisen viennin edistäminen, johon sisältyy keskeisesti ihmisoikeusulottuvuus. Valvonnanalaisten tuotteiden vienti on luvanvaraista, ja lupapäätökset tehdään kansallisen harkintavallan pohjalta. Vientivalvonnan ansiosta suomalaiset yritykset voivat saada käyttöönsä muualla tuotettuja valvonnanalaisia tuotteita ja teknologiaa. Suomi on jäsen kaikissa kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä.

Euroopan unionissa kaksikäyttötuotteiden viennistä säädetään neuvoston asetuksella. Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee Euroopan komission syyskuussa 2016 antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jolla korvattaisiin unionin nykyinen kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestelmä, joka perustuu asetukseen (EY) 428/2009.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa tiedon perusteella, että EU:n säädöksiin liittyvät vientivalvonnan kannalta tärkeät tuotelistat vastaavat kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä (tavanomaisten aseiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestely, kemiallisten ja biologisten tuotteiden vientivalvontajärjestely, ohjusteknologian vientivalvontajärjestely sekä ydinalan vien-

tivalvontajärjestely) sovittuja luetteloja. Joissakin vientivalvontamenettelyissä EU on kuitenkin edennyt pidemmälle kuin kansainvälisesti on edellytetty. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kansainväliset vientivalvontajärjestelyt ovat toimineet varsin hyvin, ja valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii jatkossakin aktiivisesti niiden puitteissa tukeakseen tehokasta kansainvälisiin sopimuksiin ja monenväliseen vientivalvontayhteistyöhön perustuvaa joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen tähtäävää politiikkaa.

Komission ehdotuksen yhtenä tavoitteena on yhtenäistää valvontaan liittyviä menettelytapoja EU:n puitteissa. Ulkoasiainvaliokunta suhtautuu ehdotukseen näiltä osin myönteisesti ja pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että jatkossakin kansallinen päätäntävalta vientilupien suhteen säilyy.

Voimassaolevaan asetukseen nähden komission ehdotukseen sisältyy muutoksia mm. valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaan. Ehdotetun asetuksen mukaisesti jäsenmaat voisivat kansallisella päätöksellä asettaa vientiluvan alaiseksi valvontaluetteloon kuulumattomia tuotteita myös vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiin sekä terroritekoihin liittyvistä syistä. Komission ehdotukseen sisältyy myös EU:n oman vientivalvontajärjestelyistä riippumattoman valvontaluettelon käyttöönotto, joka kattaisi olemassa olevien valvonnanalaisten kaksikäyttötuoteryhmien lisäksi tietoverkkoturvallisuusteknologian tuotteet.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että komission ehdotukseen sisältyvät muutokset voimassa olevaan asetukseen nähden ovat tarkoitusperiltään kannatettavia, mutta menettelytapojen osalta käytännössä vaikeasti toteutettavissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vientivalvontaan liittyvä lainsäädäntö pysyy selkeänä ja menettelytapojen osalta tehokkaana. Valiokunta pitää komission ehdotuksen ongelmallisimpana kohtana valvontaluetteloon kuulumattomien tuotteiden valvontaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin näkemys, jonka mukaan varsinkin pienten ja keskisuurten yritysten olisi käytännössä vaikea arvioida, milloin valvontaluetteloon kuulumattomille tuotteille vaadittaisiin vientilupa. Komission ehdotuksen hyväksyminen voi tältä osin johtaa yritysten kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, sillä tuotteen mahdollinen kaksikäyttöisyys on valmistajan kannalta pääsääntöisesti kuitenkin toissijainen ominaisuus. Voimassa olevan asetuksen puitteissa unionin jäsenmailla on jo mahdollisuus kansallisen harkintavallan perusteella asettaa vientivalvontaluetteloon kuulumattoman tuotteen vienti luvanvaraiseksi mm. ihmisoikeuksiin ja humanitaarisen oikeuden vahvistamiseen liittyvin perustein.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU:n voimassa oleva kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestely perustuu valvonnanalaisten tuotteiden osalta kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä hyväksyttyihin valvontalistoihin. Järjestely on mahdollistanut laajan kansainvälisen yhteistyön vientivalvontakysymyksissä ja taannut vientivalvontajärjestelyihin osallistuvien maiden yrityksille tasapuolisen pääsyn markkinoille. Ulkoasiainvaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että vientivalvontaa tulisi myös jatkossa kehittää kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä hyväksyttyjen valvontalistojen pohjalta. Valiokunnan mielestä tietoturvallisuustuoteryhmään kuuluvien tuotteiden lisääminen vientivalvonnan piiriin voi olla perusteltua, mutta asiaa tulisi selvittää ensisijaisesti kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen puitteissa. Valiokunta ei asiantuntija-

kuulemisten perusteella pysty arvioimaan EU:n oman tietoturvallisuustuoteryhmää koskevan valvontaluettelon mahdollisia taloudellisia vaikutuksia suomalaisille yrityksille, mutta pitää todennäköisenä, että pelkästään EU-maita koskevan valvontavelvoitteen omaksuminen voi asettaa eurooppalaiset yritykset epäedulliseen kilpailuasetelmaan muihin yrityksiin verrattuna.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Antti Kaikkonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen