

Asia: VN/26656/2022

## **Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja laiksi rikoslain 46 luvun muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta. Samalla kumottaisiin nykyinen laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavan rikoslain (39/1889) 46 luvun sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan kansallista täydentävää sääntelyä, joka on tarpeen kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/821, jäljempänä vientivalvonta-asetus, soveltamisen tueksi.

Koska voimassa oleva laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta esitetään kumottavaksi, samassa yhteydessä kumoutuisi myös kyseisen lain nojalla annettu valtioneuvoston asetus vientivalvontaneuvottelukunnasta (297/2011). Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi vientivalvontaneuvottelukunnasta.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitystä vain lausunnossa käsiteltyin osin. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

#### 1. Säännöskohtaiset huomiot 1. lakiesityksestä

##### Sääntelytekninen huomio

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa on käytetty useissa säännöksissä (mm. 6 §, 8 §, 10 §, 11 §, 12 §...) ilmausta, jonka mukaan viranomainen ”voi antaa” tai ”voi myöntää” esimerkiksi luvan tai päätöksen. Tällainen sääntelytapa ei ole suositeltava, ja vaikuttaisi jättävän viranomaiselle perusteettomasti harkintavaltaa sen suhteen, antaako viranomainen lainkaan päätöstä, vaikka luvan hakija on tehnyt hakemuksen. Käytetty sääntelytapa on ongelmallinen muun ohella asianosaisen oikeusturvan kannalta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada perusteltu päätös. Harkinnanvaraa jättävissä säännöksissä mainitun kaltaisten ilmausten käyttö voi sitä vastoin olla perusteltua.

### Suhde muuhun lainsäädäntöön (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:n ensimmäisessä momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Perustelujen (s. 30) mukaan lakia sovellettaisiin toissijaisesti eli vain silloin, kun tuotteen viennin valvonta ei kuulu muun lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten piiriin. Sääntely lain toissijaisuudesta vastaisi asiasisällöltään nykytilaa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin lain suhde muuhun lainsäädäntöön. Säännösehdoituksesta herää epäily, saadaanko vientivalvonta-asetus toimeenpantua asianmukaisesti, jos laki on toissijainen suhteessa kaikkeen muuhun lainsäädäntöön. Lakiehdotus sisältää muun ohella poikkeuksia yleislainsäädäntöön, kuten vahingonkorvauslakiin (412/1974) (1. lakiehdotuksen 21 §), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), jäljempänä julkisuuslakiin (1. lakiehdotuksen 15 §) ja hallintolakiin (434/2003) (1. lakiehdotuksen 24 §). Yleislainsäädännön soveltaminen ehdotetun lain sijaan ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Säännöksen muotoilusta on hyvä tarvittaessa keskustella myös oikeusministeriön laintarkastuksen kanssa.

Saman 3 §:n toisessa momentissa todetaan, että kaksikäyttötuotteiden vientiin, välitykseen, tekniseen apuun, kauttakulkuun ja siirtoon liittyvistä lupa-, ilmoitus- ja muista vaatimuksista, vientilupien myöntämisestä ja vientivalvonnan täytäntöönpanosta säädetään tämän lain lisäksi vientivalvonta-asetuksessa. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun sanamuodon perusteella välittyy kuva, että vientivalvonta-asetus vaikuttaisi täydentävän ehdotettua lakia, vaikka lähtökohtaisesti kansallisella lailla säädetään asetusta täydentävistä säännöksistä.

### Viranomaiset (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista:

”Ulkoministeriö toimii vientivalvonta-asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Ulkoministeriö käsittelee myös muut kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevat asiat, jotka eivät kuulu muun viranomaisen tehtäviin.

Tulli valvoo kaksikäyttötuotteiden vientiä, kauttakuljetusta ja siirtoa sekä kaksikäyttötuotteisiin liittyvän välityspalvelun ja teknisen avun tarjoamista.”

Oikeusministeriö toteaa erityisesti ensimmäisen momentin toisen virkkeen muotoilun jättävän jossain määrin epäselväksi ulkoministeriön toimivallan, eikä muotoilusta käy ilmi, tarkoitetaanko ehdotetun lain mukaisia asioita vai vientivalvonta-asetuksen mukaisia asioita vai myös mahdollisesti jonkun muun lain perusteella määräytyviä tehtäviä tai asioita. Säännösehdoitusta tulisi täsmentää.

### Kansalliset lupavaatimukset ja kauttakulun kieltö (6 §)

Lakiehdotuksen 6 § 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoministeriö voi määrätä unionin valvontaluetteloon sisällyttömän kaksikäyttötuotteen viennin luvanvaraiseksi, mikäli kyseinen tuote on tai on mahdollisesti tarkoitettu kokonaan tai osittain käyttöön, joka merkittävästi vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että sanamuodon perusteella ei ole selvää onko ”määräämisessä” kyse hallintopäätöksestä vai määräyksenantovaltuudesta, jota tulisi tarkastella perustuslain 80 §:ää vasten ja käsitellä myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että kaksikäyttötuotteiden luvattomaan vientiin ym. vaikuttaisi liittyvän kriminalisointi, minkä

vuoksi määräystenantovaltuudesta säätäminen ei vaikuttaisi mahdolliselta, vaan asiasta tulisi säätää lain tasolla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Myös ehdotetun 6 §:n 1 momentti vaikuttaa muun ohella kriminalisoinnin suhteen ongelmalliselta, jos kriminalisointi voi perustua ainoastaan välittäjän saamaan tietoon ulkoministeriöltä. Lausunnossa on myöhemmin käsitelty tarkemmin ehdotettua sääntelyä rikosoikeutta koskevilta osin.

#### Kansallinen valvontaluettelo (7 §)

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin kansallisesta valvontaluettelosta:

”Sen lisäksi, mitä vientivalvonta-asetuksen 3 artiklassa säädetään, liitteessä mainittujen kaksi-käyttötuotteiden vientiin Suomesta Euroopan unionin tullialueen ulkopuolelle vaaditaan vientilupa. Lupaviranomainen on ulkoministeriö ja luvan myöntämiseen sovelletaan soveltuvin osin vientivalvonta-asetusta ja tätä lakia.”

Säännöksen otsikon ja esityksen perustelujen (s. 33) mukaan säännöksessä viitataan lain liitteenä olevaan kansalliseen valvontaluetteloon, mutta itse säännöksen tasolla asia jää epäselväksi, etenkin kun muualla laissa puhutaan myös EU-asetuksen liitteestä. Lisäksi ilmaus, että ”luvan myöntämiseen sovelletaan soveltuvin osin vientivalvonta-asetusta ja tätä lakia”, on epätarkka. Perusteluissa soveltuvia säännöksiä on avattu tarkemmin, mutta sen, miltä osin lain ja asetuksen säännökset soveltuvat, tulisi käydä ilmi itse lain säännöksistä. Nykyisellään säännöksen muotoilu on tulkinnanvarainen sekä luvanhakijalle että lainsoveltajalle. Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että lupaviranomaisen tulisi lähtökohtaisesti ilmetä lakiehdotuksen 4 §:stä, jossa on säädetty toimivaltaisista viranomaisista.

#### Kansallinen yleislupa (8 §)

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin kansallisesta yleisluvasta ja sen antamisesta tiedoksi julkisella kuulutuksella.

Esityksen perustelujen (s. 34) mukaan julkinen kuulutus olisi kansalliselle yleisluvalle perusteltu tiedoksiantotapa, sillä lupa olisi kaikkien suomalaisten viejien käytettävissä. Käytännössä tiedossa ei siten ole lupaa myönnettäessä kaikkia tahoja, joille päätös tulisi antaa tiedoksi. Julkisen kuulutuksen voidaan arvioida tässä tilanteessa olevan myös tehokkaampi ja perustellumpi tiedoksiantotapa, kuin hallintolain 62 §:ssä tarkoitettu yleistiedoksianto, sillä julkista kuulutusta käytettäessä asiakirja julkaistaan yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla.

Säännökseen olisi hyvä lisätä julkisen kuulutuksen osalta informatiivinen viittaus hallintolakiin:

"[Asiakirja] on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003)."

Oikeusministeriö pitää kuitenkin jossain määrin epäselvänä sitä, onko säännöksen tarkoituksena yleisluvan tiedoksianto vai hallinnon palveluperiaatteeseenkin (hallintolaki 7 §) kytkeytyvä tiedottaminen (julkisuuslaki 20 § 2 mom). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että kansallinen yleislupa on asiakirja, joka itsessään tai vähintään tieto siitä olisi perusteltua olla saatavilla yleisessä tietoverkossa tai muutoin helposti viranomaisessa saatavilla koko luvan voimassaoloajan. Hallintolain 62 a §:n 2 momentin mukaan kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä ainoastaan 14 vuorokautta tai muun ohella muutoksenhakuajan päättymiseen asti. Oikeusministeriö huomauttaa, että sinänsä

viranomaisen tiedottamisvelvollisuus seuraa jo edellä mainituista hallintolain ja julkisuuslain säännöksistä, eikä asiasta erikseen säätäminen ole tässä mielessä välttämättä tarpeellista. Tiedottamista voisi olla kuitenkin aiheellista käsitellä kansallisen yleisluvan osalta ainakin säännöskohtaisissa perusteluissa.

#### Raportointi, rekisterit ja luettelot sekä sisäinen vaatimustenmukaisuusohjelma (9 §)

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin raportoinnista, rekistereistä ja luetteloista sekä sisäisestä vaatimustenmukaisuusohjelmasta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälän 2 momentin informatiiviset viittaukset vientivalvonta-asetukseen vaikuttaisivat tarpeettomilta.

Lisäksi viittaustekniikka vientivalvonta-asetuksen mukaisiin määritelmiin vaikuttaisi olevan ainakin tässä säännöksessä epäyhtenäinen. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan vientivalvonta-asetuksen 2 artiklassa säädettyjä määritelmiä sovelletaan tätä lakia sovellettaessa. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa viitataan koontilupa-an ilman viittausta vientivalvonta-asetukseen, kun taas saman pykälän 3 momentissa sisäisen vaatimustenmukaisuusohjelman osalta viitataan vientivalvonta-asetuksen 12 artiklan 4 kohtaan. Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että sisäinen vaatimustenmukaisuusohjelma vaikuttaisi olevan määritelty vientivalvonta-asetuksen 2 artiklan 21 kohdassa 12 artiklan 4 kohdan sijaan.

#### Lupaharkinta (10 §)

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoministeriö voi asettaa luvalla ehtoja, jotka ovat tarpeen luvan myöntämiseksi. Esityksen perustelujen (s. 36) mukaan ehtojen asettaminen luvalla mahdollistaa sen, että mikäli jokin näkökohta puoltaisi luvan epäämistä, lupa saattaa kuitenkin olla mahdollista myöntää asettamalla luvalla ehto, jolla voidaan esimerkiksi edellyttää tiettyä menettelyä tai toimenpidettä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kaksikäyttötuotteen päätyminen epätoivottuun loppukäyttöön on mahdollista, saattaa tuota todennäköisyyttä olla mahdollista pienentää asettamalla luvalla kaksikäyttötuotteen kuljetusreittiä koskeva ehto.

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin, että 10 §:n 2 momentin sanamuoto vaikuttaa ongelmalliselta. Lupien ehtojen tulisi liittyä luvan käyttöön, eikä luvan myöntämiseen. Toisin sanoen itse lupaan voidaan kiinnittää ehtoja, joiden mukaisesti toimiessa lupaa voidaan käyttää.

Toiseksi oikeusministeriö toteaa, että säännöksellä on liityntä perustuslain 18.1 §:n turvaamaan elinkeinovapauteen. Viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (esim. PeVL 13/2014 vp, s. 2/II). Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (PeVL 56/2010 vp, s. 3). (Iainkirjoittajan opas [LAKO], jakso 4.2.13). Nykyisellään säännös jättää täysin avoimeksi sen, minkälaisia ehdot voivat olla, vaikka säännöstä on lisäksi suppeasti esityksen perusteluissa avattu. Säännöstä on tarpeellista täsmentää myös tästä näkökulmasta.

#### Kaksikäyttötuotteita koskeva ennakkotieto (11 §) ja valvonnanalaisuustiedustelu (12 §)

Lakiehdotuksessa säädettäisiin voimassa olevasta laista poiketen uusista lupa-asioihin liittyvistä ja varsinaista lupaa edeltävistä hallintopäätöksistä 11 §:ssä ennakkotiedon osalta ja 12 §:ssä valvonnanalaisuustiedustelun osalta. Perustelujen (s. 36-37) mukaan kyseiset päätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia. Valmistelevan ministeriön kannattaa kiinnittää huomiota muun ohella siihen, että uudet, itse lupapäätöstä edeltävät hallintopäätökset lisäävät hallinnollista taakkaa, minkä lisäksi kannattaa harkita muun ohella edellä mainittujen päätösten osalta myös näiden valituskelpoisuutta. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että jo nykyisellään hallintolain 8 §:n

mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin osalta, että säännös vaikuttaisi lopulta jättävän ainakin jossain määrin epäselväksi ennakkotiedon sitovuuden, mikä saattaa olla ongelmallista muun muassa perustuslain 21 §:n asianosaisen oikeusturvan kannalta.

#### Asian tutkimatta jättäminen ja raukeaminen (13 §)

Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin asian tutkimatta jättämisestä ja raukeamisesta:

”Ulkoministeriö voi jättää hakemuksen johdosta vireille tulleen asian tutkimatta, jos asian tutkiminen ei kuulu ulkoministeriön toimivaltaan, hakijalla ei ole oikeutta hakemuksen tekemiseen, hakemus on puutteellinen tai se ei sisällä ratkaisun tekemiseksi riittäviä tietoja eikä hakija toimita pyydettyä täydennystä tai selvitystä annetussa määräajassa tai tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy.

Asian käsittely raukeaa, jos hakemus peruutetaan tai jos siihen on muu vastaava syy.”

Pykälän tarpeellisuutta on perusteltu esityksessä (s. 37) muun ohella sillä, että voimassa olevassa laissa tai hallintolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, milloin asia voidaan jättää tutkimatta tai milloin asia raukeaa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että säännös vaikuttaa kokonaisuudessaan tarpeettomalta ottaen huomioon etenkin hallintolain säännökset ja yleiset oikeusperiaatteet. Hallintolain asian vireilletuloa koskevasta 20 §:stä on johdettavissa, ettei viranomainen voi itse tutkia asiaa, jos se ei kuulu sen toimivaltaan. Asiakirjan siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle säädetään hallintolain 21 §:ssä. Hakijan oikeus hakemuksen tekemiseen taas on johdettavissa muun ohella hallintolain 11 §:n asianosaista sekä 31 §:n viranomaisen selvittämiselvöllisyyttä koskevasta säännöksestä. Hallintolain 22 §:n asiakirjan täydentämistä koskevasta säännöksestä on johdettavissa se, että mikäli pyydettyä täydennystä ei toimiteta, ei viranomainen myöskään voi jatkaa asian käsittelyä. Edelleen voidaan todeta, että hallintoasioissa yleisenä lähtökohtana voidaan pitää ilman eri säännöstäkin sitä, että asian käsittely raukeaa, mikäli hakemus peruutetaan.

#### Ulkopuolisen asiantuntijan lausunto (18 §)

Lakiehdotuksen 18 §:sä ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoministeriö voi pyytää lausuntoa ulkopuoliselta asiantuntijalta kaksikäyttötuotteen teknisten ominaisuuksien arvioinnista. Ulkopuolisella asiantuntijalla tulee olla tehtävän edellyttämä asiantuntemus.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei säännös vaikuttaisi tarpeelliselta, koska asiantuntija ei sääätämisjärjestysperusteluissakin arvioidusti hoida julkista hallintotehtävää (PL 124 §). Viranomaisella on jo hallintolain 31 §:n mukaan selvittämiselvöllisyys, jonka mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 93) mukaan viranomainen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä.

#### Kauttakulkua koskeva päätöksenteko (19 §)

Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kauttakulkua koskevasta päätöksenteosta:

”Mikäli ulkoministeriö ei kauttakuljettajan hakemuksen perusteella myönnä lupaa kauttakululle, kauttakulku katsotaan vientivalvonta-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla kielletyksi. Mikäli kauttakuljettaja ei hae lupaa määräajassa, ulkoministeriö tekee päätöksen siitä, kielletäänkö kauttakulku vientivalvonta-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla.”

Perustelujen (s. 43) mukaan pykälän 3 momenttiin ehdotetaan selkeyden vuoksi säännöstä, jonka mukaan kauttakulku katsottaisiin kielletyksi, mikäli ulkoministeriö ei myönnä kauttakululle lupaa. Lisäksi on tarpeen ottaa momenttiin säännös siitä, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa kauttakuljettaja ei määräajassa hae lupaa kauttakululle. Tällöin ehdotetun säännöksen mukaan ulkoministeriö päättäisi, kielletäänkö kauttakulku vientivalvonta-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla.

Säännösehdotus vaikuttaa paitsi epäselvältä, mahdollisesti myös tarpeettomalta. Jos lähtökohtaisesti kielletylle tai luvanvaraiselle tuotteelle ei haeta lupaa, ei kauttakulku liene mahdollista jo vientivalvonta-asetuksenkaan perusteella. Oikeusministeriö kehottaa valmistelemaa ministeriötä tarkastelemaan säännösehdotuksen tarpeellisuutta vientivalvonta-asetuksen sisältö huomioiden. EU-asetusta ei myöskään yleensä saa selittää kansallisella sääntelyllä (ks. myös LAKO, jakso 7.2.).

Lisäksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan etenkin säännöksen ensimmäisen virkkeen muotoilu jättää jossain määrin epäselväksi sen, että tuleeko viranomaisen erikseen kieltää kauttakulku, vai voiko kieltö perustua myös viranomaisen passiivisuuteen, eli siihen, ettei lupa-asiaa edes käsitellä. Asiaa ei avata myöskään säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan mikäli kauttakulun kieltö voi perustua myös siihen, ettei viranomainen ratkaise asiaa vireillepanijan aloitteesta huolimatta, tämä muodostuu ongelmalliseksi asianosaisen oikeusturvan kannalta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on muun ohella oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa sekä oikeus saada perusteltu päätös.

Myös säännöksen toinen virke vaikuttaisi tarpeettomalta ottaen huomioon 19 §:n 2 momentti, jonka perusteella kauttakululle voidaan asettaa lupavaatimus. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellytetyn luvan hakematta jättäminen itsessään vaikuttaisi kieltävän kauttakulun ilman eri säännöstäkin tai toimenpidettä viranomaisen puolelta.

Kauttakuljetettavan tavaran palauttaminen tai hävittäminen (20 §)

Lakiehdotuksen 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kauttakuljetettavan tavaran palauttamisesta tai hävittämisestä:

”Jos ulkoministeriö ei kiellä kauttakulkua tai myöntää luvan kauttakulkuun, Tullin on palautettava haltuun ottamansa tavara kauttakuljettajalle.

Jos ulkoministeriö kieltää kauttakulun tai ei myönnä kauttakulkuun lupaa, ulkoministeriön on määrättävä tavara palautettavaksi lähtömaahansa. Jos kuitenkin on perusteltua syytä epäillä, että tavaraa käytettäisiin lähtömaassa vientivalvonta-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun käyttöön, ulkoministeriön on määrättävä tavara Tullin hävitettäväksi. Jos tavara on ominaisuuksiltaan vaarallista, ulkoministeriö voi samalla määrätä, että hävittämispäätös on pantava muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön.”

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännöksen sanamuoto ”ei kiellä kauttakulkua” tai ”ei myönnä lupaa” vaikuttaa jossain määrin epäselvältä sen suhteen, edellyttääkö kauttakulun salliminen tai kieltäminen viranomaiselta erillistä päätöstä, vai voiko se perustua myös viranomaisen passiivisuuteen (ks. vastaava huomio 19 §:n osalta). Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että toisen momentin viimeisen virkkeen tulisi sijaita muutoksenhakua koskevassa 24 §:ssä.

#### Vientivalvontaneuvottelukunta (22 §)

Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin vientivalvontaneuvottelukunnasta:

”Ulkoministeriön yhteydessä voi toimia valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta. Vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävänä on edistää vientivalvontaan liittyvää yhteistyötä.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta.”

Voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin mukaan vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävänä on periaatteellisesti merkittävien vientivalvonta-asioiden valmistelu. Esityksen perustelujen (s. 43) mukaan voimassa olevan lain mukainen tehtävä ei vastaa vientivalvontaneuvottelukunnan nykyistä roolia, sillä vientivalvonta-asioiden valmistelu kuuluu lain mukaan toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin. Tämän vuoksi neuvottelukunnan tehtäväksi ehdotetaan vientivalvontaan liittyvän yhteistyön edistämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että vientivalvontaneuvottelukunnan tehtävät jäävät melko täsmentymättömiksi, eikä niitä ole arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa suhteessa perustuslain 119 §:ään. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Ottaen etenkin huomioon, että koska voimassa olevan lain mukainen tehtävä vaikuttaisi sisältävän julkisen vallan käyttöä, olisi myös vientivalvontaneuvottelukunnan uutta tehtävää aiheellista arvioida siltä kannalta, sisältääkö tehtävä julkisen vallan käyttöä vai ei.

Oikeusministeriö viittaa myös tämän säännösehdotuksen osalta lausunnon alussa esitettyyn huomioon lakiehdotuksen sääntelytavasta. Sanamuoto ”ulkoministeriön yhteydessä voi toimia valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta” on tällä hetkellä epämääräinen, ja jättää avoimeksi sen, toimiiko neuvottelukunta vai ei. Mikäli neuvottelukunta asetetaan vain tarvittaessa, myös tämä tulisi ilmetä selvemmin itse säännöksestä.

#### Uhkasakko (23 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin uhkasakoista:

”Ulkoministeriö tai Tulli voi asettaa 15 §:n mukaisen tiedonantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.

Ulkoministeriö voi asettaa 8 §:n 1 momentin mukaisen raportointivelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.”

Uhkasakkolain (1113/1990) 6 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Oikeusministeriö toteaa, että säännösehdotuksen sanamuoto vaikuttaisi viittaavan siihen, että itse säännöksen tehosteeksi olisi mahdollista asettaa uhkasakko. Säännöstä tulisi muuttaa muotoon, jossa uhkasakko voidaan antaa viranomaisen antaman kyseiseen säännökseen perustuvan määräyksen rikkomisen tehosteeksi.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että säännöksen viittaukset muualle lakiehdotukseen ovat virheellisiä: 15 § -> 16 § ja 8 § 1 mom -> 9 § 1 mom. Uhkasakkoja koskevaan säännökseen on myös ollut tapana lisätä informatiivinen viittaus uhkasakkolakiin (ks. LAKO, jakso 12.7.).

#### Muutoksenhaku (24 §) ja oikaisuvaatimus

Ensimmäisen lakiehdotuksen toisessa momentissa säädettäisiin päätösten noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta. Oikeusministeriö toteaa, että säännökseen olisi aiheellista selkeyden vuoksi lisätä ne lainkohdat, joihin säännöksen on tarkoitus viitata.

Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu oikaisuvaatimuksen osalta seuraavaa:

”Valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuutta ottaa käyttöön oikaisuvaatimus muutoksenhaun ensimmäisenä asteena. Arvioinnissa on otettu huomioon, että vientivalvonnassa tehtävät hallintopäätökset, kuten vientilupia koskevat päätökset, ovat luonteeltaan sellaisia, joissa asiaa selvitetään erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä. Päätöksenteon taustaksi tehdään muun muassa pääsääntöisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio, josta säädetään vientivalvonta-asetuksen 15 artiklassa. Päätöksentekoprosessiin liittyvän asian perusteellisen selvityksen vuoksi valmistelussa ei ole pidetty perusteltuna lisätä oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä lakiin. Päätöksiin voisi siten hakea muutosta valittamalla, siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.”

Oikeusministeriö toteaa, että oikaisuvaatimuksen olisi muutoksenhaun ensi vaiheena tarkoitus olla käytössä mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä. (LAKO, jakso 12.13.2.).

Oikeusministeriö kehottaa valmistelevaa ministeriötä vielä arvioimaan oikaisuvaatimuksen soveltuvuutta ainakin osaan lakiehdotuksen mukaisista päätöksistä ottaen huomioon myös lakiehdotuksen 11 ja 12 §:ien osalta edellä todetun. Esimerkiksi lakiehdotuksen 11 §:n mukainen kaksikäyttötuotteita koskeva ennakkotieto annetaan määräajaksi ja enintään vuodeksi. Asioiden käsittely muutoksenhakutuomioistuimissa on tämänkaltaisissa asioissa usein aikaa vievää, ja asianosaisen oikeusturvankin toteutumiseksi voisi olla perusteltua ulottaa oikaisuvaatimus koskemaan ennakkotietoa koskevaa päätöstä. Mikäli oikaisuvaatimusta ei oteta käyttöön muun muassa edellä todettujen päätösten osalta, tämä tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustella esityksessä kattavammin.

#### Voimaantulo (26 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 26 §:ssä säädettäisiin lain voimaantulosta. Pykäläehdotuksen 5 momentin mukaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annetut luvat jäävät edelleen voimaan.

Oikeusministeriö toteaa, ettei edellä mainittu säännös tai voimaantulosäännös muutoinkaan varsinaisesti säädä siitä, sovelletaanko lain voimaan tullessa ratkaistuihin lupiin uutta vai vanhaa lakia. Asiasta olisi aiheellista säätää muun ohella myönnettyjen lupien valvonnan ja muutoksenhaun kannalta.

## 2. Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet



Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaan liittyy tietyissä tilanteissa henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Henkilötietojen käsittely tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla on lainmukaista ainoastaan, jos käsittelylle on jokin tietosuoja-asetuksen tarkoittama oikeusperuste.

Esitysluonnoksessa todetaan, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena vientivalvonnassa on pääosin joko tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite tai e alakohdassa tarkoitettu tarve yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksestä tulee käydä selkeästi ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan henkilötietojen käsittely perustuu. Esityksessä on sinänsä tunnistettu hyvin ne tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeusperusteet, joihin tavanomaisesti henkilötietojen käsittely perustuu.

Oikeusministeriö toteaa edelleen, että ehdotettava sääntely voi sinänsä perustua useampiin 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeusperusteisiin. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Rekisteröidyn oikeudet eroavat tietyiltä osin riippuen siitä, onko käsittelyn oikeusperusta 6 artiklan 1 kohdan c vai e alakohta. Esitysluonnosta on tältä osin täydennettävä ja tehtävä riittävästi selkoa siitä, miltä osin vientivalvontaan liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja miltä osin 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan.

#### Kansallisen liikkumavaran käyttö

Oikeusministeriö toteaa, että yleinen tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eritä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Kansallisen liikkumavaran käyttöön tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti välttämättömään (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5, PeVL 26/2017 vp, s. 42 ja PeVL 2/2017 vp, s. 2). Sikäli kun erityissääntelyn antaminen katsotaan välttämättömäksi, hallituksen esityksessä tulee selostaa, mihin tietosuojalainsäädännön säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat ja miksi ehdotettava sääntely katsotaan välttämättömäksi. Kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee kuvata säännöskohtaisesti.

Kansallista erityissääntelyä on mahdollista antaa ennen muuta silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (ks. tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat). Erityissääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, käyttötarkoitusta tai tietojen luovuttamista. Perusvaatimuksena tällaiselle sääntelylle on, että ehdotettava sääntely on yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista (ks. tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdat).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotettavat tiedonsaantisäännökset sisältävät tietyiltä osin myös henkilötietojen luovuttamista. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tältä osin tehdä selkoa siitä, että tietojen saantia ja luovuttamista

koskevista säännösehdoituksissa olisi kyse yleistä tietosuojasetusta täsmentävän kansallisen erityissääntelyn antamisesta. Esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää ja kiinnittää huomiota ennen muuta 1. lakiehdotuksen 14 ja 16 §:iin. Hallituksen esityksessä tulee kuvata, miltä osin ehdotuksessa annettaisiin tietosuojasetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä, minkä tietosuojasetuksen kohtien nojalla erityissääntelyä annettaisiin ja miten ehdotuksessa on huomioitu tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan asettamat reunaehdot sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

### 3. Rikosoikeutta koskeva sääntely

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 8 kohta ei kokonaisuudessaan täytä laillisuusperiaatteen edellyttämää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta eikä rikosoikeudellisen rangaistuksen oikeasuhtaisuuden edellytystä (ks. tarkemmin LAKO, erityisesti jaksot 4.1, 4.2.3 ja 12.9 sekä niissä viitatuut oikeuslähteet). Vaikka sääntely ehdotusten myötä pääosin säilyisi HE-luonnoksenkin mukaan asiasisällöltään nykytilaa vastaavana, olisi uutta rikoslainsäädäntöä säädettäessä edellä mainittujen perustuslaista johtuvien edellytysten täytyttävä.

Oikeusministeriö pitää sinänsä laillisuusperiaatteen noudattamisen kannalta kannatettavana sitä, että vientivalvontalain (1. lakiehdotus) osalta pyritään luettelemaan säännökset, joiden rikkomista rangaistavuus koskee. Säännös vaikuttaa kuitenkin soveltamisalaltaan ongelmalliselta. Luvatonta vientiä koskevien tekojen lisäksi jo ilmoitus- ja raportointivelvollisuuksien laiminlyönnit, ja jo niiden yrittämiset, rangaistaisiin ilmeisesti kategorisesti säännöstelyrikoksena. Perusmuotoisen rikoksen enimmäisrangaistus olisi näin ollen kaksi vuotta vankeutta ja törkeän neljä vuotta. Kyse on näin ollen vakavasta vankeusuhasta, jollaisen oikeasuhtaisuus on voitava kunkin katetun tekotyypin osalta perustella. Säännöksen mahdollista ongelmallisuutta suhteellisuuden näkökulmasta ilmentää sekin, että rikoslain 46 luvun 15 §:n mukaan säännöstelyrikoksena rangaistavana tekona ei pidetä lainkaan vähäistä ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä eikä muuta vähäistä menettelytapamääräyksen rikkomista. Jää myös epäselväksi, millaiset ehdotetun säännöksen soveltamisalaan kuuluvat ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat teot voisivat olla perusmuotoisia, törkeitä tai lieviä säännöstelyrikkoksia tai mahdollisesti sellaisena rankaisemattomia. Rangaistussäännöksessä viitatuun vientivalvontalain 16 §:n osalta jää erityisen epäselväksi myös se, mikä on se säännöstelymääräys, jonka rikkomisen on rangaistavaa, koska pykälässä ei säädetä velvoitetta tai kieltoa vaan viranomaisten toimivaltuuksista.

EU:n vientivalvonta-asetuksen rikkomisen osalta ehdotettua rangaistussäännöstä koskee vastaavat ongelmat. Myös moni asetuksen säännöksistä, joiden rikkomisen tulisi HE-luonnoksen perustelujen mukaan säännöstelyrikkoksina rangaistavaksi, näyttää koskevan pelkkää ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä tai jopa pelkkää rekisterin pitämisen laiminlyöntiä (27 artikla).

Tältä osin säännöksessä on myös lisäongelmana se, että se jättää epäselväksi ja avoimeksi sen, mitkä EU:n vientivalvonta-asetuksen vastaiset teot tulisivat rangaistaviksi säännöstelyrikkoksina. Säännöksessä termi ”säännöstelymääräys” ei yleisyytensä vuoksi tätä juurikaan täsmennä ilman muita täsmentäviä kriteerejä (ks. HE 66/88 vp s. 169-170). HE-luonnoksen perustelujen (s. 46) mukaan ”vientivalvonta-asetuksessa toiminnanharjoittajan velvoitteita sisältyy eri artikloihin ja säännösten luetteleminen pykälässä tekisi siitä vaikeaselkoisen”. Oikeusministeriö ei näe riittäviä perusteita tälle näkemykselle. Sellaisten tekojen yleinen luonnehtiminen (esim. ”vie luvatta...”) säännöksessä, joita on vakavuutensa vuoksi perusteltua kriminalisoida säännöstelyrikkoksina, ei näyttäisi tekevän säännöksestä liian vaikeaselkoista. Rangaistussäännöksessä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oltava tekojen yleinen luonnehdinta silloin, kun itse rangaistavan menettelyn yksityiskohdat ilmenevät muusta kuin rangaistussäännöksestä (ks. edellä

viitatuskohdat LAKO:ssa). On sinänsä tärkeää, että myös säännöskohtaisissa perusteluissa selostetaan soveltamisalaan lukeutuvia tekoja.

Oikeusministeriö katsoo edellä esitetyistä syistä, että rikosoikeutta koskevat säännökset edellyttävät vielä jatkovalmistelua. On syytä arvioida ja erotella tarkemmin sellaiset teot, jotka ovat vakavuudeltaan sellaisia, että ne on perusteltua kriminalisoida säännöstelyrikkoksina. Tässä tulisi ottaa huomioon erityisesti se, millaiset teot aiheuttavat sellaista suoraa vahinkoa tai vaaraa, esimerkiksi joukkotuhoukseen tai epätoivottuun sotilaalliseen käyttöön liittyvää, jota HE-luonnoksessa tuodaan esiin rangaistavuuden perusteiksi (esim. s. 53). Vähäisempiä, esimerkiksi lähinnä hallinnollisia intressejä palvelevia velvoitteita koskevat rikkomukset olisi syytä sanktioida lievemmin tai ei lainkaan (vrt. rikoslain 46 luvun 15 §). Viimeksi mainitut sanktiot olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi kaksikäyttölakiin itseensä otettavilla hallinnollisilla seuraamuksilla koskevilla säännöksillä tai sakonuhkaisella rikosoikeudellisella rangaistussäännöksellä. Rangaistuksen tai muun sanktion määrittävässä säännöksissä tulisi jatkossa myös olla kattavammin vähintään yleiset luonnehdinnat rangaistavasta menettelystä. Samoin muiden ns. blankorangaistussäännöksille asetettujen edellytysten täyttymisestä olisi huolehdittava (ks. edellä viitatuskohdat LAKO:ssa).

#### 4. Valtioneuvoston asetus vientineuvottelukunnasta

Oikeusministeriö toteaa, ettei esityksen tai lausuntopyyntöön liitteenä ole ollut asetusluonnoksen perustelumistiötä, eikä oikeusministeriö ole arvioinut asetusluonnosta.

#### 5. Johtopäätökset

Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotukseen sisältyy edellä todetusti useita merkittäviä ongelmia ja kysymyksiä, joita on syytä arvioida jatkovalmistelussa huolellisesti. Lisäksi lakiehdotuksen sääntelytekniikkaan ja -tapaan on syytä kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota.

#### Muuta

Ensimmäisestä lakiesityksestä puuttuu kokonaan luvan peruuttamista koskeva sääntely (vrt. voimassa olevan lain 5 §)

Ensimmäisen lakiesityksen 15 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Säännöksessä todetaan muun ohella, ettei tietojen luovuttaminen saa olla vastoin kansallista etua. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, mitä mainitulla kansallisen edun vastaisuudella tarkoitetaan.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota oikeusministeriön asetukseen viittausmerkinnöistä Suomen säädöskokoelmassa (1198/2010). Asetuksen mukaan silloin, kun annetaan EU-asetuksessa edellytetyt tarkempia säännöksiä, säädöksen kohdalle tehdään kyseiseen unionin säädökseen viittaava merkintä.

Timo Makkonen, lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö osastopäällikön sijaisena

Kari Hämäläinen, erityisasiantuntija

Makkonen Timo  
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari  
Oikeusministeriö