

Lausunto

19.12.2023

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

Amnesty Internationalin lausunto hallituksen esityksestä laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja laiksi rikoslain 46 luvun muuttamisesta (VN/26656/2022)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Amnesty katsoo, että Suomen tulee sitoutua vahvaan kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan asetuksen toimeenpanoon. Sekä laadittaessa lakeja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja rikoslain 46 luvun muuttamisesta että niitä toimeenpantaessa on sitouduttava vahvasti ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja edistämiseen. Olennaisessa osassa tätä on

ihmisoikeusvaikutusten huolellinen arviointi. On varmistettava, että vientilupia ei myönnetä maihin, joissa on merkittävä ihmisoikeusloukkausten vaara.

Amnesty kehottaa ulkoministeriötä ottamaan huomioon EU-asetusta toimeenpaneuvassa kansallisessa lainsäädännössä YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet, ihmisoikeuspuolustajat ja heihin kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset, eurooppaoikeudellisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön, avoimesti saatavilla olevat tiedot vientiluvista sekä huomioimaan ihmisoikeudet määriteltäessä verkkovalvontateknologiaan kuuluvia tuotteita.

Peräänkuulutamme myös ottamaan ihmisoikeuskoulutuksen tärkeyden huomioon lainsäädännön toimeenpanossa, myös vientivalvontaan liittyvää yhteistyötä edistävän vientivalvontaneuvottelukunnan työskentelyssä.

Ihmisoikeusvaikutusten arviointi lakiesityksessä ja lupaharkinnassa

Kansalaisyhteiskunta on jo vuosia varoittanut, että EU:n kaksikäyttötuotteiden vientivalvontasäännöt, joiden tarkoituksena on estää ihmisoikeusloukkauksia esimerkiksi vakoiluohjelmistojen vientilupien avulla, eivät ole riittävät. Vuonna 2021 hyväksytyssä uudelleenlaaditussa kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevassa asetuksessa edellytetään ainoastaan, että valtiot "harkitsevat" ihmisoikeusperusteita osana vientilupien myöntämistä koskevaa arviointia. Lupia voidaan silti käytännössä myöntää varsin vapaasti.(1) Tämä on erityisen ongelmallista, kun vientilupia myönnetään maihin, joissa ihmisoikeusloukkausten vaara on merkittävä.

Yllä mainittu porsaanreikä asetuksessa antaa valtioille käytännössä melko vapaat kädet sivuuttaa näiden välineiden vientiin liittyvät ihmisoikeusriskit. Kansalaisyhteiskunta on jo pitkään vaatinut ihmisoikeuksien turvaamiseksi toimia, kuten avointa vientiraportointia. Julkisessa raportoinnissa lupapäätökset tulisi eritellä loppukäyttäjän, määräpaikan ja aiotun käyttötarkoituksen mukaan, asianomaisen valtion vientiviranomaisen mukaan, luvan arvon mukaan sekä sen mukaan, onko lupa myönnetty vai evätty ja miksi.(2)

Hallituksen esityksen mukaan vientivalvontasääntelyn tarkoituksena on pyrkiä muun muassa varmistamaan, että asensulkuja, alueellista rauhaa, turvallisuutta ja vakautta sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamista koskevia kansainvälisiä sitoumuksia ja vastuita noudatetaan. Esityksen mukaan vientivalvonnassa tavoitteena on estää kaksikäyttötuotteiden joukkotuhoaseisiin liittyvä käyttö, epätoivottu sotilaallinen käyttö tai muutoin Suomen ja laajemmin EU:n etujen ja tavoitteiden vastainen käyttö, mikä sisältää myös ihmisoikeusnäkökulmien huomioimisen.

Vientivalvontalainsäädännössä keskeisessä osassa on luvan vaatiminen tiettyjen tuotteiden vientiin. Lupavaatimukset koskevat tiettyjen edellytyksien täytyessä myös esimerkiksi tuotteen välitystä ja kauttakulkua. Hallituksen esityksen mukaan vientivalvonnassa otetaan lupaharkinnassa huomioon muun ohella esimerkiksi ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen lopullisessa määrämaassa, määrämään sisäinen tilanne vallitsevien jännitteiden tai aseellisten konfliktien osalta sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden suojelu.(3)

Amnesty pitää tervetulleena, että Suomi korosti EU-asetusta neuvoteltaessa myös ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden näkökulmien säilymistä vientivalvonnan tärkeinä osa-alueina.(4) Peräänkuulutamme Suomelta kunnianhimoa ja korkeampaa suojelun tasoa kuin asetus edellyttää.

Amnesty kehottaa Suomea sitoutumaan vahvasti ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja edistämiseen sekä laadittaessa lakeja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja rikoslain 46 luvun muuttamisesta että niitä toimeenpantaessa. Olennaisessa osassa tätä on ihmisoikeusvaikutusten arvioiminen huolellisesti niin lakiesityksessä kuin vientilupia harkittaessa.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeuksien tulee olla keskeisessä roolissa lainsäädäntöä, muita politiikkatoimia tai viranhaltijapäätöksiä valmisteltaessa ja niistä päätettäessä, kuten esimerkiksi kaksikäyttötuotteiden vientilupien hyväksymisen kohdalla. Hallituksen esityksen perusteluihin tulisi kirjata, että vientilupia ei myönnetä maihin, joissa on merkittävä ihmisoikeusloukkausten vaara.

Ihmisoikeuksien turvaaminen vaatii päätöksentekijöiltä ihmisoikeusosaamista ja ihmisoikeuksien huomioimista kaikissa toimenpiteissä. Kaksikäyttötuotteita koskevia vientilupapäätöksiä valmistelevia ja niitä tekeviä työntekijöitä on tärkeää kouluttaa systemaattisesti ihmisoikeusosaamisen lisäämiseksi. Osaamisen lisääminen on olennaisessa osassa ihmisoikeusloukkausten ehkäisemisessä ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Amnesty kehottaakin ottamaan ihmisoikeuskoulutuksen tärkeyden huomioon lainsäädännön toimeenpanossa, myös vientivalvontaan liittyvää yhteistyötä edistävän vientivalvontaneuvottelukunnan työskentelyssä.

Amnesty Internationalin suositukset

Verkkovalvontatuotteet ovat kaksikäyttötuotteita, jotka on erityisesti suunniteltu mahdollistamaan ihmisten salaa tarkkailun seuraamalla, poimimalla, keräämällä tai analysoimalla tietoja tieto- ja televiestintäjärjestelmistä.(5) Niiden käyttöön liittyy vakavia ihmisoikeusriskejä.

Amnesty kehottaa Suomea vahvaan kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan asetuksen toimeenpanoon. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea välittömiä toimia, joilla korostetaan asetuksen huolellisuusperiaatteen mukaisia velvoitteita ja luodaan läpinäkyvyyttä markkinoihin, joita sitovat tehokkaat ihmisoikeuksia turvaavat toimet.(6)

Katsomme, että lakiesityksen ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi vahvistaa ja konkretisoida tuomalla esitykseen mukaan YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet, ihmisoikeuspuolustajat ja heihin kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset sekä eurooppaoikeudellinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Lisäksi on tärkeää, että "verkkovalvontateknologiaan kuuluvia tuotteita" ei tulkita liian suppeasti ja huolehditaan vientivalvontatietojen julkisuudesta ja avoimesta saatavuudesta.

YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet

EU:n jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön lainsäädäntöä, jossa edellytetään kaikkien yritysten kunnioittavan YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden (Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP) mukaisia toimenpiteitä. Yrityksiä olisi vaadittava tunnistamaan, ehkäisemään ja vähentämään kaikkia toimintansa mahdollisesti ja tosiasiallisesti haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia koko arvoketjussaan.

EU-jäsenvaltioiden toteuttamiin liiketapahtumien seulontatoimenpiteisiin olisi sisällyttävä arvio kohteiden strategisesta luonteesta ja riskeistä, joita ne aiheuttavat ihmisoikeuksille. Kansallisten viranomaisten olisi raportoitava huolellisuusperiaatteen mukaisista täytäntöönpanotoimista ja kannustettava yrityksiä tiedottamaan yleisölle toteuttamiensa ihmisoikeuksia koskevien huolellisuusperiaatteellisten menettelyjen laajuudesta, luonteesta ja tuloksista. Jäsenvaltioiden ja yritysten olisi myös luotava mekanismeja, joiden avulla voidaan tehokkaasti korjata siirrettyä teknologiaa käyttäen tehdyt ihmisoikeusloukkaukset.

Amnesty kehottaaakin ulkoministeriötä ottamaan huomioon ja sisällyttämään hallituksen esityksen perusteluihin maininnan YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden tärkeydestä, jotta lakeja soveltavat tahot osaavat huomioida ne toiminnassaan. Ehdotamme, että periaatteita käsiteltäisiin luvussa 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Kaksikäyttötuotteita koskevan lainsäädännön lisäksi YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet tulisi tuoda osaksi sitovaa lainsäädäntöä ja säätää Suomeen laki, joka velvoittaisi yritykset kunnioittamaan ihmisoikeuksia, ilmasto ja ympäristöä.

Ihmisoikeuspuolustajat ja heihin kohdistuvat loukkaukset

Ihmisiä, jotka edistävät ja suojelevat ihmisoikeuksia rauhanomaisesti, kutsutaan ihmisoikeuspuolustajiksi. Ihmisoikeuspuolustajat tuovat julki ihmisoikeusloukkauksia, edistävät niiden tutkimista sekä vaativat loukkauksiin syyllistyneitä vastuuseen teoistaan.

Ihmisoikeuspuolustajia vastaan hyökätään kaikkialla maailmassa. Esimerkiksi hallitukset, yritykset, aseelliset ryhmittymät sekä syrjintää lietsovat ryhmät pyrkivät hiljentämään ihmisoikeuspuolustajia ja pysäyttämään heidän työnsä. Hallitukset turvautuvat yhä useammin digitaaliseen valvontaan pelotellakseen, ahdistellakseen ja pidättääkseen ihmisoikeuspuolustajia.

Kuten ulkoministeriön ihmisoikeuspuolustajien tukemista koskevissa ohjeissa todetaan, vienninedistämistyössä on huomioitava ihmisoikeuksiin liittyvät epäkohdat ja riskit, erityisesti autoritäärisessä toimintaympäristössä. Lisäksi ohjeistuksen mukaan tulisi tiedottaa aktiivisesti YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevista periaatteista ja tuoda esiin periaatteiden ohje konsultoida ihmisoikeuspuolustajia osana yritysten asianmukaisen huolellisuuden prosessia.(7)

Laiton kohdennettu valvonta, esimerkiksi vakoiluohjelmien avulla, loukkaa oikeutta yksityisyyteen, sananvapautta, yhdistymisvapautta ja kokoontumisvapautta, jotka on turvattu eurooppalaisissa ihmisoikeusasiakirjoissa sekä Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä päättäväisiin toimiin ihmisoikeuspuolustajien ja toimittajien tekemään tärkeään työhön kohdistuvien valtioiden rajat ylittävien tukahduttamistoimien lopettamiseksi. EU:ssa tulisi varmistaa, että kaikkiin ihmisoikeuspuolustajia koskeviin EU:n sisäisiin instrumentteihin sisältyy sitoumuksia torjua myös laitonta kohdennettua valvontaa.

EU:n jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön kansallista lainsäädäntöä, jolla suojataan laittomasta digitaalisesta valvonnasta johtuvilta ihmisoikeusloukkauksilta ja väärinkäytöksiltä. Kansallisen lainsäädännön kohdalla Amnesty kehottaa ottamaan huomioon

ihmisoikeuspuolustajien tekemän tärkeän työn tukemisen myös kaksikäyttötuotteita koskevan vientivalvonnan kohdalla.

Konkreettisesti ihmisoikeuspuolustajat tulisi huomioida hallituksen esityksessä mainitsemalla heidät ja heihin kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset esimerkiksi 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset -luvun kaksikäyttötuotteiden viennin ihmisoikeusvaikutuksia kohdemaissa käsittelevissä kohdissa.

Eurooppaoikeudellinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Vientilupien arviointia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä on otettava huomioon asiaankuuluvat eurooppalaiset ihmisoikeusasiakirjat, kuten EU:n perusoikeuskirja sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämä oikeuskäytäntö ihmisoikeuksien suojelemiseksi sekä kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeusasiantuntijoiden suositukset ja raportointi.

Amnesty kehottaa ulkoministeriötä ottamaan hallituksen esityksessä huomioon eurooppaoikeudellisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön mainitsemalla niistä esimerkiksi luvussa 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Verkkovalvontateknologiaan luettavat tuotteet

Amnesty kehottaa tulkitsemaan kansallisessa valvontaluettelossa ja unionin valvontaluettelossa käsitettä ”verkkovalvontatuotteet” siten, että siihen kuuluvat seuraavat vientiluvanvaraiset tuotteet: 1) matkaviestinyhteyksien sieppaamiseen tai häirintään tarkoitetut laitteet, 2) tunkeutumishjelmistot, 3) IP-verkkoviestinnän valvontajärjestelmät tai -laitteet, 4) lainvalvontaviranomaisten suorittamaa seurantaa tai analysointia varten suunnitellut tai muunnetut ohjelmistot, 5) laserakustiset havainnointilaitteet, 6) raakadataa tietokone- tai viestintälaitteesta poimivat ja sen todennus- tai valtuutusvalvontaa kiertävät rikostekniset työkalut, 7) valvontaa suorittamaan kykenevät miehittämättömät alukset sekä 8) elektroniset järjestelmät tai laitteet, jotka on suunniteltu joko sähkömagneettisen spektrin valvontaan tai tarkkailuun sotilastiedustelu- tai turvallisuustarkoituksiin.

Amnesty peräänkuuluttaa myös varmistamaan, että luonnollisten henkilöiden biometriseen tunnistamiseen turvallisuustarkoitusta varten suunnitellut järjestelmät kuuluvat EU:n

kaksikäyttötuotteiden luettelon ja Wassenaarin sopimuksen alaiseen valvontaan. Tällaiset järjestelmät on myös tulkittava "verkkovalvontaan liittyviksi tuotteiksi".

Avoimesti saatavilla olevat tiedot vientiluvista

Amnesty kehottaa varmistamaan, että yksityiskohtaiset raportit kaikista viranomaisille tehdyistä kaksikäyttötuotteita koskevista vientilupahakemuksista asetetaan säännöllisesti, mieluiten kuukausittain, julkisesti saataville.

Näihin raportteihin tulisi sisällyttää vähintään lupahakemusten lukumäärä nimikettä/tuotetta kohti, viejän nimi, kuvaus loppukäyttäjistä ja määräpaikasta, luvan arvo sekä tieto siitä, onko vientilupa myönnetty vai evätty ja miksi.

Viitteet

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/821 kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta (uudelleenlaadittu): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02021R0821-20230526>.

(2) Access Now, Amnesty International, Committee to Protect Journalists, International Federation for Human Rights, Human Rights Watch, Privacy International ja Reporters Without Borders 2021, Response to the Adoption of the New EU Dual Use Export Control Rules, <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2021/03/Analysis-EU-Surveillance-Tech-Export-Rules.pdf>.

(3) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja laiksi rikoslain 46 luvun muuttamisesta 2023, s. 53, 20.

(4) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta ja laiksi rikoslain 46 luvun muuttamisesta 2023, s. 53, 20.

(5) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/821 kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta (uudelleenlaadittu): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02021R0821-20230526>, s. 5.

(6) Amnesty International 2023, The Predator Files: Caught in the Net: <https://www.amnesty.org/en/documents/act10/7245/2023/en/>.

(7) Ulkoministeriö 2022, Tuemme yhdessä ihmisoikeuspuolustajia: Suomen ulkoasiainhallinnon ohjeet: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164416> s. 37.

Härkönen Vilja
Amnesty International Suomen osasto