

22.11.2021

VN/26230/2021

VN/26230/2021-STM-6

Ulkoministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 15.10.2021 PC0TQ351-29

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä laiksi kansallisesta vientilupaviranomaisesta

Ulkoministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansallisesta vientilupaviranomaisesta. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi toimivaltaista vientilupaviranomaista koskevat tarpeelliset kansalliset säännökset. Lakiesityksessä nimettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/479 (ns. vientimenettelyasetus) ja sen nojalla annettavien komission täytäntöönpanosäädösten tarkoittama toimivaltainen viranomainen, joka olisi ulkoministeriö. Esitys sisältäisi myös Tullille lain täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Lisäksi määriteltäisiin toimivaltaisen viranomaisen, Tullin ja muiden viranomaisten tehtävissä tarvittavat tietojen saantia ja tietojen luovuttamista koskevat velvoitteet. Esitys sisältää myös lain rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset ja muutoksenhakua koskevat säännökset.

Komissio antoi maaliskuussa 2020 ensimmäisen vientimenettelyasetuksen mukaisen täytäntöönpanoasetuksen ((EU) 2020/402) koronaviruksen aiheuttaman epidemiologisen kriisin puhjettua. Täytäntöönpanoasetus koski tiettyjä henkilönsuojaimia, ja täytäntöönpanoasetuksen tavoitteena oli varmistaa henkilönsuojainten riittävyys unionissa asettamalla EU:n ulkopuolelle tapahtuvan viennin edellytykseksi vientiluvan. Myöhemmin täytäntöönpanoasetuksella ((EU) 2020/568) menettely laajennettiin henkilönsuojainten lisäksi tiettyihin lääkinnällisiin laitteisiin. Vuonna 2021 annettiin useita täytäntöönpanoasetuksia rokotteisiin liittyen. Käytännössä komission täytäntöönpanosäädös merkitsee, että komissiolle on ilmoitettava toimivaltainen viranomainen, jonka on käynnistettävä vientilupien käsittely erittäin nopealla aikataululla.

Kansallisesti vientimenettelyasetuksen johdosta ei ole säädetty yleisviranomaisesta, jolle kuuluisi vientilupien käsittely, eikä erityisviranomaisesta, jolle kuuluisi esimerkiksi henkilönsuojaimia koskevien vientilupien käsittely. Koska julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin, pyydettiin ensimmäisestä täytäntöönpanoasetuksesta oikeuskanslerin kannanottoa. Oikeuskanslerin alustavan kannan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi toimia täytäntöönpanoasetuksen tarkoittamana vientilupia käsittelevänä viranomaisena vietäessä henkilönsuojaimia EU:n ulkopuolelle. Asiasta saatiin myös oikeuskanslerin kirjallinen lausunto (OKV/17/20/2020), jossa todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta voidaan johtaa perustuslaista, valtioneuvostosta annetusta laista (175/2003), valtioneuvoston ohjesäännöstä (262/2003) ja sosiaali- ja terveysministeriöstä annetusta valtioneuvoston asetuksesta (491/2017). Vaikka asian sisällöllisesti katsottiin kuuluvan kyseisessä tilanteessa sosiaali- ja terveysministeriölle, lausunnosta käy kuitenkin ilmi, että asialla on myös kauppapoliittinen luonne. Oikeuskansleri piti lainsäädännöllisesti epätyydyttävänä tilannetta, jossa täsmälliset säännökset puuttuvat kansallisesta lainsäädännöstä. Oikeuskanslerin mukaan vientilupa-asioiden käsittelyn toimivaltainen viranomainen pitää osoittaa lailla tilapäiseksikin jäävässä soveltamistilanteessa ja edellytti, että asiassa tulee ryhtyä lainsäädäntötoimiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Vientimenettelyasetuksen soveltamisala on laaja, ja se koskee lähtökohtaisesti kaikkia teollisuus- ja maataloustuotteita. Vientimenettelyasetuksen mukaan komissio voi elintärkeiden tuotteiden puutteesta aiheutuvan kriittisen tilanteen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä unionin edun vaatiessa välittömiä toimia asettaa jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan sekä kyseisten tuotteiden luonteen ja kyseisten liiketoimien muut erityispiirteet huomioon ottaen tuotteen viennin edellytykseksi vientiluvan. Toistaiseksi koronaviruksen aiheuttaman tilanteen aikana komission täytäntöönpanoasetukset ovat koskeneet henkilönsuojaimia, lääkinnällisiä laitteita ja rokotteita, mutta periaatteessa erilaisissa kriisitilanteissa vientiluvan edellyttäminen voi koskea tilanteesta riippuen mitä tahansa tuotetta. Henkilönsuojainten ja lääkinnällisten laitteiden osalta vientilupaviranomaisena toimi sosiaali- ja terveysministeriö, kun taas rokotteiden osalta vientilupaviranomainen on ollut ulkoministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua keskitetystä vientilupaviranomaisesta, joka olisi ulkoministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että käytännössä keskitetty vientilupaviranomainen on ainoa realistinen vaihtoehto. Vientimenettelyasetuksen soveltamisala kattaa tuotteet laajasti, ja hajautettu järjestelmä edellyttäisi useiden vientilupaviranomaisten määrittämistä esimerkiksi hallinnonaloittain tai tuotekohtaisesti. Komissio kuitenkin antanee täytäntöönpanoasetuksia harvoin, jolloin kutakin tuotetta koskevat tilanteet eivät realisoidu useinkaan tai eivät koskaan. Käytännössä hajautetussa järjestelmässä jouduttaisiin varmuuden vuoksi määrittämään toimivaltainen viranomainen sekä miettimään prosessit käytettävine järjestelmineen valmiiksi, koska tilanteen realisoituessa aikataulu voi olla erittäin haastava. Tämä ei olisi kustannustehokasta eikä tarkoituksenmukaista.

Ulkoministeriön toimialana on kauppapolitiikka, ja sille kuuluu vientilupiin ja vientivalvontaan liittyviä tehtäviä. Ulkoministeriö toimii muun muassa siviili- ja sotilaskäyttöön soveltuvien kaksikäyttötuotteiden vientilupaviranomaisena Suomessa. Ulkoministeriöllä on siten asiantuntemusta ja valmiutta hoitaa vientimenettelyasetuksen tarkoittamia vientilupia. Esityksen mukaan ulkoministeriö hoitaisi vientimenettelyasetuksen mukaisen toiminnan sen nykyisillä resursseilla, ja esityksestä ilmenee, että sillä on vientilupien käsittelyyn tarkoitettu uusi tietojärjestelmä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että keskitetyllä järjestelmällä saavutetaan esityksessä esitetyllä tavalla yksinkertaisin ja selkein ratkaisu, myös vientilupia hakevien kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota, että perusteluissa on osin pientä epä johdonmukaisuutta, mihin voi vaikuttaa se, että henkilönsuojaimia ja lääkinnällisiä laitteita sekä rokotteita koskevat täytäntöönpanoasetukset olivat keskenään osin erilaisia. Henkilönsuojainten ja lääkinnällisten laitteiden osalta vientiluvan myönsivät toimivaltaiset viranomaiset siinä jäsenvaltiossa, johon viejä on sijoittautunut, koronarokotteiden osalta sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa tuotetta valmistetaan. Esimerkiksi perustelujen muutamissa kohdissa viitataan kansalliseen vientipotentiaaliin ja vaikutuksia on arvioitu yritysten näkökulmasta, mikä saattaa antaa käsityksen, että vientiluvan hakija olisi aina yritys tai tuotteen valmistaja. Henkilönsuojainten ja lääkinnällisten laitteiden osalta vientilupaa EU:n ulkopuolelle edellytettiin kaikilta Suomessa olevilta viejiltä, joiden joukossa oli myös yksittäisiä luonnollisia henkilöitä. Tämä ero lieenee vaikuttanut henkilönsuojaimia ja lääkinnällisiä laitteita koskevien vientilupahakemusten määrään sekä myös neuvonnan tarpeeseen ja määrään. Vaikka näidenkin tuotteiden osalta myönnettiin vähän varsinaisia vientilupia, neuvonnan tarve oli moninkertainen. Yleisemmin neuvontaa tarvittiin siinä, kuuluuko kyseinen tuote vientilupamenettelyn piiriin. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota myös, että perusteluissa käytetään toisinaan käsitettä henkilönsuojain kuvaamaan sekä henkilönsuojaimia että lääkinnällisiä laitteita. Kyse on kuitenkin eri tuotteista, joita koskee eri lainsäädäntö.

Kansallisesta vientilupaviranomaisesta ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta, joka olisi ulkoministeriö. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Perustelujen mukaan asetuksenantovaltuus on tarpeen sen varmistamiseksi, että kansallisen vientilupaviranomaisen tehtäviä voitaisiin myöhemmin mahdollisesti ilmenevissä ongelmatilanteissa täsmentää tarvittavalla tavalla toimivallan selventämiseksi. Perusteluissa todetaan edelleen, että asetuksenantovaltuus koskisi kansallisen vientilupaviranomaisen tehtäviä, joita olisivat mm. vientilupavaatimusten sisältöä koskevat yhteydenotot muihin ns. substanssiviranomaisiin ja vientiyrityksiin, yleinen neuvonta, vientilupahakemusten käsittely, ilmoitukset ja raportointi. Kuten esityksessä on viitattu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on asetuksenantovaltuuksien osalta asetettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Olennaista on myös, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ottaen huomioon 2 §:n perussäännöksen sisällön pykälätasolla jää osin epäselväksi, minkä tyyppisistä tehtävistä tarkempia säännöksiä on tarkoitus antaa. Perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin myös mahdollisten menettelyä ja asioiden käsittelyä koskevien tarkempien säännösten suhde hallintolakiin (434/2003).

Vientimenettelyasetus ja sen nojalla annetut täytäntöönpanoasetukset voivat koskea hyvin erilaisia tuotteita ja tilanteita, joten eri tahojen asiantuntemusta tarvitaan, vaikka vientilupaviranomainen olisi keskitetty. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esityksessä olevaan lähtökohtaan, että vientilupien käsittelyssä tarvitaan saumatonta yhteistyötä ja tiedonvaihtoa viranomaisten välillä, jotta vientilupahakemus voidaan käsitellä asetetussa määräajassa. Tiedonvaihtoa koskevissa esityksen perusteluissa tuodaan esiin toimintatapana lausunnon pyytäminen ja toimittaminen eri tahojen välillä. Muodollinen lausuntojen pyytäminen ja toimittaminen tilanteessa, jossa on noudatettava erittäin tiukkoja aikatauluja, ei olisi sosiaali- ja terveysministeriön kokemuksen mukaan soveltunut henkilösuojaimia ja lääkinnällisiä laitteita koskevien asioiden käsittelyyn eri viranomaisten tiedonvaihdon toimintatapana. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tiedonvaihtoa koskevaa ehdotettua 4 §:ää ei sovellettaisi itse hakemuksessa olevien mahdollisten salassapidettävien tietojen luovuttamiseen viranomaiselta toiselle. Perusteluissa olisikin hyvä kuvata, minkä perusteella hakemuksessa olevien salassapidettävien tietojen luovuttaminen olisi mahdollista viranomaisten välillä, jos se on välttämätöntä sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Julkisten tietojen saamisesta tai luovuttamisesta viranomaisten välillä ei liene tarvetta säätää.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitusneuvos

Hanna-Mari Pekuri

Liitteet

Jakelu

UM Ulkoministeriö

Tiedoksi

KPO-40

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/26230/2021

VN; Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kansallisesta
vientilupaviranomaisesta., PC0TQ351-29

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/26230/2021-STM-6

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä laiksi kansallisesta
vientilupaviranomaisesta

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Pekuri Hanna-Mari 91186544D	2021-11-22T08:23:04	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Varhila Kirsi 91186643L	2021-11-22T08:37:15	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

b980276f59c266c712e751525d6933e51adac4f35dd4f7f4e464de30250144f3