



VN/32047/2024
VN/32047/2024-UM-15

27.5.2026

Puolustusministeriö

Ulkoministeriön lausunto; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muuttamisesta

Ulkoministeriö pitää lain puolustustarvikkeiden viennistä uudistamista myönteisenä, ottaen huomioon muun muassa muuttuneen toimintaympäristön tarpeet, tiivistyneen kansainvälisen yhteistyön ja muutokset Suomea sitovissa kansainvälissä velvoitteissa. Ulkoministeriön rooli puolustustarvikkeiden vientivalvonnassa perustuu lain 9 §:ään ja 20 §:n 4 momenttiin, joiden mukaisesti ulkoministeriö arvioi lupa-asian sitä edellyttäessä, ettei luvan myöntämiselle ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen arviointi, kuten vientivalvonta kokonaisuudessaan, perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Nyt voimassa olevan lain voimaantulon jälkeen Suomi on liittynyt osapuoleksi kansainväliseen asekauppasopimukseen (ATT; SopS 98/2014), ja Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä (2008/944/YUTP) on päivitetty kaksi kertaa, 16.9.2019 ja 14.4.2025. Tärkeää on myös, että laki puolustustarvikkeiden viennistä on linjassa EU:n ampuma-aseasetuksen (EU) 2025/41 kanssa.

Ulkoministeriö on kaksikäyttötuotteiden lupaviranomainen ja pitää tästä syystä myös tärkeänä, että laki puolustustarvikkeiden viennistä ja laki kaksikäyttötuotteiden viennistä (500/2025) ovat keskenään mahdollisimman yhdenmukaisia. Tämä on tärkeää yritysten kannalta, sillä samat yritykset voivat olla sekä puolustustarvikkeiden että kaksikäyttötuotteiden viejiä.

2 § Soveltamisalan rajaukset

Lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalaan ehdotetaan uusia rajauksia Nato-jäsenyyden ja Yhdysvaltojen kanssa tehdyn kahdenvälisen puolustusyhteistyösopimuksen johdosta. Ulkoministeriö pitää ehdotettua rajausta perusteltuna. Kuten esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, on puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (SopS 69/2024) voimaansaattamisen yhteydessä (HE 58/2024 vp) säädetty, että sopimuksen mukaiseen toimintaan ei sovelleta lakia puolustustarvikkeiden viennistä. Sopimuksen lisääminen soveltamisalarajauksiin ei siis muuttaisi nykyistä oikeustilaa, mutta tekisi lain

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

soveltamisesta selkeämmän. Ulkoministeriö esittää puolustusministeriön harkittavaksi, tulisiko säännös muotoilla yleisemmäksi ja tarkentaa perusteluissa, mitkä sopimukset ovat lain esityksen antamishetkellä kyseessä, koska kyseessä ei ole suljettu lista, vaan lista voi laajentua Suomen sitoutuessa uusiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Esimerkiksi nyt säännöksestä puuttuu Pariisin pöytäkirjaa täydentävä sopimus (HE 72/2026 vp) ja EU SOFA (SopS 89 ja 90/2019). Kyseiset lain voimaantulon jälkeen voimaantulleet sopimukset olisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan kuvattava myös yleisperusteluiden jaksossa 2.2. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota yleisperusteluiden jaksoon 4.1, jonka mukaan rajausta kattaisi myös ”Suomea sitovat kansainväliset valtiosopimukset”. Tätä rajausta ei kuitenkaan ole säännöksen tekstissä. Ulkoministeriö pitää tärkeänä tarkentaa yleisperusteluita tältä osin. Lisäksi ulkoministeriö huomauttaa, että oikeampi käsite rajaukselle olisi ”Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet”.

Ulkoministeriö pitää myös johdonmukaisena lisätä soveltamisalaan rajausta koskien toimintaa, joka perustuu kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017, jäljempänä kv-apulaki) perusteella tehtyyn päätökseen. Tällä kirjataan lainsäädäntöön vakiintunut käytäntö ja samalla selkeytetään lain puolustustarvikkeiden viennistä suhdetta kv-apulakiin. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös aseavun antamisessa on otettava huomioon kv-apulain 1 §:ään kirjattu säännös, joka velvoittaa ottamaan huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt. Näin ollen myös aseapua annettaessa on tehtävä arvio sen kansainvälisen oikeuden mukaisuudesta. Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että tämä todettaisiin lain 2 §:n perusteluissa sekä yleisperusteluissa (s. 13).

Ulkoministeriö pitäisi hyvänä kuvata esityksessä selkeämmin, miten kv-apulakia koskeva rajausta on yhteensopiva kansainvälisen asekauppasopimuksen (ATT) velvoitteiden kanssa. ATT koskee kaikkia aseiden siirtoja, myös valtiollista aseapua, joten on tärkeää osoittaa, että myös kv-apulain mukaisessa päätöksenteossa huomioidaan ATT:n velvoitteet, muun muassa arvioidaan ihmisoikeus- ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamiseen liittyvät riskit.

3 § Puolustustarvikkeiden määritelmä

Ulkoministeriö pitää EU:n ampuma-aseasetuksen soveltamisalaan kuuluvien tarvikkeiden vientiluvituksen keskittämistä Poliisihallitukselle kannatettavana. On tarkoituksenmukaista, että puolustusministeriöstä ei tule Poliisihallituksen ohella ampuma-aseasetusta soveltavaa viranomaista. On tervetullutta, että puolustusministeriölle osoitettujen hakemusten määrä vähenee uudistuksen myötä.

Ulkoministeriö ei kuitenkaan yhdy arvioon, että hakemusten määrän väheneminen yritysten hakiessa jatkossa vientilupia vain Poliisihallitukselta johtaisi myös ulkoministeriössä hallinnollisen taakan vähenemiseen, vaan pitää päinvastoin työmääränsä lisääntymistä todennäköisenä. Nykyiselläänkin ulkoministeriössä käsitellään rinnakkaiset Poliisihallituksen ja puolustusministeriön lausuntopyynnöt yhdessä. Keskeistä työmäärän kannalta on, miten tarkoilla pohjatiedoilla lausuntopyynnöt on varustettu. Puolustusministeriön lausuntopyynnöissä on säännönmukaisesti kattavat tiedot tuotteista ja vastaanottajatahosta sekä tietoja aiemmista vastaavista vienneistä ja mahdollisista muiden EU-maiden tekemistä epuista. Tämä antaa ulkoministeriölle edellytykset tehdä ulko- ja turvallisuuspoliittinen arviointi tehokkaasti. Ulkoministeriö pitäisi hyvänä jatkossa yhtä kattavia tietoja myös ampuma-aseasetuksen soveltamisalaan kuuluvien tarvikkeiden osalta.

Esitysluonnoksessa on arvioitu kyseessä olevien hakemusten käsittelemisen puolustusministeriössä edellyttämää henkilötöyvuosimäärää. Ulkoministeriö katsoo tärkeäksi, että kun Poliisihallitukselle ohjautuu jatkossa suurempi hakemusk määrä, sille varmistetaan

myös vastaavasti tarvittavat resurssit. On tärkeää, että resursoinnissa huomioidaan lupaviranomaista koskevat kansainväliset velvoitteet. Ulkoministeriö kiinnittää erityisesti huomiota EU:n yhteisen kannan 4 artiklan velvoitteeseen ilmoittaa epuut EU:n yhteiseen tietokantaan sekä ATT-sopimuksen 13 artiklan ja EU:n yhteisen kannan 8 artiklan raportointivelvoitteisiin. Viimeksi mainittu todetaan myös esitysluonnoksen jaksossa 4.2.2.

Puolustusministeriö on vapauttamassa puolustustarvikkeiden vientivalvonnasta komponentteja, lisälaitteita, varustuksia ja osajärjestelmiä, jos ne eivät ole erityisesti sotilaalliseen käyttöön suunniteltuja. Nämä tuotteet saattavat tulla kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan piiriin, jos jokin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (500/2024) liitteen tai EU:n vientivalvonta-asetuksen (EU) 2021/821 liitteen I tuotemääritelmä täyttyy. Myös kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa on komponenttien valvonnanalaisuuden osalta tuotekohtaisia rajoituksia. Riippuen kunkin valvontakohtaan määritelmästä tuotteen erityisesti suunnitellut komponentit voivat olla valvonnanalaisia. Tämä riippuu ”erityisesti suunniteltu” -käsitteen tulkinnasta, joka on jätetty kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä kansallisten viranomaisten harkinnan varaan. Ehdotetut muutokset lähentäisivät komponenttien osalta puolustustarvikkeiden vientivalvonnan tulkintaa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan kanssa. Näin ollen ulkoministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia.

Ulkoministeriö toteaa, että tulevaisuudessa tulisi varmistua, että valvonta kohdistuu oikeanlaisiin komponentteihin ja yritykset osaavat tarvittaessa luokitella komponenttinsa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan mukaisesti. Mikäli tällaisia kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan piiriin päätyviä komponentteja, lisälaitteita, varustuksia ja osajärjestelmiä on paljon, voi tällä olla työmäärävaikutusta ulkoministeriölle.

9 § Lupaharkinnan yleiset edellytykset

Ulkoministeriö pitää hyvänä ehdotusta, että puolustusteknologian niin sanottu vapautusmenettely tuotaisiin lain tasolle, 20 §:n uuteen 5 momenttiin, osaksi lupahakemusten tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Vapautusmenettely liittyy vietävien tuotteiden merkityksen ja viennin vaikutusten arvioimiseen kansalliselle turvallisuudelle. Tämä on aihe, joka on noussut ulkoministeriössä esille ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvioinnin yhteydessä mutta jonka arvioiminen on ulkoministeriön kompetenssin ulkopuolella.

9 a § Vientilupatyypit

Ulkoministeriön näkökulmasta mahdollisuus myöntää yleisiä vientilupia on tarkoituksenmukainen keino vähentää hallinnollista taakkaa. Uusi lupatyyppi kohdistuu vain niihin kohdemiin, jotka on vapautettu ulko- ja turvallisuuspoliittisesta harkinnasta, joten muutoksella ei ole vaikutusta ulkoministeriön vastuulla olevaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen arviointiin.

14 § Hakijaa koskevat edellytykset

Ulkoministeriö kannattaa 14 §:ään ehdotettua uutta 2 momenttia, joka merkitsisi nykyistä vahvempien vaatimusten asettamista vienti- ja siirtolupien haltijoille puolustustarvikkeen vastaanottajan, loppukäyttäjän ja tuotteen käyttötarkoituksen tuntemisesta. Tarkat lähtötiedot myös nopeuttavat ulko- ja turvallisuuspoliittista arviointia. Ulkoministeriö kannattaa myös momentin kirjausta, jonka mukaan luvan myöntäminen edellyttäisi hakijan toiminnan vastuullisuuteen liittyvien erityisten vaatimusten täyttämistä. On myönteistä, että yritysten ihmisoikeusvastuu ja huolellisuusvelvoitteet tuodaan aiempaa näkyvämmiin osaksi sääntelyä ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet (UNGP; Guiding Principles on Business and Human Rights) on tunnustettu. Esityksessä olisi hyvä avata tarkemmin edellytystä, että yritykset toteuttaisivat ihmisoikeusvaikutusten arviointia, sekä korostaa riskiperustaisuutta. UNGP edellyttää

konfliktialueilla ja muissa korkean riskin toimintaympäristöissä tehostettua ”due diligence”. Lisäksi vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon tulisi huomioida.

Ulkoministeriö huomauttaa, että hallintolain (434/2004) 31 § sisältää vastaavan selvittämismuutoksen kuin 2 momenttiin ehdotettu luvanhakijan velvollisuus tuntee puolustustarvikkeen vastaanottaja ja loppukäyttäjä. Ulkoministeriö ehdottaa tarkennettavaksi, miten laissa säädettävä velvollisuus suhteutuisi hallintolaissa jo olevaan velvoitukseen, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Lakiehdotuksen 14 §:n uudessa 3 momentissa todetaan, että puolustusministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa edellytettyjen erityisiin vaatimuksiin sisältyvistä puolustustarvikkeen vastaanottajan ja loppukäyttäjän tuntemisesta, hakijan toiminnan vastuullisuusvaatimuksista sekä velvollisuudesta toimittaa pyynnöstä selvitys 1 ja 2 momentin mukaisten edellytysten täyttämistä. Ulkoministeriöllä on vastuullisuus- ja huolellisuusvelvoitteisiin liittyvää asiantuntemusta, jota se tarjoaa puolustusministeriölle mahdollisesti hyödynnettäväksi asetuksen laadinnassa.

Velvollisuus luoda organisaatiolle vastuullisuusohjelma on UNGP:n mukainen. Lakiehdotuksen 14 §:n perusteluissa mainitaan sekä vastuullisuussuunnitelma että vaatimustenmukaisuusohjelma. Vaatimustenmukaisuusohjelmalle annettavat vaatimukset todetaan samankaltaisiksi kuin kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevat vaatimukset sisäiselle vaatimustenhallintaohjelmalle (internal compliance programme, ICP), jotka on määritelty ulkoministeriön asetuksessa eräistä kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaan liittyvistä asiakirjoista (172/2026). Ulkoministeriö pitää hyvänä, että vaatimukset ovat samankaltaisia, jotta yrityksille ei tule ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Ulkoministeriö ehdottaa selvennettäväksi, onko mainittu vastuullisuussuunnitelma osa vaatimustenmukaisuusohjelmaa.

15 § Loppukäytön varmentaminen

Loppukäytön varmentaminen perustuu nykyisin käytännössä loppukäyttäjätodistukseen, jolla vientiluvassa ilmoitettu loppukäyttäjä vahvistaa statuksensa ja sitoutuu vastaanottamaan tuotteet omaan käyttöönsä sekä siihen, että ei vie tuotteita edelleen ilman Suomen valtion lupaa. Tullin rooli on rajoittunut valvontaan tavaroiden viennin yhteydessä. Ulkoministeriö pitää hyvänä, että valvontakeinoja vahvistettaisiin lisäämällä Tullille oikeus käyttää jälkikäteisiä tarkastuksia. Pakotteiden kiertämisen keinoja on vaikea täysin ennakoita ja hallita, joten on kannatettavaa, että loppukäytön varmistamisessa jälkikäteistä valvontaa voitaisiin kohdentaa. Muutos lisää keinovalikoimaa mm. diversioon puuttumiseksi.

17 § Luvan peruuttaminen

Lain 17 §:ssa säädetään jo myönnettyjen vientilupien peruuttamisen perusteista. Ulkoministeriö toteaa, että voimassa olevan lain yksityiskohtaisissa perusteluissa avattiin hyödyllisellä tavalla 17 §:ssa mainittuja ”muita painavia syitä” luvan peruuttamiselle. Niitä voivat olla esimerkiksi Suomen turvallisuusetuihin tai yleiseen järjestykseen liittyvät syyt. Painava syy voi olla myös esimerkiksi YK:n tai EU:n asettamat asevientikiellot luvan kohdemaahan tai EU:n yhteisessä kannassa tapahtuvat muutokset. Luvan peruuttaminen olisi tarpeen vastaanottajamaan tilanteen muuttuessa perustavanlaatuisesti, mikä voi johtaa luvalla vietävien tai välitettyjen puolustustarvikkeiden käyttämiseen ihmisoikeusloukkauksissa tai hyökkäyksellisessä aseellisessa tai muussa vastaavassa ei-hyväksyttävässä toiminnassa. (HE 93/2011 vp)

Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että esityksessä tarkennettaisiin vastaavalla tavalla mitä luvan peruuttamisen muut painavat syyt voivat olla. Aihetta on käsitelty osana EU:n

yhteisen kannan uudistuksia. Sen 1 artiklaan lisättiin neuvoston päätöksellä (2019/1560/YUTP) kohta a), jonka mukaan jäsenmaita kannustetaan arvioimaan vientilupia uudelleen niiden myöntämisen jälkeen, jos ne saavat uutta merkityksellistä tietoa käyttöönsä. Asia on noussut esille myös, kun on ollut tarve vastata kysymyksiin vientilupien peruuttamisen mahdollisuudesta. Lain perusteluista löytyvä lähde on osoittautunut tässä hyödylliseksi.

21 § Puolustustarvikkeiden maastavientiasioden työryhmä

Ulkoministeriö kannattaa muutosta, joka poistaisi puolustustarvikemäärittelyt puolustustarvikkeiden maastavientiasioden työryhmän tehtävistä, ja ne tuotaisiin jatkossa työryhmälle vain tiedoksi. Näkemykset koordinoitaisiin viranomaisten välisessä yhteistyössä tarpeen mukaan. Ulkoministeriö pitäisi hyvänä, että kun puolustustarvikemäärittely annetaan tiedoksi yritykselle, se annettaisiin samalla tiedoksi myös ulkoministeriölle. Nykyisellään ulkoministeriö kysyy yritykseltä tai puolustusministeriöltä erikseen tarvittaessa, onko puolustustarvikemäärittely tehty.

33 § Puolustusministeriölle toimitettavat selvitykset ja kirjanpito

Esityksessä tarkennettaisiin, että kirjanpitovelvollisuus koskisi siirtolupien lisäksi myös vienti-, kauttakuljetus- ja välityslupia. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa vastaava kirjanpitovelvollisuus koskee kaikkia EU:n vientivalvonta-asetuksen perusteella myönnettyjä lupia suoraan asetuksen 27 artiklan perusteella. Ulkoministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että myös puolustustarvikkeiden viennissä on laaja kirjanpitovelvollisuus.

34 § Tullin valvonta

Ulkoministeriö pitää hyvänä 34 §:n tarkentamista niin, että Tullin suorittamassa valvonnassa tullilaissa (304/2016) tarkoitettuna tavarana pidetään myös lain puolustustarvikkeiden viennistä 3 §:ssä tarkoitettua puolustustarviketta. Tämä selventää, että Tullin valvonta ulottuu myös aineettomien puolustustarvikkeiden viennin, siirron ja kauttakuljetuksen valvontaan. Näin laissa säädetään mahdollisimman yhdenmukaisesti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (500/2025) kanssa.

35a § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle

Ulkoministeriö näkee säännöksen tavoitteen perusteltuna. Se vastaa kansainvälisen puolustusmateriaaliyhteistyön käytännön tarpeita ja pääosiltaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa olevaa säännöstä. Tiedonvaihdolla on myös merkittävä rooli loppukäytön varmentamisen turvaamisessa.

36 § Maksut

Ulkoministeriö perii yrityksiltä käsittelymaksun jokaisesta sille lähetystä kaksikäyttötuotteita koskevasta hakemuksesta. Ulkoministeriö ehdottaa puolustusministeriölle harkittavaksi vastaavaa käsittelymaksua, suoritteista perittävien maksujen sijaan. Yhtenäinen laskutusperuste sekä kaksikäyttötuotteita että puolustustarvikkeita koskevissa hakemusasioissa olisi yritysten kannalta nykytilannetta selkeämpi.

Ulkoministeriö kannattaa ennakkolausuntojen tuomista maksullisuuden piiriin. Tavoite, että ennakkolausuntoja haettaisiin, kun viennistä on riittävät pohjatiedot, on kannatettava. Hyvin yleisin tiedoin lähetetyt ennakkolausuntopyynnöt ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvioinnin kannalta työllistäviä. Ulkoministeriön kaksikäyttötuotteiden vientiluvista yrityksille antamat vastaavanlaiset ennakkotiedot ovat jo maksullisia.

Tiedonsaantioikeus

Ulkoministeriö toteaa, että puolustusministeriön tiedonsaantioikeus viejiltä on rajallimpi kuin ulkoministeriön tiedonsaantioikeus lain kaksikäyttötuotteiden viennistä 15 § nojalla. Ulkoministeriö esittää puolustusministeriön harkittavaksi mahdollisuutta säätää laissa puolustustarvikkeiden viennistä vastaavasta oikeudesta.

Alivaltiosihteeri

Pirjo Tulokas

Yksikönpäällikkö

Outi Hyvärinen

Liitteet -