

**ASIA**

Valtioneuvoston menettely vientilupien myöntämisessä

KANTELU

Suomen Rauhanliitto – Finlands Fredsförbund ry ja Suomen Sadankomitea ry arvostelevat 23.1.2018 päivätyssä kantelussaan oikeuskanslerille valtioneuvoston 26.11.2015 ja 11.1.2018 tekemiä päätöksiä myöntää Patria Land Systems Oy:lle vientilupa Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin. Kantelijat toteavat, että julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Patria Land Systems Oy:n Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin myymiä ajoneuvoja on käytetty Jemenissä, ja katsovat, että viimeistään valtioneuvoston päättäessä Patria Land Systems Oy:n vientiluvan jatkamisesta 11.1.2018 valtioneuvoston on pitänyt tietää, että sotatoimissa Jemenissä on hyökätty siviilikoh-teisiin ja tehty sotarikoksia, jotka YK:n kansainvälisen asekauppasopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa määritellään viennin esteeksi.

Kantelussa pyydetään oikeuskansleria tutkimaan, ovatko valtioneuvoston päätökset Patria Land Systems Oy:n vientiluvista 26.11.2015 ja 11.1.2018 olleet lainmukaisia. Kantelussa pyydetään myös tutkimaan, miten puolustusministeriö ja ulkoministeriö ovat seuranneet Jemenin ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien tilannetta ja millaisia vaikutuksia seurannalla on ollut valtioneuvoston päätökseen pidentää vientilupaa.

SELVITYS

Puolustusministeriö on 23.3.2018 antanut pyydetyn selvityksen (124.00.00.03/2018). Ulko-ministeriö on 20.3.2018 antanut pyydetyn lausunnon (HEL7M0776-4).

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Valtioneuvoston yleisistunto on puolustusministeriön esittelystä 26.11.2015 myöntänyt Patria Land Systems Oy:lle vientiluvan Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin 40 kappaleelle panssaroi-tu-

ja pyöräajoneuvoja varaosineen. Ulkoministeriö oli ilmoittanut ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvionsa maastavientiasioiden työryhmän kokouksessa ja maastavientiasioiden työryhmä oli kokouksessaan 26.10.2015 todennut, ettei luvan myöntämiselle Patria Land Systems Oy:lle 40 kpl:n ajoneuvon viennille Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Puolustusministeriön selvityksen mukaan maastavientilupahakemuksen ja annetun loppukäyttäjätodistuksen mukaisesti ajoneuvojen loppukäyttäjä on Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien puolustusvoimat. Ajoneuvot toimitettiin loppukäyttäjälle vuonna 2016 aseistamattomina.

Valtioneuvosto hyväksyi 11.1.2018 edellä mainitun vientiluvan voimassaolon jatkamisen toimittamattomien varaosatoimitusten osalta vuoden 2018 loppuun saakka. Maastavientiasioiden työryhmä totesi kokouksessaan 18.12.2017, ettei kyseisen vientiluvan voimassaolon jatkamiselle ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä ja vientiluvan jatkamista toimittamattomien varaosien osalta voidaan puoltaa.

Kantelun tutkiminen

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n (536/2011) 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton, joten se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi (HE 175/1999 vp). Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että esimerkiksi asian yleinen, yhteiskunnallinen merkitys tai vakava perus- ja ihmisoikeusloukkaus voi olla tällainen syy. Valtioneuvoston yleisistunto on päättänyt kantelussa tarkoitettun maastavientiluvan myöntämisestä yli kaksi vuotta sitten 26.11.2015. Koska kanteluasiassa on kyse myös mainitun maastavientiluvan jatkamisesta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä 11.1.2018 katson, että asiaa on arvioitava kokonaisuutena ja asian yleinen merkitys vaatii kantelun tutkimista myös niiltä osin kuin siinä on kyse yli kaksi vuotta vanhoista tapahtumista.

Säännökset

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) mukaan puolustustarvikkeen saa viedä Suomesta Euroopan talousalueen ulkopuolelle vain vientiin myönnetyllä luvalla. (5 §) Lupa myönnetään tai julkaistaan vain, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä se vaaranna Suomen turvallisuutta. Luvan myöntäminen ja julkaiseminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa on otettava huomioon sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytty Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP). (9 §) Vientilupa myönnetään määräajaksi. (16 §)

Vientilupaa haetaan kirjallisesti puolustusministeriöltä. (19 §) Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee vienti- ja kauttakuljetuslupa-asian, jos vietävä tuote sisältyy lain 3 §:ssä tarkoitettuihin puolustustarvikeluettelon tuoteluokkiin 1–10 tai 12 ja viennin arvo on huomattavan suuri tai asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä edellyttää. Puolustusministeriön on lupasian sitä edellyttäessä selvitettävä erikseen ulkoasiainministeriöltä, ettei luvan myöntämiseen ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. (20 §)

Puolustustarvikkeiden maastavientiasioiden käsittelyä varten on puolustusministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama puolustustarvikkeiden maastavientiasioiden työryhmä, jossa ovat edustettuina puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö, pääesikunta, suojelupoliisi, Poliisihallitus ja Tullihallitus. Työryhmän tehtävänä on antaa puolustusministeriölle lausunto sellaisesta tässä laissa tarkoitettusta lupahakemuksesta, jonka ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä

edellyttää, sekä puolustustarvikemäärittelyä ja ennakkolausuntopyyntöä koskevasta asiasta. (21 §)

Luvan hakija voidaan velvoittaa antamaan selvitys puolustustarvikkeiden lopullisesta käytäjästä. Selvityksenä hyväksytään tuotteiden loppukäyttäjän antama todistus (*loppukäyttäjätodistus*). (15 §)

Lupa voidaan peruuttaa muun muassa, jos luvan myöntämisen yleiset edellytykset tai olosuhteet, joiden perusteella lupa on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet (17 § 3 kohta) tai luvan peruuttamiseen harkitaan olevan muu näihin rinnastettava painava syy (17 § 4 kohta).

Puolustustarvikkeiden valvonnassa noudatetaan lisäksi, mitä siitä erikseen säädetään tai Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään. (4 §)

Asekauppasopimuksen (ATT, SopS 33/2014) 6 artiklan 3 kohdan mukaan sopimuksen osapuoli ei myönnä lupaa 2 artiklan I kohdan soveltamisalaan kuuluvien tavanomaisten aseiden tai 3 tai 4 artiklan soveltamisalaan kuuluvien tarvikkeiden siirtoon, jos sillä on luvasta päättämisen ajankohtana tietoa, jonka mukaan kyseisiä aseita tai tarvikkeita voitaisiin käyttää joukkotuhontaan, rikoksiin ihmisyyttä vastaan, vuoden 1949 Geneven sopimusten törkeään rikkomiseen, suojeltuihin siviilikohteisiin tai suojeltuihin siviileihin kohdistuviin hyökkäyksiin tai muihin sotarikoksiin, jotka määritellään kansainvälisissä sopimuksissa, joissa kyseinen osapuoli on osapuolena. Asekauppasopimuksen 7 artikla sisältää määräykset viennin ja vientilupahakemuksen arvioinnista. Ennen vientiluvan myöntämistä on arvioitava muun muassa sitä mahdollisuutta, että aseilla tai tarvikkeilla saatettaisiin loukata vakavasti kansainvälistä humanitaarista oikeutta tai helpottaa tällaista loukkaamista tai loukata vakavasti ihmisoikeuksia koskevaa kansainvälistä oikeutta tai helpottaa tällaista loukkaamista. Jos viejänä oleva sopimuksen osapuoli päättää asiaa arvioituaan ja käytettävissä olevia riskiä vähentäviä toimia harkittuaan, että tällaisen kielteisen seurauksen huomattava riski on olemassa, se ei saa myöntää vientilupaa.

Sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä vahvistetun neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP 1 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on arvioitava sille esitettyjä EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa olevien tuotteiden maastavientiä koskevia lupahakemuksia tapauskohtaisesti 2 artiklan perusteiden nojalla. Yhteisen kannan 2 artikla sisältää lupaharkinnan kahdeksan perustetta. Näitä ovat muun muassa jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten noudattaminen, erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston tai Euroopan unionin määräämien pakotteiden, asensulkuja ja muita asioita koskevien sopimusten sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen. (1. peruste) Jäsenvaltion on evättävä maastavientilupa, jos on olemassa selkeä vaara, että vietävää sotilasteknologiaa tai vietäviä puolustustarvikkeita saatetaan käyttää kansalliseen sortotoimintaan, ja noudatettava erityistä huolellisuutta ja varovaisuutta myöntäessään tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon sotilasteknologian tai puolustustarvikkeiden ominaisuudet, maastavientilupia maihin, joissa YK:n, EU:n tai Euroopan neuvoston toimivaltaiset elimet ovat todenneet vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Maastavientilupa on evättävä myös, jos on olemassa selkeä vaara, että vietävää sotilasteknologiaa tai vietäviä puolustustarvikkeita saatetaan käyttää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vakaviin loukkauksiin. (2. peruste)

Yhteisen kannan 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltuvin osin ottaa huomioon myös ehdotettujen vientitoimitusten merkityksen taloudellisten, sosiaalisten, kaupallisten ja teollisten etujensa kannalta, mutta nämä tekijät eivät saa vaikuttaa edellä mainittujen perusteiden soveltamiseen.

Ulkoministeriön lausunto

Puolustusministeriön on lupa-asian sitä edellyttäessä selvitettävä erikseen ulkoministeriöltä, että luvan myöntämiseen ei ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Lupaharkinnassa tulee huomioida myös vuonna 2014 voimaan tullut asekauppasopimus (ATT, SopS 33/2014), jonka voimaansaattamisvaiheessa katsottiin Suomen lainsäädännön jo vastaavan asekauppasopimuksen vaatimuksia. (HE 148/2013 vp)

Ulkoministeriön oikeuskanslerille antaman lausunnon mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio tehdään vientivalvontatyöryhmässä, johon kuuluvat taloudellisten ulkosuhteiden osaston vientivalvontayksikön, poliittisen osaston asevalvonta- ja ihmisoikeusyksiköiden, oikeuspalvelun sekä alueosastojen edustajat. Poliittisen osaston asevalvontayksikkö laatii vientivalvontatyöryhmässä muodostetun arvion perusteella ulkoministeriön lausunnon kustakin puolustustarvikeviennistä ja esittelee asian tarvittaessa ministeriön johdolle.

Tapauskohtaisessa harkinnassa otetaan huomioon EU:n yhteisessä kannassa mainitut kahdeksan perustetta sekä asekauppasopimuksen määräykset. Arviossa huomioidaan muun muassa, kohdistuuko maahan YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n asettamia pakotteita tai asevientikieltoja. Lisäksi arvioidaan määrärahan sisäistä tilannetta sekä alueellista turvallisuutta ja vakautta. Tarkastelussa huomioidaan myös, tapahtuuko määrärahaa vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai loukkaako maa vakavasti humanitaarisen oikeuden periaatteita. Arviossa otetaan huomioon myös riski, että aseet joutuvat ei-toivotuille loppukäyttäjille.

Ulkoministeriön mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio perustuu pääosin ei-julkisiin lähteisiin. Yhtenä tärkeänä tiedonlähteenä on EU:n yhteisessä kannassa sovittu tiedonvaihto- ja konsultaatioprosessi. EU:n jäsenmaat ovat velvoitettuja informoimaan toisiaan kielteisistä lupapäätöksistä. EU-maiden välinen tietojenvaihto tapahtuu EU:n tavanomaisten aseiden vientivalvontaryhmässä (COARM) ja sen tietokannassa (COARM online system). Tietokannassa annetaan tietoa niistä EU:n yhteisen kannan mukaisista perusteista, joiden nojalla kielteinen arvio on tehty. Lupaharkinnassa lähteenä käytetään myös EU:n vuosittain julkaistavaa asevientä koskevaa raporttia, josta käyvät ilmi eri EU-maiden toteutuneet viennit kohdemaittain ja aseluokittain. EU:n viimeisin saatavilla oleva puolustustarvikeviennin koontiraportti koski vuotta 2016. Raportin mukaan EU:n jäsenmaat myönsivät Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin yhteensä 1025 vientilupaa.

Arviota tehtäessä kuullaan muun muassa ulkoministeriön alueosastojen, edustustojen ja niissä toimivien puolustusasiamiesten näkemyksiä. Tärkeällä sijalla ovat muun muassa YK:n raportit liittyen kohdemaan ihmisoikeustilanteeseen tai humanitaarisen oikeuden loukkauksiin. Ulkoministeriön pakotetiimi käy läpi kaikki hakemukset tarkistaen, että kohdemaan ei kohdistu pakotteita.

Jemenin ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien tilanteesta ulkoministeriö toteaa, että Saudi-Arabian johtama koalitio on toiminut Jemenissä maaliskuusta 2015 lähtien, ensin ilmaiskuina ja myöhemmin maaoperaatioon laajentaen. Saudi-Arabian intressit liittyvät sen etelärajan turvaamiseen ja Iranin vaikutusvallan patoamiseen. Saudi-Arabian johtamaan koalition kuuluvat Yhdistyneet Arabiemiirikunnat, Bahrain, Kuwait sekä Egypti, Jordania, Marokko, Sudan ja Senegal. Qatar erotettiin koaliitiosta kesäkuussa 2017. Koalition toiminta Jemenissä perustuu maan hallituksen pyyntöön. Yhdysvallat ja Iso-Britannia antavat koalitionille tukea. Käytännössä koalition sotatoimien arvioidaan tapahtuvan Saudi-Arabian ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien johtamina. Saudi-Arabia johtaa ilmaoperaatiota ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien joukkoja on erityisesti maan eteläosassa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Jemenin tilanne on ulkoministeriön oikeuskanslerille antaman lausunnon mukaan synkkä. Jo kolme vuotta jatkuneelle konfliktille ei ole näkyvissä nopeaa sotilaallista tai poliittista ratkaisua. YK:n ponnistelut poliittisen raiteen etenemiseksi eivät ole edenneet. Jemenin humanitaarinen tilanne on jatkunut katastrofaalisena.

Kaikki konfliktin osapuolet ovat syyllistyneet YK:n mukaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien rikkomuksiin. Saudi-Arabian johtaman koalition ilmaiskut ovat osuneet siviilikohteisiin, kuten kouluihin ja sairaaloihin. Jemenin kapinalliset ovat kohdistaneet iskujaan myös rajan yli Saudi-Arabian puolelle. Marraskuussa Riadiin suunnattu, torjutuksi tullut ohjusisku vahvisti epäilyjä Iranin asetoimituksista kapinallisille YK:n turvallisuusneuvoston päätösten vastaisesti.

Ulkoministeriö on arvioidessaan Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin suuntautuvaa vientiä kiinnittänyt huomiota Jemenin tilanteeseen syksystä 2015 lähtien. Tilanteesta on keskusteltu sisäisesti ja ulkoministeriö on esittänyt näkemyksensä ja huolensa puolustusministeriön alaisessa maastavientiasioiden työryhmässä. Lisäksi alueelle suuntautuvasta viennistä on keskusteltu EU:n COARM-työryhmässä.

Yhdistyneet Arabiemiirikunnat on ollut pitkään Suomesta tapahtuvan puolustustarvikeviennin kohdemaana. Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien arvioiden osalta ulkoministeriön linja tiukentui kesän ja syksyn 2017 aikana, kun humanitaarinen tilanne Jemenissä vaikeutui ja saatiin lisätietoja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien maajoukkojen osallistumisesta operaatioon. Ulkoministeriön vientivalvontaryhmä esitti kesällä 2017 kielteisen arvion ilma-alusten lähetysalustojen viennistä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin. Lisäksi maastavientiasioiden työryhmässä on hyväksytty ulkoministeriön esityksen mukaisia kielteisiä ennakkoarvioita vienneistä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin.

Kantelun kohteena olevan Patrian 8x8 -pyöräajoneuvon osalta ulkoministeriö päätyi lokakuussa 2015 myönteiseen arvioon. Kyseiset ajoneuvot toimivat aseistamattomina. Arviota tehtäessä ei katsottu olevan riskiä, että tuotetta käytettäisiin asekauppasopimuksen tai EU:n yhteisen kannan vastaisesti esimerkiksi vakaviin ihmisoikeus- tai humanitaarisen oikeuden loukkauksiin.

Arvioitaessa Patrian ajoneuvokauppaa otettiin huomioon, että yksikään EU-maa ei ollut tehnyt Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien puolustusvoimille menevien ajoneuvojen osalta kielteisiä päätöksiä ja tältä osin vientipäätös oli linjassa muiden EU-maiden vastaavien päätösten kanssa.

Patrialle myönnettiin 11.1.2018 lupa em. kauppaan liittyviin varaosatoimituksiin. Varaosaviennin epääminen olisi johtanut yrityksen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen ja mahdollisesti sopimusrikkomuksiin.

Jatkon osalta Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin suuntautuvaa vientiä tullaan ulkoministeriön mukaan arvioimaan edelleen tarkan tapauskohtaisen harkinnan pohjalta. Harkinnassa otetaan huomioon Jemenin tilanteen kehittyminen, Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien maajoukkojen toiminta Jemenissä sekä muiden EU-maiden linjaukset.

Puolustusministeriön selvitys

Puolustusministeriö toteaa selvityksessään, että puolustustarvikkeiden viennistä annetun 9 §:n mukaisesti vientiluvan myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa on otettava huomioon sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytty Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP). Vientilupa myönnetään vain, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä se vaaranna Suomen turvallisuutta. Osana kokonaisharkintaa tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio, josta vastaa ulkoministeriö.

Puolustusministeriön selvityksen mukaan vientilupia harkittaessa arvioidaan sekä määrämään sisäistä tilannetta ja sen kansallista turvallisuutta että alueellista rauhaa, turvallisuutta ja vakautta. Lupaa myönnettäessä arvioidaan kohdemaan sitoutumista kansainvälisten sitoumusten ja kansainvälisen oikeuden noudattamiseen. Lupaharkinnassa otetaan myös huomioon kohdemaan ihmisoikeustilanne sekä vakavat humanitäärisen oikeuden loukkaukset.

EU:n yhteisen kannan mukaisesti vientilupaharkinnassa arvioidaan vietävien puolustustarvikkeiden merkitystä kohdemaalle ja vaaraa, että teknologia tai tarvikkeet siirrettäisiin edelleen epätoivotulle loppukäyttäjälle tai epätoivottuun loppukäyttöön. Yhteisen kannan mukaan tällöin on otettava huomioon myös kohdemaan puolustusta ja kansallista turvallisuutta koskevat oikeudet edut. Lisäksi on huomioitava kohdemaan valmius soveltaa tehokasta vientivalvontaa.

Kokonaisharkinnassa sovelletaan asekauppasopimuksen lupakriteereitä mukaan lukien 6 ja 7 artiklat, jotka ovat oleellisilta osin yhteneväisiä EU:n yhteisen kannan kanssa. Harkinnassa huomioidaan mm. luvan alaisen materiaalin luonne, käyttötarkoitus, vastaanottaja ja loppukäyttäjä. Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 15 §:n mukaan vientiluvan saamisen edellytyksenä on luotettava selvitys tavaran lopullisesta käyttäjästä ja loppukäytöstä. Lupa voidaan myöntää vain tunnetuille ja luotettaville loppukäyttäjille.

Puolustusministeriö toteaa, että mahdolliset YK:n turvallisuusneuvoston, Euroopan unionin tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön asettamat asevientikiellot ja muut vastaavat pakotteet asettavat viennille ehdottoman esteen. Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin ei ole kohdistunut tai kohdistu asevientikieltoa tai pakotetta.

Puolustusministeriön mukaan kokonaisharkinnassa on huomioitava myös kansallisen sotilaallisen huoltovarmuuden varmistaminen voimassa olevien normien (Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992, VNS 7/2016, VNP 857/2013) mukaisesti. EU:n yhteisen kannan 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltuvin osin ottaa huomioon ehdotettujen vientitoimitusten merkityksen taloudellisten, sosiaalisten, kaupallisten ja teollisten etujensa kannalta, mutta nämä tekijät eivät saa vaikuttaa EU:n yhteisen kannan perusteiden soveltamiseen.

Puolustusministeriö toteaa selvityksessään, että Patria Land Systems Oy:n pyöräajoneuvojen loppukäyttäjä on Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien puolustusvoimat, jonka on lupaharkinnassa katsottu olevan tunnettu ja luotettava vastaanottaja. Loppukäyttäjän antamassa loppukäyttäjätodistuksessa tämä on sitoutunut vastaanottamaan tuotteet omaan käyttöönsä. Loppukäyttäjä on sitoutunut myös siihen, että tuotteita ei käytetä osana kemiallisten, biologisten tai ydinaseiden tuotantoa eikä tuotteita viedä edelleen ilman Suomen hallituksen lupaa. Lisäksi puolustusministeriölle on toimitettu selvitys siitä, että luvassa mainittu ja loppukäyttäjäsitoumuksen antanut Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien puolustusvoimat on vastaanottanut luvanalaiset tuotteet.

Puolustusministeriö toteaa selvityksessään, että valtioneuvoston Patria Land Systems Oy:lle 11.1.2018 myöntämä vientilupa ei koske toimittajan ja loppukäyttäjän välisiä uusia sitoumuksia, vaan sillä on jatkettu vuonna 2015 myönnettyä vientilupaa sen mukaisten toimitusten loppuunsaattamiseksi. Toimitusten toteutuminen sopimusten mukaisesti on olennaista puolustustarvikkeiden vastaanottajamaan sotilaallisen huoltovarmuuden kannalta. Varaosatoimitusten epääminen olisi vahingollista toimitusvarmuuden näkökulmasta.

Puolustusministeriö toteaa vielä, että Suomen linja Lähi-idän alueelle myönnettyjen lupien suhteen on pidättyväinen ja Suomen vientivalvontaviranomaiset seuraavat tilannetta Jemenin konfliktin osalta erittäin tarkasti. Vientiluvat tutkitaan tapauskohtaisesti ja kriittisesti. Uusia vientilupia sotilasaseille tai -järjestelmille ei ole myönnetty vuonna 2015 Patrian ajoneuvoille myönnetyn luvan jälkeen. Samana aikana on ennakkolausuntojen muodossa tehty kielteisiä päätöksiä sekä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin että muualle Lähi-itään kohdistuneiden vientihankkeiden osalta.

Puolustusministeriö katsoo, että vientilupamenettely ja päätöksenteko on tehty noudattaen tarkasti kansallista lainsäädäntöä, jonka lähtökohtana on, että lupa myönnetään vain, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä vaaranna Suomen turvallisuutta.

Arviointi

Perustuslain 108 §:n perusteella oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Siihen kuuluvana tehtävänä oikeuskansleri saa etukäteen käyttöönsä valtioneuvoston yleisistunnon esittelyasiakirjat. Ennen istuntoa oikeuskansleri tarkastaa, että esittelylistasta ja sen mahdollisista liiteasiakirjoista ilmenevän päätöksen tekemiselle ei ole oikeudellista estettä. Oikeuskanslerin käytettävissä ovat olleet valtioneuvoston yleisistunnon 26.11.2015 ja 11.1.2018 esittelylistat, joista on ilmennyt vientilupaa hakeva yritys, tuotteet, joille vientilupaa haetaan, kohdema ja maastavientityöryhmän johtopäätös, että viennille ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä. Esityslistojen liitteenä ei ole ollut asiakirjoja, joista ilmenisi esimerkiksi tietoja ulko- ja turvallisuuspoliittisesta arviosta.

Lupaharkinnan yleisiä edellytyksiä koskevan puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 9 §:n mukaan (vienti)lupa myönnetään vain, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä se vaaranna Suomen turvallisuutta. Vientiluvan myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon EU:n yhteinen kanta, muun muassa kansainvälisten sitoumusten noudattaminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen määräämässä, alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilyminen sekä vaara, että tarvikkeet suunnataan muualle ostajamaassa. Yhteiseen kantaan sisältyvät Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet kuten YK:n turvallisuusneuvoston määräämät talouspakotteet ja asevientikiellot, Euroopan unionin asevientikiellot sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, muiden turvallisuusjärjestöjen tai kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen päättämät, monenvälisesti sitovat rajoitteet (HE 93/2011 vp, s. 9 ja 44). EU:n yhteisen kannan 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltuvin osin ottaa huomioon ehdotettujen vientitoimitusten merkityksen taloudellisten, sosiaalisten, kaupallisten ja teollisten etujensa kannalta, mutta nämä tekijät eivät saa vaikuttaa EU:n yhteisen kannan perusteiden soveltamiseen.

Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon myös Suomen kansallisen sotilaallisen huoltovarmuuden varmistaminen. Puolustustarvikkeiden viennistä annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 93/2011 vp) mukaan ”puolustusteollisuuden viennistä riippuvista kehittämisestä osana kokonaisharkintaa vastaa puolustusministeriö”. Hallituksen esityksen mukaan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

”EU:n yhteisessä kannassa mainitut teolliset edut sisältävät sen, että kokonaisuarkinnassa otetaan huomioon viennin merkitys Suomen puolustuksen materiaalivalmiuden ja alan kotimaisen teollisuuden kehittämisen kannalta”. Eduskunnan puolustusvaliokunta on puolustustarvikkeiden viennistä annettua lakia koskevassa mietinnössään (PuVM 2/2012 vp) tuonut esiin, että omien puolustushankintamäärärahojen vähetessä ”viennin merkitys korostuu kotimaisen puolustusvälineteollisuuden elinkelpoisuuden kannalta” ja katsonut, että ”kotimaisella teollisuudella on tärkeä rooli puolustuksen materiaalivalmiuden ylläpitämisessä huoltovarmuuden näkökulmasta”.

Lupaharkinnassa otetaan huomioon 9 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös vietävien puolustustarvikkeiden ominaisuudet, käyttötarkoitus ja sotilaallinen merkitys.

Luvan peruuttamista harkittaessa otetaan mainitun lain 17 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan huomioon tehdyt toimitussitoumukset mukaan luettuna tehtyihin tai käynnissä oleviin puolustustarviketoimituksiin liittyvät huolto- ja varaosatoimitussitoumukset. Luvan peruuttamisen ehtona oleva painava syy peruuttamiselle on ”esimerkiksi YK:n tai Euroopan unionin asettama asevientikielto luvan kohdemaahan taikka Euroopan unionin sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden vienneistä antamassa yhteisessä kannassa mahdollisesti 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) Hallituksen esityksen perustelut ilmentävät näin myös olennaisuusharkintaa myönnetyn luvan peruuttamisen edellytyksenä. Taustalla on sekin, että myönnetty vientilupa on oikeusvoimainen hallintopäätös ja siihen puuttuminen vaatii selkeät oikeudelliset perusteet.

YK:n asekauppasopimus on Suomea velvoittavaa kansainvälistä oikeutta. Se on siten lähtökohdana kansallisen lain rinnalla vientilupia koskevassa harkinnassa. EU:n yhteinen kanta velvoittaa Suomen viranomaisia oikeudellisesti ja varsinkin unionin yhteistä politiikkaa koskevana poliittisena sitoumuksena. Vientilupa-asioiden valmistelussa on näin tarpeen oikeudellisestakin näkökulmasta harkita ja arvioida yhteisen kannan mukaisten kriteerien ja riskien toteutumista. Asekauppasopimus ja EU:n yhteinen kanta jättävät kuitenkin kansallisille viranomaisille paljon kohdevaltion olosuhteita koskevien tosiseikkojen ja riskien arviointia sekä myös oikeudellista harkintavaltaa.

Vientilupa-asioissa ulkoministeriö vastaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen harkinnan tekemisestä. Maastavientiasioiden työryhmän on annettava puolustusministeriölle lausunto lupahakemuksesta, jonka ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä edellyttää. Ulkoministeriö on lausunnossaan oikeuskanslerille 20.3.2018 todennut kiinnittäneensä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin suuntautuvaa vientiä arvioidessaan huomiota Jemenin tilanteeseen syksystä 2015 lähtien. Ulkoministeriö on esittänyt näkemyksensä ja huolensa puolustusministeriön alaisessa maastavientiasioiden työryhmässä. Kantelun kohteena olevan Patrian pyöräajoneuvojen osalta ulkoministeriö päätyi kuitenkin lokakuussa 2015 myönteiseen arvioon. Myönteistä arviotaan ulkoministeriö perustelee lausunnossa sillä, että kyseiset ajoneuvot toimitettiin aseistamattomina eikä arviota tehtäessä katsottu olevan riskiä siitä, että tuotetta käytettäisiin asekauppasopimuksen tai EU:n yhteisen kannan vastaisesti esimerkiksi vakaviin ihmisoikeus- tai humanitaarisen oikeuden loukkauksiin.

EU:n yhteisen kannan myötä on korostunut aiempaa vahvemmin eurooppalaisten vientilupakäytäntöjen yhtenäistäminen (HE 93/2011 vp, s. 4). Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain säätämisen yhteydessä on katsottu, että ”vientivalvontaa tulisi toteuttaa siten, että unionin

alueelle sijoittautuneiden yritysten tasapuoliset vientimahdollisuudet voidaan turvata” (UaVL 1/2012 vp, PuVM 2/2012 vp). EU:n jäsenvaltiot vaihtavat tietoja EU:n tavanomaisten aseiden vientivalvontaryhmässä (COARM), jossa on keskusteltu Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin suuntautuvasta viennistä. Selvitysten perusteella Patrian ajoneuvokauppaa arvioitaessa otettiin huomioon myös se, että yksikään EU-maa ei ollut tehnyt Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien puolustusvoimille menevien ajoneuvojen osalta kielteisiä päätöksiä ja että vientipäätös oli näin linjassa muiden EU-maiden vastaavien päätösten kanssa.

Yhdistyneitä Arabiemiirikuntia koskevien arvioiden osalta ulkoministeriö toteaa, että sen linja tiukentui kesän ja syksyn 2017 aikana, kun humanitaarinen tilanne Jemenissä vaikeutui ja ulkoministeriö sai lisätietoja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien maajoukkojen osallistumisesta operaatioon. Tiukentunut linja näkyi siten, että ulkoministeriön vientivalvontaryhmä esitti kesällä 2017 kielteisen arvion ilma-alusten lähetyksalustojen viennistä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin ja maastavientiasioiden työryhmässä on hyväksytty ulkoministeriön esityksen mukaisia kielteisiä ennakoarvioita vienneistä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin.

Kantelussa on tuotu esille vakavasti otettavia näkökohtia Jemenin tilanteesta. Siinä viitataan YK:n ihmisoikeustoimikunnan syyskuussa 2017 julkistamaan raporttiin, jonka mukaan Jemenissä on loukattu ihmisoikeuksia sekä rikottu kansainvälistä humanitaarista oikeutta. Raportin mukaan monissa tapauksissa sotatoimet ovat kohdistuneet suoraan siviileihin tai operaatiot on toteutettu välittämättä niiden seurauksista siviiliväestölle. Kantelussa todetaan, että olosuhteet Jemenissä ovat olennaisesti muuttuneet heikommiksi siitä, mitä ne olivat marraskuussa 2015.

Jemenin humanitaarisen tilanteen vaikeutuminen ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien maajoukkojen osallistuminen operaatioon on ollut ulkoministeriön ja puolustusministeriön tiedossa siinä vaiheessa, kun Patrialle myönnettiin 11.1.2018 lupa edellä mainittuun kauppaan liittyviin varaosatoimituksiin. Puolustusministeriö on korostanut selvityksessään, että valtioneuvoston 11.1.2018 myöntämä vientilupa ei koske toimittajan ja loppukäyttäjän välisiä uusia sitoumuksia ja että kyseessä on ollut aiemmin myönnetyn vientiluvan mukaisten toimitusten loppuunsaattaminen.

Koska vientilupa kuitenkin myönnetään lain 16 §:n perusteella määräajaksi, on vientiluvan voimassaoloajan pidentämisestä päätettäessä tehtävä lain 9 §:n mukainen lupaharkinta. Aikaisempi lupapäätös ei näin sellaisenaan synnytä yritykselle luottamuksensuojaa. Lupaharkinnan yleisiä edellytyksiä koskevan 9 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lähtökohdaksi kuitenkin otettaisiin luvan myöntäminen, ”jos uusi toimitus olisi luonteeltaan vastaava kuin aiempi vienti, se olisi jatkotoimitus tai muutoin sidoksissa aiempaan vientiin. Sama koskisi varaosien tai täydennysten toimittamista aiemmin luvitettuihin vienteihin” (HE 93/2011 vp). Myönteiseen päätökseen on selvitysten perusteella vaikuttanut se ulkoministeriön esiin tuoma seikka, että varaosaviennin epäminen olisi johtanut Patrian kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen ja mahdollisesti sopimusrikkomuksiin. Tämä seikka ja aikaisemman luvan mukaisten sopimusten loppuun saattaminen saadaan näkemykseni mukaan ottaa huomioon lain ja myös YK:n asekauppasopimuksen mukaan tehtävässä kokonaisharkinnassa.

Vientiluvan edellytyksenä on kansallisen puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain perusteella, että vientiluvan myöntäminen on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä vaaranna Suomen turvallisuutta. Säännös on varsin väljä ja antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa, joka on luonteeltaan osin poliittista arvioitaessa mahdollisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen esteen olemassaoloa. Myös asekauppasopimuksen ja EU:n yhteisen kannan asevienille asettamat vaatimukset ovat alttiita kansallisille tulkinnoille. Asekauppasopimuksen soveltaminen edellyttää lisäksi runsaasti harkintaa. Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on otet-

tava huomioon EU:n yhteisen kannan mukaiset perusteet kansainvälisten sitoumusten noudattamisesta, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilymisestä, mutta se sallii myös kaupallisten ja teollisten etujen huomioon ottamisen kuitenkin siten, että ne eivät saa vaikuttaa EU:n yhteisen kannan perusteiden soveltamiseen. Kokonaisharkinnassa on lisäksi huomioitava myös kansalliseen huoltovarmuuteen liittyviä tekijöitä.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 9 §:n perusteella valtioneuvosto katsoi, että kante- lussa tarkoitettujen vientilupien myöntäminen oli Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä se vaarantanut Suomen turvallisuutta, ja hyväksyi esitykset.

Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonta on vientilupa-asioissa luonteeltaan oikeudellista. Vientilupia koskevaan kokonaisharkintaan sisältyi luonteeltaan ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa, johon ei laillisuusvalvonnan keinoin lähtökohtaisesti voida puuttua, ellei harkinta- valtaa ole käytetty ilmeisen väärin. Vaikka päätöstä myöntää vientilupa 11.1.2018 voidaan pitää Jemenin muuttuneiden olosuhteiden ja Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien Jemenin kon- fliktiin osallistumisen vuoksi kritiikille alttiina eikä selvityksestä ilmene, miten yksityiskohtai- sesti valmistelussa on arvioitu muun muassa YK:n ihmisoikeustoimikunnan ja muiden YK:n raporttien mukaista tilannetta Jemenissä, on asiassa saadun selvityksen perusteella päätöstä valmisteltaessa harkittu asekauppasopimuksen ja EU:n yhteisen kannan mukaisia seikkoja sekä tehty puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaiset lausunnot. Kokonaisuutena minul- la ei ole laillisuusvalvojana oikeudellisia perusteita arvioida, että valtioneuvosto olisi menetel- lyt asiassa lainvastaisesti tai ylittänyt sille kuuluvan harkintavaltansa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto