

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden samt till lag om ändring av 46 kap. 1 och 12 § i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden samt till lag om ändring av 46 kap. 1 och 12 § i strafflagen (RP 47/2024 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 6/2024 rd
- ekonomiutskottet EkUU 16/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- handelsråd Heikki Yrjölä, utrikesministeriet
- enhetschef Johanna Salovaara-Dean, utrikesministeriet
- jurist Helmi Hämäläinen, utrikesministeriet
- expert Henri Loukusa, utrikesministeriet
- ingenjöröverstelöjtnant Timo Minkkinen, Huvudstaben
- tullöverinspektör Iisakki Anttila, Tullen
- ledande expert Heli Siikaluoma, Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att en ny lag om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden stiftas och att strafflagen ändras. Samtidigt upphävs den gällande lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning. I propositionen är det fråga om sådana nationella kompletterande bestämmelser som behövs till stöd för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om bland annat till-

Betänkande UtUB 4/2024 rd

stånds- och tillsynsmyndigheter, nationella tillståndskrav och underrättelseskyldigheter samt om tillståndsförfaranden och kontroll. Nytt är att det i lagen också ska ingå bestämmelser om en nationell kontrollförteckning. I strafflagen tas dessutom in de bestämmelser om påföljder som förutsätts i förordningen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft hösten 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen är det fråga om kompletterande nationella bestämmelser som behövs till stöd för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden, nedan förordningen om exportkontroll. Syftet med förordningen är bland annat att säkerställa att medlemsstaterna och unionen uppfyller sina internationella åtaganden, särskilt vad gäller icke-spridning, regional fred, säkerhet och stabilitet och respekt för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Dessutom är målet att se till att man vid exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden beaktar sanktioner, överväganden som rör utrikes- och säkerhetspolitik samt överväganden om avsedd slutanvändning och risken för avledning.

(2) Största delen av bestämmelserna i förordningen är direkt tillämpliga. Besluten om bland annat fördelningen av myndighetsansvaren, kontrollåtgärderna, påförandet av påföljder samt vissa omständigheter i samband med tillståndsplikt och underrättelseskyldigheter ska fattas nationellt.

(3) Den gällande lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) innehåller enligt propositionen en del bestämmelser som överlappar bestämmelserna i förordningen om exportkontroll. Eftersom det finns skäl att slopa reglering som överlappar en direkt tillämplig EU-rättsakt, föreslås det i propositionen att den gällande lagen upphävs. Samtidigt föreslås en ny lag om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden med bestämmelser om skyldigheter, befogenheter och förfaranden som kompletterar förordningen om exportkontroll. Ändringarna jämfört med den tidigare lagstiftningen gäller särskilt myndighets-samarbete och informationsutbyte, Tullens befogenheter och införandet av en nationell kontrollförteckning. I strafflagen tas dessutom in de bestämmelser om påföljder som förutsätts i förordningen. Utrikesutskottet anser att regeringens lösning att stifta en ny lag är motiverad. Också de sakkunniga som utskottet hört lade vikt vid att den nationella lagstiftningens förenlighet med EU-lagstiftningen säkerställs och motstridigheter undanröjs. Uppdateringen av lagstiftningen syftar också till att stärka vägledningen till exportföretag när det gäller ansvarsfull praxis, dock utan att försämra företagens globala konkurrenskraft.

(4) Med produkter med dubbla användningsområden avses i vår lagstiftning sådana produkter, tekniker, tjänster eller andra nyttigheter som utöver normal civil användning lämpar sig också för militära ändamål eller för utveckling av massförstörelsevapen. Med det avses också en produkt som kan främja den allmänna militära kapaciteten. Enligt en sakkunnigredogörelse kan produkterna vara mycket olika, allmänt högteknologiska produkter, såsom kärnämnen, specialmaterial och tillhörande utrustning, elektronik, viss datorutrustning, datakommunikations- och data-skyddsutrustning och till exempel sensorer och lasrar. Definitionen är bred och det finns flera hundra producenter av produkter med dubbla användningsområden i Finland. Enligt inkommen

Betänkande UtUB 4/2024 rd

utredning bör man vid definitionen av produkter med dubbla användningsområden beakta och identifiera kontaktytorna med försvarsmateriel, som definieras av försvarsministeriet. Försvarsmakten har en viktig sakkunnigroll i definitionen av försvarsmateriel.

(5) Exportkontrollen definieras som kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden som övervakas med stöd av lagstiftningen. Syftet med exportkontrollen är att främja en ansvarsfull export av finsk teknik och förhindra att tekniken används för utveckling av massförstörelsevapen, oönskad militär användning, användning som strider mot Finlands intressen eller användning som kränker de mänskliga rättigheterna.

(6) Utrikesutskottet konstaterar att den fundamentala förändringen i Finlands säkerhetspolitiska omgivning också framhäver betydelsen av exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden. Betydelsen av produkter med dubbla användningsområden i Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina har identifierats. Detta understryker vikten av att förhindra kringgående av sanktionerna mot Ryssland och av att säkerställa att företag inom EU följer sanktionerna. De sakkunniga som utskottet hört betonade dessutom att man särskilt bör ingripa i kringgående av sanktioner via tredjeländer till exempel genom att utföra kontroller av slutanvändarna i mälländerna.

DETALJMOTIVERING

Tillståndskrav och nationell kontrollförteckning

(7) I 6 § i det nya lagförslaget föreskrivs det om nationella tillståndskrav och förbud mot transitering. I paragrafen finns en bestämmelse enligt vilken utrikesministeriet kan bestämma att export av de produkter med dubbla användningsområden som inte förtecknas i unionens kontrollförteckning är tillståndspliktig, om produkterna helt eller delvis är, eller kan vara, avsedda för användning som avsevärt äventyrar den allmänna säkerheten eller Finlands nationella säkerhet. Utrikesutskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 6/2024 rd) att bestämmelsen i princip är bra, eftersom det alltid ofrånkomligen finns brister i en kontrollförteckning. Den ska dock vara så tydlig som möjligt för företagen för att det ska finnas så lite rum för tolkning som möjligt.

(8) Den nationella kontrollförteckningen ska enligt 7 § i lagen komplettera unionens kontrollförteckning i bilaga I till förordningen om exportkontroll. De föreslagna bestämmelserna bygger på det handlingsutrymme som medlemsstaterna har enligt artikel 9 i förordningen om exportkontroll och som möjliggör upprättande av en nationell kontrollförteckning. För produkter med dubbla användningsområden som ingår i den nationella förteckningen krävs exporttillstånd. Syftet med detta är att säkerställa att målen för exportkontrollen uppnås effektivt om de internationella avtalsarrangemangen inte fungerar och den tekniska utvecklingen medför krav på uppdatering av vilka produkter som kontrolleras. Utskottet anser att målet är motiverat.

(9) Försvarsutskottet fäste i sitt utlåtande (FsUU 6/2024 rd) också uppmärksamhet vid att den snabba tekniska utvecklingen, till exempel den ständigt ökande användningen av artificiell intelligens, innebär utmaningar för den traditionella idén att det över huvud taget går att upprätta en förteckning över produkter med dubbla användningsområden som kräver tillstånd. Försvarsutskottet ansåg i sitt utlåtande att det är en brist att det knappt förs någon debatt om denna om-

Betänkande UtUB 4/2024 rd

ställning och ansåg att Finland kunde ta initiativ i frågan, eftersom det traditionella tänkesättet förr eller senare inte längre kommer att fungera i fråga om produktgranskning.

(10) De sakkunniga som utskottet hört ansåg i regel att det är motiverat att införa en nationell kontrollförteckning för att förtydliga vilka produkter som tillståndet för export till länder utanför EU gäller. De produkter som föreslås i den nationella förteckningen omfattas också till största delen av sanktionerna mot Ryssland, så införandet av en nationell förteckning gör det möjligt att ingripa i kringgående av sanktionerna mot Ryssland. Utskottet anser det vara viktigt att finna metoder för att förhindra att sanktionerna mot Ryssland kringgås.

(11) I sitt utlåtande (EkUU 16/2024 rd) lyfter ekonomiutskottet fram att den nationella förteckningen stöder uppföljningen av utlänningars företagsköp och gör det möjligt att rikta uppföljningen av företagsköpen till företag som tillverkar eller använder produkter med dubbla användningsområden. Försvarsutskottet påpekar å sin sida i sitt utlåtande (FsUU 6/2024 rd) att företagen ofta har god förhandsinformation om huruvida exporttillstånd beviljas för produkterna. På årsnivå fattas därför endast cirka tio negativa tillståndsbeslut.

(12) En del av de sakkunniga som utrikesutskottet hörde i fråga om den nationella kontrollförteckningen var emellertid tveksamma och motiverade det med att det finns risk för att EU-marknaden splittras upp i och med de nationella kontrollförteckningarna. De sakkunniga betonade därför att man bör undvika en situation där det finländska näringslivet utan grund skulle försättas i en sämre ställning än konkurrentländerna. Också ekonomiutskottet tar upp frågan (EkUU 16/2024 rd). Utrikesutskottet betonar därför vikten av diskussion och samordning på EU-nivå för att EU-ländernas nationella kontrollförteckningar ska vara så harmoniserade som möjligt. Detta är viktigt för de finländska företagens konkurrenskraft. Utskottet anser det vara viktigt att företagen har rätt att söka ändring i tillståndsbesluten (22 § i lagförslag 1). Sådan rätt att söka ändring finns inte till exempel i Sverige. Vidare anser utskottet att det är motiverat att den nationella kontrollförteckningen ses över regelbundet och på ett överskådligt sätt.

Informationsutbyte mellan myndigheter

(13) Propositionen syftar till att förtydliga myndighetssamarbetet genom utvidgade rättigheter till informationsutbyte för att säkerställa ett effektivt genomförande av exportkontrollen. De föreslagna ändringarna gör det möjligt att utbyta information mellan alla parter som har anknytning till exportkontrollen. Enligt 2 mom. i den föreslagna 13 § om utlämnande av information mellan myndigheter har försvarsministeriet och försvarsmakten trots sekretessbestämmelserna rätt att till utrikesministeriet och Tullen lämna ut information som är nödvändig för skötseln av utrikesministeriets eller Tullens uppgifter enligt den föreslagna lagen eller förordningen om exportkontroll.

(14) Men det är ingen absolut skyldighet att lämna ut information, utan beslut om utlämnande ska fattas av den myndighet som lämnar ut informationen. Vid sakkunnigutfrågningen har det framförts att export av immateriella produkter med dubbla användningsområden och tillhandahållande av tekniskt bistånd inte ska anmälas till Tullen, till skillnad från export av varor. Tullens tillsyn över export av immateriella produkter med dubbla användningsområden och tillhandahållande av tekniskt bistånd bygger på information som lämnas av andra myndigheter.

Betänkande UtUB 4/2024 rd

(15) Försvarsutskottet fäster uppmärksamhet vid frågekomplexet i sitt utlåtande (FsUU 6/2024 rd) och bad utrikesutskottet bedöma om bestämmelsen bör vara mer förpliktande för att informationsutbytet säkert ska kunna genomföras. Utrikesutskottet slår fast att trots ett gott och långvarigt samarbete mellan säkerhetsmyndigheterna inom olika förvaltningsområden finns det ett visst silotänkande som kan leda till att alla samarbetsformer som lagstiftningen medger inte alltid utnyttjas fullt ut. Utrikesutskottet ser inget behov av att strama åt bestämmelsens ordalydelse, men instämmer i försvarsutskottets bedömning att det omfattande informationsutbyte som bestämmelsen medger bör genomföras och att bestämmelsen bör tolkas extensivt snarare än restriktivt. Utskottet påpekar att exportkontrollen av produkter med dubbla användningsområden är en relevant fråga för den nationella säkerheten, och Finland bör genom sin egen verksamhet säkerställa att internationella förpliktelser och ansvar iakttas fullt ut.

(16) En del av de sakkunniga som utrikesutskottet hörde ansåg att exporten av immateriella produkter med dubbla användningsområden skulle kunna övervakas effektivare, om Tullen hade möjlighet att begära aktuell signalspaningsinformation till stöd för brottsbekämpningsarbetet. Ekonomiutskottet förespråkar i sitt utlåtande (EkUU 16/2024 rd) att detta bör övervägas i fortsättningen. Försvarsutskottet förhöll sig däremot reserverat (FsUU 6/2024 rd) till att signalspaningsinformation som samlas in med hjälp av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning lämnas ut till Tullen för detta ändamål. Informationsutbyte av det slaget regleras av brandväggsbestämmelserna och frågan måste bedömas i samband med en eventuell översyn av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, påpekar försvarsutskottet. Utifrån de sakkunnigbedömningar som utrikesutskottet fått och utifrån egna överväganden instämmer utskottet i försvarsutskottets ståndpunkt i frågan och anser att en eventuell översyn av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är en kanal för att vid behov närmare gå in på frågan.

Ändringarna i Tullens befogenheter

(17) I och med den nya lagstiftningen utvidgas Tullens befogenheter till att gälla också tillsynen över export av immateriella produkter med dubbla användningsområden samt över tillhandahållandet av förmedlingstjänster och tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden. Utskottet fick en redogörelse om Tullens inspektionsresurser, som är dimensionerade enligt de nuvarande uppgifterna. När uppgifterna utvidgas kommer Tullen att behöva extra resurser och ny kompetens för att också tillsynen över exporten av immateriella produkter med dubbla användningsområden och över annan anknytande verksamhet ska kunna genomföras effektivt på det sätt som förutsätts och avses i bestämmelsen, framhöll de sakkunniga. Utskottet noterar att Tullen i och med lagändringen får nya lagstadgade skyldigheter. Det bör beaktas i resurstilldelningen. Enligt utredningen behöver Tullen två årsverken för att klara av de nya uppgifterna. Utskottet betonar vikten av att Tullen kan utveckla nya verksamhetssätt för tillsynen över immateriella produkter med dubbla användningsområden och därefter ordna tillsynen effektivt och permanent.

Definitionen av nationellt intresse

(18) I 14 § i lagförslag 1 finns en bestämmelse om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ. Enligt paragrafen får information lämnas ut om utlämnandet inte strider mot nationella intressen. I sitt utlåtande (FsUU 6/2024 rd) påpekar för-

Betänkande UtUB 4/2024 rd

svarsutskottet att definitionen av nationellt intresse har utformats utifrån definitionens innehåll i annan finländsk lagstiftning. Definitionen har inte inbegripit exempelvis möjligheten att företags-hemligheter läcker ut. Förvarsutskottet ansåg det vara viktigt att utrikesutskottet behandlar denna fråga i sitt betänkande.

(19) Utrikesutskottet konstaterar att det i specialmotiveringen till paragrafen (s. 46—47) beskrivs vad som ingår i definitionen av nationellt intresse. Totalt sett bedöms bestämmelsens konsekvenser för företagsfältet inte bli betydande, eftersom sakkunnigbedömningen är att det kommer att finnas endast några fall om året när bestämmelsen tillämpas och tillståndskrav införs endast på mycket allvarliga grunder. Enligt uppgift informeras företaget genom ett överklagbart beslut om ett eventuellt krav på exporttillstånd som hänför sig till den nationella säkerheten. Av tillståndsmyndigheten kan företaget också begära bindande förhandsbesked om tillståndsplikt för export. Utrikesutskottet anser att utrikesministeriet har ett särskilt ansvar för att säkerställa att företags-hemligheter inte läcker ut och kommer i fel händer. För att säkerställa detta krävs ett nära samarbete mellan utrikesministeriet och företagen. Sammantaget anser utskottet att de föreslagna lagbestämmelserna och tilläggsinformationen om förfarandena säkerställer förutsägbarheten i företagsverksamheten och verksamhetsutövarnas rättssäkerhet och undanröjer orosmomenten i fråga om flertydigheten.

Övergångstid och anvisningar

(20) Ekonomiutskottet framhöll i sitt utlåtande (EkUU 16/2024 rd) att exportörerna bör ges en tillräckligt lång övergångsperiod för att fullgöra skyldigheterna. Till denna del konstaterar utrikesutskottet att exportörerna enligt förordningen om exportkontroll också i nuläget ska föra detaljerade register över sin export. Enligt de sakkunniga som utskottet hört väntas de därför inte medföra betydande extra arbete, eftersom de krav som anges i förordningen inte utvidgas i fråga om rapporteringskraven genom den föreslagna regleringen. Utskottet fick också en utredning om att utrikesministeriet har för avsikt att utfärda detaljerade anvisningar om rapporteringsskyldighetens innehåll genom förordning. Förordningen avses innehålla uppgifter om tidsplanen, och det kommer att finnas möjlighet att yttra sig om förordningen inklusive övergångstiderna. De sakkunniga betonade också att dialogen med näringslivet är en väsentlig del av utrikesministeriets uppgifter för att projektet för att revidera den nationella lagstiftningen ska generera så lite extra reglering som möjligt.

Utskottets slutsats

(21) Sammantaget anser utrikesutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 47/2024 rd utan ändringar.

Betänkande UtUB 4/2024 rd

Helsingfors 11.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kimmo Kiljunen sd
vice ordförande Sofia Vikman saml
medlem Eva Biaudet sv
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Vilhelm Junnila saf (delvis)
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Anne Kalmari cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Tytti Tuppurainen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Savola.