ULKOASIAINMINISTERIÖ
Taloudellisten ulkosuhteiden osasto
TUO-30 Juho Simpura Teemu Sepponen

02.06.2017

HEL7M0660-3

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite

Asia
Raportti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vuonna 2016

Perustuslain 47§:n mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio kaksoiskäyttötuotteiden vientivalvonnasta vuonna 2016 puolustusvaliokunnan 6.6.2017 pidettävää kuulemista varten.

Liitteet Muistio

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Taloudellisten ulkosuhteiden osasto
TUO-30 Juho Simpura Teemu Sepponen

Asiasanat	VIENTIVALVONTA, KAKSIKÄYTTÖTUOTTEET
Hoitaa	**TUO-30**
Hoitaa UE	**WIE**
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-TUO; NSA-00; PLM/RO; POL-20; TUO-01; TUO-02; TUO-20; UKKMI-00; UMI-00 ABA; ABO; ADD; ALG; ALI-12; ALI-21; ANK; ASA-11; ASA-34; AST; ATE; BAN; BEI; BEO; BER; BOG; BRA; BRN; BRY; BUD; BUE; BUK; CAN; DAR; DUB; ENE; EUE; GEN; GOT; HAA; HAN; HNG; ITÄ-21; ITÄ-22; JAK; KAB; KAI; KAT; KIO; KOB; KUL; LIM; LIS; LON; LOS; LSP; LUS; MAD; MAP; MEX; MIN; MNI; MOS; MSK; NAE; NAI; NDE; NIC; NYC; OEC; OSL; OTT; PAR; PEK; PET; PIE; PRA; PRE; PRI; RAB; RAM; REY; RIA; RII; ROO; SEO; SIN; SNG; SNT; SOF; TAL; TEH; TEL; TOK; TUK; TUN; UNE; VAR; WAS; VIL; WIN; YAN; YKE; ZAG PLM; PLM/MTS; SUPO; SÄTEILYTURVAKESKUS; TEM; TULLI VALVONTAOSASTO
Laatija jakanut	

Raportti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vuonna 2016

Ulkoministeriö vastaa Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiin liittyvistä politiikkakysymyksistä ja on samalla myös kaksikäyttötuotteiden osalta kansallinen vientilupaviranomainen. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tavoitteena on estää suomalaisten tuotteiden joukkotuhoaseisiin liittyvä käyttö, epätoivottu sotilaallinen käyttö tai muutoin Suomen etujen ja tavoitteiden vastainen käyttö. Lisäksi tavoitteena on varmistaa ulkomaisten kaksikäyttötuotteiden saatavuus Suomessa ja suomalaisten yritysten pääsy kansainvälisille teknologiamarkkinoille. Vuonna 2016 myönnettiin 680 erilaista vientilupaa kaksikäyttötuotteiden viennille. Luvanvaraisten kaksikäyttötuotteiden osuus Suomen ulkomaankaupan tavaraviennin kokonaisuudessa oli yhden prosentin luokkaa, karkeasti noin 500 miljoonaa euroa. Suomelle tyypillistä oli erittäin vahva painottuminen tietoliikennesektorille. Suomen viennissä EU:n ulkopuolella tärkeimmät vientimaat olivat Kiina, Intia ja Venäjä.

JOHDANTO

Suomessa vientivalvonnan alaisia strategisia tuotteita ovat puolustustarvikkeet, siviiliaseet ja kaksikäyttötuotteet. Tässä raportissa käsitellään kaksikäyttötuotteita.

Kaksikäyttötuotteet ovat hyödykkeitä, joita normaalin siviilikäytön lisäksi voidaan käyttää sotilaallisiin tarkoituksiin, kuten joukkotuhoaseisiin tai joukkotuhoasekäyttöön soveltuviin ohjusjärjestelmiin. Määritelmä kattaa niin fyysiset tavarat, ohjelmistot, palvelut kuin myös osaamisen, tietotaidon ja muut aineettomat hyödykkeet. Kaksikäyttötuotteiden vienti on valvottua ja valvonnanalaisten tuotteiden vientiin EU:n alueen ulkopuolelle tarvitaan lupa.

Luvanvaraiset kaksikäyttötuotteet ovat Suomellekin ajankohtainen ja kiinnostava aihepiiri poliittisesti ja taloudellisesti. Tuotteiden ja niihin liittyvän osaamisen joukossa on teknologisen kehityksen kärkeä. Yhtäältä niihin liittyy todellisia uhkia vääriin käsiin joutuessaan. Toisaalta niillä on korvaamaton asema tulevaisuuden talouskasvun ja työpaikkojen luomisessa, ja esimerkiksi muita vertailukelpoisia maita ja maanosia tiukempi eurooppalainen sääntely asettaisi eurooppalaiset yritykset globaalissa kilpailussa muita huonompaan asemaan, mikä voi johtaa yritysten, teknologian ja osaamisen siirtymiseen tai jäämiseen muihin maanosiin.

Ulkoministeriö vastaa Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiin liittyvistä politiikkakysymyksistä ja on samalla myös kaksikäyttötuotteiden osalta kansallinen vientilupaviranomainen. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tavoitteena on yhtäältä estää suomalaisten tuotteiden joukkotuhoaseisiin liittyvä käyttö, epätoivottu sotilaallinen käyttö tai muutoin Suomen etujen ja tavoitteiden vastainen käyttö. Toisaalta sillä pyritään varmistamaan ulkomaisten kaksikäyttötuotteiden saatavuus Suomessa ja suomalaisten yritysten pääsy kansainvälisille teknologiamarkkinoille.

LAINSÄÄDÄNTÖ

Kaksikäyttötuotteiden viennin sääntely tapahtuu pääosin EU:n asetuksella (428/2009), jota Suomessa täydentää kansallinen laki (562/1996). Sääntelyn toimeenpano, mukaan lukien lupaharkinta, tapahtuu kansallisella tasolla.

Keskeinen osa sääntelyä on edellä mainittuun asetukseen kuuluva EU:n valvontaluettelo, jossa määritellään vientilupaa edellyttävät tuotteet. Perinteisesti tämän luettelon sisältö on käytännössä seurannut vuoden viiveellä sitä, mitä valvonnanalaisten tuotteiden listaamisesta on linjattu kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä, käytännössä Wassenaarin järjestelyssä (WA), ydinalan tuotteiden toimittajien ryhmässä (NSG), Australia-ryhmässä (AG) ja ohjusteknologian valvontaregiimissä (MTCR). Näiden toimintaan osallistuu niin EU- kuin muitakin maita.

Suomessa ulkoministeriö voi asettaa myös valvontaluetteloon kuulumattoman tuotteen vienninvalvonnan alaiseksi, jos tuotteen loppukäytön voidaan epäillä liittyvän joukkotuhoaseisiin tai niihin liittyviin ohjusjärjestelmiin, sotilaskäyttöön määrämaassa, johon kohdistuu aseidenvientikielto, tai käyttöön lainvastaisesti Suomesta vietyjen puolustustarvikkeiden osina.

VIENTILUPAHARKINTA

Yksittäistä vientilupahakemusta käsiteltäessä Suomessa tarkastellaan aina kokonaisuutta, jonka keskeisiä osia ovat viejä, tuote, loppukäyttäjä, loppukäyttö ja kohdemaa ml. ajankohtainen tilanne kohdemaassa. Kukin vientilupahakemus ratkaistaan tapauskohtaisesti käytettävissä olevien tietojen ja vallitsevien olosuhteiden mukaisesti kokonaisriskiä arvioiden. Muun muassa suojelupoliisi ja Tulli ovat ulkoministeriön yhteistyötahoja ja ulkoministeriöllä on tiedonvaihtoa relevanttien muiden maiden, erityisesti EU-maiden kanssa. EU:ssa pääsääntönä on, että yhden jäsenmaan evätessä viennin toiset EU-maat eivät myöskään salli saman tuotteen vientiä samalle loppukäyttäjälle.

Vientilupaharkinnassa Suomessa huomioitaviin tekijöihin sisältyvät:

- Suomea koskevat kansainväliset sopimukset, sitoumukset ja velvoitteet, mukaan lukien pakotteet ja vientivalvontajärjestelyihin liittyvät velvoitteet;
- Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteet, joiden puitteissa myös puolustustarvikevientiä koskevat EU:n yhteisen kannan mukaiset perusteet, sekä Suomen turvallisuus ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitäminen;
- Aiottuun loppukäyttöön liittyvät näkökulmat sekä mahdollinen riski tuotteen päätymisestä muuhun käyttöön
- Ulkomailta peräisin olevan valvonnanalaisten tuotteiden saannin esteettömyyden varmistaminen.

Lähtökohta on, että lupa myönnetään, ellei erityistä syytä sen epäämiselle ole.

VIENTILUPATYYPIT

Valvonnanalaisia kaksikäyttötuotteita voidaan viedä kolmenlaisilla luvilla:

1. EU:n laajuisilla yleisluvilla (Suomessa ei ole käytössä kansallisia yleislupia)
   - Nämä kattavat tietyt tuotteiden ja maiden yhdistelmät. Yleisluvat ovat automaattisesti kaikkien viejien käytettävissä ja niiden käyttö edellyttää vain etukäteisilmoitusta käytön aloittamisesta. Näiden käyttöön ei siis sisälly lupaharkintaa.
2. Yksittäisillä vientiluvilla
   - Näitä lupia myönnetään hakemuksesta ja lupaharkintaan perustuen yksittäisille vienneille. Kyse on aina tiettyjen tuotteiden toimittamisesta tietylle vastaanottajalle tiettyyn käyttöön. Yhteen vientiin voi liittyä useampia toimituksia, mutta ne muodostavat yhden kokonaisuuden.
3. Koontiluvilla
   - Nämä luvat antavat mahdollisuuden viedä kaikkia luvassa mainittuja tuotteita mille tahansa luvassa määritellyille vastaanottajille. Näitä lupia myönnetään hakemuksesta ja lupaharkintaan perustuen sellaisissa tilanteissa, joissa viejällä on toistuvaa vientiä tietyille vastaanottajille. Koontiluvan myöntämisen ehtona edellytetään viejältä pääsääntöisesti yrityksen sisäisen vientivalvontaohjeistuksen olemassaoloa ja soveltamista. Luonnollisesti

ulkoministeriö myöntää koontilupia vain yrityksille, joiden suhteen sillä on perusteita arvioida yrityksen hallitsevan vientivalvontaan liittyvän lainsäädännön mukaisen toiminnan.

Vientiluvat ovat voimassa koko EU:n alueella, joten Suomessa toimiva viejä voi Suomen myöntämällä vientiluvalla voidaan viedä tuotteita myös muista EU-maista.

Vientilupien ohella ulkoministeriö antaa kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevia ennakkolausuntoja, lausuntoja tuotteiden valvonnanalaisuudesta ja maahanjääntitodistuksia.

VIENTILUPAMENETTELYN SUJUVUUS

Suomessa kaksikäyttötuotteisiin liittyvien hakemusten jättäminen ja käsittely tapahtuu sähköisesti kansallisella järjestelmällä ja luvat myönnetään pääsääntöisesti sähköisesti.

Resurssien määrällisestä suppeudesta huolimatta ulkoministeriön vientivalvontayksikön oman arvion mukaan Suomen vientivalvonta on muihin EU-maihin verrattuna sekä ongelmiin tehokkaasti puuttuvaa että yritysten tarpeiden näkökulmasta nopeaa ja laadukasta.

Vientilupamenettelyn sujuvuuteen voi tulevaisuudessa vaikuttaa se, mihin päädytään EU:n vientivalvonta-asetuksen uudistamista koskevan komission esityksen käsittelyssä. Suomi osallistuu aiheen käsittelyyn turvallisuusnäkökulmat ja taloudelliset näkökulmat huomioiden. Aiheesta on erikseen toimitettu eduskunnalle U-kirjelmä 59/2016, jota koskien ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet lausunnot UaVL 10/2016 ja PuVL10/2016.

Toistaiseksi komission asiaa koskevan ehdotuksen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti, eikä ole tiedossa milloin mahdollisesti puheenjohtajamaa saattaisi tehdä esityksen neuvoston kannaksi. Tilanne voi kuitenkin muuttua ja neuvoston käsittely nopeutua, ottaen huomioon että Euroopan parlamentissa aihetta koskeva mietintö valmistunee täysistunnosta kuluvan vuoden syyskuussa. Ulkoministeriö toimittaa asiasta eduskunnalle lisätietoa erikseen myöhemmin.

KAKSIKÄYTTÖTUOTTEIDEN VIENTI SUOMESTA EU:N ULKOPUOLELLE VUONNA 2016

Toisin kuin esimerkiksi puolustusvälineiden tapauksessa, EU-maiden välillä tapahtuvassa kaupassa kaksoiskäyttötuotteille pääsääntöisesti ei tarvita vientilupia.

Vuonna 2016 ulkoministeriö myönsi yhteensä 680 erilaista vientilupaa kaksikäyttötuotteiden viennille. Luvat koskettivat ennen kaikkea erilaisia laitteita ohjelmistojen, aineettomien hyödykkeiden ja raaka-aineiden ollessa merkittävästi vähäisemmässä roolissa. Eniten lupahakemuksia tehtiin Kiinaa koskien (126), Venäjän (88), Etelä-Korean (63) ja Intian (57) seuratessa.

Myönnettyjen lupien määrät eivät välttämättä korreloi niiden kattaman viennin arvon kanssa. Pääosa viennin arvosta tulee koontiluvilla tehdystä viennistä.

Yrityksiltä saatujen tietojen mukaan EU:n ulkopuolelle suuntautuneen luvanvaraisten kaksikäyttötuotteiden viennin kokonaisarvo oli Suomessa vuonna 2016 karkeasti noin 500 miljoonaa euroa.

Ulkomaankaupassa luvanvaraisten kaksikäyttötuotteiden viennin osuus Suomen tavaraviennistä asettuu näin ollen arviolta yhden prosentin tuntumaan.

Suomelle tyypillinen piirre näissä tuotteissa on erittäin vahva viennin arvon painottuminen tietoliikennesektorille, jota tällä hetkellä käytännössä valvotaan Wassenaarin järjestelyssä tehtyjen tuotelistojen mukaisesti. Suomen viennin arvo tulee pitkälti televerkkojen, niihin liittyvien tuotteiden, tietosuojalaitteiden yms. myynnistä.

Kaksikäyttötuotteiden viennissä EU:n ulkopuolelle Suomen tärkeimpiä vientimaita viennin arvon mukaan tarkasteltuina ovat Kiina, Intia ja Venäjä.