ULKOMINISTERIÖ
Taloudellisten ulkosuhteiden osasto
TUO-30 Teemu Sepponen

HEL7M1169-1

11.06.2021

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite

Asia
Raportti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vuonna 2020

Perustuslain 47§:n mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta vuonna 2020 puolustusvaliokunnan 16.6.2021 pidettävää kuulemista varten. Koska puolustusvaliokunta on ulkoministeriön tietojen mukaan viimeksi kuullut ulkoministeriötä asiasta vuoden 2017 osalta, nyt lähetettävässä raportissa katetaan vuodet 2018-2020.

Liitteet Muistio

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

Raportti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta 2020

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, mikä sisältää myös ihmisoikeusnäkökulmien huomioimisen. Lisäksi tavoitteena on varmistaa ulkomaisten kaksikäyttötuotteiden saatavuus Suomessa ja suomalaisten yritysten pääsy kansainvälisille teknologiamarkkinoille. Kuten EU:ssa sovittiin vuonna 2020, tulevaisuudessa ihmisoikeusperustaista valvontaa lisätään.

Vuonna 2020 ulkoministeriö myönsi 855 erilaista vientilupaa kaksikäyttötuotteiden viennille. Luvanvaraisten kaksikäyttötuotteiden vientilupien määrä oli edelleen noususuunnassa. Toteutuneiden vientien taloudellinen arvo vientiyrityksiltä saatujen tietojen mukaan huomattava ja vähintään 450 miljoonaa euroa. Aineettomien hyödykkeiden kuten ohjelmistojen vienti on lisääntymässä verrattuna fyysisiin tuotteisiin, ja aineettomien hyödykkeiden taloudellinen merkitys useimmiten ei näy tilastoinnissa. Suomelle tyypillistä valvonnanalaisten kaksikäyttötuotteiden viennissä on hyvin voimakas painottuminen siviilitietoliikennesektorille, mikä on ollut Suomessa tilanne jo pitkään.

Vuosina 2018-2020 Suomesta myönnettiin eniten vientilupia EU:n ulkopuolelle Kiinaan, Etelä-Koreaan, Intiaan ja Venäjälle. Jos tarkasteluun otetaan vientien taloudellinen arvo eikä vientilupien määrä, Kiina on edelleen suurin kohdemaa, mutta Etelä-Korea putoaa suurimpien ryhmää alemmas.

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 kuin myös ohjelmistot, palvelut, osaamisen, tietotaidon ja muut aineettomat hyödykkeet. Kaksikäyttötuotteiden vienti on valvottua ja valvonnanalaisten tuotteiden vientiin EU:n alueen ulkopuolelle tarvitaan lupa.

Kaksikäyttötuotteiden ja niihin liittyvän osaamisen joukossa on teknologisen kehityksen kärkeä. Kaksikäyttötuotteilla on korvaamaton asema muun muassa maailmanlaajuisesti käytössä olevissa tietoliikenne- ja kommunikaatiopalveluissa, tieteellisessä tutkimustoiminnassa sekä useilla korkean teknologian aloilla, joihin sisältyy myös yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa. Kaksikäyttötuotteisiin liittyy uhkia vääriin käsiin joutuessaan, mutta samalla ne ovat avainasemassa tulevaisuuden talouskasvun ja työpaikkojen luomisessa.

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 eri lainsäädännön mukaan kuin puolustustarvikkeiden tai siviiliaseiden viennin sääntely. Sääntely tapahtuu pääosin EU:n asetuksella, jota täydentää kansallinen laki. Sääntelyn toimeenpano, mukaan lukien lupaharkinta, tapahtuu kansallisella tasolla.

EU:n asetuksen (428/2009) muutosprosessi on juuri päättynyt. Uusi asetus (2021/821) julkaistiin 11.6.2021 ja se tulee voimaan 9.9.2021. Tämän myötä aloitetaan myös kansallisen lain mahdollisen päivittämisen tarpeiden selvittäminen.

Keskeinen osa sääntelyä on edellä mainittuun asetukseen kuuluva EU:n valvontaluettelo, jossa määritellään vientilupaa edellyttävät tuotteet. Tämän luettelon sisältö seuraa vuoden viiveellä sitä, mitä valvonnanalaisten tuotteiden listaamisesta on linjattu kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä. Kansainvälisiä vientivalvontajärjestelyjä

ovat Wassenaarin järjestely (WA), ydinalan tuotteiden toimittajien ryhmä (NSG), Australia-ryhmä (AG) ja ohjusteknologian valvontaregiimi (MTCR). Näiden toimintaan osallistuu niin EU- kuin muitakin maita.

Suomessa ulkoministeriö voi asettaa myös EU:n 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.

Kun EU-asetuksen muutos astuu voimaan, ulkoministeriö voi myöskin tietyissä tapauksissa asettaa EU:n valvontaluetteloon kuulumattoman tuotteen vientivalvonnan alaiseksi sillä perusteella, että se on toisen jäsenmaan erillään yhteisestä valvontaluettelosta valvoma tuote. Lisäksi ulkoministeriölle tulee mahdollisuus tietyissä tapauksissa asettaa EU:n valvontaluetteloon kuulumattomia kybervalvontatuotteita vientivalvonnan alaiseksi.

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. Tämä ei ole oikeudellinen velvoite, joten siitä ajoittain poiketaan, jos poikkeuksen tekemiseen on perusteltu syy.

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; ja

- ulkomailta peräisin olevan valvonnanalaisten tuotteiden saannin esteettömyyden varmistaminen.

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

VIENTILUPATYYPIT

Valvonnanalaisia kaksikäyttötuotteita voidaan Suomesta ja muista EU-maista tällä hetkellä viedä kolmenlaisilla luvilla: yleis-, koonti- ja yksittäisluvilla. Lupatyypit on esitetty oheisessa taulukossa.

1. EU:n laajuiset yleisluvat	EU:n yleisluvat kattavat tiettyjen tuotteiden viennin tiettyihin maihin, ja voivat sisältää myös muita ehtoja. Yleisluvat ovat automaattisesti kaikkien viejien käytettävissä ja niiden käyttö edellyttää vain ilmoitusta käytön aloittamisesta. Yleislupien käyttöön ei siis sisälly lupaharkintaa. EU-asetus antaa mahdollisuuden myös kansallisiin yleislupiin, mutta tällaisia ei Suomessa ole tällä hetkellä käytössä.
2. Yksittäisluvat	Yksittäisiä vientilupia 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. Koontiluvat	Koontiluvat antavat mahdollisuuden viedä kaikkia luvassa mainittuja tuotteita mille tahansa luvassa määritellyille vastaanottajille. Koontilupia 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.

Taulukko 1. Suomessa käytössä olevat lupatyypit.

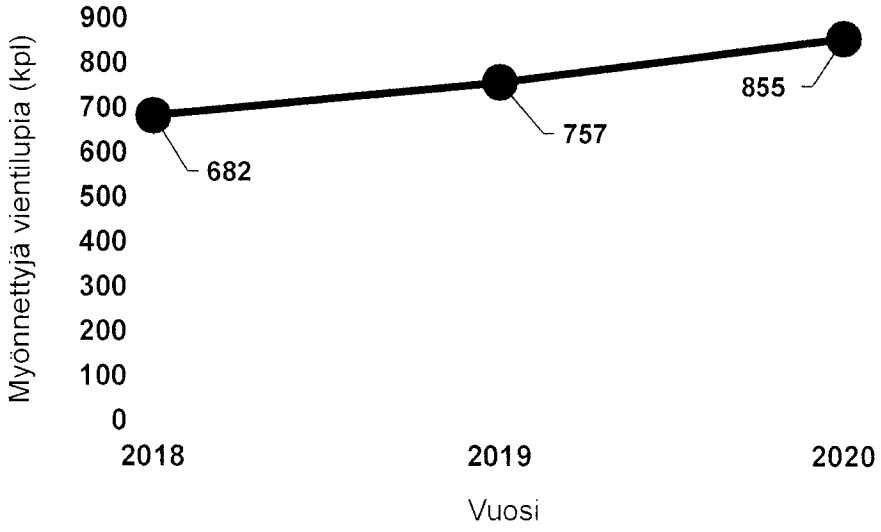
Vientiluvat ovat voimassa koko EU:n alueella, joten Suomessa toimiva viejä voi Suomen myöntämällä yksittäisluvalla tai koontiluvalla viedä tuotteita myös muista EU-maista. Samoin Suomesta voidaan viedä kaksikäyttötuotteita muiden EU-maiden vientiluvilla. Tässä raportissa kaksikäyttötuotteiden viennistä puhuttaessa tarkoitetaan Suomen myöntämiä vientilupia ja niillä tehtyä vientiä.

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

KAKSIKÄYTTÖTUOTTEIDEN VIENTI EU:N ALUEELTA SUOMEN VIENTILUVILLA EU:N ULKOPUOLELLE VUOSINA 2018-2020

EU-maiden välillä tapahtuvassa kaupassa kaksikäyttötuotteille pääsääntöisesti, eli tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, ei tarvita vientilupia. Tämä poikkeaa puolustustarvikkeiden viennistä, jossa siirroille EU:n sisällä vaaditaan lupa.

Vuonna 2020 ulkoministeriö myönsi vientiyritysten hakemuksien johdosta yhteensä 855 erilaista vientilupaa kaksikäyttötuotteiden viennille. Tarkastelujaksolla 2018-2020 lupien määrä on kasvanut, kuten alla oleva kaavio osoittaa. Yksittäislupien määrän kasvun lisäksi vastaanottajien määrä koontiluvilla on kasvanut yli 1,5-kertaiseksi vuodesta 2018.



Kuva 1. Myönnettyjen vientilupien määrä vuosina 2018-2020. Lupamäärissä voi esiintyä pientä vaihtelevuutta sen mukaan, milloin tilasto on ajettu ulos sähköisestä järjestelmästä.

Kaksikäyttötuotteiden osalta vientien taloudellisen arvon ilmaiseminen tarkasti on vaikeaa, sillä yksittäislupien lisäksi vientiä tapahtuu koontiluvilla ja yleisluvilla. Koonti- ja yleisluvissa ei ole rajoitusta vientitapahtumien tai vietävien tuotteiden määrän suhteen.

Lisäksi valvonnanalaisten aineettomien tuotteiden, kuten ohjelmistojen, omaa taloudellista arvoa on vaikea määrittää. Tämä johtuu erityisesti kahdesta syystä:

Ensinnäkin, koontilupien osalta aineettomien vientien taloudellinen arvo ei kokonaisuudessaan näy viranomaisille.

Toiseksi, vaikka yksittäislupien osalta arvo näkyy viranomaisille, tämä arvo ei välttämättä ole todellinen hyödykkeen arvo. Esimerkiksi tiettyjä taloudellisesti arvokkaita valvonnanalaisia ohjelmistoja voidaan toimittaa näennäisesti ilmaiseksi, kun asiakas tekee suuren tilauksen, joka yleensä pääosin sisältää ei-valvonnanalaisia tuotteita. Tilauksen arvo on usein määritelty kokonaisuutena eikä sen yksittäisten osien arvojen määrittäminen ole suoraviivaista.

Ulkoministeriön tietoihin perustuvan arvion mukaan aineettoman viennin, kuten ohjelmistojen, osuus kaksikäyttötuotteiden viennistä on kasvussa. Näin ollen vientiä on yhä enemmän sellaisissa kaksikäyttötuotteissa, joiden vientiin on asianmukaisesti haettu ja saatu lupa, mutta joiden osalta toteutuneen viennin taloudellista arvoa ei ole jälkikäteen varmuudella mahdollisuus euromääräisesti todeta.

Ulkoministeriö voi valvontatehtäviensä puitteissa pyytää yrityksiltä tietoja vienneistä, mutta ministeriöllä ei ole syytä eikä toimivaltaa puuttua yritysten hinnoitteluun tai vaatia ylimääräisiä arvoanalyysejä. Ulkoministeriö keskittyy siihen, että tuotteita ei päädy lainsäädännön mukaan arvioidusti epätoivottuun käyttöön. Yksittäisen tuotteen arvo ei välttämättä ole tämän arvioinnin kannalta merkittävä tieto.

Vaikkakin edellä mainituista syistä luotettavaa arviota kokonaisviennin tarkalle taloudelliselle arvolle ei tällä hetkellä ole olemassa, viennin arvon alaraja voidaan varmuudella määrittää. Vuonna 2020 Suomen myöntämillä vientiluvilla vietyjen valvonnanalaisten kaksikäyttötuotteiden arvo oli vähintään 450 miljoonaa euroa. Todellinen viennin arvo on todennäköisesti huomattavasti mainittua korkeampi.

Valvonnanalaisia kaksikäyttötuotteita suuressa mittakaavassa Suomesta vieviä yrityksiä on muutamia kymmeniä. Vientiä on sekä siviilikäyttöön että sotilaalliseen käyttöön. Taloudellisella arvolla mitattuna Suomen vienti on hyvin voimakkaasti painottunut televerkkojen vientiin siviiliteleliikennettä varten. Monet siviiliteleliikenteen tuotteet ovat valvonnanalaisia niihin sisältyvän sisällön salauksen vuoksi. Vaikka tiedonsalaus on kaksikäyttöistä, sisällön salaaminen on laajasti tarpeellista myös yksityisyrityksille, siviilihallinnolle ja luonnollisille henkilöille. Muilta osin vienti jakautuu pienempiin osiin useissa eri tuotekategorioissa.

Oheisessa taulukossa on kuvattu kaksikäyttötuoteasetuksen tuotekategoriat järjestyksessä perustuen arvioituun viennin arvoon. Lisäksi Suomesta viedään ulkoministeriön luvittamana kaksikäyttötuoteasetuksen listalle kuulumattomia tuotteita. Tällainen vienti sisältää esimerkiksi pakotteiden takia luvanvaraiseksi asetetun viennin.

Sijoitus	Tuotekategoria	Osuus viennin arvosta
1.	**Viestintä ja tiedonsalaus**	**Yli 80%**
2.	Erikoismateriaalit ja -laitteet	2 - 5 %
3.	Avaruustekniikka	
4.	Elektroniikka	
5.	Materiaalinkäsittely	
6.	Sensorit ja laserit	Alle 2 %
7.	Meritekniikka	
8.	Ydintekniikka	
9.	Navigointi ja ilmailu	
10.	Tietokoneet	0 %

Taulukko 2. Valvonnanalaisten kaksikäyttötuotteiden tuotekategoriat järjestettynä suuruusjärjestykseen Suomen vientiluvilla vietyjen tuotteiden kokonaisarvon mukaan, kolmen vuoden arviointijakson (2018-2020) tietoihin perustuen. Osuus viennin arvosta perustuu asiantuntija-arvioon.

Vuosina 2018-2020 Suomessa myönnettiin kaksikäyttötuotteiden vientilupia yhteensä 170 maahan ja alueelle. Viennin kohdemaista eniten yksittäis- ja koontilupia myönnettiin Kiinaan. Kiinan jälkeen eniten vientilupia myönnettiin Etelä-Koreaan, Intiaan ja Venäjälle.

Myönnettyjen lupien määrät eivät korreloi niiden kattaman viennin arvon kanssa, sillä pääosa viennin arvosta tulee yleis- ja koontiluvilla tehdystä viennistä. Vientilupien määrässä yksittäisluvat sen sijaan korostuvat. Viennin arvo yleis- ja koontiluvilla on moninkertainen verrattuna arvoon yksittäisluvilla.

Ulkoministeriön karkeiden viennin arvoa koskevien tietojen mukaan, myös arvon mukaan mitattuna Kiina on suurin kohdemaa. Etelä-Korea taas jää arvolla mitattuna selvästi suurimpien maiden ryhmän alapuolelle.

Raportin johtopäätöksinä voidaan todeta, että valvonnanalaisten kaksikäyttötuotteiden viennissä Suomen vientiluvilla keskeiseen asemaan on vakiintunut siviiliteleviestintä, jossa ohjelmistojen osuus vienneistä on kasvussa. Vientikohteissa kärkikolmikkona ovat viime vuosina olleet Kiina, Intia ja Venäjä, ja myös Etelä-Korean osalta myönnettyjen vientilupien määrä on hyvin korkea.