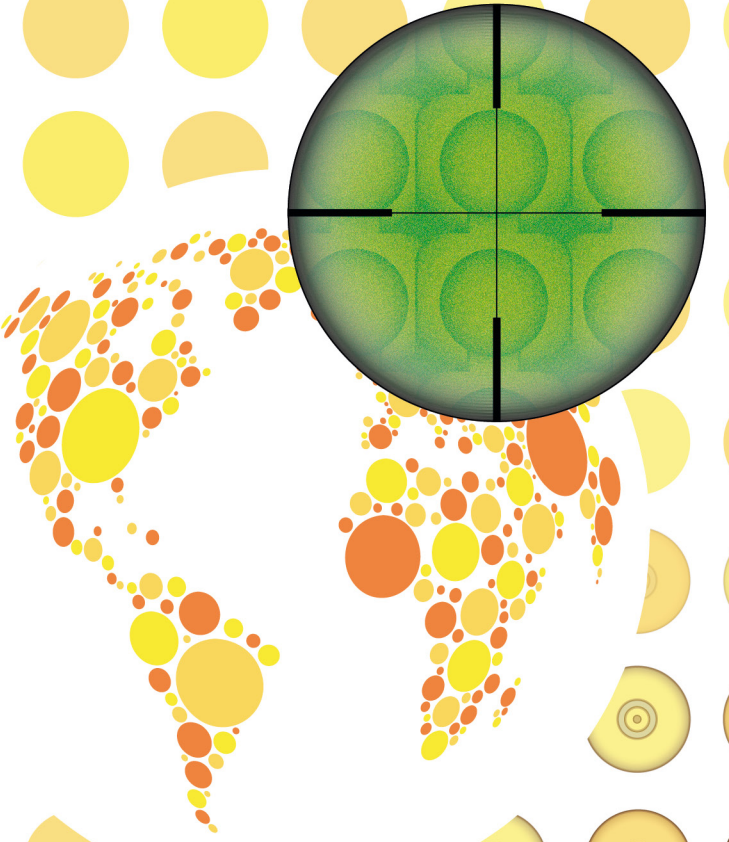
SaferGlobe Finland

TAUSTAPAPERI V

MITÄ VIEDÄÄN JA KENELLE – SELVITYS ASEVIENTIVALVONTA-JÄRJESTELMÄN NYKYTILASTA

ELLI KYTÖMÄKI JA JARMO PYKÄLÄ



SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto
2. Vientilupajärjestelmä
   2.1. Lupaviranomaiset ja niiden välinen työnjako
   2.2. Merkittävä vienti ja valtioneuvoston rooli
   2.3. Rajanveto sotilas- ja siviilituotteisiin
   2.4. Vientiluvan arviointi
3. Valvontajärjestelmä
   3.1. Olosuhteiden muutoksesta johtuva uudelleenarviointi
   3.2. Toteutuneen viennin valvonta
   3.3. Loppukäytön varmentaminen
   3.4. Läpinäkyvyys ja avoimuus
4. Kansainvälistä vertailua

SaferGlobe Finland tutkii ja kehittää työvälineitä kestävän rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Voit tukea sen toimintaa esimerkiksi liittymällä kannatusjäseneksi. Lisätietoja saat verkko-osoitteesta www.saferglobe.fi.

Tämän taustapaperin tutkimustyön ovat rahoittaneet Amnesty Internationalin Suomen osasto, Suomen Rauhanliitto – Finlands Fredsförbundet ja Suomen Sadankomitea. Selvitys ei välttämättä edusta rahoittajien mielipiteitä.

Mitä viedään ja kenelle – Selvitys asevientivalvontajärjestelmän nykytilasta
Taustapaperi 5
Elli Kytömäki ja Jarmo Pykälä

© 2013 SaferGlobe Finland ja kirjoittajat

Ulkoasu ja taitto: Mikko Branders
ISBN 978-952-6679-05-1 (PDF)

TIIVISTELMÄ

- Suomen aseita koskeva vientilupakäytäntö on monimutkainen ja haasteellinen niin viejille kuin viranomaisille. Yritysten on vaikea ennakoida vientilupaprosessin kulkua ja kestoa, koska käytettävä lupakanava eli vientilupaviranomainen määräytyy tapauskohtaisesti. Kansallista sotatuoteluetteloa tai valvonnan tueksi laadittua tuoteluetteloa ei ole. Sota- ja siviilituotteiden erottaminen toisistaan on vaikeaa ilman selkeitä kriteereitä, joiden tulkinnasta päättäisi riippumaton asiantuntijaelin.

- Läpinäkyvyyden puute, koskien erityisesti poliisihallituksen lupia, heikentää merkittävästi viranomaisten tiedonvaihtoa. Poliisihallituksen luvilla viedään tuotteita asevoimille ja turvallisuusviranomaisille. Olisi siis perusteltua ulottaa puolustustarvikkeiden maastavientilain avoimuusperiaatteet koskemaan myös niitä. Ilman avoimuutta median ja kansalaisjärjestöjen ei ole mahdollista seurata ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

- Vientilupahakemuksen teknisen riskiarvioinnin ja poliittisen arvioinnin yhdistäminen rajoittaa riskiarvioinnin kattavuutta. Lisäksi se hidastaa lupien käsittelyaikoja. Riskiarviointia tekevällä ulkoasiainministeriöllä ei ole käytettävissään riittävää osaamista eikä pääsyä kaikkiin valvonnan kannalta olennaisiin tietoihin.

- Viranomaisyhteistyö toimii pääosin hyvin mutta perustuu epävirallisiin käytäntöihin ja henkilösuhteisiin. Vastuuhenkilöiden tiheä vaihtuvuus estää tietotaidon karttumisen ja heikentää vientivalvonnan laatua. Kansainvälisesti suuntaus on kohti yhtenäisiä kansallisia vientivalvontayksikköjä, jotka myöntävät luvat ja valvovat niin tavanomaisten aseiden kuin kaksikäyttötuotteidenkin vientiä ja tuontia. Keskittäminen tehostaa resurssien käyttöä ja edistää yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa.

- Asevientivalvonnan heikkoutena on vientilupien seuranta tapauksissa, joissa vastaanottajan olosuhteissa tapahtuu muutos. Ilman sähköistä järjestelmää on vaikea muodostaa ajantasaista kuvaa viennistä ja reagoida muutoksiin. Viranomaisilla ei ole käytettävissään kokonaisharkinnan tueksi edellisen vuoden tietoja, koska tilastot valmistuvat vasta noin 8–11 kuukautta edellisen vientivuoden päättymisen jälkeen.

- Lupaviranomaiset eivät järjestelmällisesti valvo toteutunutta vientiä tai tuotteiden loppukäyttöä. Kyse ei ensisijaisesti ole resursseista vaan toimintatavoista ja systemaattisen valvontajärjestelmän puuttumisesta. Esimerkiksi Poliisihallitus ei vaadi loppukäyttäjätodistusta kaikista vienneistä.

- Suomessa ei ole YK:n laittoman asekaupan ennaltaehkäisyohjelman suositusten mukaista monitorointiyksikköä. Myöskään operatiivista rikostiedustelua laittoman asekaupan torjumiseksi tai asevalvonnan koulutusta ja kehittämistä ei tehdä.

1. JOHDANTO

Vuoden 2013 keväällä solmittiin historiallinen sopimus tavanomaisten aseiden kaupan säätelemiseksi Yhdistyneissä kansakunnissa (YK). Kansalaisjärjestöt esittelivät ajatuksen sopimuksesta 1990-luvulla, ja seuraavalla vuosikymmenellä säätelemättömän asekaupan seuraukset olivat niin selviä, että valtiot näkivät tarpeen uusille säännöille. Seitsemän valtiota, joista yksi on Suomi, ehdottivat YK:n sopimusneuvotteluita vuonna 2006[I].

Harva tietää asekauppasopimusta ehdotetun ensimmäisen kerran jo 1930-luvulla. Suomi kuului sopimuksen kannattajiin ja halusi edistää sopimuksen syntymistä säätämällä ensimmäisen oman kansallisen ampuma-aseiden kauppaa säätelevän lakinsa vuonna 1933[II]. Valitettavasti kansainvälinen tilanne kiristyi ja toinen maailmansota sekä kylmä sota hautasivat sopimusehdotuksen arkistoihin. Suomen voi silti sanoa edistäneen johdonmukaisesti yli 80 vuoden ajan kansainvälistä asekaupan säätelyä. Koska Suomi toimii kansainvälisen asevalvonnan edistäjänä, halusimme tietää, millainen asevientivalvontajärjestelmä on suomalaisten asiantuntijoiden omasta mielestä hyvä. Tämän selvityksen tarkoituksena on tehdä selkoa siitä, millainen asevientivalvontajärjestelmä Suomessa on ja miten se toimii kokonaisuutena.

Vientivalvontajärjestelmä on moniosainen kokonaisuus, jonka toimintaan vaikuttavat kattavan ja ajantasaisen lainsäädännön lisäksi virkamiesten tapauskohtainen harkinta ja yhteistyö sekä sotateollisuuden rakenne. Maailman muuttuva turvallisuustilanne asettaa jatkuvia haasteita aseviennin valvonnalle. Toimiva järjestelmä on paitsi laaja-alainen ja tarkka myös tehokas ja reaktiivinen. Suomessa hiljattain toteutetussa lakiuudistuksessa pyrittiin ottamaan nämä kriteerit huomioon, ja nyt lupajärjestelmä toimii monimutkaisuudestaan huolimatta verrattain hyvin. Suurimmat puutteet liittyvät asekaupan valvontaan, jota Suomessa ei käytännössä katsoen ole ollenkaan.

Viimeisten 30 vuoden aikana Suomen asevientivalvontalainsäädäntöä on muutettu kolme kertaa. Tuloksena on moniosainen järjestelmä, jota on kehitetty ensi sijassa kansainvälisen säätelyn ratifioimiseksi, mutta päätösten implementointi on jäänyt vähemmälle huomiolle. Tämä selvitys päätettiin toteuttaa sen jälkeen, kun SaferGlobe Finland havaitsi Bahrainiin toimitetun aseita yli 3,5 miljoonalla eurolla. Vain alle puolet summalla hankituista, sotilaallisiin tarkoituksiin toimitetuista tuotteista päätyi vientivalvontajärjestelmän tietoon. Aselastista vain neljänneksestä raportoitiin julkisesti osana valtion virallisia asevientitilastoja.

2. VIENTILUPAJÄRJESTELMÄ

Sotatuotteiden[1] vienti säädettiin luvanvaraiseksi vuonna 1938[III]. Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset ja valvonnassa esille tulleet ongelmat saivat aikaan tarpeen tarkastella sotatuotteiden vientisäädöksiä uudelleen 1980-luvulla. Taustalla vaikuttivat tuotannon ja kaupan siirtyminen valtioiden laitoksilta yksityisille yrityksille sekä tekniikan kehittyminen ja valvonnan monimutkaistuminen. Suomi seurasi kansainvälistä kehitystä säätämällä uuden maastavientilain vuonna 1990[IV]. Lailla tehtiin luvanvaraiseksi aseiden valmistuksessa tarvittavan osaamisen (tietotaito) vienti, sotatuotteiden valmistusoikeuden myynti (lisenssituotanto) ja sotatuotteiden sekä ampuma-aseiden kauttakuljetus Suomen valtion alueen läpi.

Lainsäädäntöä uudistettiin 1994 ottamalla huomioon Euroopan unionissa (EU) laadittu normisto, joka säätelee sotatuotteiden vientiä Euroopan talousalueen eli ETA-maiden[2] ulkopuolelle. Vuonna 2002 sotatuotteiden välittäminen säädettiin luvanvaraiseksi.

Tällä hetkellä EU ja sen jäsenmaat pyrkivät sotilaspoliittisista ja taloudellisista syistä muokkaamaan sotateollisuuden rakennetta. Yhteisten sotatuotemarkkinoiden pohjaa rakennettiin sotatuotteiden siirtodirektiivillä vuonna 2009[V]. Direktiivin tavoitteena on edistää sotatuotteiden ja niiden osien liikkumista unionin sisällä vähentämällä vientilupakäytäntöjen määrää ja poistamalla kilpailukyvyn esteitä. Yksi keskeinen tavoite on yhdenmukaistaa jäsenmaiden sotatuotevientiä unionin ulkopuolisiin maihin säätämällä viennille perusstandardit.

Kansainvälisen vientivalvonnan vaatimukset otettiin käyttöön Suomessa kesällä 2012 voimaan astuneessa maastavientilaissa, josta käytetään tässä selvityksessä täsmennystä uusi vientilaki. Lain suurin muutos on maastaviennin käsitteen jakaminen kahtia. EU:n sisällä

1 Lainsäädännössä käytetään termiä puolustustarvike. Tässä selvityksessä käytetään nimitystä sotatuote, joka tarkoittaa esineitä, ohjelmistoja, palveluita ja osaamista.

2 EU-maat sekä Islanti, Liechtenstein ja Norja.

tapahtuvasta valtioiden rajat ylittävästä sotatuotteiden ulkomaankaupasta puhutaan siirtoina ja siirtolupina, kun taas ETA-maiden ulkopuolelle suuntautuvasta ulkomaankaupasta puhutaan vienteinä ja vientilupina. Muita uudistuksia ovat erilaiset siirtolupatyypit, yritysten luotettavuustodistukset ja lupaviranomaisten vastuualueiden tarkistaminen.

2.1. Lupaviranomaiset ja niiden välinen työnjako

Suomen luvanvarainen asevienti on jakaantunut kolmen ministeriön ja useiden eri yksiköiden vastuulle vietävien tuotteiden laadun ja käyttötarkoituksen sekä viennin arvon ja poliittisen merkityksen perusteella. Lupajärjestelmää ohjataan kahdella eri lailla: sotatuotteiden viennistä säädetään puolustustarvikkeiden vientilaissa[VI], kun taas kaupalliset luvat ei-sotatuotteiksi katsottavien ampuma-aseiden, aseen osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten vientiin ja kauttakuljetukseen kuuluvat ampuma-aselain piiriin[VII]. Syyskuussa 2013 voimaan astuu EU:n asevientiasetus, joka on tarkoitus tuoda osaksi ampuma-aselakia ja ampuma-aseasetusta[VIII].

Kansallisten lakien lisäksi Suomi noudattaa erilaisia kansainvälisiä aseiden kauppaa sääteleviä ja rajoittavia sopimuksia. Niistä tärkein on YK:n ja EU:n asevientikieltojen jälkeen EU:n jäsenmaiden yhteinen sopimus sotatuotteiden viennistä[IX] unionin ulkopuolelle. Tätä sopimusta nimitetään EU:n yhteiseksi kannaksi. Lisäksi kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanossa ja kidutuksessa käytettävien tuotteiden tuonti- ja vientivalvonnasta säädetään EU:n asetuksessa. EU:n asetuksesta vastaavana lupaviranomaisena toimii sisäasiainministeriön poliisiosasto. Asetus on ollut voimassa kesäkuusta 2006 lähtien, mutta sitä ei ole käytännössä ratifioitu eikä sitä käsitellä tässä selvityksessä[X].

Ensisijainen puolustustarvikkeiden viennistä päättävä elin on puolustusministeriö. Kaikki puolustustarvikkeiden maastavientilain alaiset vientiluvat haetaan kirjallisesti puolustusministeriöltä ministeriön laatimalla lomakkeella[XI]. Puolustusministeriöllä on valtuudet päättää siirtolupien eli EU:n alueelle ja esteettömiin maihin suuntautuvan viennin hyväksymisestä. Kun on kyse muihin maihin suuntautuvasta viennistä, puolustusministeriö selvittää ulkoasiainministeriöltä, ettei luvan myöntämiseen ole ulko- ja turvallispoliittista (UTP) estettä. Kaikki vientilupahakemukset käsitellään puolustusministeriön johtamassa eri viranomaisten yhteisessä maastavientityöryhmässä (MVTR). Ryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa fyysisesti tai sähköisesti. Sen työhön osallistuvat puolustusministeriön lisäksi ulkoministeriön, Poliisihallituksen, pääesikunnan, suojelupoliisin ja Tullihallituksen edustajat. Ryhmässä ulkoministeriö vastaa ensinnäkin lupahakemuksiin liittyvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten (UTPJ) näkökohtien esittämisestä. Toiseksi se informoi maastavientityöryhmää Euroopan unionin neuvoston tavanomaisten aseiden viennin työryhmässä (COARM) mahdollisesti tehdyistä linjauksista. Maastavientityöryhmällä ei ole varsinaista muodollista tiedonvaihtojärjestelmää. Sen kokouksissa jaetaan listaus edellisen kokouksen jälkeen myönnetyistä luvista. Käsiteltyään tietyn lupahakemuksen työryhmä antaa lausuntonsa sille viranomaiselle, joka tekee asiasta lopullisen päätöksen. Lausunto ei velvoita viranomaista tekemään tiettyä päätöstä. Jos ryhmä on erimielinen, se ei voi äänestää eikä siten antaa lainkaan lausuntoaan.

Kaupalliset vientiluvat ampuma-aseiden, aseen osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten vientiin ja kauttakuljetukseen käsitellään Poliisihallituksessa[XII]. Myös ampuma-aseiden, niiden osien, patruunoiden sekä erityisen vaarallisten ammusten tuontiluvat kuuluvat Poliisihallituksen vastuulle. Syyskuussa voimaan astuva EU:n asevientiasetus tuo kaupallisten vientilupien lisäksi yksityisen viennin lupahallinnon alaiseksi[3]. Ampuma-aselakia ja asevientiasetusta ei sovelleta jäsenvaltioiden asevoimien, poliisin tai viranomaisten käyttöön tarkoitettuihin ampuma-aseisiin, niiden osiin tai olennaisiin komponentteihin eikä ampumatarvikkeisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että puolustusvoimat voi myydä siviiliaseiksi luokiteltavia aseita, kuten esimerkiksi sotilaskäytössä olleita puoliautomaattiaseita, pistooleita ja haulikoita, ilman vientilupakontrollia[XIII].

Kaksikäyttötuotteiden[4] vientiluvan myöntää ulkoasiainministeriön kauppapoliittinen osasto. Kaksikäyttötuotteiden vientilupaprosessi eroaa sotatuotteiden ja kaupallisten ampuma-aseiden viennistä, koska kyseiset tuotteet ja niiden riskit ovat keskenään hyvin erilaisia, eikä kaksikäyttötuotteiden vientilupa-asiaa siitä syystä käsitellä tässä selvityksessä. On kuitenkin syytä huomata, että EU:n yhteisen kannan vientikriteerit koskevat soveltuvin osin myös kaksikäyttötuotteiden vientiä. Kaikkea toteutunutta vientiä valvoo tulli. Sen lisäksi kaksikäyttötuotteiden vientiä valvoo myös suojelupoliisi.

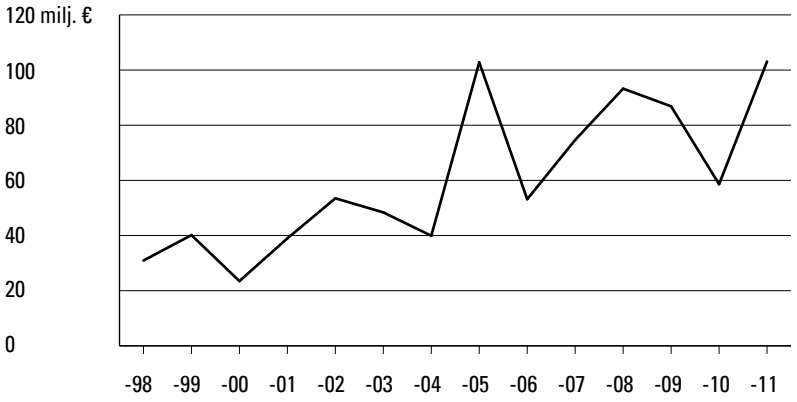
3 Poikkeuksia ovat muun muassa metsästys- ja ampumaurheilumatkoihin anottu vienti sekä näyttely- ja korjausviennit.

4 Kaksikäyttöisiä ovat sellaiset tuotteet, joita voidaan käyttää joukkotuhoaseiden valmistukseen, joilla voidaan edistää yleistä sotilaallista suorituskykyä tai joiden kauppaan liittyy merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä.

Lainsäädäntö vaikuttaa viranomaisten työnjakoon, päätöksentekoon sekä raportointiin ja viennin läpinäkyvyyteen. Järjestelmä on muotoutunut etupäässä kansainvälisten sopimusten ratifioinnin ja viranomaisten työnjaon sekä sotateollisuuden rakenteen ja koon seurauksena. Suomen sotatuotevienti on kansainvälisesti vertaillen suhteellisen pientä, mutta Suomi kuuluu siitä huolimatta maailman 25 suurimman aseidentuottaja- ja viejämaan joukkoon. SaferGlobe Finlandin asevientitietokannan mukaan vienti on kasvanut koko 2000-luvun niin viennin taloudellisen arvon kuin vientimaiden lukumäärän osalta.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana siirto- ja vientilupia on myönnetty vuosittain hieman yli 200. Myönnettyjen lupien kappalemäärä on kasvanut, ja osittain syynä ovat uudet koontiluvat. Yhdellä koontiluvalla saa viedä tuotteita useaan maahan, ja puolustusministeriön tilastoissa jokainen vientimaa lasketaan omaksi vientiluvakseen. Myös vientimaiden lukumäärä on kasvanut. Vielä vuonna 2000 vientiä oli 36 maahan, kun viimeisenä saatavissa olevana tilastovuonna eli vuonna 2011[5] vientiä oli 64 maahan.

KUVIO 1: SUOMEN SOTATUOTEVIENNIN KEHITYS 1998–2011 (SAFERGLOBE FINLAND)



5 Puolustusministeriö ei ole julkaissut vuoden 2012 tietoja tämän selvityksen mennessä painoon syyskuun alussa 2013.

Suomen sotatuotevienti on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana keskimäärin noin 70 miljoonaa euroa vuodessa. Sotatuotteiden viennin vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria, koska yksittäisten tuotteiden arvo voi olla miljoonia euroja ja koska sotatuotteita myydään verrattain harvoin. Paremman kuvan viennin kehityksestä saa tarkastelemalla sitä viiden vuoden aikajaksoissa. SaferGlobe Finlandin asevientitietokannan mukaan vuosina 2007–2011 sotatuotevienti kasvoi 29 prosenttia verrattuna aiempaan viisivuotiskauteen 2002–2006.

TAPAUSESIMERKKI BAHRAIN

Puolustusministeri myönsi vientiluvan 205 tarkkuuskiväärille Bahrainiin syyskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2010[XIV]. Aseiden vastaanottajaksi vientilupaan oli merkitty Bahrainin asevoimat. Vientilupatilastojen mukaan viennin arvo oli 872 000 euroa. Vientiä ei katsottu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäväksi eikä sen taloudellinen arvo ylittänyt merkittävän viennin eli miljoonan euron rajaa, mistä syistä siitä ei katsottu tarpeelliseksi päättää valtioneuvoston istunnossa.

Tullitilastojen mukaan tarkkuuskiväärien viennin kanssa samaan aikaan tapahtui kuusi muuta vientiä (ks. taulukko 1), joiden uskomme liittyvän samaan asekauppaan. Aseiden käyttöön tarvitaan patruunoita, ja niitä vietiinkin Suomesta yli 13 000 kilogrammaa. Aseet on valmistanut ja vienyt italialaisen Fabbrica d'Armi Pietro Beretta suomalainen tytäryritys Sako Oy, joka on julkisuudessa vahvistanut, että kyseessä olivat TRG-22- ja TRG-42-tarkkuuskivääreihin tarkoitetut patruunat[XV]. Lisäksi Bahrainiin vietiin noin 950 000 euron arvosta aseiden osia ja tarvikkeita. Lastin tarkka sisältö ei selviä tilastoista, mutta tähän tulliluokkaan voivat kuulua esimerkiksi aseiden tukit ja rungot, liipaisimet, jouset, etutukijalat (bipod) ja lippaat. Bahrainiin vietiin myös optiikkaa kahdessa tulliluokassa 670 000 euron arvosta. Tarkka-ampujan kivääriin tarvitaan osumatarkkuuden parantamiseksi kiikaritähtäin, ja nykyaikaisen sodankäynnin vaatimuksiin kuuluu myös valonvahvistimilla mahdollistettu kyky ampua hämärässä tai pimeässä. Lisäksi vietiin noin 245 000 eurolla todennäköisesti aseiden kanto- ja kuljetuslaukkuja.

TAULUKKO 1: ASEVIENNIT BAHRAINIIN TAMMIKUUSSA 2011[XVI]

CN-luokka	Nimike	Eur	Kg	Kpl
93033000	Metsästys- tai urheilukiväärit	872 165	1 086	205
93052900	Osat ja tarvikkeet metsästys- tai urheilukivääreihin	954 604	2 383	
93063010	Patruunat ja niiden osat pistooleihin ja konepistooleihin	812 250	13 512	
90051000	Kaksiokulaariset kiikarit	467 211	225	205
90139090	Laserit ja muut optiset kojeet	210 615	133	
42021250	Kovapintaiset laukut ja salkut	80 220	2 050	
42029211	Selkäreput ja urheiluvälinelaukut	167 728	1 640	
	vuosi yhteensä	3 564 793	21 029	

Bahrainin tilannetta arvioitaessa on ensimmäiseksi huomattava, ettei arabikevät alkanut maassa täysin odottamatta tai yllättäen. Taustalla oli Bahrainissa vuonna 2002 hyväksytty perustuslakiuudistus, josta suunniteltiin tiekarttaa kohti demokratiaa. Perustuslakiuudistuksen toimeenpano kuitenkin viivästyi, koska maan johto ei ollut halukas antamaan myöten muutoksille. Tapahtuneen seurauksena maan sisäinen tilanne ja sijoitus kansainvälisissä mittauksissa romahtivat vuoden 2007 jälkeen. Vastakkainasettelu kiristyi keväällä 2010, ja vaatimukset uudistuksista kulminoituivat syksyn vaaleihin. Hallinto aloitti vastarinnan nujertamisen elokuun puolivälissä tapahtuneen Manaman välikohtauksen jälkeen. Kaksi kuukautta kestäneiden tapahtumien aikana pidätettiin satoja ihmisiä.[XVII]

Tiedossa ei ole, mistä lähtien Bahrain on käynyt neuvotteluja asehankinnasta valmistajan kanssa. Vientilupahakemus jätettiin puolustusministeriölle puolitoista kuukautta ennen Manaman välikohtausta – ja lupa myönnettiin vain muutamia viikkoja sen jälkeen. Aselasti kuljetettiin Bahraniin tammikuussa 2011. Laajat väkivaltaisuudet puhkesivat 13.–15. helmikuuta.

Vientilupaviranomaisia ei tule kritisoida siitä, etteivät ne osanneet ennustaa Arabikevään syntymistä ja väkivaltaisuuksia – eihän siihen kyetty kansainvälisessä tutkijayhteisössäkään. Viranomaiset myönsivät luvan, koska lain mukaan sotatuotevienninlähtökohtana on sallia vienti. Haettu lupa voidaan kuitenkin evätä, jos voidaan esimerkiksi todistaa, että vietävää tuotetta tullaan suurella todennäköisyydellä käyttämään ihmisoikeusrikkomuksiin. Yleinen epäilys ei riitä, vaan on kyettävä todistamaan juuri tämän tuotteen viennin yhteys mahdollisiin tuleviin tapahtumiin. On esimerkiksi osoitettava, että vastaanottajana toimiva viranomainen on aiemmin syyllistynyt ihmisoikeusrikkomuksiin tai että kyseisellä tuotteella on tehty aseita vastaanottavassa maassa tai globaalissa mittakaavassa usein ihmisoikeusrikkomuksia. Bahrainin asevoimien ei ole raportoitu syyllistyneen ihmisoikeusrikkomuksiin, vaikka maan kansallinen turvallisuusvirasto (NSA, National Security Apparatus) on raporttien mukaan rikkonut ihmisoikeuksia[XVIII].

2.2. Merkittävä vienti ja valtioneuvoston rooli

Asekauppa on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, minkä takia puolustusministeriön ja Poliisihallituksen lisäksi päätösvaltaa lupa-asioissa käyttää valtioneuvosto. Puolustusministeriön tulee ohjata ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät lupahakemukset valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn. Puolustustarvikkeiden vientilain (282/2012, 20. §) mukaan valtioneuvoston hyväksyntä tarvitaan taistelukäyttöön tarkoitetuille tuhoa tuottaville materiaaleille ja asejalustoille, jos viennin arvo on huomattavan suuri tai asialla on muutoin ulko- tai turvallisuuspoliittista merkitystä.

”Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee vienti- ja kauttakuljetuslupa-asian, jos vietävä tuote sisältyy 3 §:ssä tarkoitettuihin puolustustarvikeluettelon tuoteluokkiin 1–10 tai 12 ja viennin arvo on huomattavan suuri tai asian ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä edellyttää.

Puolustusministeriö ratkaisee vienti- ja kauttakuljetuslupa-asian muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen tilanteiden osalta tai jos puolustustarvikkeet viedään maasta tilapäisesti eikä niiden omistusoikeus siirry ulkomaille.”

Puolustustarvikkeiden vientilaki 282/2012

Laki ei aseta taloudelliselta arvoltaan merkittävän viennin rajaa, mutta raja on asetettu muotoutuneen käytännön mukaan miljoonaan euroon. Todennäköisesti raja on johdettu

puolustushallinnon hallintosäännöistä, joiden mukaan puolustusministerin valtuudet riittävät miljoonan euron arvoisten hankinta- ja myyntipäätösten tekemiseen. Sitä suurempien summien ollessa kyseessä on päätökset vietävä valtioneuvoston käsittelyyn. Myöskään sille, milloin vientilupahakemus on otettava valtioneuvoston käsittelyyn, kun ”asian merkitys sitä edellyttää”, ei ole esitetty tarkennuksia. Päätöksen viennin merkittävyydestä tekee puolustusministeriö, joka konsultoi tarvittaessa muita viranomaisia.

Päätös tehdään tapauskohtaisesti, jokaiselle haettavalle vientiluvalle kerrallaan. Tällöin on periaatteessa mahdollista, että asiakas tekee useita perättäisiä tilauksia tai myyjä perättäisiä toimituksia, jolloin yksittäinen vientilupa ei ylitä merkittävänä pidettävän viennin raja-arvoja, vaikka vienti todellisuudessa on merkittävää. SaferGlobe Finland on käynyt läpi vuosina 2008–2011 myönnetyt vientiluvat, eikä se saanut viitteitä tämänkaltaisista käytännöistä.

Ampuma-aselaki ja uusi EU:n asevientiasetus eivät sisällä vaatimusta siirtää merkittävää vientiä valtioneuvoston käsittelyyn. Ampuma-aselain mukaan (36. §) ”lupaviranomaisen on, jos lupa-asian käsittely sitä edellyttää”, selvitettävä ulkoasioita käsittelevältä ministeriöltä, ettei luvan antamiseen ole ulko- tai turvallisuuspoliittista estettä. Laissa ei ole viittausta merkittävän viennin käsitteeseen eikä siitä mahdollisesti aiheutuviin lisätoimiin. Lain soveltaminen jää käytännössä lupia käsittelevien virkamiesten päätettäväksi. Puolustusministeriön ja Poliisihallituksen viennit käyvät läpi saman UTP-selvityksen riippumatta siitä, otetaanko hakemus valtioneuvoston käsittelyyn vai ei.

Bahrainin tapauksessa saman asekaupan jakaantuminen kahdelle vientilupaviranomaiselle johti valtioneuvoston roolin ohittamiseen. Puolustusministeriön aseille ja Poliisihallituksen patruunoille myöntämät luvat jäivät kumpikin yksinään alle miljoonan euron rajan. Yhtenä ja samana vientilupana käsiteltynä niiden arvo olisi noussut vajaaseen 1,7 miljoonaan euroon ja edellyttänyt siten valtioneuvoston käsittelyä.

Voidaan katsoa, että aseviennin merkittävyyteen vaikuttavat samat tekijät, jotka nousevat esille itse lupahakemuksen käsittelyssä. Niitä ovat vietävien tuotteiden tyyppi ja tuotteen tyypin suhde vastaanottajan kapasiteettiin sekä mahdolliset turvallisuuspoliittiset tekijät vastaanottajamaassa ja sen ympäristössä. On ongelmallista sitoa merkittävän viennin käsite absoluuttiseen euromääräiseen rajaan, koska käsite ei suhteuta vientiä vastaanottajan

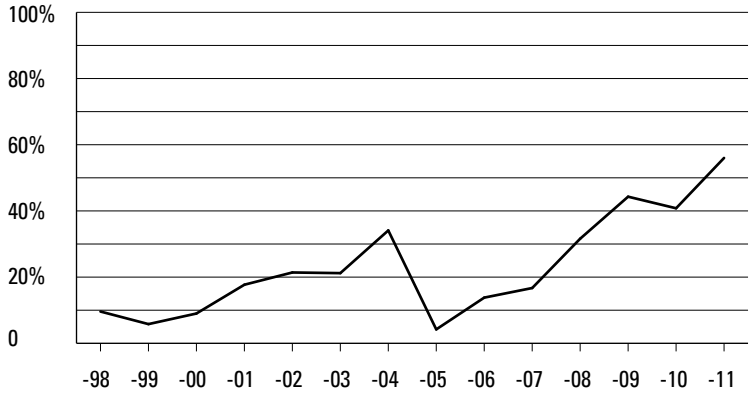
tilanteeseen vaan ainoastaan tuottajamaan vientiin. Parempi tapa arvioida yksittäisen viennin merkittävyyttä on suhteuttaa se samaan kohteeseen suuntautuneeseen aiempaan vientiin, muiden maiden vientiin ja hankinnan sotilaalliseen merkittävyyteen vastaanottajalle.

Bahrainin tapauksessa puolustusministeriö tiedotti kyseisen vientiluvan olleen 0,85 prosenttia vuoden kokonaisviennistä[XIX]. Merkittävän viennin käsitteeksi tästä ei ole, koska suhde saadaan selville vasta vientivuoden lopussa, kun saatavilla on tiedot kaikista myönnetyistä vientiluvista ja niiden taloudellisesta arvosta. Vientiluvan merkittävyyttä olisi voitu arvioida suhteuttamalla se esimerkiksi viimeisten kymmenen vuoden aikana samaan maahan myönnettyihin vientilupiin. Yksistään aseiden arvo vastasi 40:ää prosenttia Suomen kymmenen vuoden sotatuoteviennistä Bahraniin[XX]. Suhteutettuna muiden EU-maiden vientiin koko aselasti vastasi 35:tä prosenttia Bahrainin saman vuoden aikaisesta tuonnista unionin alueelta[XXI]. Sotilaallisesti Bahrainin 13 000 sotilaan asevoimien tekemää 205 tarkkuuskiväärin hankintaa voidaan pitää huomattavana. Valtioneuvosto on käsitellyt Bahrainin tapausta pienempiä tarkkuuskivääримäärien vientejä. Esimerkiksi marraskuussa 2004 valtioneuvosto myönsi vientiluvan 196 tarkkuuskiväärille, joiden vastaanottaja oli Sveitsin puolustusministeriö[XXII].

Suomesta vietyjen sotatuotteiden kokonaisarvo on kaksinkertaistunut 2000-luvulla, ja samanaikaisesti valtioneuvoston päätettäväksi tulevien vientilupahakemusten määrä on laskenut. Merkittävänä pidettävän viennin määritelmässä ei ole tapahtunut suurta muutosta vuonna 1990 voimaan tulleen vientilain jälkeen. Samaan aikaan sotatuoteviennistä yhä suurempi osa suuntautuu ETA-alueen ulkopuolelle. ETA-maiden osuus toteutuneesta sotatuoteviennistä on laskenut 2000-luvun alun noin 70–90 prosentista noin 40–60 prosentin tuntumaan (kuvio 2, seur. aukeamalla).

Valtioneuvoston käsittelyyn tulevien vientihakemusten määrän laskusta huolimatta ETA-maiden ulkopuolisen viennin kasvua selittää kaksi tekijää. Ensinnäkin viennit ovat alle merkittävänä pidetyn euromäärän tai sitten ne eivät kuulu valtioneuvoston päätäntävaltaan kuuluviin tuhoa tuottaviin materiaaliluokkiin. Toiseksi UTP-harkintaa edellyttävien maiden määrää on vähennetty: valtioneuvoston vuonna 2002 antamien maastavientiä koskevien suuntaviivojen mukaan määrättyihin maihin suuntautuva vienti ei enää vaadi ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa[XXIV]. Nämä maat ovat Sveitsi, Australia, Japani, Kanada,

KUVIO 2: ETA-ALUEEN ULKOPUOLELLE SUUNTAUTUVA SOTATUOTEVIENTI 1998–2011[XXIII] (SAFERGLOBE FINLAND)



Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat. Maat vahvistettiin harkinnasta vapaiksi vientilain muutoksen yhteydessä valtioneuvoston asetuksella[XXV] keväällä 2013. Näiden maiden osuus sotatuotteiden toteutuneesta viennistä on vaihdellut 2–19 prosentin välillä vientivuodesta riippuen.

2.3. Rajanveto sotilas- ja siviilituotteisiin

Viranomaisten mukaan vientiluvan hakemista suunnittelevat yksityishenkilöt ja yhteisöt tiedustelevat oikeaa luvanhakukanavaa tai jättävät hakemuksen oman harkintansa perusteella jollekin aiemmin mainituista lupaviranomaisista. Jos lupaa on haettu väärältä viranomaiselta, on viranomaisella lainmukainen velvollisuus toimittaa hakemus oikealle viranomaiselle.

Viranomaisten välinen työnjako perustuu EU:n ja Suomen lainsäädännössä asetettuihin tuotekatteisiin. Tuotejaottelu on melko yleisluontoinen. Siinä todetaan esimerkiksi ”erityisesti sotilaskäyttöön suunniteltujen tai muunneltujen maakulkuneuvojen ja niiden komponenttien” olevan sotatuotteita. Laki ei määrittele selvästi, milloin tuote katsotaan sotilaskäyttöön suunnitelluksi ja milloin yksittäistä tuotetta tulee pitää sotatuotteena, mikä tarkoittaa, että päätökset pitää tehdä tapauskohtaisesti. Tapauskohtainen tarkastelu merkitsee, ettei ole mahdollista määritellä kategorisesti, ovatko esimerkiksi kaikki tarkkuuskiväärit tai kaikki rynnäkkökiväärien patruunat lain tarkoittamia sotatuotteita. Viejäyrityksen velvollisuutena on selvittää kyseisen tuotteen luokitus viranomaisilta.

Kun on kyse yksittäisestä tuotteesta, päätöksen tuotteen sotilas- tai siviililuonteesta tekee puolustusministeriö, joka käyttää viitteellisenä ohjeistuksena EU:n sotatuoteluetteloa[XXVI]. Yhteisen kannan (artikla 12) mukaan EU:n luettelo ei kuitenkaan korvaa kansallista luetteloa. Suomessa ei ole käytössä kansallista sotatuoteluetteloa tai tuotekohtaisia listoja siitä, minkä tuotteiden vientihakemukset kuuluvat puolustusministeriön ja minkä Poliisihallituksen piiriin tai mille tuotteelle ylipäänsä pitää hakea vientilupa. Tullin valvontalistoissa on listattu vain kolme asetta sotatuotteiksi[6]. Listaus jättää lupaviranomaisille laajat valtuudet lain soveltamisrajojen määrittämiseen ja heikentää vientijärjestelmän läpinäkyvyyttä ja viejien näkökulmasta prosessin ennustettavuutta.

Poliittisella harkinnalla on merkittävämpi rooli puolustustarvikkeiden viennissä, siirrossa ja kauttakuljetuksessa kuin siviilikäyttöön tarkoitettuja tuotteita siirrettäessä. On syytä kuitenkin huomata, että Poliisihallituksen vastuualueeseen kuuluvat kaikki pistoolien, haulikoiden ja puoliautomaattiaseiden vientiluvat riippumatta siitä, onko niiden tarkoitettu vastaanottaja yksityishenkilö vai siviili- tai sotilasviranomainen. Kesällä 2012 voimaan tullut puolustustarvikkeiden vientilaki muutti tilannetta myös patruunoiden osalta: käytännössä lähes kaikki Suomesta ulkomaisille asevoimille ja turvallisuusjoukoille vietävät patruunat siirrettiin Poliisihallituksen valvonnan piiriin. Samalla patruunoiden vientiluvat siirtyivät valtioneuvoston päätäntävallan ulottumattomiin ja asiakirjat muuttuivat salaisiksi. Läpinäkyvyyden heikentäminen tuskin on ollut lainsäätäjän varsinainen tarkoitus. Lakimuutos nimittäin hyväksyttiin aikana, jolloin Suomi toimi YK:ssa kansainvälisen asekauppasopimuksen ratifioinnin ja siten aseviennin suuremman läpinäkyvyyden puolesta.

Vientivalvonnan jakaantuminen kahden eri lupaviranomaisen välille vaikuttaa myös luvan hakijoiden toimintaan. Hakija katsoo asiaa siltä kannalta, kuka tuotetta lopulta käyttää, Viranomaiset taas arvioivat loppukäyttäjän lisäksi myös vietävän tuotteen ominaisuuksia eli sitä, onko tuotetta pidettävä ominaisuuksiensa vuoksi sotatuotteena. Alan yritykset ja toimijat totesivat lakimuutoksesta antamissaan lausunnoissa, että niiden on vaikea erottaa sotilas- ja siviilituotteita toisistaan tuotteen ominaisuuksien perusteella, koska niin sotilas- kuin siviilituotteetkin voidaan merkitä saman standardin mukaan. Luokitukseltaan haasteellisimpia

6 TRG-tarkkuuskivääri, MP5-konepistooli ja vuoden 1938 jälkeen valmistetut Mosin-Nagantin M91-sotilaskiväärit

ovat patruunat, koska niitä käytetään sekä sotilas- että siviiliaseissa. Ratkaisuksi ongelmaan nähtiin kaliiperirajan asettaminen 12,7 mm:iin. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että kun sotilastuotteiksi laskettiin aiemmin vielä pistoolin ja rynnäkkökiväärin patruunat, nyt pienimpiä sotilastuotteita ovat ilmatorjuntakonekiväärin patruunat. Määriteltyä kaliiperirajaa pienemmät patruunat katsotaan sotatuotteiksi vain, jos niiden luoti on panssaria lävistävä, sytyttävä tai valojuovallinen ampumatarvike.[XXVII] Poliittisen harkinnan haluttiin edelleen ulottuvan myös patruunoihin, minkä takia puolustusministeriölle taattiin lailla mahdollisuus tarvittaessa puuttua sotilasstandardien mukaan merkittyjen patruunoiden ja niiden osien vientiin. Bahrainin tapauksessa maan asevoimat hankkivat aseita ja patruunoita sotilaalliseen käyttöön riippumatta siitä, katsottiinko ne Suomessa sotilas- vai siviilituotteiksi.

Vientivalvonnan jakautumisesta kahden eri viranomaisten vastuulle seuraa haasteita siksi, että tehdäkseen vastuullisia päätöksiä lupaviranomaisten tulee olla tietoisia paitsi omaan hallinnonalaansa kuuluvista haetuista, myönnetyistä ja evätyistä luvista myös muista asiaan mahdollisesti liittyvistä vientipäätöksistä. Ei ole selvää, käsiteltiinkö Bahrainiin suuntautunutta aseiden ja patruunoiden vientiä yhtenä kokonaisuutena UTP-lausunnon antaneessa ulkoministeriössä tai ottivatko Poliisihallitus ja puolustusministeriö vientilupaharkinnassa huomioon toistensa myöntävät luvat.

Lupaviranomaisen valinta vaikuttaa myös sovellettavaan lakiin ja siten myös vietävän materiaalin luvanvaraisuuteen. Ampuma-aselain mukaan kiikaritähtäimien ja valonvahvistimien tai pimeännäkölaitteiden kauppaan ei vaadita lupaa, kun taas puolustustarvikkeiden vientilaki asettaa tietyt tarkkuusarvot ylittävän optiikan viennin luvanvaraiseksi.[XXVIII] Se, mitä Bahrainiin vietiin kiikareiden nimellä, ei ole kirjoittajien tiedossa, mutta on epätodennäköistä, että maahan olisi tilattu samaan aikaan siviilikäyttöön tarkoitettua optiikkaa. Tuntuisi myös johdonmukaiselta olettaa, että sotilasaseeksi määritellyn aseen osat edellyttävät puolustusministeriön vientilupaa. Bahrainiin aseen osia vietiin lähes miljoonalla eurolla ilman, että niille oli haettu vientilupaa. Kansalaisjärjestöt ovat jättäneet Keskusrikospoliisille tutkintapyynnön sen selvittämiseksi, rikottiinko tapauksessa maastavientilakia eli syyllistyttiinkö siinä aseiden salakuljetukseen.

Vedettäessä rajaa sotilas- ja siviilituotteiden välille on kansallisten tekijöiden lisäksi huomioitava kansainvälisen lainsäädännön tuoma lisäulottuvuus: yksittäinen tuote voi olla

sallittu siviilikäytössä mutta kielletty Geneven sopimuksilla ja kansainvälisellä lailla sotilaskäytössä. Asevientikieltojen tuotekate taas voi olla sotatuotemäärittelyä laajempi, jolloin vientikielto koskee esimerkiksi siviiliaseita ja -patruunoita tai jopa lupavapaiksi katsottavia tuotteita, kuten puoliautomaattiaseiden lippaita. Monet seikat puoltavat poliittisen harkinnan ulottamista ja toimintatapojen yhdenmukaistamista myös Poliisihallituksen kontrolloimiin vienteihin.

2.4. Vientiluvan arviointi

Viranomaisen on vientilupaa käsitellessään ensimmäiseksi tarkistettava, voidaanko hakemus myöntää. Lupaa vastaanotettaessa suoritetaan hallinnollinen tarkistus, jossa selvitetään, onko kyseisen tuotteen vienti laillista ja onko hakemuksessa kaikki vaadittavat tiedot. Muun muassa eräiden sotatuotteiden, tietyntyyppisten ammusten ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanossa sekä kidutuksessa käytettävien tuotteiden vienti on kielletty lailla. Samoin Suomea velvoittavat asevientikiellot estävät vientiluvan myöntämisen.

Seuraavaksi laaditaan varsinainen riskiarvio, jonka tarkoituksena on ennaltaehkäistä rikoksia. Siinä arvioidaan ensimmäiseksi, voidaanko viejäyritys katsoa luotettavaksi aseiden ja sotatuotteiden käsittelijäksi. Puolustustarvikkeiden vientilain (14. §) mukaan hakijan on kyettävä noudattamaan laissa ja luvassa asetettuja velvoitteita ja säännöksiä. Hakijan soveltuvuutta selvitetään muun muassa tarkistamalla, onko lupaa hakeva yritys tai henkilö syyllistynyt sellaisiin vientilain rikkomuksiin tai maastavientirikoksiin, jotka voivat estää luvan myöntämisen.

Toiseksi lupaa myönnettäessä on arvioitava, millainen diversioriski eli luvattoman jälleenviennin riski asevientiin liittyy. Se on käytännössä kaikkein tärkein vientiluvan myöntämisen yhteydessä tehtävä riskiarvio, ja sen tarkoituksena on pyrkiä estämään aseiden päätyminen laittomaan asekauppaan. Arviossa otetaan huomioon niin tuotteeseen kuin kaupan osapuoliinkin (ostaja, vastaanottaja, kuljettaja) liittyviä seikkoja. Puolustusministeriön mukaan hakijoiden aiemmat rikkomukset vaikuttavat uusien lupien myöntämiseen, mutta niistä ei kerätä tiedostoa vaan tapaukset tulevat ilmi MVTR:n kokouksissa. Käytäntö heikentää riskiarvioinnin merkitystä, koska siirtoluvat eivät tule MVTR:n kokouksiin ja myös niiden piirissä voi tapahtua laitonta asekauppaa sekä väärinkäytöksiä.

Valtaosa sotatuotteiden ja kaupallisten ampuma-aseiden viejistä on samalla asealan elinkeinonharjoittajia. Elinkeinonharjoittajien valvonta on Poliisihallituksen vastuulla, minkä takia Poliisihallituksella on myös käytettävissään parhaat hakijoita koskevat tiedot. Poliisihallitus ei kuitenkaan voi luovuttaa laissa säädetyn salassapitovelvollisuutensa takia tietoja muille viranomaisille. Uudessa sotatuotteiden vientilaissa puolustusministeriölle tosin annettiin mahdollisuus saada näitä tietoja.

Mahdollisten riskiarvioiden jälkeen selvitetään vientilupahakemukseen liittyvät poliittiset tekijät. Poliittisten seikkojen arvioinnilla tarkoitetaan sensitiivisiä (moraaliset kysymykset) ja strategisia (sotilaallisen ylivoiman antavan tekniikan pysyminen omissa ja liittolaisten hallussa) kysymyksiä. Ampuma-aseiden ja patruunoiden kaupalliseen vientiin liittyy vähemmän poliittisia kysymyksiä kuin sotatuotteiden vientiin. Erityisen ongelmallista on se, miten ja milloin Poliisihallituksen tulee käyttää poliittista harkintaa asevientiluvista päätettäessä. Ampuma-aselaissa asiaa ei ole säädetty, ja poliittisen harkinnan toteuttaminen jää käytännössä käsittelevien virkamiesten päätettäväksi.

Vastaanottajamaiden soveltuvuus asevientikumppaneiksi selvitetään ulkoministeriössä Suomen omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten kriteerien lisäksi EU:n sotatuotteiden vientiä säätelevän yhteisen kannan perusteella. Yhteinen kanta ja sen edeltäjä, käytännesääntö, ovat olleet vuodesta 1998 lähtien laillisesti sitovia säädöksiä kaikissa jäsenmaissa. Suomen uuden vientilain mukaan yhteinen kanta on ainoastaan ”otettava huomioon”[XXIX], mutta muotoilulla ei sinällään ole merkitystä yhteisen kannan juridiseen sitovuuteen. Yhteistä kantaa ei valtioneuvoston asetuksen mukaan sovelleta UTP-arviosta vapautettuihin maihin. Yhteinen kanta kyllä koskee kaikkea maastavientiä, joten olisi loogista olettaa, että sitä sovellettaisiin myös näihin maihin.

Puolustusministeriö ja ulkoministeriö ovat useissa yhteyksissä todenneet Suomen noudattavan EU:n yhteistä kantaa, mistä saattaa saada sellaisen käsityksen, että kaikki vientilupahakemukset arvioidaan EU:n vientikriteerien mukaan. Unionin vientikriteerit koskevat vain maastavientiä, eikä niitä siten sovelleta siirtoihin eli ETA-alueella tapahtuvaan asekauppaan. Kaiken kaikkiaan vain noin 20–30 prosenttia Suomen 2000-luvun sotatuoteviennistä on arvioitu EU:n yhteisen kannan mukaisesti. Tämä on erityisen ongelmallista diversioriskin ennaltaehkäisyn kannalta. Jokainen vientilupahakemus tulisi arvioida, koska salakuljetusta tapahtuu myös UTP-arviosta vapautetuissa maissa.

Diversioriskin arviointi osana UTP-prosessia on ongelmallista myös siksi, ettei ulkoministeriöllä ole pääsyä valvonnan kannalta olennaisiin Poliisihallituksen tietoihin. Ulkoministeriöllä ei ole tällä hetkellä myöskään parasta osaamista arvioida viennissä mukana olevien yritysten luotettavuutta tai taloudellista asemaa, saati ulkomaisen vastaanottajayrityksen toimintaa. Asevalvonnan asiantuntijalta vaaditaan perustietoja asetekniikasta, sodankäynnistä, lainsäädännöstä ja kansainvälisen kaupan logistiikasta. Minimiaika asiantuntemuksen karttumiseksi on 3–5 vuotta – sama kuin ulkoministeriön virkamieskierrossa. Nykyisessä järjestelmässä UTP-lausuntojen pohjia tekevillä maayksiköiden virkamiehillä ei välttämättä ole kykyä tunnistaa eri asetyyppejä ja erottaa niihin liittyviä riskejä toisistaan. Kyse ei ole vain asevalvonnan luotettavuudesta ja tehosta vaan myös virkamiesten oikeusturvasta. Samat vaatimukset ja haasteet koskevat myös puolustusministeriön ja Poliisihallituksen virkamiehiä. Valtiollisten laitosten kritiikki ei tarkoita, etteikö myös yritysten omassa vientivalvonnanhallintajärjestelmässä ja riskiarviointiosaamisessa olisi kehitettävää.

EU:N SOTATUOTTEIDEN VIENTIKRITEERIT

EU:n yhteisessä kannassa määritellään sotatuotteiden vientiä sallivat ja rajoittavat kriteerit. Yhteisen kannan mukaan jäsenvaltiot saavat kehittää omaa sotateollista perustaansa ja sotilaallista maanpuolustustaan harjoittamalla asevientiä. Yleensä yhteisellä kannalla tarkoitetaan kannan kahdeksaa vientiä rajoittavaa kriteeriä. Ne koskevat artiklan 6 mukaan varsinaisten sotatuotteiden lisäksi myös kaksikäyttötuotteita silloin, kun kaksikäyttötuotteita ollaan viemässä asevoimien tai turvallisuusjoukkojen käyttöön.

Vientiä rajoittavat kriteerit eivät ole yksiselitteisiä vaan perustuvat jokaisen kriteerin kohdalla erikseen tehtävään tapauskohtaiseen harkintaan. Soveltamisen tueksi on laadittu Käyttäjän opas. Kriteerien soveltamisen on oltava riippumatonta sotatuotevientiä puoltavista perusteluista.

1. Jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden ja sitoumusten noudattaminen, erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n määräämien pakotteiden, asesulkua ja muita asioita koskevien sopimusten sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen.

2. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen lopullisessa määrämaassa.

3. Lopullisen määrämaan sisäinen tilanne vallitsevien jännitteiden tai aseellisten konfliktien osalta. Jäsenvaltioiden on evättävä lupa sotilasteknologian tai puolustustarvikkeiden vienniltä, joka aiheuttaisi tai pitkittäisi aseellisia konflikteja tai kärjistäisi jännitteitä tai konflikteja lopullisessa määrämaassa.

4. Alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden suojelu. Jäsenvaltioiden on evättävä maastavientilupa, jos on olemassa selkeä vaara, että ilmoitettu vastaanottaja käyttäisi vietävää sotilasteknologiaa tai vietäviä puolustustarvikkeita hyökkäykselliseen toimintaan toista maata vastaan tai tehostaakseen voimatoimin aluevaatimusta.

5. Jäsenvaltioiden ja niiden alueiden, joiden ulkosuhteista jäsenvaltio vastaa, sekä ystävällismielisten ja liittolaisvaltioiden kansallinen turvallisuus.

6. Ostajamaan asenne kansainväliseen yhteisöön erityisesti sen osalta, mikä koskee sen suhtautumista terrorismiin, sen liittolaisuuksien luonnetta ja kansainvälisen oikeuden noudattamista.

7. Vaara, että sotilasteknologia tai puolustustarvikkeet päätyvät muualle ostajamaassa tai jälleenviedään epätoivottavin ehdoin.

8. Sotilasteknologian tai puolustustarvikkeiden viennin yhteensopivuus vastaanottajamaan teknisen ja taloudellisen valmiuden kanssa ottaen huomioon, että valtioiden olisi täytettävä oikeutetut puolustus- ja turvallisuustarpeensa mahdollisimman vähäisin aseistukseen suunnatuin inhimillisin ja taloudellisin voimavaroin.

Yhteisen kannan säädösteksti ja Käyttäjän opas ovat luettavissa verkko-osoitteessa
http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_fi.htm

3. VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Vientiluvan myöntäminen on vain osa vientivalvontajärjestelmää. Luvan myöntäminen on eri asia kuin valvonta, johon sisältyy esimerkiksi myönnettyjen lupien uudelleenarviointi mahdollisten olosuhteiden muutosten takia, toteutuneen viennin ja tuotteiden loppukäytön valvonta, tiedonvaihto sekä läpinäkyvyys. Suomalaisen asevientijärjestelmän heikkoutena voidaan pitää nimenomaan puutteellista valvontaa.

3.1. Olosuhteiden muutoksesta johtuva uudelleenarviointi

Reaaliaikaisen asevalvonnan harjoittamisen haasteena on kyetä seuraamaan samanaikaisesti vientimaiden poliittista tilannetta ja niihin suuntautuvaa asevientiä. Asevalvonnasta vastaava ulkoministeriön asevalvontayksikkö saa käsiinsä ulkoasiainhallinnon raportit ja pystyy siten muodostamaan ajantasaisen kuvan vientimaiden tilanteesta. Raportteja ei kuitenkaan ole laadittu ensisijaisesti asevientivalvonnan tarkoituksia varten. Siksi niissä saattaa ilmetä valvonnalle merkityksellisiä seikkoja vasta, kun tapahtumalla on yleisempää poliittista merkitystä. Aseet liittyvät keskeisesti kriisien ja konfliktien eskaloitumiseen, joten varhaisen vaiheen varoitussignaaleilla saattaa olla asevientiin vaikuttavaa turvallisuuspoliittista merkitystä. Seurantaa ei ole myöskään laadittu vientimaiden perusteella, joten osa maista voi jäädä ulkoasianhallinnon tarkastelun ulkopuolelle. Näihin haasteisiin on mahdotonta vastata ulkoasiainhallinnon omilla resursseilla, ja ainoa vaihtoehto onkin saada aseviennin kannalta olennaista informaatiota reaaliaikaisesti muista lähteistä.

Suomen nykyisessä vientivalvontajärjestelmässä vastaanottajamaan muuttuneet olosuhteet vaikuttavat myönnettyjen vientilupien tarkasteluun vain poikkeustapauksissa. Taustalla vaikuttavat olevan ensi sijassa työtavoista ja tietotekniikan puutteellisesta hyödyntämisestä johtuvat haasteet. Suomessa ei ole käytössä yhteistä sähköistä vientilupajärjestelmää, minkä takia ulkoministeriö ei voi tehdä ajantasaista seurantaa. Ministeriö joutuu tapauskohtaisesti kysymään lupaviranomaisilta, onko kyseiseen maahan myönnetty vientilupia ja jos on, ovatko ne voimassa. Ulkoministeriö kyllä saa vientilupien paperiset kopiot, mutta niistä ei voi rakentaa tietokantaa, joka mahdollistaisi kyselyjen tai hakujen tekemisen.

Arabikevään seurauksena kaikki Lähi-itään ja Pohjois-Afrikkaan myönnetyt vientiluvat otettiin uudelleen tarkasteluun helmikuussa 2011. Levottomuudet olivat siihen mennessä levinneet joulu–tammikuun aikana jo yhdeksään maahan[xxx]. Niistä kolmeen oli voimassa vielä tammikuun viimeisenä päivänä 2011 oleva puolustusministeriön myöntämä vientilupa[7]. Merkittävimmät luvat olivat 15 tarkkuuskiväärin ja 10 niihin tarkoitetun pimeänäkölaitteen vientilupa Jordanian puolisotilaallisille joukoille ja ruutitehtaan tuotantolinjan perustamisessa tarvittavan osaamisen vienti Egyptiin. Poliisihallituksen mukaan sen myöntämät luvat ovat salaisia, joten niiden määrästä tai voimassaolosta ei voida esittää tietoja. Suomen Rauhanliitto on valittanut Bahrainin vientilupien salaamisesta hallinto-oikeuteen.

Ulkoministeriön mukaan näitä vientejä ei vientilain perusteella ollut mahdollista perua, viivyttää tai estää, minkä takia päädyttiin poikkeuksellisesti pyytämään kirjeitse yrityksiä olemaan käyttämättä myönnettyjä vientilupia. Vientilupien peruuttamisen mahdollisuus on lisätty uuteen vientilakiin korjaamaan tätä epäkohtaa. Ulkoministeriön mukaan alueelle ei arabikevään alkamisen jälkeen ole myönnetty uusia vientilupia. Tosin Tunisiaan myönnettiin vuoden 2011 kesäkuussa yksi jatkotoimituslupa, elokuussa annettiin lupa palauttaa Bahrainin kansalliselle turvallisuusvirastolle huollossa ollut teleskooppimasto ja Saudi-Arabiaan myönnettiin joulukuussa kranaatinheitinjärjestelmien vientilupa.

3.2. Toteutuneen viennin valvonta

Vastatessaan ulkoministeriön tiedusteluun vientilupien käyttämisestä on lupaviranomaisten ensimmäiseksi selvitettävä, onko kyseessä oleva lupa jo ehditty käyttää. Yritysten on raportoitava lupien käytöstä puolustusministeriölle puolivuosittain. Vanhan lain aikaan raportointi oli tehtävä neljännesvuosittain, ja siksi toteutuneen viennin ajantasainen seuraaminen oli nykyistä helpompaa. Poliisihallituksen tiedot toteutuneesta viennistä perustuvat tullin sille toimittamiin lupakohtaisiin neljännesvuosi-ilmoituksiin. Siirroista tulee ilmoitus suoraan viejältä, koska tullilla ei ole toimivaltaa unionin sisämarkkinakaupassa. Tullin tiedot taas perustuvat viejäyritysten omiin ilmoituksiin. Viejät ilmoittavat sähköiseen tullausjärjestelmään vietävän tuotteen tulliluokan (CN) ja tuotteiden määrän. Vientitiedot merkitään alkuperäiseen vientilupaan tai kiireellisissä vienneissä vientiluvan kopioon.

7 Huomioon ei ole otettu YK:lle tai sen alajärjestöille myönnettyjä vientilupia.

Tulli tilastoi tietoa ensi sijassa ulkomaankaupan verotusta varten, minkä takia sen käyttämät luokitukset eivät ole yhteneviä lupaviranomaisten käyttämien luokitusten kanssa. Vertailukelpoisen tiedon puute vaikeuttaa yleiskuvan saamista viennistä, eikä tullin tilastojen pohjalta ole mahdollista tehdä kattavaa alueellista tai kansainvälistä raportointia. Vertailua heikentää myös se, ettei Poliisihallitukselle osoitettuun lupahakemukseen tarvitse sisällyttää tietoa viennin taloudellisesta arvosta. Tästä syystä merkittävän viennin käsitettä ei voida nykyisellään edes käyttää Poliisihallituksen alaisista vienneistä.

Tullitilastoja on mahdollista käyttää valvonnan apuna, mutta nykytilanteessa tullitilastojen hyödyntäminen edellyttäisi sitä, että yritykset käyttäisivät tarkemmin viennin luvanvaraisuutta kuvaavia tulliluokkia. Esimerkiksi Bahrainin tapauksessa viejä oli ilmoittanut vievänsä pistoolin ja konepistoolin patruunoita. Poliisihallitus on myöntänyt Bahrainiin vientiluvan 280 000 pistoolin patruunalle vuonna 2009. Jos viejä on vienyt koko erän tammikuussa 2011, se tarkoittaisi yksittäisen patruunan hinnan olleen noin 2,90 euroa. Summa on pistoolin patruunan hinnaksi erittäin korkea, ja todennäköisemmin viejä on käyttänyt vuonna 2010 Bahrainiin myönnetyn 550 000 kivääri patruunan vientilupaa. Viejä olisi voinut tullauksessa ilmoittaa patruunat urheilu- ja metsästyskiväärien patruunoiden tulliluokkaan (CN 9306309) tai sotilasaseisiin tarkoitettujen patruunoiden tulliluokkaan (CN 93063030), mutta näin ei tehty. Aseet oli viety urheilu- ja metsästyskiväärien tulliluokassa, vaikka käytettävissä olisi ollut sota-aseiden tulliluokka (CN 93019000). Samoin viejä oli ilmoittanut vievänsä aseiden optiikkaa kiikareiden tulliluokassa, kun se olisi voinut käyttää aseisiin kiinnitettävien kiikaritähtäinten tulliluokkaa (CN 90131000). Tiedossa ei ole, mistä syystä yritys on käyttänyt kyseisiä tulliluokkia.

Tullin järjestelmät antavat eräiden tulliluokkien kohdalla kehotuksen tarkistaa, onko viennissä vientikiellon alaisia tuotteita tai onko vietävillä tuotteilla vientilupa. Jos viejällä ei ole esittää vientilupaa ja tulli epäilee sitä tarvittavan, tulli tarkistaa tuotteen luvanvaraisuuden lupaviranomaiselta. Tullin, kuten lupaviranomaistenkaan, käytössä ei ole sotatuotteiden ja kaupallisten ampuma-aseiden yksityiskohtaisia ja tuotekohtaisia luetteloita. Niiden käyttöönotto nopeuttaisi tullausta ja ulkomaankaupan tavaraliikennettä sekä tehostaisi valvontaa. Tullihenkilöstö ei välttämättä tunne luvanvaraisia sotatuotteita ja aseiden osia, mutta tuoteluettelo toimisi konkreettisena apuna. Tullaus perustuu asiakirjoihin,

ja maasta lähtevien tavaraerien fyysisiä tarkastuksia tehdään harvoin. Tästä syystä valvontaa on tärkeää harjoittaa myös osana vientilupatoimintaa.

Poliisihallitus vastaa luvanvaraisesti toimivien asealan elinkeinonharjoittajien valvonnasta. Se valvoo ampuma-aselain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden eli ampuma-aseiden, niiden osien ja patruunoiden valmistajia sekä kauppiaita. Samalla Poliisihallitus valvoo myös isoa osaa luvanvaraista vientiä harjoittavista tahoista. Poliisihallituksen käytössä on parhaat tiedot valvonnan suorittamiseksi, ja ehdotettiinkin, että uuteen lakiin lisättäisiin Poliisihallitukselle oikeus valvoa sotatuotteiden vientiä. Näin ei kuitenkaan tehty, vaan toteutuneen viennin valvonta jätettiin yksinomaan tullin vastuulle. Toisin kuin viennin valvonnassa, elinkeinovalvonnan osalta ei ole merkitystä sillä, ovatko esineet siviili- vai sotilaskäyttöön tarkoitettuja, kunhan tuotteet kuuluvat ampuma-aselain soveltamisalaan. Valvonta siis kattaa esimerkkisi puolustustarvikkeiksi määriteltyjen tarkkuuskiväärien kauppiaat mutta ei ampuma-aselain ulkopuolelle kuuluvia sotilaalliseen käyttöön valmistettujen kiikaritähtäinten valmistajia ja kauppiaita. Valvontaa heikentää myös sotatuotteiden tuontilain puuttuminen. Suomeen saa tuoda aseita ja sotatuotteita ilman lupaa, ja täällä saa valmistaa tai myydä ilman lupaa monia sellaisia tuotteita, joiden vientiin tarvitaan lupa.

3.3. Loppukäytön varmentaminen

Sotatuotteiden ja aseiden päätyminen vientiluvan mukaiseen käyttöön pyritään varmistamaan kieltämällä vientilupa-asiakirjassa tuotteiden jälleenvienti ilman lupaa ja käyttämällä maahantuontisuostumuksia ja loppukäyttäjätodistuksia. Kaksi viimeksi mainittua ovat käytetyimmät valvontakeinot. Puolustusministeriö pyytää loppukäyttäjätodistuksen kaikista vienneistä, mutta Poliisihallitus vain joistain vienneistä. Tosin lain mukaan lupaviranomaisella on mahdollisuus velvoittaa hakija tekemään selvitys tavaran lopullisesta käyttäjästä, mutta systemaattisesti selvitystä ei vaadita. Loppukäytön varmennusmenetelmillä on vaikutusta lupaehtojen täyttämisen valvontaan, ja mikäli loppukäyttäjätodistusta ei ole vaadittu, on viejää vaikea myöhemmin syyttää sen vastaisesta menettelystä.

Tarvittaessa viranomaiset, ulkoministeriön edustajat, voivat myös käydä paikan päällä toteamassa tuotteiden olemassaolon. Viennin jälkeinen valvonta on pääosin riippuvaista viennistä vastuussa olevan virkamiestahon pyynnöstä, koska eri viranomaisten välillä ei ole systemaattista ja virallista tietojenvaihtojärjestelmää eikä yhteistä vientivalvontatietokantaa. Ulkoministeriö suorittaa jälkikäteisvalvontaa tarvittaessa edustustojensa kautta. Ulkoasiainministeriö on tehnyt viime vuosina yhden tällaisen tarkastuksen. Yhteydet hoidetaan ilmeisesti yleensä suoraan viejäyhtiön ja loppukäyttäjän välillä, sillä liikesalaisuuksien varjelemiseksi Suomi ei pääsääntöisesti ole vientilupa-asioissa yhteydessä muihin maihin.

Suomessa ei toteuteta systemaattista viennin jälkikäteistä valvontaa vaikka sotatuotteiden vientiluvissa käytetään vakiomuotoisia jälleenvientiä säätteleviä lupaehtoja. Jälleenvientiehtojen sanamuoto vaihtelee riippuen siitä, onko vastaanottaja valtion organisaatio, jälleenmyyjä (aseliike) vai tuotteita omassa tuotannossaan käyttävä valmistaja. Esimerkiksi Sako Oy haki ja sai puolustusministeriöltä siirtoluvat yli 1 100 tarkkuuskivääreille Italiaan vuosina 2009–2011. Aseiden vastaanottajaksi oli merkitty Sakon emoyhtiö Beretta ja tuotteiden varsinaista loppukäyttäjää ei ilmoitettu. Italiasta saamiemme tietojen mukaan myös suomalaisessa patruunatuonnissa on rekisteröity voimakas kasvu. Merkittävin suomalainen patruunavalmistaja on Nammo Lapua Oy. Sen omistaa Suomen ja Norjan valtioiden tasaosuuksin omistama norjalainen Nammo AS. Esimerkiksi vuonna 2010 puolustusministeriö myönsi kolme sotilaspatruunoiden vientilupaa yhteensä 256 000 patruunalle. Niistä vain tuhannelle patruunalle oli ilmoitettu loppukäyttäjä. Näin suuret ja poikkeukselliset määrät sekä loppukäyttäjätietojen puuttuminen viittasivat aseiden ja patruunoiden jälleenvientiin.

Pyysimme italialaisen OPALin, Osservatorio Permanente Armi Leggere e Politiche di Sicurezza[xxxi], tieteellistä koordinaattoria Carlo Tombolaa selvittämään onko Beretta hakenut Italissa jälleenvientilupia suomalaisille aseille vuosien 2009–2011 aikana. Hänen läpikäymiensä Italian viranomaisten vientiluparaporttien mukaan TRG-tarkkuuskivääreille ja niiden varaosille oli haettu ja saatu vientilupia Albaniaan. Beretta on myös hakenut vientiluvan yli 150 aseelle vuonna 2012. Käytäntö osoittaa, että Italiasta saa EU:n yhteisestä kannasta huolimatta helpommin vientilupia kuin Suomesta, mutta se ei riittäne oikeuttamaan säädösten kiertämistä. Tämän raportin tarkoituksena oli selvittää vientivalvontajärjestelmän toimintaa yleisellä tasolla, eikä siitä syystä tämän kaltaisia yksittäistapauksia lähdetty selvittämään tarkemmin. Tiedossa ei esimerkiksi ole, ovatko Suomen viranomaiset hyväksyneet kyseiset jälleenviennit. Jälleenvientejä ei ainakaan ole raportoitu puolustusministeriön vientiluparaporteissa.

Tapaus osoittaa jälleenviennin ja sitä kautta tapahtuvan aseiden päätymisen ihmisoikeusrikoksiin tai laittomaan asekauppaan olevan todellinen riski myös Suomelle. Jälleenviennin valvontaan ei tarvita uusia resursseja vaan alkuun päästään jo tekemällä riskianalyysi sekä kohdentamalla valvonta sen mukaisesti. Esimerkiksi tässä raportissa esitellyt Bahrainin ja Italian tapaukset kyettiin saamaan selville muutaman tunnin työllä vaikka vientilupatiedot ovat nykyisin puutteellisia.

3.4. Läpinäkyvyys ja avoimuus

Suomen asevientijärjestelmä perustuu paperisiin lupahakemuksiin. Sähköistä järjestelmää käytetään toistaiseksi systemaattisesti ainoastaan ulkoasiainministeriössä kaksikäyttötuotteiden lupien käsittelyssä. Muut lupaviranomaiset ottavat vastaan vain postitse lähetettyjä dokumentteja ja myös toimittavat hakijoille vastaukset paperisina tulosteina vaikka käyttävätkin sähköisiä järjestelmiä paperiversioiden tukena. Lupajärjestelmää tukevaa sähköistä järjestelmää on hiljattain alettu kehittää.

Puolustusministeriö toimittaa tiedon sekä myönnetyistä luvista että kielteisistä vientilupapäätöksistä paitsi luvan hakijalle myös muille viranomaistahoille. Päätöksistä tiedotetaan tarvittaessa myös MVTR:n kokouksissa. Sekä puolustusministeriön että valtioneuvoston myöntämät ja epäämät sotatuotteiden vientilupapäätökset ovat julkisia asiakirjoja ja saatavissa pyydettäessä ministeriön kirjaamosta. Lupien käsittelyssä ei ole käytössä sähköistä järjestelmää, mutta luvat tallennetaan ministeriön järjestelmään.

Myös Poliisihallitus käsittelee luvat paperisina dokumentteina. Sekä myönnetyt että kielteisen päätöksen saaneet luvat tallennetaan sähköiseen muotoon, ja päätösten valmistelussa käytetään tukena sähköisiä järjestelmiä. Luvat eivät ole julkisia. Poliisihallituksen myöntämien ampuma-aselain alaisten lupien salaisuus perustuu aseiden säilytysturvallisuuden varmistamiseen. Lupien perusteella voisi helposti selvittää, missä aseita on varastoituna, mikä taas helpottaisi asevarkauksien suunnittelua. Vientilupien salaaminen säilytysturvallisuuden suojaamisella ei tunnu perustellulta.

Poliisihallitus koostaa vientilupatiedoista taulukon. Taulukon viimeisin versio tämän raportin painohetkellä oli vuodelta 2011. Tilastotietojen koostamisella on merkitystä, koska lupa-arviointiprosessissa katsotaan kokonaisuutta, jolloin päätöksiin vaikuttavat niin aiemmin myönnettyjen vientilupien määrä kuin vastaanottajan muualta tekemät hankinnat. Tilastotaulukko ei sisällä tietoa kielteisten päätösten määristä tai vertailua edellisiin vuosiin, kuten ei myöskään toteutunutta vientiä.

Myöskään ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvien kaksikäyttötuotteiden vientilupapäätöksiä ei julkisteta, vaan ne tallennetaan ainoastaan ministeriön tietokantaan. SaferGlobe Finlandin vuosittain julkaisemissa asevientiraporteissa kootaan julkisesti saatavilla olevat tiedot eri ministeriöiden myöntämistä luvista ja toteutuneesta viennistä sekä seurataan vientivalvonnan kehitystä ja läpinäkyvyyttä.

Puolustustarvikkeiden vientilain mukaan puolustusministeriöllä on luvanhakijan luotettavuuden arvioimiseksi oikeus saada Poliisihallitukselta selvitys hakijaa koskevista aselain piiriin kuuluvista luvista ja niiden voimassaolosta. Lisäksi kaikilla lupaviranomaisilla on oikeus vaihtaa hakijoista keskenään sellaisia tietoja, joita ne tarvitsevat valvontatehtävässään. Ampuma-aselaissa ei ole mainintaa vastaavasta velvoitteesta. Kaikki haastatellut lupaviranomaiset luonnehtivat viranomaistahojen välistä tiedonvaihtoa toimivaksi, vaikka virallista tiedonvaihtokanavaa ei olekaan. Erityisesti MVTR:n roolia tiedonvaihdossa korostettiin. Tiedonvaihdon toimivuuteen vaikuttaa osaltaan varmasti vuosittain käsiteltävien lupien verrattain alhainen määrä.

On läpinäkyvyyden kannalta ongelmallista, että vain viranomaiset, puolustusministeriö, Poliisihallitus ja tulli, voivat valvoa vientilakien ja -säädösten noudattamista. Kansalaisjärjestöjen tai yhteiskunnan harjoittama sosiaalinen kontrolli ja sen ennalta ehkäisevä vaikutus mahdollisiin laittomiin asevienteihin eivät toteudu Suomessa yhtä tehokkaasti kuin valtioissa, joissa lupakäytännöt ovat yhtenäisempiä ja avoimempia. Yhdeksi syyksi eriäviin käytäntöihin ja tiedon rajalliseen saatavuuteen on esitetty resurssien rajallisuutta ja Suomen virkamieskoneiston pienuutta.

EU:n yhteinen kanta velvoittaa Suomen raportoimaan vuosittain maassa myönnetyistä sotatuotteiden vientiluvista ja toteutuneesta viennistä. Tiedot perustuvat puolustusministeriön tilastoihin, eli raportointi ei siis sisällä Poliisihallituksen myöntämiä lupia. Tilastot sotatuoteviennistä kattavat sekä myönnetyt luvat (niiden yhteismäärä, luvan tuoteluokka ja vastaanottajamaa) että toteutuneen viennin taloudellisen arvon. Taloudellista arvoa kuvaava

tilasto pohjaa tullin puolustusministeriölle antamiin tietoihin. Toisin kuin monet muut EU-maat, Suomi ei julkaise tietoja myönnetyistä välitysluvista tai tuonti-, kauttakuljetus- ja uudelleenvientiluvista. Myöskään evätyt luvat eivät sisälly EU-raportointiin. Puolustusministeriön julkaisema, EU:n käyttöön tarkoitettu sotatuotteiden vientilupatilasto ei anna kokonaiskuvaa Suomen aseviennistä eikä siten myöskään harjoitetusta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Esimerkiksi, kuten tässä raportissa esitetään, Bahrainin koko aselastin arvo nousi nelinkertaiseksi EU:n piirissä raportoidusta – yli 3,5 miljoonaan euroon.

Vuosiraportti julkaistaan puolustusministeriön verkkosivuilla. Vuoden 2012 tietoja ei ollut vielä julkaistu tämän raportin mennessä painoon syyskuun alussa 2013. Puolustusministeriön vuosiraportti on saatavilla ainoastaan englanniksi: tilastoja tai niiden tiivistelmää ei julkaista kummallakaan Suomen virallisella kielellä, minkä voidaan katsoa hankaloittavan kansalaisten ja median mahdollisuutta saada tietoa harjoitetusta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Raportin kääntäminen vaatisi luonnollisesti jonkin verran resursseja, mutta käännös edistäisi vientivalvonnan ja harjoitetun ulko- ja turvallisuuspolitiikan avoimuutta sotatuotevienin osalta. Useimmat maat julkaisevat vientiraporttinsa myös omalla virallisella kielellään.

Vienti- ja siirtoluvista vastuussa olevilla viranomaisilla ei tällä hetkellä ole käytössään yhteistä lupatietokantaa, jonka avulla voitaisiin esimerkiksi ohjata lupahakemukset oikeisiin osoitteisiin, koordinoida niiden käsittelyä ja jakaa tietoa hyväksytyistä ja hylätyistä luvista. Sellaisia on viime vuosina perustettu moniin maihin, ja kokemukset ovat olleet pääosin myönteisiä. SaferGlobe Finlandin tekemien haastatteluiden perusteella myös Suomen lupa-asioista vastaavat viranomaiset kannattaisivat yhteisen sähköisen tietojärjestelmän kehittämistä ja pikaista käyttöönottoa. Sähköinen tietokanta edistäisi avoimuutta, sillä raportointi ja tietojen julkistaminen olisi tehokkaampaa ja edullisempaa kuin tietojen kerääminen käsin. Keskitetty sähköinen tiedonkeruu mahdollistaisi myös parempien tilannekuvien muodostamisen lupahakemuksia harkittaessa ja saattaisi auttaa ehkäisemään nimenomaan Bahrainin tapauksen kaltaisia tilanteita.

Riippuen lainsäädännön kehityksestä ja harmonisoinnista EU:n alueella tulevaisuudessa voitaisiin ajatella perustettavaksi myös sähköinen koko EU:n kattava vientiluparekisteri. Yhteisen rekisterin haasteiksi muodostuvat paitsi maiden eriävät lupakäytännöt ja hallintorakenteet myös kaupalliset näkökohdat ja eri maiden teollisuuden kilpailuasetelmat.

4. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA

Se, että vientilupahallinnosta vastaavat eri ministeriöt, saattaa vaikuttaa monimutkaiselta ja tarpeettomaltakin päätöksenteon hajauttamiselta. Hajauttaminen kieltämättä aiheuttaakin haasteita esimerkiksi vientiyrityksille, joiden tulee tietää, mihin lupaviranomaiseen niiden tulee ottaa yhteyttä ja miten hakemukset käsitellään. Vastuualueiden jakaminen viennin kohteena olevien tuotteiden tai viennin ulkopoliittisen merkittävyyden perusteella on kuitenkin yleistä: Useimmissa EU-maissa asevientiä kontrolloidaan eri laeilla riippuen siitä, viedäänkö sotatuotteita eli EU:n sotatuotelistan alaisia tuotteita vai kaupallisia aseita, tarvikkeita ja ammuksia.

Myös pääasialliset lupaviranomaiset vaihtelevat suuresti EU:n sisällä: esimerkiksi Ruotsissa puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden lupa-asioita käsittelee erillinen virasto (ISP), joka toimii ulkoasiainministeriön alaisena. Saksassa sota-aseiden vientiä valvoo talous- ja teknologiaministeriön alainen BAFA, joka esittelee ”arkaluontoiset hakemukset” maan hallitukselle poliittista arviointia varten. Myös esimerkiksi maailman suurimmassa aseviejämaassa Yhdysvalloissa on pitkään valmisteilla ollutta ITAR-vientivalvontauudistusta ennen ollut lukuisia erityyppisestä aseviennistä vastaavia virastoja ja ministeriöiden osia. Astuessaan voimaan ITAR-uudistus keskittää lupahakemukset ja niiden käsittelyn yhdelle viranomaistaholle.

Vientilupakäytäntöihin ja vientilupajärjestelmien kehitykseen ovat eri maissa vaikuttaneet historialliset tapahtumat, puolustuspolitiikan kehitys sekä erityisesti vientiteollisuuden koko ja rakenne. Jokaisessa järjestelmässä on omat erityispiirteensä, eikä yhtä kaikkiin maihin sopivaa järjestelmää ole olemassa. Se, mikä toimii yhtäällä, saattaisi toisaalla johtaa tarpeettomaan byrokratiaan tai pahimmassa tapauksessa puutteelliseen valvontaan. Tiettyjen elementtien ja käytäntöjen voidaan kuitenkin katsoa olevan välttämättömiä tai suositeltavia kaikissa vientivalvontajärjestelmissä: kaiken sotatarvikeviennin tulisi olla luvanvaraista, minkä lisäksi jokainen vientilupahakemus pitäisi arvioida tapauskohtaisesti. Viranomaisten

työnjaon tulisi olla selvä, ja käytössä pitäisi olla mutkattomia ja tehokkaita yhteistyökanavia. Sähköinen lupajärjestelmä ja keskitetty tilastointi auttavat tiedon käsittelyssä, säästävät resursseja ja parantavat vientivalvonnan läpinäkyvyyttä. Monessa EU-maassa ja esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa onkin viime vuosina otettu käyttöön keskitetyt elektroniset tietokannat lupahakemusten käsittelyyn ja arkistointiin.

Tärkeää on myös säilyttää vientivalvonnan reaktiivisuus eli pitää kiinni mahdollisuudesta muuttaa tehtyjä päätöksiä ja valvoa kattavasti tuotteiden loppukäyttöä. Vientivalvonnassa on havaittu puutteita monissa maissa, ja resurssipula vaikeuttaa esimerkiksi juuri toimitettujen tuotteiden loppukäytön varmentamista. Yhdysvallat on ainoa maa, joka ilmoittaa tekevänsä säännöllisesti tapauskohtaisia viennin jälkeisiä tarkastuksia. Eri maiden välisen vientivalvontayhteistyön kehittäminen on nähty ongelmalliseksi erityisesti kaupallisten syiden ja liikesalaisuuksien takia.

Vientivalvontaan kiinnitetään kasvavassa määrin huomiota, ja järjestelmiä uudistetaan ja kehitetään monissa maissa jatkuvasti. Vienti ja sen valvonta nousevat silti säännöllisesti otsikoihin, kun aseita ja ammuksia löytyy maista, joissa niitä käytetään aseellisissa selkkauksissa ja ihmisoikeusloukkauksissa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa käsiteltiin kesällä 2013 julkisuudessa laajalti parlamentaarisen komitean esille nostamaa tilastoa, joka paljasti maan vieneen yli 14 miljardin euron edestä aseita ihmisoikeuksia loukkaaviin maihin.[XXXII] Tärkeä rooli vientivalvonnan todellisessa toteutumisessa ja vastuullisen asekaupan edistämisessä onkin juuri maiden parlamenteilla, kansalaisjärjestöillä ja tiedotusvälineillä. Voidakseen toteuttaa vientivalvontatehtäväänsä nämä toimijat tarvitsevat kuitenkin tietoa tehdyistä vientipäätöksistä ja toteutuneesta viennistä.

Asekaupan avoimuudessa on vielä suuria puutteita, eivätkä eri maiden julkistamat tiedot ole keskenään vertailukelpoisia.

LÄHTEET

Selvitystä varten on haastateltu sähköpostitse ulkoasiainministeriön asevalvontayksikköä, Poliisihallitusta, sisäasiainministeriötä, puolustusministeriötä ja erästä elinkeinoelämän edustajaa.

I Ulkoasiainministeriö 433/2006: Suomen ajama kansainvälinen asekauppasopimus eteni YK:ssa. Tiedote 27.10.2006.

II HE 183/1997: Hallituksen esitys eduskunnalle ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23. §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19. ja 20. §:n muuttamisesta.

III Laki sotatarvikkeiden maastaviennistä 318/1938.

IV Laki puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta (242/1990).

V Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/43/EY yhteisön sisällä tapahtuvia puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistamisesta (Euroopan unionin virallinen lehti L 146, 10.6.2009, s.1-36).

VI Puolustustarvikkeiden vientilaki 282/2012.

VII Ampuma-aselaki 9.1.1998/1.

VIII Sisäasiainministeriö 2013: Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelma 2013–2017. Tilannekatsaus toukokuu 2013. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2012.

IX EU:n sopimus sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä (2008/944/YUTP)

X Suomen asevienti 2011. SaferGlobe Finland, 2013.

XI Puolustustarvikkeiden vientilaki 282/2012.

XII Ampuma-aselaki 9.1.1998/1.

XIII http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=117431&GUID=%7BBCA29DF8-A14B-41D0-BB58-1740D2299E7B%7D, p.11.

XIV Puolustusministeriö: Vientilupa D nro 674/30.02.00/2010.FI.PLM.2010-3463.

XV Yle A-Studio, 15.4.2013.

XVI Tullihallitus: Uljas-ulkomaankauppatilasto.

XVII Amnesty International (2011) Bahrain: Crackdown in Bahrain: Human Rights at the crossroads. Elektronisesti URL: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE11/001/2011/en/cb766afa-fba0-4218-95ec-f4648b85e620/mde110012011en.pdf>.

XVIII Bahrainin vuoden 2011 tapahtumia selvittäneen komission raportin mukaan Kansallinen turvallisuusvirasto NSA syyllistyi säännönmukaisesti fyysiseen ja psyykkiseen kaltoinkohteluun, joka useissa tapauksissa sisälsi kidutusta. Tätä pidettiin huolestuttavana, koska viraston pidätyssuojissa oli suuri joukko ihmisiä. Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 23 November 2011, sivu 298. Elektronisesti URL: <http://files.bici.org.bh/BICIreportEN.pdf.>, 25.2.2013.

XIX Puolustusministeriö 2013: Suomen puolustustarvikevientiä toteutetaan voimassaolevien säädösten mukaisesti, Puolustusministeriön tiedote, 21.03.2013.

XX Asevientitilasto, SaferGlobe Finland.

XXI DG Trade 2013: Bahrain – EU Bilateral trade and trade with the world, 05.07.2013, pp. 11, 12. Elektronisesti URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113348.pdf>.

XXII Valtioneuvosto, 2004: Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset, 11.11.2004.

XXIII Suomen asevientitilasto, SaferGlobe Finland, 19.8.2013.

XXIV Valtioneuvoston asetus 1000/2002, kohta 3.3.1.

XXV Valtioneuvoston asetus puolustustarvikkeiden vientiä koskevan lupaharkinnan yleisistä edellytyksistä, 311/2013.

XXVI Military list, Euroopan unionin yhteinen puolustustarvikeluettelo (neuvoston 27. päivänä helmikuuta 2012 hyväksymä) sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytyn neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP piiriin kuuluvat tarvikkeet.

XXVII Puolustusministeriö 2010: Hallituksen esitys laiksi puolustustarvikkeiden viennistä, siirrosta, kauttakuljetuksesta ja välityksestä – lausuntoyhteenveto.

XXVIII EU:n sotatuotelista, kohta ML1 d ”Äänenvaimentimet, erityiset asejalustat, lippaat, aseiden tähtäimet ja suuliekinsammuttimet ML1.a, ML1.b ja ML1.c kohdassa tarkoitettuihin aseisiin”.

XXIX Puolustustarvikkeiden vientilaki 282/2012, 9. §.

XXX Arab Spring, Wikipedia. http://en.wikipedia.org/wiki/Arab_Spring, viitattu 20.8.2013.

XXXI OPAL, URL: <www.opalbrescia.org>.

XXXII UK approves £ 12bn of arms exports to countries with poor human rights: Committee of MPs says government should apply more cautious judgments when considering arms export licence applications”, The Guardian, 17 July 2013. Elektronisesti URL: <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/17/uk-approves-arms-exports-human-rights>.

Ajatuksia jotka muuttavat maailmaa.

www.SaferGlobe.fi

ISBN 978-952-6679-05-1 (PDF)