

## **Yhteenveto: Pohjoismaisen asevientivalvontatutkimuksen tulokset**

Viime vuosikymmeninä Pohjoismaat<sup>1</sup> ovat kehittäneet kattavia lakeja ja säädöksiä ohjaamaan aseiden ja muiden tavanomaisten sotatarvikkeiden myyntiä ulkomaille. Ne ovat myös jo pitkään aktiivisesti ja määrätietoisesti osallistuneet alan kansainvälisiin ja alueellisiin aloitteisiin, viimeisimpänä esimerkkinä vuoden 2014 voimaan astuneen kansainvälisen asekauppasopimuksen (Arms Trade Treaty, ATT) neuvottelu ja toimeenpano. Sopimukseen liittyminen ei vaatinut lisätoimia Suomelta tai muilta pohjoismailta, sillä lainsäädäntömme vastasi asekauppasopimuksen ja esimerkiksi Euroopan Unionin yhteisen asevientikannan edellytyksiä jo entuudestaan. Pohjoismaiset virkamiehet ovat lisäksi ilmoittaneet, että he ovat jatkossakin valmiita tarkistamaan valvontaa ja parantamaan yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa.

Asekauppasopimuksella pyritään asettamaan vähimmäisvaatimukset tavanomaisten aseiden viennin, tuonnin ja siirtojen valvonnalle. Sopimus ei aseta vaatimuksia sille, miten eri toimet tulee toteuttaa, vaan käytännön toimeenpanon määrittely jätetään pitkälti yksittäisille jäsenvaltioille. Aseviennin tehokas ja eettiseen kestävyYTEEN tähtäävä valvonta asettaakin maille hyvin erityyppisiä vaatimuksia sen mukaan, ovatko ne esimerkiksi suuria asetuottajamaita tai vaikkapa pieniä läpikulkuvaltioita, joiden oma asekauppa on hyvin vähäistä. Pohjoismaat ovat hyvä esimerkki siitä, miten samoihin vaatimuksiin pyritään vastaamaan hyvinkin erilaisin keinoin, riippuen kunkin maan historiasta, puolustusteollisuuden vaatimuksista ja hallintorakenteista. Vaikka keinot ja ratkaisut poikkeavatkin paikoitellen toisistaan, voidaan pohjoismaista vientivalvontaa tarkastelemalla havaita tiettyjä hyviä käytäntöjä mutta myös ongelmakohtia, joiden tiedostamisesta saattaa olla hyötyä kansainvälisestikin sekä muille ATT:n jäsenille että sopimukseen liittymistä harkitseville maille.

Asekauppasopimuksen yleisestä kansallisesta täytäntöönpanosta raportissa todetaan:

- ✓ **Asevalvontatoimien tehokkuuden ja kattavuuden säilyttämiseksi maiden tulisi säännöllisesti tarkistaa ja päivittää niihin liittyvää lainsäädäntöä ja määräyksiä. Kansallinen järjestelmä, joka perustuu jatkuvaan riskien uudelleenarviointiin ja seuraa kansainvälistä ja alueellista kehitystä on todennäköisesti tehokkaampi ja luotettavampi kuin reaktiivinen järjestelmä, jota tarkistetaan aina vasta sen jälkeen, kun siinä mediaskandaalien tai muiden sattumien kautta havaitaan puutteita.**
- ✓ **Asetukset, suuntaviivat ja käyttöoppaat ovat tehokas tapa täydentää ja konkretisoida lainsäädäntöä, sillä ne mahdollistavat nopeiden ja yksityiskohtaisten muutosten tekemisen ja voivat antaa hyödyllisiä neuvoja valvonnan toteuttamisesta vastaaville virkamiehille.**
- ✓ **Toimiakseen tehokkaasti kansalliset vientivalvontajärjestelmät tarvitsevat riittävät resurssit, teknistä osaamista, tiedonvaihtoa ja avoimuutta sekä valmiutta tarvittaessa arvioida ja muuttaa rakenteita ja toimintatapoja.**
- ✓ **Puolustustarvikkeiden ja siviiliaseiden vientivalvonnan keskittämisellä yhden lupaviranomaisen vastuulle näyttäisi olevan monia myönteisiä vaikutuksia**

---

<sup>1</sup> Tutkimuksen kohteina olivat Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska.

voimavarojen optimoinnista valvonnan selkeyttämiseen ja riskiarvioinnin kattavuuden takaamiseen.

- ✓ Pohjoismaiset esimerkit osoittavat, että parlamentaarinen valvonta esimerkiksi puolustustarvikevientiin erikoistuneen parlamentaarisen komitean tai muiden säännöllisten keskusteluiden kautta on hyvä tapa varmistaa edustuksellisen demokratian toteutumien kansallisessa asevientipolitiikassa.

Tuotteiden luokittelua ja niiden asekauppasopimuksen toimeenpanoon liittyvää luvitusmenettelyä koskien raportista käy ilmi:

- ✓ Tuotteiden jako sotilas- ja siviilikäyttöön luo potentiaalisia porsaanreikiä asevalvonnan asetuksiin. Aseiden vienti siviilikäyttöön voi asianmukaisen valvonnan puuttuessa johtaa samanlaisiin kärsimyksiin ja rikkomuksiin kuin sotilastuotteiden vienti. Riskiarviointiin tulisi aina sisällyttää kattava analyysi samalle loppukäyttäjälle tai samaan kohteeseen aiemmin haetuista luvista. Erityisesti hajautetussa järjestelmässä viranomaisten välinen jatkuva ja ajantasainen tiedonvaihto luvituksesta on ensiarvoisen tärkeää.
- ✓ Epäviralliset luettelot aikaisemman viennin ja poliittisen kokonaisanalyysin perusteella luotettavaksi havaituista alhaisen vientiriskin kauppakumppaneista saattavat osoittautua toimivaksi välineeksi luvitusjärjestelmän tehostamisessa. Tasapaino lupien nopean myöntämisen ja tarvittavan tapauskohtaisen tutkimuksen välillä tulisi kuitenkin aina säilyttää. Mikäli positiivisia maakohtaisia vastaanottajaluetteloita käytetään, niitä on jatkuvasti arvioitava reaaliaikaisesti siten, että mahdollisiin poliittisiin tai turvallisuustilanteen muutoksiin pystytään vastaamaan riittävän nopeasti.

Yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta todetaan muun muassa:

- ✓ Tehokas vientivalvonta vaatii toimiakseen eri viranomaistahojen saumatonta ja aktiivista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa järjestelmän yksityiskohdista ja erityispiirteistä riippumatta.
- ✓ Pohjoismailla on arvokasta kokemusta kokonaisvaltaisen hallintokulttuurin kehittämisestä vientivalvonnan ohjauksessa. Monet hyväksi havaitut keinot saattavat olla hyödyllisiä maille, jotka ovat vasta kehittämässä omia järjestelmiään tai harkitsevat ATT:hen liittymistä. Esimerkiksi puolustusteollisuuden ottaminen osaksi valvontadiologia on osoittautunut toimivaksi ja kaikkia osapuolia hyödyttäväksi käytännöksi.
- ✓ Osallistuminen ATT:n toimeenpanoon voi osoittautua ratkaisevan tärkeäksi kansainvälisiä yhteistyösopimuksia ja yhteisyrityksiä ajatellen, ja niitä voitaisiin käyttää kannustimena sopimukseen liittymiseksi. Pohjoismaat voisivat näyttää tässä esimerkkiä.
- ✓ Tehdäkseen enemmän rakentavaa yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa Pohjoismaiden kuten muidenkin aseita vievien tai tuovien valtioiden tulisi jatkaa teknologisen osaamisensa kehittämistä ja kansainvälisen puolustusteollisuuden muutoksen ymmärrystä. Vain näin voidaan varmistaa, että asekauppasopimus

säilyy relevanttina tulevaisuudessakin ja vastaa edessämme oleviin valvonnan ja maanpuolustuksen haasteisiin.

Asekauppasopimukseen liittyvistä erityisistä teemoista raportti esittää seuraavia huomioita ja suosituksia:

- ✓ Pohjoismaiden tulisi pyrkiä raportoimaan asekauppasopimuksen toimeenpanosta vuosittain määräaikaan eli 31. toukokuuta mennessä. Keskitetty sähköinen rekisteröinti ja kirjanpito auttaisi paitsi tietojen säilyttämisessä myös kansainvälisessä raportoinnissa.
- ✓ Läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä pitämällä järjestelmällisesti kirjaa sekä myönnettyistä luvista että itse viennistä kattaen vietyjen tuotteiden määrän, tarkan tyypin sekä tiedot loppukäyttäjistä yhdessä sovittujen kategorioiden mukaisesti.
- ✓ Pohjoismaiden tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää asekauppasopimusraportointiinsa tiedot kaikista luvitetuista tavanomaisista aseista mukaan lukien sekä puolustustarvike- että siviilivienti.
- ✓ Asekauppasopimukseen kuuluvaa raportointia voitaisiin tehostaa kehittämällä YK:n sähköistä raportointijärjestelmää siten, että siihen sisällytettäisiin ATT:n jäsenmaille mahdollisuus toimittaa vuosittainen maaraporttinsa samanaikaisesti sekä YK:n tavanomaisten aseiden rekisteriin että asekauppasopimuksen sihteeristölle.
- ✓ Asekauppasopimuksen toimeenpanon helpottamiseksi voitaisiin harkita lisätoimia sille, että vientivalvontajärjestöjen tuotelistat ja ATT:n kategoriat saataisiin tulliluokitusten kanssa yhtenäisemmäksi, erityisesti Maailman Tullijärjestön koodistoa käyttäen.
- ✓ Vaikka pohjoismaiset aseiden tuonnin käytännöt ovat jo sellaisinaan yhtenevät asekauppasopimuksen vaatimusten kanssa, niiden kehittämistä edelleen voitaisiin harkita erityisesti kansainvälistä tiedonvaihtoa ja tarkoituksenvastaisten siirtojen estämistä silmällä pitäen.
- ✓ Pohjoismailla on verrattain paljon kokemusta asevälityksen valvonnasta ja ne ovat toimeenpanneet pitkälle meneviäkin hallinnollisia toimia. Tätä kokemusta voitaisiin jakaa muille asekauppasopimuksessa mukana oleville maille, jotka vasta kehittelevät omia kansallisia toimiaan laittoman asevälityksen estämiseksi.
- ✓ Tähän päivään asti aseiden kansainvälisten siirtojen valvonta on ollut puutteellista ja nojannut pitkälti maiden kansalliseen lainsäädäntöön. Asekauppasopimus tuonee tilanteeseen jonkinlaista parannusta, mutta esimerkiksi aseiden kuljetukset (*transshipment*) jäävät sen ulkopuolelle. Aiheessa on kuitenkin viime vuosina pyritty kansainvälisiin edistysaskeliin muun muassa kehittämällä vapaaehtoinen kuljetusyritysten käytännekoodisto. Sitä ja muita vastaavia ATT:n ulkopuolisia aloitteita tulisi jatkossa käsitellä sopimuksen toimeenpanoa tarkasteltaessa ja miettiä mahdollisuuksia niiden sisällyttämiseksi ATT:n piiriin.

Raportin mukaan yksi pohjoismaisen asevalvonnan suurimmista haasteista on ulottaa valvonta koskemaan koko puolustustarvikekaupan kirjoa tuotannosta todelliseen loppukäyttöön. Se suosittaa esimerkiksi seuraavaa:

- ✓ **Pohjoismaiden tulisi sisällyttää jälleenvientiä ja loppukäyttöä säätelevät ehdot kaikkiin vientilupiin huolimatta tuotteiden ostajasta tai aiotusta loppukäyttäjistä. Kirjallisten takeiden pyytäminen auttaisi saamaan takeita aseiden ostajilta siitä, että ne eivät myöhemminkään veisi niitä edelleen asekauppasopimuksen vastaisesti esimerkiksi konfliktialueille tai käyttäjille, jotka eivät suoraan voisi ostaa pohjoismaisia puolustustarvikkeita.**
- ✓ **Loppukäyttötodistuksista ja tuotteiden toimituksen jälkeisistä satunnaistarkistuksista opittuja seikkoja voitaisiin käyttää tukemaan tulevia asekauppasopimuksen toimeenpanon tarkastelukokouksia ja osoittamaan yleisemminkin tarve sisällyttää viennin jälkeistä vastuuta aseiden käytöstä ja kohtalosta niitä myyvien maiden säännöstöön. Kynnys loppukäyttö- ja uudelleenvientiartiklojen sisällyttämiseen vientisopimukseen madaltuisi, mikäli ne kuuluisivat yleisenä käytäntönä kaikkien asekauppasopimuksessa mukana olevien maiden järjestelmiin.**
- ✓ **Jotta loppukäyttösopimusten ja muita loppukäyttöä koskevien asiakirjojen noudattamista voitaisiin paremmin valvoa ja parantaa, Pohjoismaiden tulisi jatkaa tuotteiden toimittamisen jälkeisten satunnaistarkastusten tekemistä varmistaakseen, että viedyt tarvikkeet ovat niille tarkoitetuilla loppukäyttäjillä ja oikeassa käyttötarkoituksessaan. Nykyisellään tarkastuksia suoritetaan verrattain harvoin ja vain tiettyihin maihin. Jatkossa käytäntöä olisi hyvä aktivoittaa ja ulottaa koskemaan ainakin periaatteessa myös maiden pitkäaikaisia ja luotettavaksi koettuja kauppakumppaneita. Koska tarkastusten tekeminen vaatii verrattain paljon resursseja, voisi yhteistyötä niiden tekemisessä harkita esimerkiksi Pohjoismaiden tai muiden EU-edustustojen kesken ja avustuksella, luonnollisesti huomioon ottaen mahdolliset kaupalliset ja puolustusstrategiset rajoitteet.**

Viime vuosina kasvanut tietoisuus asekauppojen tahattomista negatiivisista seurauksista ja niiden hallitsemattoman käytön aiheuttamista kärsimyksistä on osunut ajallisesti yhteen puolustusteollisuuden jatkuvan hajautumisen ja kansainvälistymisen kanssa: samaan aikaan, kun maat ovat alkaneet kiinnittää enemmän huomiota asekauppojensa etiikkaan ja niihin liittyviin riskeihin, kasvava joukko valtioita ja yrityksiä on ryhtynyt kehittämään omia tuotteitaan tai osallistuu nyt globaaleille markkinoille tuottamalla aseiden osia tai komponentteja.

Puolustusbudjetit ovat monissa länsimaissa supistuneet samalla, kun aseiden ja muiden puolustustarvikkeiden kysyntä muualla, myös kehitysmaissa, on jatkuvassa kasvussa. Nämä keskenään ristiriitaiset kehitykset aiheuttavat paineita paitsi puolustustarvikkeita myyville valtioille, myös teollisuudelle. Pohjoismaitakin on kritisoitu niiden viimeaikaisista päätöksistä viedä yhä enemmän sotatarvikkeita epävakaille alueille ja epädemokraattisiin maihin. Toisaalta niiden aktiivinen mukanaolo asekauppasopimuksessa sekä esimerkiksi Ruotsissa hiljattain esitetty ehdotus aseviennin demokraatiakriteeristöä osoittavat, että asekaupan eettisyys ja myynnin pitkäaikaiset seuraukset ovat – kuten pitääkin – tärkeitä pohjoismaisen vientivalvonnan elementtejä.

Raportissa esitetyt päätelmät ja suositukset ovat toivottavasti hyödyksi paitsi asekauppasopimuksen toimeenpanoa aloitteleville Pohjoismaille, myös muille siinä jo mukana oleville tai liittymistä harkitseville valtioille eri puolilla maailmaa. Vaikka maiden olosuhteet, tarpeet ja resurssit vaihtelevat, tulisi kaikkien pyrkiä vastuulliseen asekauppaan, jolla voitaisiin vähentää aseiden luisumista rikollismarkkinoille tai terroristeille ja estää niiden käyttö ihmisoikeusrikkomuksiin ja muun inhimillisen kärsimyksen lisäämiseen.