

VNS 9/2024 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko

Lausunto puolustusvaliokunnalle 19.5.2025 asevalvonnasta ja aseriisunnasta

Joel Linnainmäki, VTM, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Jyri Lavikainen, VTM, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Tavanomaisten aseiden asevalvonnan ja aseistariisunnan tilasta

Kansainvälisen asevalvonta ja aseistariisunta regiimin tila on vakavasti haastettuna. Puolustusmenot ovat kasvussa maailmanlaajuisesti suurvaltakilpailun kiristyessä. Suurvallat eivät tällä hetkellä tavoittele keskinäistä vakautta asevalvonta- tai aseistariisumissopimusten avulla.

Yhdysvallat on vakavasti huolestunut Kiinan puolustusmenojen kasvusta ja kyvykkyyksistä. Venäjä on siirtynyt Ukrainan sodan myötä sotatalouteen ja kasvattanut armeijansa kokoa sotaa edeltävää tasoa korkeammaksi. Kiina pyrkii saavuttamaan riittävät sotilaalliset kyvyt lähialueidensa hallintaan ja Yhdysvaltojen toimintaedellytysten kieltämiseksi alueella. Lisäksi sodat ja konfliktit eri puolilla maailmaa, kuten Intian ja Pakistanin välillä sekä Sudanissa ja Myanmarissa, ruokkivat osaltaan puolustusmenojen kasvua ja vaikeuttavat asevalvonta- ja aseistariisuntatyötä.

Yhdysvaltain presidentti Donald Trump on ilmaissut kiinnostuksensa saavuttaa yhteisymmärrys puolustusmenojen tasosta Kiinan ja Venäjän kanssa. Tällaista yhteisymmärrystä kuitenkin vaikeuttavat maiden jyrkästi eroavat kansalliset intressit, keskinäisen luottamuksen puute sekä ristiriitaiset alueelliset tavoitteet esimerkiksi Tyynellä valtamerellä.

Puolustusmenojen kasvu sekä yksityisen pääoman virtaaminen puolustusinvestointeihin kasvattavat myös kansainvälisiä puolustusmarkkinoita. Tämä korostaa tehokkaan vientivalvonnan merkitystä kaksoiskäyttötuotteiden ja tavanomaisten aseiden osalta sekä yhteisymmärryksen löytämistä keskeisten eurooppalaisten kumppanimaiden kanssa siitä millaisia kriteerejä, esimerkiksi ihmisoikeuksien osalta, puolustusalan kauppoihin sovelletaan. Perinteisesti tämä on ollut haastavaa eurooppalaisten maiden poikkeavien kansallisten intressien vuoksi.

Valtioneuvoston puolustusselonteon mukaan ”puolustushallinto osallistuu asevalvontasopimusten ja -järjestelyjen ylläpitoon ja kehittämiseen sekä ylläpitää osaamista ja valmiutta niiden toimeenpanemiseksi.” Selonteossa ei kuitenkaan eritellä mitä tämä käytännössä tarkoittaa.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan ”Suomi jatkaa aktiivista ja rakentavaa asevalvonta- ja aseriisuntalinjaa kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Suomi painottaa asevalvontasopimusten noudattamista ja luottamusta lisääviä toimia.” Tätä linjaa on syytä jatkaa.

Suomen asevalvonta- ja aseriisuntapolitiikalle tavanomaisten aseiden osalta lähitulevaisuudessa keskeisiä kysymyksiä ovat tavanomaisten aseiden laittoman leviämisen estäminen Ukrainan sodan päätyttyä sekä Venäjän vaatimukset Euroopan turvallisuusjärjestyksen muuttamisesta.

Ensimmäisen osalta kyse on sen varmistamisesta, ettei Ukrainan asevoimille kuuluvat ja sille lahjoitetut aseet päädy sodan päätyttyä laittomille markkinoille tai rikollisille toimijoille. Tätä kokonaisuutta voidaan käsitellä osin myös osana Ukrainan EU-jäsenyyssprosessia.

Suomessa on syytä varautua siihen, että osana Ukrainan rauhanprosessia Venäjä saattaa vaatia tavanomaisten aseiden ja kykyjen rajoituksia Euroopassa sekä Naton rakenteiden ja joukkojen vetämistä pois sen lähialueilta. Suomen puolustuksen kannalta nämä vaatimukset olisivat erittäin haastavia. Venäjällä on kyky keskittää voimaa yksittäisiä naapurimaita kohtaan sekä tahtoa tarvittaessa käyttää sotilaallista voimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tämän vuoksi Venäjä kykenee saavuttamaan sotilaallisen etulyöntiaseman suhteessa yksittäisiin naapurimaihinsa. Tavanomaisten aseiden rajoitukset Suomessa tai sen lähialueilla vaikeuttaisivat siis voimatasapainon löytämistä suhteessa Venäjään.

Ottawan sopimuksesta irtautumisesta

Suomen muuttunut turvallisuusympäristö

Hallituksen esityksen taustalla on Suomen turvallisuusympäristön vakava ja pitkäaikainen muutos. Venäjän ulkopoliittikan toimintatavat ja tavoitteet haastavat suomalaista turvallisuus- ja peloteajattelua. Venäjän laajamittainen hyökkäys Ukrainaan on osoittanut sen oleman halukas ottamaan merkittäviä ulkopoliittisia riskejä ja sietämään huomattavia miehistötappioita osana sotilaallista toimintaansa. Venäjä on lisäksi osoittanut valmiutensa käyttää jalkaväkeä massamaisella tavalla. Yhtenä Ukrainan sodan oppina voidaankin pitää puolustuksen ja linnoittamisen merkitystä sodankäynnissä. Tämä haastaa Suomen perinteistä ajattelua maantieteellisen syvyyden hyödyntämisessä vihollista vastaan. Käytännössä asemiinsa linnoittautunutta vastustajaa on vaikea, kallista ja raskasta poistaa asemistaan.

Sotilaallista toimintaa Suomea vastaan ei voida sulkea pois, ja turvallisuustilanne voi muuttua myös nopeasti. Naton etulinjan maana Suomella on selkeä intressi vahvistaa omaa turvallisuuttaan ja sitä kautta tukea Naton yhteistä puolustusta ja pelotetta. Tätä korostavat myös epävarmuudet Yhdysvaltojen sitoutumisesta pitkällä aikavälillä Euroopan turvallisuusrakenteisiin.

Kansainvälinen monenkeskinen järjestelmä

Suomen päätös irtautua Ottawan sopimuksesta heikentää osaltaan kansainvälistä sopimusjärjestelmää. Ottawan sopimus on vähentänyt miinojen käyttöä maailmanlaajuisesti ja sopimuksella on vahvistettu miinojen käyttöön liittyvää tabua. Suomen päätös irtautua Ottawan sopimuksesta on siten vastoin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkäaikaista linjaa, joka on tähdännyt kansainvälisen monenkeskisen järjestelmän ja sopimusten vahvistamiseen.

Sopimuksesta irtautumista on kuitenkin punnittava suhteessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muihin keskeisiin tavoitteisiin. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä puolustuselonteon mukaan ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpänä päämääränä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi.” Suomen irtautuminen Ottawan sopimuksesta voidaan katsoa tarpeelliseksi reagoinniksi muuttuneeseen turvallisuusympäristöön, joka tähtää puolustuskykyä vahvistamalla estämään Suomen joutumisen sotilaalliseen konfliktiin sekä turvaamaan Suomen alueellista koskemattomuutta ja itsenäisyyttä.

Turvallisuusympäristön sen salliessa Suomella on mahdollisuus palata sopimuksen jäseneksi. Suomella on myös kokemusta siitä, miten tällaisessa tilanteessa miinavarannot voitaisiin turvallisesti hävittää.

Kansainvälisesti päätös Ottawan -sopimuksesta irtisanoutumisesta on selitettävissä Suomen maantieteellisellä sijainnilla sekä Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainassa saaduille opeilla. Päätös tulee aiheuttamaan kuitenkin myös kansainvälistä kritiikkiä esimerkiksi miinojen käyttöön liittyvän tabun

rapauttamisesta ja tämän vuoksi Suomen päätöksen riittävä taustoittaminen on tärkeää huomioida osana ulkomaan edustustojen työtä. Päätökseen virallisella tasolla kriittisesti suhtautuvista maista löytyy todennäköisesti myös ymmärrystä Suomen päätökselle maan maantieteellinen asema ja sotilaallinen uhkakuva huomioiden.

Päätöksenteon aikataulusta

Ottawan sopimuksen mukaan sopimuksen irtisanominen tulee voimaan kuusi kuukautta irtisanomisilmoituksen jättämisestä.

Julkisuudessa esitettyjen arvioiden mukaan sakara- ja putkimiinujen tuotanto voidaan tarvittaessa käynnistää Suomessa suhteellisen nopeasti.

Suomen turvallisuusympäristössä voi tapahtua myös äkillisiä ja arvaamattomia muutoksia. Yleisten arvioiden mukaan Venäjällä on 2–3 vuoden sisällä kyky rajoitettuun tavanomaiseen sodankäyntiin lähialueillaan ja 5–7 vuoden sisällä kyky laajamittaiseen tavanomaiseen sodankäyntiin Natoa vastaan.

Yllä olevat tekijät ja Suomen vahvan puolustuskyvyn huomioiden päätöksenteolla Ottawan-sopimuksen irtisanomisesta ei ollut akuuttia aikapainetta. Päätöksenteon laajempia ja tarkempia taustoja olisi voitu avata julkisuuteen myös rauhallisemmalla aikataululla, mikä olisi palvellut päätöksenteon yleistä hyväksyttävyyttä.

Päätöksenteon julkisuudesta

Julkisten tietojen perusteella hallituksen irtautumispäätökseen on keskeisesti vaikuttanut puolustusvoimien julkisuuslain 24.10 §:n perusteella salassa pidettävä selvitys. Julkisuuslain 1 luvun 1 momentin julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Päätöksenteon avoimuuden, yleisen hyväksyttävyyden ja kansalaiskeskustelun kannalta olisi ollut toivottavaa julkaista päätöksen taustoja siltä osin kuin tietojen julkaiseminen ei vaaranna Suomen kansallista turvallisuutta tai puolustusta. Tämä olisi ollut mahdollista toteuttaa esimerkiksi laatimalla selvitykseen julkinen osa tai erillinen julkinen tiivistelmä.

Suomen puolustuskyvystä

Puolustusvoimat on korvannut jalkaväkimiinoja vuoden 2012 jälkeen hankkimalla useita suorituskykyjä kuten lennokkeja, moniherätepanssarmiinoja, raivaamisenestopanoksia ja viuhkapanoksia. Huomioiden puolustusvoimien korvaavia hankintoja varten saamat varat sekä hallituksen päätöksen jälkeen mahdollisesti rakennettavat miinavarannot, on mahdollista, Suomen puolustuskyky on kokonaisuudessaan vahvempi sen jälkeen, kun Suomi on ensin liittynyt ja sen jälkeen eronnut Ottawan-sopimuksesta.

Strateginen ydinasevalvonta

Ydinaseiden rajoittamiseen liittyviä sopimuksia raamittavat käytännössä ydinasevaltioiden sotilaalliset ja turvallisuuspoliittiset intressit. Tämä on tärkein ajuri käynnissä olevalle trendille, jossa voimassa olevien sopimusten määrä supistuu, eikä korvaavia sopimuksia neuvotella. Ydinaseiden määrää rajoittaa enää Yhdysvaltojen ja Venäjän välinen Uusi Start -sopimus, joka umpeutuu helmikuussa 2026, eikä sopimuksen korvaamista ole pidetty vuosiin todennäköisenä.

Historiallisesti ydinaserajoituksista sovittiin Yhdysvaltojen ja Venäjän/Neuvostoliiton välillä. Nykytilanteessa Yhdysvallat haluaa kuitenkin sopia rajoituksista ennen kaikkea Kiinan kanssa (lisäksi Venäjä haluaa rajoitusten piiriin myös Iso-Britannian ja Ranskan ydinaseet). Kolmen sopijan välillä on

kuitenkin lähtökohtaisesti vaikeampaa huomioida kaikkien edut samanaikaisesti, etenkin tilanteessa, jossa osapuolten intressit ovat lähtökohdiltaan eriäviä. Yhdysvallat on perinteisesti tavoitellut vallitsevien olosuhteiden ylläpitämistä; Venäjän ja Kiinan tavoitteet ovat revisionistisia. Koska Venäjä ja Kiina ymmärtävät Yhdysvaltojen ja länsimaiden tavoittelevaan kansainvälispoliittista vakautta, ne käyttävät vakautta lisääviä aserajoitussopimuksia neuvottelukorttina, jota ei pelata, ellei niiden ulkopoliittisia tavoitteita huomioida.

Lisäksi osapuolet tarvitsevat ydinasevoimiaan eri asioihin. Yhdysvaltojen neuvottelupositio perustuu sen ydinasevoimien *counterforce*-strategiaan, jossa ydinaseilla maalitetaan vastustajien ydinaseita, muuta sotilaallista infrastruktuuria ja sotateollisuutta. Koska Yhdysvaltojen ydinasevoimien suorituskykyvaatimuksiin vaikuttaa vastapuolen ydinasearsenaalin koko ja koostumus, Yhdysvaltojen on periaatteessa mahdollista neuvotella molemminpuolisesta arsenaalien supistamisesta, koska tällöin sen omien ydinaseiden maalienkin määrä laskee. Uusi Start -sopimuksen rajoitukset perustuvat tähän logiikkaan. Kiinan ja Pohjois-Korean ydinasevarustelun vuoksi Yhdysvaltojen ydinaseiden maalien määrä kuitenkin lisääntyy merkittävästi. Yhdysvalloissa on tällä hetkellä laajalti jaettu yhteisymmärrys tarpeesta pikemminkin kasvattaa kuin vähentää ydinasevoimia. Yhdysvaltojen perinteisenä linjana, joka on ollut myös Suomen pitkäaikainen tavoite, on ollut saada seuraava ydinaserajoitussopimus kattamaan kaikki, myös ”taktiset”, ydinaseet.

Venäjällä on vastaava strategia, jonka lisäksi ydinaseilla on Venäjälle laajempi merkitys sen revisionistisen ulkopoliittikan mahdollistajana, ja lisäksi sodankäynnin välineenä tilanteessa, jossa sen tavanomaiset asevoimat ovat vaarassa kärsiä tappion. Uusi Start -sopimus oli aikanaan Venäjälle otollinen, koska se mahdollisti Venäjän strategisten ydinasevoimien modernisoimisen eikä rajoittanut Venäjän laajaa ”taktisten” ydinaseiden arsenaalia. Nyt Venäjä haluaa sopimusten avulla rajoittaa ydinaseiden lisäksi sellaisia vastapuolen suorituskykyä, jotka voivat estää sitä yleisesti saavuttamasta sotilaallisia tavoitteitaan, kuten pitkän kantaman tavanomaisia asejärjestelmiä ja ohjuspuolustusjärjestelmiä, joita Yhdysvallat ei puolestaan halua sisällyttää neuvotteluihin. Venäjä on myös kytenyt ydinase-neuvottelut sen tavoittelevaan etupiirijakoon, mitä se on kutsunut ”poliittisten realiteettien” huomioimiseksi. Tämä linja oli esillä jo Uusi Start -sopimuksen jatkon aikaan vuonna 2020. Tällä hetkellä Venäjän arvioidaan vahvistavan ydinasevoimiaan.

Kiina taas on kieltäytynyt osallistumasta edes neuvotteluihin ydinaserajoituksista. Samalla sen ydinasevoimien odotetaan vahvistuvan ainakin 2030-luvun puoliväliin asti. Kiinan ydinasevarustelu tulee nähdä osana sen suurvaltapoliittisia tavoitteita, jotka kiteytyvät turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristymiseen Tyynen meren alueella. Ydinaserajoitussopimus lähitulevaisuudessa pysäyttäisi asevarustelun tilanteessa, jossa Kiina on arvioinut tarvitsevänsä suuremmat ydinasevoimat samalla, kun sopimus sinetöisi Yhdysvaltojen ydinaseylivoiman, josta se saattaa olla entistä riippuvaisempi muun voimatasapainon muuttuessa Kiinalle yhä edullisemmaksi. Tästä syystä Yhdysvallat mielellään rajoittaisi Kiinan ydinasevoimien koon nykyiselle tasolleen ja Kiina puolestaan haluaisi Yhdysvaltojen omaksuvan ydinaseiden ensikäytön kieltävän doktriinin.

Olosuhteet ydinaserajoituksille ovat otollisimpia liennytyksen aikaan ja silloin, kun kaikki osapuolet ovat status quota tukevia valtioita. Tästä kertoo neuvotteluiden tuloksellisuus 1970-luvulla, 1980-luvun puolivälin jälkeen sekä 1990-luvulla ja 2000-luvulla. Lähitulevaisuudessa tilanteen odotetaan kuitenkin pysyvän kireänä, ja osapuolet päinvastoin kokevat vahvemmat ydinasevoimat tarpeelliseksi. Yhdysvaltojen liennytyksipolitiikka Venäjän suuntaan saattaa kuitenkin avata mahdollisuuden jonkinlaiselle rajallisemmalle sopimukselle Venäjän kanssa. Perinteisesti ydinaseita rajoittavat sopimukset ovat vahvistaneet Euroopan turvallisuutta, mutta nykyisessä tilanteessa on otettava myös huomioon mahdollisuus sopimuksista, joilla olisi päinvastainen vaikutus.