

ASEVALVONNAN AJANKOHTAISKATSAUS

- Kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne heijastuu koko asevalvonnan kenttään. Kansainvälisen asevalvontasopimusjärjestelmän vahvistaminen on tärkein tehtävä tilanteessa, jossa keskeisiä sopimuksia haastetaan yhä avoimemmin.
- New START -sopimuksella on keskeinen merkitys globaalille vakaudelle ja tasapainolle. Suomi kannustaa Yhdysvaltoja ja Venäjää jatkamaan sopimusta ja hyödyntämään näin saatavan ajan uuden, kattavamman sopimuksen neuvottelemiseen.
- Ydinsulkusopimuksen tarkastelukonferenssissa ydinasevalloilta odotetaan konkreettisia sitoumuksia ydinaseriisunnan edistämiseen. Suomi osallistuu aktiivisesti aloitteisiin, joilla pyritään edistämään ydinaseriisuntaa osana NPT-tarkastelua.
- Ydinasekieltosopimuksen ratifiointiprosessi etenee ja sopimus astunee voimaan lähivuosien aikana.
- Venäjä kyseenalaistaa avoimesti kemiallisten aseiden kieltojärjestön toimintaa. Vaikeassa tilanteessa jäsenmaiden poliittinen ja taloudellinen tuki järjestölle on entistäkin tärkeämpää.
- Autonomisia asejärjestelmiä koskeva keskustelu YK:ssa etenee. Tavoitteena on poliittisesti sitova asiakirja, jossa sovitaan lähtökohdista näiden järjestelmien hyödyntämiseen.
- Puolustustarvikkeiden vientivalvonnassa Lähi-itä on vastedeskin haastava alue. Suomi jatkaa tarkkaa tapauskohtaista harkintaa.
- Etyjin Avoin taivas -sopimuksen toimeenpanon jatkuminen on tärkeää Suomelle ja kaikille Euroopan maille.

Kansainvälisen asevalvonnan toimintaympäristö on poikkeuksellisen vaikea. Vakiintunut asevalvontasopimusten järjestelmä on kasvavan paineen alla: kemiallisten aseiden käyttö Syyriassa, INF-sopimuksen kaatuminen Venäjän sopimusrikkomuksen seurauksena ja Yhdysvaltojen vetäytyminen Irnin ydinohjelmasopimuksesta ovat tästä vain näkyvimmit esimerkit. Leimaa antavaa ilmapiirille on syvä epäluottamus ja kiristynyt suurvaltakilpailu.

Suomi korostaa olemassa olevien sitoumusten noudattamista ja luottamusta lisääviä toimia erityisesti Suomen lähialueilla. Sopimusjärjestelmän vahvistamisessa sopimusten käytännön toimeenpanon edistäminen on keskeinen keino.

Suomi tukee asevalvontasopimusten toimeenpanoa käytännön hankkein kumppanimaissa ja -järjestöissä noin 4–5 miljoonalla eurolla vuosittain. Summa kattaa humanitaarisen miinatoiminnan, pienasehankkeita, ATT-sopimuksen toimeenpanon tuen, vapaaehtoistuen IAEA:lle ja kemiallisten aseiden kieltojärjestö OPCW:lle sekä kaksi Suomen omaa kehitysyhteistyöhanketta: jo vuonna 1990 käynnistyneen kehitysmaiden kemistien koulutuksen ja bioturvallisuuden kehittämiseen liittyvän hankkeen Tansaniassa. G7:n globaalikumppanuuden alla Suomi tukee mm. ydinmateriaalin salakuljetuksen vastaista työtä Ukrainassa. Suomi osallistuu myös aktiivisesti Yhdysvaltojen aloitteesta käynnistetyn globaalien terveysturvallisuusaloitteen (GHSA) toimeenpanoon.

Ajankohtaiset painopisteet

Ydinaseet ovat jälleen nousseet keskeiseksi osaksi kansainvälistä turvallisuuspolitiikkaa. Kylmän sodan kaltaista asevarustelukilpaa ei ole näköpiirissä, mutta laadullinen kilpailu kiristyy. Venäjän ja Yhdysvaltojen ohella siihen on tulossa mukaan myös Kiina. Näiden kolmen suhteet vaikuttavat keskeisesti kansainvälisen asevalvonta-agendan muotoutumiseen tulevina kuukausina ja vuosina.

INF-sopimuksen kaaduttua strategisia aseita rajoittava **New START** on ainoa jäljellä oleva sopimus, joka säätelee kahden suurimman ydinasevallan ydinarsenaaleja. Sopimus on päättymässä alle vuoden kuluttua, helmikuussa 2021, mutta keskustelut sen jatkamisesta eivät ole edenneet. Yhdysvallat peräänkuuluttaa START:n tilalle kolmikantasopimusta, jossa mukana olisi myös Kiina ja joka kattaisi ei-strategiset ydinaseet ja uudet ohjusjärjestelmät. Venäjä puolestaan alleviivaa valmiuttaan sopimuksen jatkamiseen nykyisellään. Kiina on kategorisesti kieltäytynyt osallistumasta rajoituksiin, vedoten Yhdysvaltoja ja Venäjää monin verroin pienempään ydinarsenaaliinsa. Yhdysvalloille Kiinan kytkeminen mukaan neuvotteluihin on prioriteetti, jota se perustelee Kiinan nopeasti kasvavilla suorituskävyillä, joita eivät nykyisellään rajoita mitkään sopimukset.

Yhdysvaltojen tavoitteleva laajempi sopimus olisi periaatteessa myös Suomen ja Euroopan etu. Suomi on jo pitkään korostanut tarvetta saada ei-strategiset ydinaseet mukaan ydinaseriisuntaa koskevaan keskusteluun. Akuutisti tärkeintä on kuitenkin varmistaa, että nykyisen sopimuksen toimeenpanoa voidaan jatkaa. Suomi on kannustanut osapuolia jatkamaan sopimusta ja käyttämään näin saatavan ajan uuden, kattavamman sopimuksen neuvottelemiseen.

Ydinasevaltojen rooli on keskeinen myös **ydinsulkusopimuksen tarkastelukonferenssissa**, joka järjestetään New Yorkissa huhti-toukokuussa. Konferenssi juhlistaa samalla myös sopimuksen 50-vuotista voimassaoloa. Sopimus on kiistaton menestys, mutta kokouksesta on tulossa vaikea. Näkemys erot ydinaseriisunnasta ovat yksi todennäköinen ongelmakohta. Ydinasevalloilta odotetaan konkreettisia sitoumuksia ydinaseriisunnassa, mutta merkittäviä uusia avauksia on nykytilanteessa tuskin odotettavissa.

Suomi pyrkii osaltaan lieventämään vastakkainasettelua ja osallistuu aktiivisesti aloitteisiin, joilla pyritään luomaan pohjaa ydinaseriisunnassa etenemiselle. Ruotsin kokoamassa ministeritason aloitteessa on identifioitu käytännön askelia luottamuksen lisäämiseksi ja ydinaseiden riskien vähentämiseksi. Yhdysvaltojen johdolla käydään keskustelua ydinaseriisunnan edellytyksistä nykytilanteesta. Ydinaseriisunnassa konkreettisten toimien on kuitenkin tultava ydinasevalloilta. Yhdysvalloilla ja Venäjällä suurimpina ydinasevaltioina on tässä suurin vastuu, ja niiltä odotetaan nyt käytännön askelia. New START -sopimuksen jatkaminen olisi tällainen askel, ja tärkeä signaali myös NPT-tarkastelun kannalta.

Iranin ydinohjelasopimuksen (JCPOA) tilanne on kriittinen Yhdysvaltojen irtisanouduttua siitä keväällä 2018 ja Iranin irtauduttua vastatoimena asteittain sitoumuksistaan sopimuksen alla. Iranin toimien johdosta sopimuksen eurooppalaiset osapuolet käynnistivät tammikuussa 2020 sopimuksen alaisen riitojenratkaisumekanismin, tavoitteena saada Iran palaamaan noudattamaan sopimusta. Mikäli tässä ei onnistuta, voi se johtaa YK:n turvallisuusneuvoston käsittelyyn ja YK-pakotteiden palauttamiseen vielä kuluvan vuoden aikana. EU:n vahva tuki sopimukselle on ennallaan, mistä osoituksena on myös E3-maiden perustama humanitaarisia tuotteita koskeva Instex-maksukanava, johon Suomikin on ilmoittanut liittyvänsä.

Ydinturvan alalla Suomi toimii **kansainvälisen ydinterrorismin vastaisen aloitteen** (GICNT) johtoryhmän jäsenenä ja isännöi syksyllä 2020 alan viranomaisten alueellisen harjoituksen yhdessä Norjan

kanssa. GICNT on yksi harvoista aloitteista, jonka toimeenpanossa Yhdysvaltojen ja Venäjän yhteistyö jatkuu edelleen tiiviinä, ja siksi nykytilanteessa entistäkin tärkeämpi.

Kemiallisten aseiden kieltosopimuksen tilanne jatkuu erittäin vaikeana. Venäjä kiistää kemiallisten aseiden kieltojärjestö OPCW:lle vuonna 2018 annetun mandaatin identifioida kemiallisten aseiden käyttöön syyllistyneitä tahoja ja pyrkii kaikin keinoin estämään OPCW:n tätä koskevan työn. Syyllisyyskysymyksiä selvittävän tutkimusyksikön ensimmäinen raportti on tulossa OPCW:n ja YK:n turvallisuusneuvoston käsittelyyn kevään aikana. Venäjä ja Syyria ovat jo ennalta kiistäneet raportin Syyrian Duman tapahtumia koskevat arviot. Kiista jakaa OPCW:n jäsenkuntaa ja vaikeuttaa päätöksentekoa myös muissa kysymyksissä. Vaikeassa tilanteessa jäsenmaiden poliittinen ja taloudellinen tuki järjestölle on entistä tärkeämpää. Suomi tukee vapaaehtoisrahoituksella OPCW:n työtä Syyriassa ja järjestön laboratoriokapasiteetin kehittämistä.

Hallitusohjelman tavoitetta **autonomisten asejärjestelmien sääntelystä** Suomi edistää Genevessä käytävissä asiantuntijakeskusteluissa, joissa tavoitteena on poliittisesti sitovan ohjeistuksen hyväksyminen näiden teknologioiden kehittämiseksi ja käytölle. Keskustelut ovat edenneet hyvin ja Suomi on ollut niissä aktiivisesti mukana. Valtioiden syksyllä 2019 yksimielisesti hyväksymät autonomisia aseita koskevat ohjaavat periaatteet ovat neuvotteluiden tähän mennessä tärkein tulos ja hyvä pohja jatkotyölle. Tärkeää on, että periaatteisiin ovat sitoutuneet kaikki neuvotteluissa mukana olevat maat, myös suurimmat asevalmistajat ja ne valtiot, jotka tätä teknologiaa erityisesti kehittävät: Yhdysvallat, Venäjä ja Kiina. Kansainväliseen sääntelyyn on välttämätöntä saada mukaan teknologian kanalta keskeiset valtiot, muuten lopputuloksella tuskin on toivottua vaikutusta.

Keskeinen lähtökohta Suomelle on olemassa olevan kansainvälisen oikeuden normien noudattaminen myös autonomisia elementtejä sisältävien järjestelmien käytössä. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja kansainväliset ihmisoikeudet pätevät riippumatta siitä, millainen asejärjestelmä on käytössä. Valtioilla säilyy viime käden vastuu kaikissa tilanteissa. Keskeistä on varmistaa ja vahvistaa näiden normien noudattamista ja jakaa hyviä käytäntöjä niiden toimeenpanosta. Tähän tärkeä keino olisi tavoitteena oleva poliittinen instrumentti.

Suomi pyrkii eri tavoin vahvistamaan **tavanomaisten aseiden valvontaan** tähtäävää kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on mukana Saksan ja Ranskan yhteisessä aloitteessa, jossa pienaseiden laitonta leviämistä Länsi-Balkanin alueen kautta EU:n alueelle pyritään patoamaan. Suomen vahva tuki asekauppasopimukselle (ATT) jatkuu. Suomi kuuluu ATT-sopimuksen vapaaehtoisrahaston ja YK:n pienaserahaston suurimpiin tukijoihin. Suomen humanitaarisen miinatoiminnan tuki nousee seuraavalla, vuonna 2021 alkavalla viisivuotiskaudella 15 miljoonaan euroon.

Kansallisessa **puolustustarvikkeiden vientivalvonnassa** Suomi noudattaa tarkkaa, tapauskohtaista kokonaisharkintaa, punniten riskiä sille, voidaanko vietävää tuotetta käyttää EU:n puolustustarvikkeiden vientiä koskevan yhteisen kannan ja asekauppasopimuksen kriteerien vastaisesti. Lähi-itään suuntautuviin vienteihin on viime vuosina suhtauduttu pidättyväisesti, ja linja on edelleen tiukentunut. Tämä liittyy erityisesti Jemenin tilanteeseen ja Saudi-Arabian johtaman liittoutuman toimiin, mutta arvioissa otetaan huomioon koko alueen konfliktierkäs tilanne. Turkin Pohjois-Syyrian operaation käynnistyttyä Suomi teki ensimmäisten joukossa päätöksen keskeyttää uusien asevientilupien myöntäminen Turkkiin.

Etyjissä ajankohtaisin kysymys on Yhdysvaltojen mahdollinen irtautuminen ilmatarkkailulentoja koskevasta **Avoin taivas** -sopimuksesta. Yhdysvallat harkitsee parhaillaan osallistumistaan sopimukseen, punniten sopimuksen kustannuksia ja siitä saamiaan hyötyjä. Yhdysvalloissa katsotaan Venäjän hyötyvän sopimuksesta enemmän kuin muut osapuolet, samalla kun Venäjä ei kaikilta osin noudata sopimuksen velvoitteita. Suomi ja useat Euroopan maat ovat ilmaisseet Yhdysvalloille huolensa sen

mahdollisesta irtaantumisesta sopimuksesta ja tuoneet esiin sopimuksen merkityksen omalle turvallisuudelleen. Maat, joilla ei ole omaa tiedustelusatelliittikapasiteettia saavat lentojen avulla hyödyllistä tietoa, jota ei olisi muuten saatavissa. Tämä koskee myös Suomea.

Kolmekymmentäkaksi maata, mukaan lukien Suomi, teki syksyllä 2019 kattavan esityksen Wienin sotilaallista luottamusta ja turvallisuutta lisäävän asiakirjan uudistamiseksi. Esitystä käsiteltiin Etyjin ulkoministerikokouksessa joulukuussa 2019, mutta neuvottelujen aloittamisesta ei saavutettu yhteisymmärrystä. Erityisesti Venäjä on suhtautunut nihkeästi neuvotteluiden käynnistämiseen.

Ydinasekieltosopimus

Ydinaseet kieltävä sopimus (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*) hyväksyttiin heinäkuussa 2017 ja avattiin allekirjoituksille syyskuussa 2017. Sopimuksen on tähän mennessä allekirjoittanut 81 valtiota ja ratifioinut 35 valtiota. EU-maista sopimuksen on ratifioinut Itävalta ja allekirjoittanut Irlanti. Pohjoismaat eivät ole liittyneet sopimukseen. Sopimuksen voimaanastuminen edellyttää 50 maan ratifiointia, joten on oletettavaa, että sopimus astuu voimaan lähivuosien aikana.

Ydinasekieltosopimuksen taustalla on monien ydinaseettomien maiden turhautuminen ydinaseriisunnan hitaaseen etenemiseen. Sopimus kieltää ydinaseet ja niihin liittyvän yhteistyön kaikilta mailta. Kiellon merkitys on paljolti symbolinen, sillä yksikään ydinasevaltio ei ole liittymässä sopimukseen, eikä katso sopimuksen muodostavan itseään sitovaa tapaoikeutta.

Pohjoismaista ainoana neuvotteluihin osallistunut Ruotsi päätti heinäkuussa 2019 ettei se allekirjoita sopimusta tai liity siihen. Päätöksen perusteena olivat mahdollisen liittymisen oikeudellisia ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia koskeneen selvityksen suositukset ja saadut lausunnot. Asiaan vaikutti myös, ettei Ruotsin valtiopäivillä ole enemmistöä ratifioinnin puolesta.

Ruotsin selvityksessä nostetaan ongelmia esille etenkin kieltosopimuksen suhde ydinsulkusopimukseen, jonka asemaa kansainvälisessä sopimusjärjestelmässä se uhkaa heikentää, sopimuksen heikot kirjaukset ydinvoiman rauhanomaisen käytön valvonnasta sekä tulkinnanvaraiset määräykset yhteistyöstä ydinasevaltioiden ja niiden liittolaisten kanssa. Johtopäätös on, että sopimukseen liittyminen vaikeuttaisi yhteistyötä Ruotsin läheisten kumppanimaiden kanssa. Vastaaviin tuloksiin on aiemmin päädytty myös Sveitsissä ja Norjassa laadituissa selvityksissä.

Hallitus on informoinut eduskuntaa vuodesta 2016 lähtien ydinasekieltosopimukseen liittyvistä kehityskuluista ja hallituksen linjauksista asiassa. Hallitus ottaa toiminnassaan huomioon eduskunnan esittämät näkemykset, erityisesti ulkoasiainvaliokunnan lausunnon UaVL 7/2018 vp (6.6.2018).

Suomi osallistuu rakentavasti ydinasekieltosopimusta koskevaan vuoropuheluun ja seuraa aktiivisesti sopimuksen voimaansaattamisprosessin etenemistä. YK:n yleiskokouksen I komitean keskusteluissa Suomi on korostanut eteenpäin katsovaa otetta ja pyrkinyt vähentämään vastakkainasettelua sopimuksen tukijoiden ja vastustajien välillä. Sopimusta koskevan päätöslauselman äänestyksissä Suomi on pidättäytynyt muiden EU-maiden äänestäessä puolesta tai vastaan sen mukaan, miten ne sopimukseen suhtautuvat. Viimeiset kaksi vuotta myös Ruotsi on pidättäytynyt äänestyksissä.

Suomen ja Ruotsin välinen ja pohjoismainen yhteistyö ydinasekysymyksissä on jatkunut tiiviinä. Pohjoismaat ovat pitäneet säännöllisesti yhteispuheenvuoroja sekä ydinsulkusopimuksen tarkastelukonferenssin valmistelukokouksissa että YK:n yleiskokouksen I komiteassa. Yhteinen puheenvuoro on suunnitteilla myös NPT-tarkastelukonferenssiin huhtikuussa.