

Suomenkielinen tiivistelmä

Strategisen pelotteen paluu: Ydinaseet ja Euroopan turvallisuus

Johdanto ja tutkimuskysymykset

Vuonna 2010 Yhdysvallat ja Venäjä solmivat uuden START -sopimuksen, jossa sovittiin merkittävistä vähennyksistä maiden ydinasearsenaaleihin. Presidentit Barack Obama ja Dmitri Medvedev antoivat optimistisia lausuntoja maiden halusta sitoutua ydinaseiden vähentämiseen ja asevalvontaan. Vuosikymmenen alkuvuosien optimismi mureni kuitenkin nopeasti. Vuonna 2014 Venäjä anasti laittomasti Krimin niemimaan ja aloitti Itä-Ukrainan konfliktin. Vastauksena huonontuneeseen turvallisuustilanteeseen Yhdysvallat ja Nato alkoivat vahvistaa Euroopan puolustusta. Lännen huomio kiinnittyi yhä enemmän myös ydinaseisiin. Venäjä modernisoi ydinaseistustaan, ja Moskova alkoi käyttää ydinasestatustaan entistä enemmän politiikan välineenä.

Yhdysvaltain ja Venäjän huonot suhteet johtivat lopulta INF-sopimuksen kaatumiseen. Obaman hallinto syytti Venäjää sopimusrikkomuksista, ja lopulta Donald Trumpin hallinto päätti irtisanoutua sopimuksesta. Uusi START -sopimus on umpeutumassa vuonna 2021. Sopimusta on mahdollista jatkaa viidellä vuodella, mutta erityisesti Yhdysvaltain nykyhallinto on viestittänyt haluttomuudesta jatkaa sopimusta.

Ydinaserintamalta kuuluu myös muita huolestuttavia uutisia. Kiina kasvattaa sotilaallista mahtiaan. Korean niemimaan tilanne on muuttunut epävakaaaksi Pohjois-Korean ydinohjelman vuoksi, ja Intian ja Pakistanin välillä kiehuu. Ei-valtiolliset toimijat voivat saada käsiinsä ydinaseisiin tarvittavaa materiaalia. Kiristynyt maailmanpoliittinen tilanne ja lisääntyvä suurvaltakamppailu haastavat Eurooppaa, myös Suomea.

Ulkopoliittisen instituutin raportissa tarkastellaan ydinasepelotteen roolia Euroopan turvallisuudessa. Raportissa käsitellään myös tavanomaisen sotilaallisen pidäkkeen vaikutuksia. Se hakee vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat pelotepolitiikan peruseriaatteet?
- Miten pelotepolitiikka on muuttunut kylmän sodan jälkeisenä aikana?
- Miltä näyttää Euroopan turvallisuuden kannalta tärkeiden valtioiden – Yhdysvaltain, Venäjän, Ranskan ja Britannian – ydinasepolitiikan tulevaisuus?
- Mitä pelotepoliittisia haasteita ”ydinaseliitto” Nato kohtaa tulevaisuudessa ja mitä haasteita on itsenäisen eurooppalaisen ydinasepelotteen luomisessa?
- Mitkä ovat nykyisen asevalvonta- ja aseidenriisuntajärjestelyjen tulevaisuudennäkymät?
- Mitä haasteita raportissa esitetyt kehityskulut tuovat Pohjois-Euroopan ja Suomen turvallisuudelle?

Raportti on osa vuoden 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa.

Tässä tiivistelmässä on listattu raportin keskeisimmät huomiot ja tutkimustulokset.

Pelotepolitiikan monet muodot

Pelotepolitiikan keskiössä on ajatus valtioon kohdistuvan haitallisen toiminnan tai aggression estämisestä. Pelotepoliittisen ajattelun voidaan jakaa kahteen koulukuntaan, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia.

Kiistämiseen perustuva pelote (*deterrence-by-denial*) pohjautuu siihen, että potentiaalista hyökkääjää estetään saamasta hyötyä aggressiostaan. Rangaistukseen rakentuva pelote (*deterrence-by-punishment*) nojaa sen varaan, että hyökkääjä saa aggressiostaan niin kovan seuraamuksen, ettei potentiaalisella hyökkääjällä ole halua aggressioon.

Ydinasepelotteessa on kyse nimenomaan jälkimmäisestä rankaisuun perustuvasta pelotteesta.

Pelotepolitiikan ohella valtiot voivat harjoittaa myös rauhoittamispolitiikkaa (*reassurance*), jonka tavoitteena on vakuuttaa omat liittolaiset turvatakuiden pitävyydestä. Toisena tavoitteena on osoittaa mahdolliselle vastustajalle se, että ilman aggressiivista politiikkaa sitä vastaan ei kohdisteta sotilaallisia tai vastaavia toimia. Pakottaminen (*compellence*) viittaa taas politiikkaan, jossa toista ei yritetä estää tekemästä jotain, vaan sitä päinvastoin painostetaan johonkin toimintaan.

Pelotepolitiikan muuttuva luonne

Kaksinapaisesta moninapaiseen uhkaympäristöön

Kylmän sodan turvallisuusympäristöä leimasi Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton geopoliittinen, taloudellinen ja ideologinen kilpailu. Maailmanpolitiikan supervallat olivat myös maailman suurimpia ydinasemahteja, jotka sopeuttivat pelotepolitiikkansa nimenomaan toistensa politiikkaan ja kykyihin.

Kylmän sodan loppumisen jälkeen maailma on ydinaseiden osalta muuttunut moninapaisemmaksi. Yhdysvallat ja Venäjä näkevät toisensa edelleen kilpailijoina, mutta ne eivät voi jättää muita tekijöitä huomioimatta. Ensimmäinen tekijöistä on Kiina, joka on nousemassa sotilaalliseksi supervallaksi. Kiina ei ole muuttamassa ydinasepolitiikkansa peruseriaatteita, mutta maan uudet asejärjestelmät ovat entistä kehittyneempiä ja siten entistä suurempi uhka muun muassa Yhdysvalloille. Kiina on ollut myös haluton lähtemään mukaan ydinasevalvontasopimukseen.

Toinen merkki muuttuneesta toimintaympäristöstä ovat alueelliset uhkat. Pohjois-Korean ydinaseet ja ballistiset ohjukset luovat mahdollisen uhkan Yhdysvalloille ja sen alueellisille liittolaisille Aasiassa. Vaikka Pohjois-Korean ydinaseet ovat ennen kaikkea kehitetty varmistamaan maan hallinnon ja järjestelmän säilyminen, maa on osoittanut halukkuuttaan käyttää aseita politiikan välineinä. Ydinaseiden rajattua käyttöä konfliktitilanteissa ei voida myöskään sulkea pois.

Vuonna 2015 solmitussa JCPOA-sopimuksessa Iran sitoutui lopettamaan ydinaseiden kehittämisen. Trumpin hallinnon irtautuminen ydinsopimuksesta vuonna 2018 ja Iranin alueelliset toimet ovat ajaneet maiden suhteet kriisiin. Vaikka Yhdysvaltojen eurooppalaiset liittolaiset ovat jyrkästi eri mieltä Trumpin hallinnon päätöksestä irtautua ydinsopimuksesta, Euroopassa ollaan samaa mieltä siitä, että Iranin ei tule kehittää ydinaseita. Ydinaseilla varustettu Iran olisi eurooppalaisestakin näkökulmasta uhka alueelliselle turvallisuudelle niin Lähi-idässä kuin Euroopassa.

Ydinasepolitiikan moninapaistuminen haastaa perinteistä peloteajattelua. Yksi malli ei ehkä sovi kaikille haasteille. Uhkaympäristön monimuotoistuminen on esimerkiksi Yhdysvalloissa herättänyt keskustelua räätälöidympien pelotetoimien tarpeesta.

Laajennettu pelote nykyisessä turvallisuusympäristössä

Laajennettu pelote (*extended deterrence*) viittaa asetelmaan, jossa valtio on halukas ja kyvykäs ehkäisemään aggression ei ainoastaan itseään vaan myös liittolaisiaan kohtaan. Yhdysvaltojen Eurooppaan ulottama pelote – erityisesti ydinasepelote – on ollut Naton pelotepolitiikan ydin liittokunnan olemassaolon ajan. Kylmän sodan ajan keskeisiä kysymyksiä oli, miten eurooppalaiset saadaan vakuutettua Yhdysvaltain tarjoaman pelotteen uskottavuudesta, ja miten Länsi-Euroopan maat voidaan sitoa ydinaseisiin liittyvään päätöksentekoon.

Viime vuosikymmenien ja erityisesti vuoden 2014 jälkeen laajennetun pelotteen rooli on ollut muutoksesta. Pelotteen suojaama alue on Naton laajentumisen myötä siirtynyt itään. Strategisesti herkimät alueet ovat Baltiassa ja Puolassa, eivät Saksassa, kuten kylmän sodan vuosina.

Hybridiuhkien nousu haastaa laajennettua pelotetta. Erityisen kimurantteja hybridiuhkat ovat Naton päätöksenteon näkökulmasta. Ydinasepelote ei ole myöskään uskottava pelotemuoto hybridiuhkia vastaan.

Ydinaseiden merkityksen kasvaminen saattaa synnyttää ydinaseita vastustavaa liikehdintää Euroopassa, millä voi olla vaikutusta Naton sisäiseen koheesioon ja edelleen liittokunnan ydinasepolitiikkaan.

Teknologiset muutokset mutkistavat uhkaympäristöä

Myös ydinaseteknologiassa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet uhkaympäristöön. Ydinase- ja ohjusteknologisen osaamisen leviäminen mahdollisti uusien valtioiden, lähinnä Pakistanin ja Pohjois-Korean, nousemisen ydinasevalloiksi.

Teknologiset edistysaskeleet ovat mahdollistaneet entistä kyvykkäämpien tavanomaisten ja kaksikäyttöisten aseiden kehittymisen. Kaukokäyttöiset ja tarkat ohjusjärjestelmät, joilla on kyky tarvittaessa kantaa myös ydinkärkeä, vahvistavat niiden käyttäjien operatiivisia kykyjä erityisesti konfliktin alkuvaiheessa.

Valtioiden kehittyvät kyberkyvyt ja tekoäly asettavat lisähaasteita pelotteelle. Esimerkiksi kyberhyökkäyksillä on mahdollista saada aikaiseksi mittavaa vahinkoa toisen valtion kriittiselle infrastruktuurille ja keskeisille komentojärjestelmille. Keinoälypohjainen päätöksenteko ei ole korvaamassa inhimillistä päätöksentekoa sodankäynnissä. Vahvempi nojautuminen autonomisiin asejärjestelmiin lisää kuitenkin riskejä, esimerkiksi järjestelmien tekevien virheiden todennäköisyyttä.

Ydinase liittolaiset ja Venäjä modernisoivat ydinaseistustaan

Yhdysvallat

Yhdysvaltain ydinasepolitiikka perustuu maasta, ilmasta ja mereltä laukaistavien asejärjestelmien ”triadiin”. Uuden START-sopimuksen määräysten myötä maalla sijoitettuna 1365 ydinkärkeä. Maan strateginen ydinarsenaali rakentuu ”kolmen jalan” varaan: Maasta laukaistavat mannertenväliset ohjukset muodostavat Yhdysvaltain nopeimmin reagoivan

kyvyn, siinä missä strategiset pommikoneet ovat joustavin vaihtoehto. Sukellusveneistä laukaistavat mannertenväliset ohjukset ovat puolestaan triadin selvitymiskykyisin jalka, mikä perustuu niiden vaikeaan tunnistettavuuteen ja liikkuvuuteen. Strategisten ydinaseiden lisäksi Yhdysvalloilla on rajattu määrä taktisia ydinaseita, joista osa on Naton ydinasepolitiikan puitteissa sijoitettu Eurooppaan.

Obaman hallinto päätti vuonna 2010 mittavasta modernisaatio-ohjelmasta, joka myös säilyttäisi koko triadin. Trumpin hallinto päätti jatkaa ohjelmaa.

Yhdysvaltain ydinasepolitiikassa on merkittävää jatkuvuutta. Vuoden 2018 ydinasearvion mukaan Yhdysvaltain ydinasepelotteen tarkoitus on estää maahan kohdistuva ydinasehyökkäys. Ydinaseet estävät myös tavanomaisen hyökkäyksen ja rauhoittavat maan liittolaiset.

Ydinaseiden rooli Yhdysvaltain puolustuspolitiikassa ei ole kiveen hakattu. Suunnitelmien mukaan tavanomaisilla järjestelmillä on tulevana vuosina entistä suurempi rooli maan pelotepolitiikassa.

Ranska

Ranskan ydinasepelote rakentuu sukellusveneestä laukaistavien ballististen ohjusten sekä ilmasta laukaistavien risteilyohjusten varaan. Maan arsenaalin koko on noin 300 ydinkärkeä. Nykyisten suunnitelmien mukaan maa on uusimassa strategisten ydinsukellusveneiden laivastonsa 2030-luvulla. Myös ilmasta laukaistavien kykyjen uusimista tutkitaan.

Ranska pitää itsenäistä ydinasepolitiikkaa maan strategisen autonomian kulmakivenä. Se on valmis turvautumaan ydinaseisiin vain äärimmäisissä tilanteissa, joissa sen elintärkeät intressit ovat ulkopuolisen aggression takia uhattuna.

Britannia

Britannian ydinasekyky nojaa strategisin ydinsukellusveneisiin ja niistä laukaistaviin ballistisiin ydinohjuksiin. Britannialla on neljä strategista ydinsukellusvenettä ja 180 ydinkärkeä. Myös britit ovat päättäneet uusia ydinsukellusvenelaivastonsa 2030-luvulla.

Britannian ydinasepolitiikan perinteinen tavoite on ollut muodostaa Naton sisälle ”toinen päätöksenteon keskus”. Toisin sanoen potentiaalisen hyökkääjän on otettava huomioon niin Yhdysvaltain kuin Iso-Britannian ydinasekyvyt. Kylmän sodan loppumisen jälkeen Britannia laski valmiuttaan huomattavasti. Uusimman strategisen linjauksen mukaan maan ydinasekyky luo minimaalisen tuhovoiman sotilaallisen aggression estämiseksi.

Toisin kuin Ranskassa, Britanniassa on sisäisiä erimielisyyksiä ydinasepelotteen hyödyllisyydestä. Britannian jatkaminen ydinasevaltana tulevaisuudessa on todennäköistä mutta ei täysin varmaa.

Venäjä

Yhdysvaltain tavoin Venäjä ylläpitää maasta, ilmasta ja mereltä laukaistavien ydinaseiden triadia. Sillä on maailman suurin ydinaseistus: kaikkiaan lähes 6500 ydinkärkeä, joista vain osa on sijoitettu aseisiin. Venäjän ydinasearsenaalin huomionarvoinen piirre on taktisten ydinaseiden suuri määrä: noin 1800 kappaletta.

Venäjä on modernisoinut huomattavasti ydinaseistustaan viime vuosina. Venäjän intresseissä on säilyttää pariteetti Yhdysvaltain ydinaseistuksen kanssa. Maan

modernisaatio-ohjelma on keskittynyt erityisesti luomaan Yhdysvaltain (teoreettisen) ohjuspuolustuksen läpäiseviä kykyjä.

Venäjä harjoittaa aktiivista ja kokonaisvaltaista pelotepolitiikkaa, jossa sen ydinaseistus nähdään laajemman strategisen pelotteen osana. Venäjä on käyttänyt ydinasestatustaan myös pakottavan politiikan ja suoranaisen sapelinkalistelun välineenä. Asiantuntijapiireissä on käyty kiivasta keskustelua Venäjän mahdollisesta ”de-eskalaatio-opista”, jonka tarkoituksena olisi käyttää rajattua ydiniskua joko tavanomaisen hyökkäyksen lopettamiseksi tai vastustajan toiminnan lamaannuttamiseksi Venäjän omassa hyökkäyksessä.

Naton ydinasepolitiikan mukauttaminen ja eurooppalaisen ydinasepelotteen mahdollisuudet

Nato

Natolla ei ole omia ydinaseita, vaan sen ydinasepolitiikka perustuu ”ydinaseliittolaisten” eli Yhdysvaltain, Britannian ja Ranskan ydinasekykyyn. Yhdysvaltain ydinaseet ovat Naton äärimmäinen pelote, jota Ranskan ja Britannian kyvyt täydentävät. Vuosien varrella Naton muita jäsenmaita on sidottu liittokunnan ydinaseisiin liittyvään päätöksentekoon erinäisten sopimusjärjestelyiden kautta. Yhdysvaltain taktisia ydinaseita on sijoitettu Eurooppaan, ja osa liittolaisista kykenee ydinaseoperaatioihin. Naton ydinaseettomat jäsenmaat voivat tukea omilla kyvyillään liittokunnan ydinaseoperaatioita. Naton pelotepolitiikan suunnasta päättää Pohjois-Atlantin neuvosto. Tarkempia ydinasepolitiikan kysymyksiä käsittelee Naton ydinsuunnitteluryhmä (*Nuclear Planning Group*).

INF-sopimuksen kariutuminen on yksi Naton ydinasepolitiikan keskeisimmistä haasteista. Naton sisäinen koheesio voi murtua, kun sotilasliitto suunnittelee keinoja, joilla Venäjän vahvistuvaan sotilaalliseen kykyyn voidaan vastata. Toinen olennainen haaste on nykyisten, Naton sisäisten ydinasejärjestelyiden (*nuclear-sharing*) ylläpito.

Eurooppalainen ydinasepelote

Muuttunut eurooppalainen turvallisuustilanne ja keskustelu Yhdysvaltojen turvatakuiden uskottavuudesta on saanut aikaan debatin itsenäisemmästä eurooppalaisesta ydinasepelotteesta, joka vähintään tukisi Yhdysvaltain laajennettua pelotetta. Asiantuntijoiden mukaan EU:n johdossa toimivat yhteiset ydinasevoimat eivät ole realistinen ratkaisu. On myös epätodennäköistä, että muut eurooppalaiset valtiot osallistuisivat Ranskan ydinasepelotteen ylläpidon kustannuksiin vastineeksi sananvallasta.

Realistisempia ehdotuksia olisi esimerkiksi todeta, että EU:n yhteisen avunannon lauseke voitaisiin panna täytäntöön kaikin keinoin, myös ydinasein. Ranskalaiset kaksikäyttöiset hävittäjät voisivat myös tehdä vierailuja muualle Eurooppaan. Kolmas vaihtoehto olisi sijoittaa Ranskan (ja Britannian) ilmasta laukaistavia ohjuksia maiden rajojen ulkopuolelle Naton nykyisen järjestelyn tapaan.

Riskienhallinta ja asevalvonta

Vuosikymmenten aikana Yhdysvallat ja Neuvostoliitto/Venäjä ovat vakauttaneet suhteitaan myös riskienhallinnan ja asevalvonnan avulla.

Riskienhallintaan ovat kuuluneet muun muassa avoimet viestintälinjat – ”kuumat linjat” – ja luottamusta lisäävät toimet sekä yhteistyövaraiset riskienvähentämistoimet. Lisäksi maat käyvät strategista vakautta koskevia keskusteluja niin poliittisella kuin sotilaallisella tasolla.

Asevalvonnalla suurvallat ovat pyrkineet rajoittamaan ja lopulta vähentämään ydinasearsenaaliensa kokoa. Yhdysvaltain ja Venäjän välillä on ollut vuodesta 1963 useita asevalvontasopimuksia, jotka ovat lisänneet läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta. Samalla ne ovat vahvistaneet keskinäistä ymmärrystä maiden ydinasevoimista.

Tuorein sopimus maiden välillä on vuonna 2010 allekirjoitettu uusi START. Sopimus umpeutuu helmikuussa 2021, mutta sitä on mahdollista pidentää osapuolten välisellä päätöksellä viisi vuotta. Sopimuksen pidentäminen, saati uusi, strategisten ydinaseiden määrää laskeva sopimus on epätodennäköistä.

Maiden intressit ovat ristiriidassa. Yhdysvallat on huolissaan Venäjän taktisista ydinaseista ja modernisaatio-ohjelmasta sekä sopimuksen ulkopuolella olevan Kiinan kasvavista sotilaallisista kyvyistä. Venäjää taas on huolettanut pitkään Yhdysvaltain ohjuspuolustusjärjestelmät Euroopassa. Venäjä on ilmaissut halustaan saada Yhdysvaltain tavanomaisia kykyjä ja avaruuteen liittyvää teknologiaa sopimusten piiriin.

Eriävät intressit, dialogin puute, romuttuva asevalvontaverkosto, uudet täsmäaseet sekä kyberaseet järkyttävät vanhaa, maiden välillä ollutta tasapainoa. Mikäli Moskova ja Washington eivät kykene käsittelemään keskinäisiä ongelmiaan, kansainvälisen suurkonfliktin ja samalla ydinase-eskalaation riski kasvaa häiritsevän suureksi.

Haasteet Pohjois-Euroopalle

Kirstynyt eurooppalainen turvallisuustilanne ja pelotekysymysten paluu alueellisen turvallisuuden keskiöön ovat vaikuttaneet Pohjois-Euroopan geostrategiseen asemaan. Arktinen alue on sekä lännelle että Venäjälle äärimmäisen tärkeä. Nato pyrkii turvaamaan vapaan liikkuvuuden Pohjois-Atlantilla. Venäjä taas suojaa Kuolan niemimaalla sijaitsevia kykyjään, eritoten alueella sijaitsevia ydinaseita. Venäjä onkin vahvistanut tuntuvasti sotilaallista läsnäoloaan alueella.

Ukrainan tapahtumien jälkeen myös Itämeren alueen tilanne muuttui radikaalisti. Nato on vahvistanut pelotetta alueella ja sijoittanut Baltian maihin sekä Puolaan niin kutsuttuja ansalankajoukkoja. Venäjälle Itämeren alue on tärkeä Pietarin ja Kaliningradin turvallisuuden näkökulmasta. Se on sijoittanut läntiseen sotilaspiiriin kehittyneitä ohjus- ja ilmatorjuntajärjestelmiä, joita voidaan käyttää niin puolustukseen kuin hyökkäykseen.

Itämeren läntinen pelotejärjestelmä koostuu Naton turvatakuista ja läsnäolosta sekä alueen valtioiden omin puolustusjärjestelmien ylläpidosta. Nato ei ole sijoittanut eikä ole sijoittamassa ydinaseita Pohjois-Eurooppaan. Viime kädessä Naton laajennettu pelote kuitenkin perustuu sen jäsenmaiden ydinaseisiin. Viime vuosina sotilasliittoon kuulumattomat Suomi ja Ruotsi ovat entistä vahvemmin sitoutuneet osaksi läntisiä turvallisuusrakenteita.

Pohjois-Euroopan valtioista Suomi, Ruotsi ja Norja ovat profiloituneet ydinasevalvontakysymyksissä. Yksikään alueen valtio ei ole tosin tähän mennessä allekirjoittanut ydinaseet kieltävää sopimusta. Asevalvontapoliittisen aktiivisuuden kannalta nykytilanne on haasteellinen. Jos Pohjois-Euroopan maat haluavat vaikuttaa alueelliseen turvallisuuteen ja suurvaltasuhteiden vakauteen, realistisin keino olisi edistää riskienhallintaa Pohjois-Euroopassa. Pohjoismaiden turvallisuuden kannalta on tärkeää myös kasvattaa ymmärrystä suurvaltojen pelotepolitiikan periaatteista.