



Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

28.4.2026

Asia: HE 72/2026 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergielain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

ASiantuntijalausunto

Matti Pesu, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Tiivistelmä: Hallituksen esitys ydinenergielain ja rikoslain muuttamisesta on perusteltu. Kylmän sodan ajalta peräisin oleva ydinräjähteiden kieltäminen on aikansa elänyt tilanteessa, jossa Suomi on Naton jäsen ja jossa liittokunnan pelotteen yksi peruspilareista rakentuu ydinasepelotteen varaan. Esitys ei avaa ovea ydinaseiden sijoittamiselle Suomeen rauhan aikana vaan poistaa Naton suunnittelua mahdollisesti rajoittavan lainsäädännöllisen jäykkyyden. Tämän lausunnon varsinainen huomio kohdistuu suomalaisessa keskustelussa laajasti viitattuun pohjoismaiseen linjaan ja erityisesti siihen, miten Pohjoismaiden tulisi jatkossa rakentaa keskinäistä koheesiota ydinasekysymyksissä. Pohjoismaat – erityisesti Suomi, Ruotsi ja Norja – ovat hiljalleen muodostumassa tiiviiksi ja tunnistettavaksi pelote- ja puolustusklusteriksi Naton sisälle. Mahdollisimman pitkälle jaettu näkemys ydinasepelotteen roolista Pohjolan turvallisuudessa on klusterin yhtenäisyyden kannalta suotavaa. Suomen tulisi ottaa aktiivinen rooli pohjoismaisen ydinasevuoropuhelun syventämisessä.

Esitys ja Suomen Nato-ydinaseprofiili

Näkemys hallituksen esityksestä

Voimassa oleva ydinenergielain 4 § säädettiin 1980-luvun lopulla puolueettomalle Suomelle hyvin erilaisessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä, jossa sen keskeinen uhkakuvana oli Neuvostoliiton pyrkimys tiivistää maiden puolustussuhdetta YYA-sopimuksen konsultaatiovelvoitteisiin vedoten. Vuonna 2026 Suomi on Naton jäsen ja osa sen kollektiivista, osin ydinaseisiin perustuvaa pelotetta. Naton strateginen konsepti vahvistaa, että niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, liittokunta säilyy ydinaseliittona. Tässä asetelmassa on vaikea löytää turvallisuuspoliittisia perusteita sille, että maa, jolla on liittokunnan pisin maaraja Venäjän kanssa, lainsäädännöllisesti kieltäisi ydinasepelotteen toimeenpanon kaikissa olosuhteissa sen aluella.

Olemassa oleva lainsäädäntö ei sinänsä horjuta merkittävästi Naton ydinasepelotteen uskottavuutta. Se voi kuitenkin aiheuttaa epävarmuutta liittokunnan suunnittelussa ja Suomen asemaa suunnittelutyössä, sillä osa Naton pelotteesta nojaa järjestelmiin – erityisesti B61-12-painovoimapommiin ja F-35-hävittäjään – joita epätodennäköisessä kärjistymistilanteessa voitaisiin käyttää myös Suomen lähialueilla. Lainsäädäntö, joka kategorisesti sulkee pois liittokunnan

ydinasepelotteen toimeenpanon Suomen alueella kaikissa olosuhteissa, ei nykyolosuhteissa palvele Suomen turvallisuusetuja. Esitys lainsäädännön muuttamiseksi on siten perusteltu.

Suomen ydinaseprofiili Natossa

Kolmessa jäsenyysvuodessa Suomen ydinaseprofiili liittokunnassa on hiljalleen kirkastunut. Suomesta on Naton ydinasepolitiikkaan liittyvässä aktiivisuudessaan tullut keskitason Nato-maa, joka osallistuu täysimääräisesti ydinasesuunnitteluryhmän (NPG) toimintaan ja muiden Pohjoismaiden tavoin ydinasepelotteen konventionaalisiin tukitoimiin. Konkreettisin esimerkki tästä on osallistuminen Naton vuosittaiseen Steadfast Noon -ydinaseharjoitukseen. Mediatietojen mukaan Suomi osallistui ensimmäistä kertaa vuonna 2024, ja vuonna 2025 Suomen F/A-18-monitoimihävittäjät osallistuivat julkilausutusti tukitehtäviin Tanskan Skrydstrupin tukikohdasta käsin.

Suomen tämänhetkinen linja on verrattain hyvässä tasapainossa. Mukautumisvalmius on kuitenkin syytä säilyttää. Suomen tulevaa roolia Naton ydinasepolitiikassa muovaavat useat tekijät: Naton ydinasepelotteen kokonaiskehitys ja sieltä tulevat sytykkeet; Venäjään liittyvä uhkakuvasto ja Moskovan tapa hyödyntää ydinaseita osana pelote- ja painostuspolitiikkaansa; eurooppalaisen tavanomaisen pelotteen ja puolustuksen uskottavuus; Yhdysvaltain rooli ja sen pitäminen sitoutuneena Euroopan puolustukseen; Suomen omat turvallisuustarpeet sekä yleinen mielipide. Ympäristö on dynaaminen, sillä lähes jokaiseen osa-alueeseen liittyy tällä hetkellä muutoksia.

Pohjoismainen koherenssi ydinasekysymyksissä

Hallituksen esitykseen liittyvässä julkisessa keskustelussa sekä hallitus että oppositio ovat puolustaneet kantojaan viittaamalla muiden Pohjoismaiden linjavalintoihin. Pohjoismaisuuteen liittyvä näkökulma on Suomen ydinasepolitiikan kannalta ensiarvoinen. Naton sisälle on muodostumassa pohjoismainen pelote- ja puolustusklusteri¹, joka on yhä keskeisempi osa liittokunnan pelotetta ja puolustusta Pohjolan alueella. Käsittelyssä olevaa lainsäädäntömuutosta laajemmin tarkasteltuna olennainen kysymys on, miten Suomi rakentaa pohjoismaista koheesiota ydinasepelotteeseen liittyvissä kysymyksissä. Pohjoismaiden tavoitteiden ja käytäntöjen tulisi olla alueen puolustuksessa mahdollisimman yhtenäiset. Tämä edellyttää jaetun ymmärryksen vahvistamista siitä, miten pelotetta – ja myös eskalaationhallintaa – alueella parhaiten toteutetaan. Yhdysvaltojen ottaessa taka-askeleita Euroopan puolustuksesta, eurooppalaisten liittolaisten on entistä enemmän itse määriteltävä, miten pelotetta toimeenpannaan ja miten sen pettäessä maanosa puolustaisi itseään.

¹ Peloteklusterilla tarkoitetaan maantieteellisesti läheisten ja turvallisuuspoliittisilta lähtökohdiltaan samanmielisten valtioiden ryhmää, jonka maat syventävät ja tiivistävät keskinäistä sotilaallista yhteistyötään laajemman liittokunnan puitteissa vahvistaakseen alueellista pelotetta ja puolustusta sekä turvatakseen yhteisen puolustuksen toimeenpanon sitä tarvittaessa. Klusteri voi lisäksi toimia liittokunnan sisällä epämuodollisena eturyhmänä, joka vahvistaa jäsentensä vaikutusvaltaa sen agendalle keskeisissä kysymyksissä. Ks. Pesu, M. (2026, tulossa). ”NATO’s Spearhead in the European Arctic: The Rise of a Nordic Deterrence Cluster”. *Scandinavian Journal of Military Studies*.

Norja, Tanska ja Ruotsi

Naton perustajajäsenet Norja ja Tanska ovat omaksuneet historiallisesti pidätyväiset ydinasealinjansa pitkän kehityksen tuloksena. Molempien suhteellinen pidätyväisyys – Yhdysvallat säilytti Grönlannissa ydinaseita 1960-luvulle Tanskan katsoessa asiaa sormien läpi – ydinaseiden sijoittamisesta omalle alueelleen rauhan aikana muotoutui 1950-luvulla osana Nato-jäsenyyteen liittyntä sisäpoliittista tasapainoilua. Linjalla maat halusivat myös osoittaa Naton puolustuksellisen luonteen ja vähentää jännitteiden mahdollisuutta suhteessa Neuvostoliittoon. Sisäpolitiikalla ja yleisellä mielipiteellä on ollut näiden linjojen muotoutumisessa ratkaiseva rooli. Norjassa ydinasealinja on ollut myös kiinteä osa Neuvostoliittoa ja sittemmin Venäjää rauhoittavaa politiikkaa (*reassurance*), jonka tavoitteena on hillitä alueellisia ja kahdenvälisiä jännitteitä Moskovon kanssa ja joka on Suomen ja Ruotsin liittyttyä Natoon ollut muutoksessa pelotepolitiikan roolin kasvaessa.

Norja ja Tanska ovat toisen maailmansodan jälkeen olleet aktiivisia toimijoita ydinasevalvonta- ja riisuntakysymyksissä. Niiden kriittinen suhtautuminen ydinpelotteeseen ja muut Naton toimintaan liittyvät kansallisen rajoitteet synnyttivät liittokunnassa mielikuvan kaksikosta vastaanhangoittelevina liittolaisina.² Erityisesti kylmän sodan vuosina Tanskassa 1980-luvun niin kutsuttu ”alaviitepolitiikan” kausi (1982–1988) muokkasi maan ydinasealinjaa. Aikakaudella sosiaalidemokraattinen vasemmisto-oppositio pakotti vähemmistöhallituksen tekemään varauksia erityisesti Naton ydinasepolitiikkaan liittyviin kommunikointeihin. Norjassa työväenpuolueen sisäinen kehitys ja vahva kansalaisyhteiskunnan painostus 1980-luvun alussa kytki ydinasekysymykset kiinteästi pohjoismaiseen ydinaseettomaan vyöhykkeeseen ja laajempaan rauhanagendaan. Norja ajoi vielä 2010-luvun alussa Naton ydinasejakojärjestelyn lopettamista ja oli keskeinen toimija humanitaarisessa aloitteessa, joka johti vuoden 2017 ydinaseiden kieltosopimukseen (TPNW). Nato suhtautuu sopimukseen kriittisesti.³ Viimeisten vuosien aikana Tanskan ja erityisesti Norjan kriittinen ydinaseprofiili on hälventynyt, ja Naton piirissä maita pidetään aktiivisina ja rakentavina toimijoina liittokunnan ydinasepolitiikassa.

Ruotsilla oli oma ydinaseohjelma 1950–1960-luvuilla, joka lopetettiin virallisesti vuonna 1968 ydinsulkusopimuksen solmimisen kynnyksellä. Sen jälkeen Ruotsi profiloitui aktiivisena asevalvonnan toimijana, ja perinne on jatkunut kylmän sodan jälkeen. Tällä hetkellä, Nato-jäsenyyden myötä, myös Ruotsin linja on muutoksessa. Kristerssonin hallitus on lausunut, että ydinaseita ei sijoiteta maahan rauhan aikana, mutta samalla se on jättänyt oven auki muutoksille kriisitilanteessa. Ruotsi osallistui ensimmäistä kertaa Steadfast Noon -harjoitukseen lokakuussa 2025.

² Lodgaard, S., & Gleditsch, N. P. (1977). Norway — the not so reluctant ally. *Cooperation and Conflict*, 12(4), 209–219. <https://doi.org/10.1177/001083677701200401>; Jakobsen, P. V. (2021). Denmark and NATO. Teoksessa Testoni, M. (toim.), *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century Foreign and Security Policy Perspectives*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003045434-6>.

³ Naton linjaus aiheesta. North Atlantic Council. (2020, 15. joulukuuta). *North Atlantic Council statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons enters into force*. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2020/12/15/north-atlantic-council-statement-as-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons-enters-into-force>

Mitä yhteistä, missä eroja

Pohjoismaiden viesti on ydinasioissa tällä hetkellä pääpiirteissään yhtenäinen: ne eivät rauhan aikana näe tarvetta ydinaseille omalla maaperällään. Suomea lukuun ottamatta Pohjoismailla ei ole ollut lainsäädäntötason linjauksia ydinaseiden sijoittamiseen liittyen. Samantyyppiset julistukselliset linjat – mukaan lukien valtioneuvoston tuoreen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajankohtaisselonteon linjaus – saattavat vahvistaa pohjoismaisen yhteistyön edellytyksiä. Linjojen ilmaisutavoissa ja niiden vakiintuneisuudessa on kuitenkin eroavaisuuksia. Esimerkiksi Norjan ja Tanskan DCA-sopimuksissa Yhdysvaltain kanssa on viittaus maiden perinteiseen lähestymistapaan: kumpaankin on kirjattu, että sopimus ei muuta isäntämaan politiikkaa vieraiden joukkojen sijoittamisesta tai ydinaseiden varastoinnista alueelleen. Suomen DCA-sopimus on muotoiltu toisin, ilman vastaavaa kirjausta.

Viime ajoilta on havaittavissa merkkejä pohjoismaisen koordinaation vahvistumisesta Naton ydinasepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä. Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska tiedottivat muista Nato-maista poiketen ja selvästi keskenään koordinoitusti osallistumisestaan hävittäjäkalustolla Naton Steadfast Noon -harjoitukseen lokakuussa 2025. Pohjoismaiden yhtenäisesti ulos viestitty osallistuminen oli myönteinen – ja poikkeuksellinen – signaali koko puolustusliitolle siitä, miten liittolaisten ydinasepolitiikan avoimuutta on mahdollista lisätä.

Lähimenneisyydestä löytyy myös esimerkkejä, joissa pohjoismainen koordinaatio on jättänyt toivomisen varaa. Presidentti Macronin maaliskuussa 2026 julkistamassa Ranskan eteentyönnetyn pelotteen aloitteessa Pohjoismaista olivat mukana Ruotsi ja Tanska, joista ensin mainittu on jo pitänyt ensimmäisen kahdenvälisen ydinaseohjausryhmän tapaamisen Ranskan kanssa.⁴ Norja ja Suomi eivät olleet alkuperäisellä listalla, mutta ilmoittivat tarkastelevansa aloitetta. Vaikka Ranskan aloitteen merkittävyttä ei ole syytä ylikorostaa, asetelma, jossa osa pohjoismaista on mukana ja osa ei, jossain määrin rikkoo alueen koherenssia eurooppalaisen ydinasepelotteen kehittämisen kannalta huomionarvoisessa kysymyksessä. Pohjoismaiden tulisi pyrkiä tässäkin kysymyksessä mahdollisimman yhtenäiseen linjaan. Onkin suotavaa, että Ruotsi ja Tanska informoivat Suomea ja Norjaa Ranskan aloitteen piirissä käydyistä keskusteluista.

Mitä pohjoismaiden tulisi kehittää

Pohjoismaiden pelote- ja puolustusyhteistyön vahvistamisessa olennaista on säännöllinen vuoropuhelu, jota on edelleen mahdollista tiivistää. Vuoropuhelun piiriin tulisi kuulua useita aihealueita, mukaan lukien Naton ydinasepolitiikan kehitys tilanteessa, jossa Yhdysvallat on vähentämässä panostustaan Euroopan tavanomaiseen puolustukseen; ydinasepelotteen rooli ja toimeenpano Pohjolan alueella; sekä eurooppalaisen ydinasepelotteen kehittäminen, mukaan lukien Ranskan ja Ison-Britannian pelotteiden vaikutus Pohjois-Eurooppaan.

Pohjoismaista ydinpelotedialogia voidaan käydä useilla tasoilla. Pohjoismaiden puolustusministerien välille tulisi vakiinnuttaa ydinasekysymyksiä käsittelevä konsultaatio esimerkiksi ennen Naton ydinasesuunnitteluryhmän (NPG) kokouksia. Toinen mahdollinen konsultaatiotaso on

⁴ Government Offices of Sweden. (2026, 24. huhtikuuta). *Sweden and France held a meeting in the nuclear steering group in Paris*. <https://www.government.se/press-releases/2026/04/sweden-and-france-held-a-meeting-in-the-nuclear-steering-group-in-paris/>

puolustusministeriöiden poliittisten päälliköiden välinen vuoropuhelu – he ovat mukana myös Yhdysvaltain johtamassa korkeassa ryhmässä (High-Level Group), joka on osa Naton ydinasepäättöksentekoa. Kolmas taso dialogille on pohjoismaiset asevoimat. Pohjoismaisten asiantuntija- ja tutkijayhteisöiden välistä vuorovaikutusta kannattaa myös tiivistää.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö – tai jopa puolustusintegraatio – on etenemässä pisteeseen, jossa Pohjoismaat voisivat harkita yhteisen, toimintaa valmistelevan ja suunnittelevan koneiston rakentamista esimerkiksi Nordefcon yhteyteen. Tämä antaisi mahdollisuuden myös systemaattisemmalle pohjoismaisen linjan luomiselle ydinpelotekysymyksissä konventionaaliseen puolustukseen liittyvän yhteistoiminnan rinnalla.