



Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

8.5.2026

Asia: HE 72/2026 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergiain ja rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta & VNS 2/2026 vp:n ydinasekirjaus

ASIAINTUNTIJALOUSUNTO

Matti Pesu, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Tiivistelmä: Hallituksen esitys ydinenergiain ja rikoslain muuttamisesta on perusteltu. Voimassa oleva ydinenergiain 4 § säädettiin hyvin erilaisessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Vuonna 2026 Suomi on Naton jäsen ja osa liittokunnan ydinaseisiin perustuvaa pelotetta. Maan, jolla on liittokunnan pisin maaraja Venäjään, ei ole turvallisuuspoliittisesti perusteltua kategorisesti sulkea pois ydinasepelotteen toimeenpanoa sen alueella. Ajankohtaisselonteon ydinaseelinjaus tuo Suomen julistuksellisen politiikan lähelle Tanskan ja Norjan lähestymistapaa, mutta sen muotoilu jättää tarpeetonta tulkinnanvaraa erityisesti Naton ydinasepolitiikan ja ydinsulkusopimuksen välisestä suhteesta. Lausunnon painopiste on pohjoismaisessa koordinaatiossa ja koherenssissa. Naton sisälle on muodostumassa pohjoismainen pelote- ja puolustusklusteri, joka on yhä keskeisempi osa liittokunnan toimintaa Pohjolan alueella. Suomen ydinasepolitiikan kannalta ensiarvoinen kysymys on, miten maa rakentaa pohjoismaista yhtenäisyyttä ydinasepelotteen rooliin, toimeenpanoon ja eskalaationhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Pohjoismaiden viesti on tällä hetkellä pääpiirteissään yhtenäinen mutta säröjäkin on. Lausunnossa ehdotetaan säännöllisen pohjoismaisen vuoropuhelun vakiinnuttamista puolustusministerien, ministeriöiden poliittisten päälliköiden ja puolustusvoimien komentajien tasolla sekä yhteisen valmistelu- ja suunnitteluelimen perustamista esimerkiksi Nordefcon yhteyteen.

Esitys ja Suomen Nato-ydinaseprofiili

Näkemys hallituksen esityksestä

Voimassa oleva ydinenergiain 4 § säädettiin 1980-luvun lopulla puolueettomalle Suomelle hyvin erilaisessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä, jossa sen keskeinen uhkakuva 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 ydinaseiliittona. Tässä asetelmassa on vaikea löytää turvallisuuspoliittisia perusteita sille, että maa, jolla on liittokunnan pisin maaraja Venäjän kanssa, lainsäädännöllisesti kieltäisi ydinasepelotteen toimeenpanon kaikissa olosuhteissa sen alueella. Nykylainsäädäntö poistaa Venäjältä yhden pelotteen kannalta keskeisen epävarmuuden: Moskova toisin sanoen tietää, ettei Suomen alueelta voida operatiivisesti uhata ydinaseilla, mikä helpottaa sen strategisia laskelmia.

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.



Lähde: Juntunen, T., Lavikainen, J., Pesu, M. & Särkkä, I. (2024). Naton ydinasepelote ja Suomi, s. 93.

Ajankohtaisselonteon ydinaselinjaus

”Suomi ei aio sijoittaa alueelleen ydinaseita rauhan aikana. Suomi on sitoutunut ydinsulkusopimukseen (NPT) ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiinsa, eikä Suomesta siten tule ydinasevaltiota.”

Valtioneuvoston selonteon linjaus tuo Suomen julkisen ydinasepolitiikan lähelle Tanskan ja Norjan pitkäaikaista linjaa. Myös linjauksen synty tapa muistuttaa noiden maiden ratkaisuja 70 vuoden takaa: kummassakin maassa julkinen kanta ydinaseiden sijoittamisesta vastaan osin syntyi sisäpoliittisena kompromissina, jolla tasapainotettiin Nato-jäsenyyteen liittyneitä jännitteitä.

Poliittisena julistuksena Suomen linjaus ei ole turvallisuuspoliittisesti erityisen merkittävä, sillä Natolla ei ole aikomusta tai tarvetta sijoittaa ydinaseita Suomeen. Linjaus palvelee siten ensisijaisesti kansallisia tarpeita ja voi olla hyödyllinen kompromissin väline tilanteessa, jossa puolueet ovat erimielisiä ydinasepolitiikan perusteista. Suomi voi halutessaan kehittää linjausta pidemmälle Norjan mallin mukaisesti ja kytkeä sen osaksi eskalaationhallintaa ja pelotteen säätövaraa. Käytännössä tämä tarkoittaisi Venäjälle suunnattua signaalia: Suomi on valmis pidättymään tietyistä toimista — kuten ydinaseiden tai laajamittaisten joukkojen pysyvästä sijoittamisesta alueelleen — jos Venäjä vastavuoroisesti pidättäytyy Suomeen ja Natoon kohdistuvista uhkaavista toimista Pohjolan alueella.

Linjauksen muotoilu on kuitenkin useammasta syystä epäonnistunut.

Ensinnäkään teoreettisessa Naton puitteissa tapahtuvassa ydinaseiden sijoittamisessa Suomeen ei olisi kyse siitä, että Suomi sijoittaisi aseita maaperälleen. Aseet olisivat ydinasevallan — todennäköisesti Yhdysvaltain — hallussa ja sijoitettaisiin Suomeen kyseisen valtion ja koko liittokunnan päätöksellä.

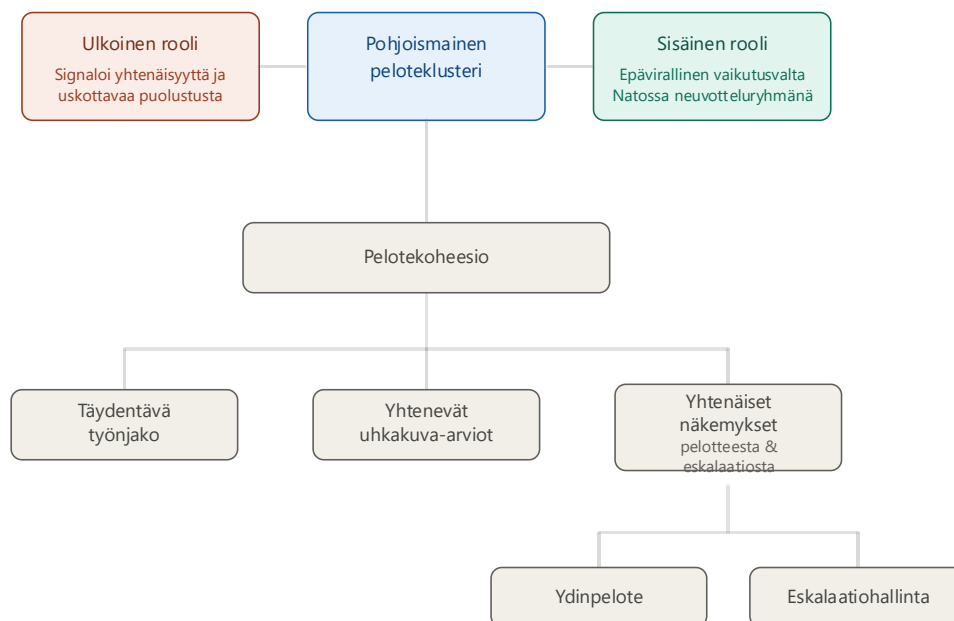
Toiseksi Naton mahdolliset ydinasepäätökset ja ydinsulkusopimus olisi ollut järkevää erottaa selvästi toisistaan. Niiden liittäminen yhteen jättää tarpeetonta tulkinnanvaraa kahdesta syystä. Ensinnäkään ydinaseiden sijoittaminen Suomeen Naton ydinasejakojärjestelyn piirissä ei tekisi Suomesta ydinasevaltiota. Selonteko ei tätä väitäkään, mutta muotoilu jättää asian auki. Toiseksi osa NPT:n osapuolista pitää Naton ydinasejakojärjestelyä sopimuksen vastaisina — tulkinta, jonka Naton edustajat ovat uskottavasti kiistäneet.¹ Suomen ydinaselinjauksen ja NPT:n niputtaminen samaan kokonaisuuteen on tästäkin syystä omiaan herättämään tarpeettomia kysymyksiä.

Pohjoismainen koherenssi ydinasekysymyksissä

Hallituksen esitykseen liittyvässä julkisessa keskustelussa sekä hallitus että oppositio ovat puolustaneet kantojaan viittaamalla muiden Pohjoismaiden linjavalintoihin. Myös hallituksen esitys nostaa perusteluissaan esiin Pohjoismaiden merkityksen painottamalla, miten ”sotilaallisesta näkökulmasta Suomi, Ruotsi ja Norja muodostavat yhtenäisen toiminta-alueen”.

¹ Alberque, W. (2017). The NPT and the Origins of NATO’s Nuclear Sharing Arrangements. *Proliferation papers*, Ifri.
https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/alberque_npt_origins_nato_clear_2017.pdf.

Pohjoismaisuuteen liittyvä näkökulma on Suomen ydinasepolitiikan kannalta ensiarvoinen. Naton sisälle on muodostumassa pohjoismainen pelote- ja puolustusklusteri², 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.



Norja, Tanska ja Ruotsi

Naton perustajajäsenet Norja ja Tanska ovat omaksuneet historiallisesti pidätyväiset ydinaseelinjansa 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

² 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*.

luonteen ja vähentää jännitteiden mahdollisuutta suhteessa Neuvostoliittoon. Sisäpolitiikalla ja yleisellä mielipiteellä on ollut näiden linjojen muotoutumisessa ratkaiseva rooli. Norjassa ydinasetin on ollut myös kiinteä osa Neuvostoliittoa ja sittemmin Venäjää rauhoittavaa politiikkaa (*reassurance*), jonka tavoitteena on hillitä alueellisia ja kahdenvälisiä jännitteitä Moskovan 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.³ Erityisesti kylmän sodan vuosina Tanskassa 1980-luvun niin kutsuttu ”alaviitepolitiikan” kausi (1982–1988) muokkasi maan ydinasetin. 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 ydinasettomaan 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 kielteisesti.⁴ 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.

Mitä yhteistä, missä eroja

Pohjoismaiden viesti on ydinasioissa tällä hetkellä pääpiirteissään yhtenäinen: ne eivät rauhan aikana näe tarvetta ydinaseille omalla maaperällä. Suomea lukuun ottamatta Pohjoismailla ei ole ollut lainsäädäntötason linjauksia ydinaseiden sijoittamiseen liittyen. Samantyyppiset julistukselliset linjat – mukaan lukien valtioneuvoston tuoreen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajankohtaisseminaarin linjat – 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

³ 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>.

⁴ Naton linjat 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>

sopimus ei muuta isäntämaan politiikkaa vieraiden joukkojen sijoittamisesta tai ydinaseiden varastoinnista alueelleen. Huomionarvoista on se, että muotoilu jättää liikkumavaraa kansallisten linjojen muutokselle. Suomen DCA-sopimus on muotoiltu toisin, ilman vastaavaa kirjausta.

Viime ajoilta on havaittavissa merkkejä pohjoismaisen koordinaation vahvistumisesta Naton ydinasepolitiikkaa koskevista kysymyksistä. 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 aloitteesta Pohjoismaista olivat mukana Ruotsi ja Tanska, joista ensin mainittu on jo pitänyt ensimmäisen kahdenvälisen ydinaseohjausryhmän tapaamisen Ranskan kanssa.⁵ Norja ja Suomi eivät olleet alkuperäisellä listalla, mutta ilmoittivat tarkastelevansa aloitetta. Vaikka Ranskan aloitteen merkittävyyttä 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 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

⁵ 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/>

systemaattisemmalle pohjoismaisen linjan luomiselle ydinpelotekysymyksissä konventionaaliseen puolustukseen liittyvän yhteistoiminnan rinnalla.