

Tuomas Forsberg
Tampereen yliopisto

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle 26.5.2026

Asia: VNS 2/2026 vp Valtioneuvoston ajankohtaiselonteko ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksesta sekä HE 72/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergilain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Ajankohtaiselonteko

Ajankohtaiselonteko 2026 täydentää vuoden 2024 ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa, joka oli ensimmäinen sen jälkeen, kun Suomi haki ja Suomesta tuli Naton jäsen. Siinä mielessä 2024 selonteon piti olla keskeinen uuden aikakauden linjausten paaluttaja. Päivityksille ilmeni kuitenkin kasvava tarve tuon selonteon käsittelyn jälkeen maailmanpolitiikassa tapahtuneiden kehityskulkujen vuoksi. Näitä ovat selonteon mukaan Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan muutokset, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan jatkumiseen liittyvät sotilaalliset ja poliittiset kehityskulut, sekä Lähi-idän sotilaallisesti kärjistynyt tilanne etenkin Yhdysvaltojen ja Israelin iskettyä Iraniin. Lisäksi muutoksena pidetään arktisen turvallisuuden nousua aiemmin vahvemmin kansainvälisen politiikan asialistalle, mikä on ilmeinen viittaus Grönlannin kysymykseen. Vuoden 2024 selonteossa kyllä todettiin Yhdysvalloista, että ”kulloisenkin hallinnon sitoutumisen aste monenkeskiseen yhteistyöhön heijastuu myös transatlanttiseen yhteistyöhön” mutta tätä näkökulmaa ei kehitelty sen pidemmälle eikä varmasti niin olisi osattu eikä voitukaan kaksi vuotta sitten vielä tehdä.

Siinä missä vuoden 2024 selonteko oli uuden aikakauden ilmentäjä siinä, että se varsin suoraviivaisesti ja kiertelemättä kuvasi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksen Venäjän vuonna 2022 aloittaman Ukrainan laajamittaisen sodan jälkeen, on nyt palattu hieman peiteltympien ja puolittaisten ilmaisujen selontekoihin. Venäjästä puhutaan edelleen hyvin suorasukaisesti, mutta Yhdysvaltojen politiikkaa koskeva analyysi on selvästi puskuroidumpaa.

Tähän on omat hyvät syynsä. Ensinnäkin muutosten vauhti ja niiden suunnan heiluvuus on sellainen, että täsmällistä arvioita on vaikea antaa: ylipäätään monimutkaisen maailman kehityksen arviointi edes suhteellisen lyhyellä aikavälillä on varsin haastavaa ja edellyttäisi ennemminkin useiden mahdollisten rinnakkaisten kehityskulkujen, skenaarioiden avaamista kuin pidättäytymistä jossakin varmassa kehikossa. Selonteko ei ole varsinainen strategiapaperi (jossa olisi asetettu täsmälliset prioriteetit – vs.

Yhdysvaltojen kansallinen turvallisuusstrategia) eikä se ole sellaiseksi tarkoitettukaan. Myös pahimpia skenaarioita analysoiva ja toimintavaihtoja koskevaa pohdintaa varten tarvitaan toisenlainen formaatti.

Selonteon kolmesta erilaisesta tavoitteesta, joita ovat päätöksentekijöiden ja virkakoneiston sisäisen ymmärryksen ja koherenssin vahvistaminen, laajemman sisäpoliittisen tuen hankkiminen ja varmistaminen sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten kommunikointi kolmansille valloille, ehkä tärkein tässä tilanteessa on tämä ensimmäinen kuin eli itse prosessi kuin sen lopputulos. Tarvitsemme jatkuvaa tilannekuvan päivitystä ja niin päätöksentekijöiden kuin eri viranomaisen ja keskeisten poliittisten elinten välistä keskustelua ja vuoropuhelua, jotta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa voidaan tehdä niin parhaan mahdollisen tiedon kuin yhteisymmärryksenkin pohjalta.

Osin selonteon merkitys on myös toisessa kohdassa eli poliittisen tuen saaminen keskeisille linjauksille. Tässä yhdeksi keskeiseksi kohdaksi on noussut Suomen ydinasepolitiikkaa koskevat linjaukset, jotka eivät ole erityisen rajoittavia.

Selonteon viestinnällisessä ulottuvuudessa taas korostuu selkeästi se, että yleisönä tuntuu olevan ensisijaisesti niin Yhdysvallat kuin muut liittolaiset. Naton ja Yhdysvaltojen välisten kahdenvälisen suhteiden merkitystä korostetaan, toki myös eurooppalaista ja pohjoismaista yhteistyötä. Viestiä lähetään myös Venäjälle, nyt yhden lauseen verran myönteisessäkin sävyssä – ”jossakin vaiheessa tulee tarkastella poliittisen tason yhteyksien avaamisen tarvetta”, mutta missä vaiheessa ja miten – jää avoimeksi.

Kansalaisten suuntaan kohdistuvassa viestinnässä selonteon rauhoittava sävy korostuu. Suomi tiivistää ja vahvistaa suhteitaan liittolaisten kanssa erilaisissa formaateissa mutta pyrkii myös edistämään kansainvälistä vakautta ja yhteistyötä, kansainvälistä oikeutta, kansainvälisen järjestyksen sääntöpohjaisuutta ylipäättään sekä liberaaleja arvoja.

Siinä missä niin asiantuntijat kuin kansalaisetkin suurelta osin jakavat selonteon kuvauksen Venäjästä, Euroopasta ja muustakin maailmasta, Yhdysvaltoja koskeva osio on varsin kaksijakoinen. Yhtäältä tilanteen nähdään olevan nyt uudenlainen: siinä korostuu nyt ”ennakoimattomuus, nopeat muutokset ja koventunut retoriikka” – sekä myös valmius sotilaallisen voiman käyttöön. Yhdysvaltojen nykyaikaisen politiikka ei enää pyri vahvistamaan transatlanttisia suhteita vaan toimii transaktionalismin ja taloudellisen protektionismin pohjalta (vastoin Pohjois-Atlantin sopimuksen 2. artiklaa, jonka mukaan ”osapuolet pyrkivät poistamaan ristiriitoja kansainvälisessä talouspolitiikassaan ja edistävät yksittäisten tai kaikkien osapuolten välistä talousyhteistyötä) eikä ”läheisimmilläkään liittolaisilla ole välttämättä erityisasemaa” vaan pikemminkin Yhdysvallat pyrkii vaikuttamaan liittolaistensa sisäpolitiikkaan. Muutos nähdään suurelta osin pidempiaikaisena.

Samalla Suomen tavoitteena on pitkäjänteisyys suhteiden rakentamisessa. Selonteossa todetaan, että Yhdysvaltojen ”merkitys” kuitenkin säilyy: se ei ole vetäytymässä Euroopasta, ja sen ”sitoutuminen puolustuksen järjestelyihin Euroopassa sekä kahdenvälisesti että Naton säilyy tärkeänä”. Suhteet rakentuvat nyt molemminpuolisten intressien pohjalta, mutta olennaista on se, miten lopulta ”Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset sekä kaupallis- ja teollisuuspoliittiset kokonaisintressit” arvioidaan:

selvää on, että yhteistyö on viime vuosina tiivistynyt historiallisella tavalla ja yhteisiä intressejä on runsaastikin, mutta miten nämä intressit kohtaavat pidemmällä aikavälillä, jos ja kun transatlanttisia suhteita kuvaa transaktionalismi, ennakoimattomuus, subjektiivinen maailmankuva ja yhteisistä arvoista piittaamaton oman edun tai ”oman ideologian” tai jopa ”oma egon” politiikka.

Yleisellä mielipiteellä on ollut kasvava merkitys Suomen ulkopoliitiikan ajurina: kaikissa kysymyksissä sillä ei ole suurempaa merkitystä, osassa kysymyksiä se elää ja taipuu päätöksentekijöiden linjausten taakse, sillä luottamus niin ulkopoliitiikan kuin puolustuspolitiikankin hoitoon on varsin korkealla tasolla heijastellen perinteistä suomalaista konsensuskulttuuria sekä pienvaltiorealistista ajattelutapaa (ja arvopohjaista realismia) turvallisuuspolitiikassa. Kuitenkin suurissa linjoissa päätöksentekijöiden on myös kuunneltava yleistä mielipidettä, jos edellä mainittua ulkopoliittisen kansalaismielipiteen tukea ei löydy. Juuri nyt tilanne on hankala transatlanttisten suhteiden osalta: kansalaiset saattavat ymmärtää kaksoisviestintää muutoksesta ja muuttumattomuudesta ja siksi kuilu itsessään ei ole ongelma. Samalla he saattavat ihmetellä sitä, mihin ulkopoliittisen johdon tilannekuva perustuu, jos ei ole ymmärrystä siitä, että kyse on strategisesta viestinnästä. Toisaalta kansalaiset antavat myös selkeän mandaatin paitsi pohjoismaiselle, eurooppalaiselle ja laajemmalle globaalille yhteistyölle. Voimakasta julkista painetta muutokselle ei ole: kansalaiset suhtautuvat tällä hetkellä varsin skeptisesti Yhdysvaltoihin ilman, että mitään 2000-luvun alun kaltaista mielipidemanifestaatiota näkyisi laajana poliittisena aktivismina. Tämä ei koske yksin Suomea vaan käytännössä lähes koko (läntistä) Eurooppaa.

Ydinenergiain sekä rikoslain muuttaminen

Ydinenergiain muuttaminen on herättänyt runsaasti poliittista keskustelua sekä erilaisia huolia aiheen ymmärrettävän herkkyyden vuoksi, mikä näkyy myös esitykseen annetun palautteen määrässä. Seuraavassa keskityn vain eräisiin pääasioihin, vaikka muutkin keskustelussa esiin nousseet tai vielä vaille enempää huomiota jääneet seikat voivat olla relevantteja.

Esitys on laadittu perusteellisesti ja se on varsin pitkä (tosin osin toisteinen). Esityksen kommentointia hankaloittaa se, että ydinasepolitiikka on paitsi isossa murroksessa myös paljon julkisuudelta piilossa. Siksi joidenkin keskeisten asioidenkin suhteen on tyydyttävä vaillinaiseen tietopohjaan koskien erilaisia käytäntöjä ja suunnitelmia sekä niiden implikaatioita.

Osa esitykseen kohdistetusta kritiikistä on koskenut ennemminkin sen prosessia kuin sisältöä. Prosessin heikkouksina on nähty niin kiire kuin sen parlamentaarisen valmistelun puute. Suomalaisen turvallisuuspoliittisen perinteen valossa laajan poliittisen tuen varmistaminen olisi vahvuus. Toisaalta kompromissit eivät aina ole substantiaalisesti parhaita ratkaisuja eikä turvallisuuspolitiikka koskevia erimielisyyksiä tule lakaista maton alle konsensusajattelun varjolla.

Sisällöllisesti esitys tähtää siihen, että ydinenergiain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös kumottaisiin ja että rikoslakia muutettaisiin siten, että ydinräjähteen tuominen

Suomeen, sellaisen kuljettaminen ja hallussapito Suomessa olisi sallittua, mikäli se koskisi Suomen sotilaallista puolustamista osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai muuta puolustusyhteistyötä. Esityksen tarkoituksena on ”poistaa lainsäädännölliset esteet, jotka voivat rajoittaa Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä” (s 30) sekä saattaa samalla Suomen lainsäädäntö samaan linjaan läheisten liittolaisten, etenkin muiden pohjoismaiden kanssa. Esitys on siis politiikkaa mahdollistava enemmän kuin sitä suuntaava.

Toisaalta esityksen perusteluissa todetaan, että ”Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat Suomen ydinräjähteisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista” (s. 6). Esitys antaa hieman epäsuorasti ymmärtää, että tilanne on tämän jälkeen muuttunut. Perusteluissa viitataan mm. Naton Vilnan huippukokouksen 2023 päätöslauselmaan, jonka mukaan ”on välttämätöntä varmistaa asianosaisten liittolaisten mahdollisimman laaja osallistuminen Naton ydinasetakanjakojärjestelyihin liittouman yhtenäisyyden ja päättäväisyyden osoittamiseksi”. Muutosta ei kuitenkaan avata yksityiskohtaisesti käytännön implikaatioiden osalta.

Nykytilanne on mahdollistanut Suomen suhteellisen aktiivisen osallistumisen Naton ydinasepolitiikkaan ja -harjoituksiin. Vaikka mahdollisilla ydinaseisella varustettujen ilma- tai merialusten vierailu tai kauttakulku onkin siis ollut kielletty, käytännössä tämä on ollut mahdollista, jos asiasta ei ole nimenomaisesti kysytty tai kerrottu (”don’t ask don’t tell”). Ydinaseiden maahan tuomista tai niiden kauttakuljetusta koskevien lainsäädännöllisten esteiden poistaminen onkin ymmärrettävää yhtäältä joidenkin mahdollisten mutta ei välttämättä edes todennäköisten tulevaisuuden skenaarioiden ja Suomen oikeusperinteen näkökulmasta sekä signaalina siitä, että näin voidaan vahvistaa pelotteen uskottavuutta (s. 7) strategisen epämääräisyyden doktriinin näkökulmasta. Suomen nykylinjauksin toki pitää sisällään strategista epämääräisyyttä: Venäjä tuskin katsoo, että varsinkaan Naton jäsenenä Suomeen ei missään oloissa voitaisi tuoda tai sen läpi kuljettaa ydinaseita, oli Suomen lainsäädäntö mitä tahansa.

Strategisesta näkökulmasta mitään doktriinia ei kuitenkaan voi ottaa annettuna tai pitää yksiselitteisenä dogmina. Joustava vastaisku ja strategisen epämääräisyyden käsite ovat pitkälti korvanneet ajatuksen varmasta keskinäisestä tuhosta (Mutually Assured Destruction, MAD) mutta keskustelua näistä doktriineista, niiden tulkinnoista ja sovelluksista käydään jatkuvasti. Epämääräisyys itsessään on jonkinasteisessa loogisessa ristiriidassa uskottavuuden kanssa, jolloin se voi kannustaa vastustajaa testaamaan reaktioita, mutta toisaalta myös varman keskinäisen tuhon oppi kärsi uskottavuudesta. On selvää, että esityksen perusteluissa ei voida mennä peloteteorian nyansseihin tai luoda koko liittokunnalle parempaa doktriinia, joten tältä osin kritiikki on enemmän akateemista.

Sen sijaan esityksen perusteluista puuttuu kokonaan pelotteen vastinparin, turvallisuudsdilemman, arviointi. Perustelut nojaavan varsin yksinoikoiseen arvioon siitä, että mitä enemmän pelotetta on, sitä enemmän on turvallisuutta, kun jossakin olosuhteissa suhde voi olla päinvastainenkin. Esityksen perustelujen vaikutusten arviointia koskevassa osuudessa ei ollenkaan käsitellä sitä, minkälaisia mahdollisia

poliittisia ja sotilaallisia vaikutuksia lakiuudistuksella olisi Venäjän tai muiden kolmansien maiden suhtautumisella Suomeen ja niiden ydinasepolitiikkaan; esityksessä painopiste on siinä, miten muutokset vahvistaisivat Suomen asemaa luotettavana ja ennustettavana liittolaisena.

Vaikka vahva pelote tärkeä, pelotevaikutuksia tulee aina arvioida myös mahdollisen provokaatiovaikutuksen näkökulmasta. Tämä vaatii kontekstualisoitua analyysiä, sillä pelotteen ja provokaation suhde ei ole aina symmetrinen. Venäjä luonnollisesti voi pitää ja usein pitääkin kaikkia toimenpiteitä, jotka vahvistavat Suomen pelotetta jonkinasteisena provokaationa mutta asioissa on eroja. Esimerkiksi voidaan ajatella, että maamiinakiellosta luopuminen edistää enemmän pelotetta kuin tuottaa provokaatiota, sillä Venäjälläkin tiedetään, että maamiinat ovat ensi sijassa puolustuksellinen asetyyppi. Nato-jäsenyyden osalta päädyttiin siihen, että Nato-jäsenyyden kautta tuleva pelote on suurempi kuin sen mahdolliset kielteiset vaikutukset suhteessa Venäjään, mikä aiemmin oli ollut pitkälti se tärkein syy, miksi Suomi ei ollut hakenut liittokunnan jäsenyyttä. Analyysissä pitäisi siis voida esittää arvio, että ydinaselainsäädännön muuttaminen lisää vastaavalla tavalla enemmän pelotetta kuin provokaatiota. En vastaa tähän kysymykseen suoraan, vaan totean, että tämä tarkastelu puuttuu esityksen perusteluista. Jos pelotteen ja strategisen epämääräisyyden tuottama turvallisuushyöty olisi automaattisesti positiivista, miksei voisi samalla purkaa myös kieltoja, jotka koskevat ydinräjähteen kehitystyötä ja hankkimista Suomen osalta. Kysymys on siis siitä, mihin tämä raja asetetaan ja millä perusteilla.

Tästä näkökulmasta esityksen perusteluissa käsiteltyt muut toimintavaihtoehdot (s. 33) eli että poikkeuksista säädettäisiin esimerkiksi valmiuslaissa tai puolustustilalaissa, tai että lainsäädäntö hyväksyttäisiin vasta kriisitilanteessa, ohitetaan ehkä turhan nopeasti, todeten, ettei näitä vaihtoehtoja pidetty ”tarkoituksenmukaisina”.

Signaloinnin näkökulmasta merkitystä on myös prosessilla. Puskuroidumpaan signaalointiin olisi päästy, jos ydinenergialain 4 § olisi poistettu lain kokonaisuudistuksen yhteydessä verrattuna siihen, että se tehdään erikseen. Puskuroidumpaan signaalointiin päästään myös, jos uudistus tehtäisiin ns. pohjoismaisen mallin mukaisesti eli annettaisiin selkeä poliittinen sitoumus siitä, että Suomeen ei rauhan aikana sijoiteta ydinaseita. Tämä kuitenkin edellyttäisi selkeämpää poliittista julistusta kuin nyt turvallisuuspoliittiseen ajankohtaiselontekoon tehty kirjaus on.

Yleinen mielipide on ydinaseita koskevissa kysymyksissä ollut muutoksessa. Kansalaisten enemmistö on kannattaa niin Suomen osallistumista Naton ydinaseharjoituksiin (57 %), ydinaseiden kauttakuljetuksen sallimista (52 %) kuin eurooppalaisen ydinpelotteen vahvistamista (65 %), kun taas ydinaseiden sijoittamisen sallimista Suomeen (70 %) ja pohjoismaista ydinasehanketta (56 %) vastustetaan (NATOpoll 2026).