

## Asiantuntijalausunto koskien HE 72/2026 vp

Esitän pyynnöstä asiantuntijalausunnon koskien HE 72/2026 vp kansainvälisen politiikan, erityisesti ydinasestrategian näkökulmasta. Hallituksen esityksen tarkoituksena on esitystekstin mukaan "ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta." Tämän päämäärän katsotaan toteutuvan poistamalla lakiperusteiset kiellot ydinaseiden tuomiselle Suomen alueelle. Lain muuttaminen tällä tavoin toimisi kuitenkin esitettyä päämäärää vastaan.

Ydinasepelote on koersiivinen strategia, jonka katsotaan perustuvan joko välittömään pelotteeseen (suorat uhkaukset), yleiseen pelotteeseen (kansainvälisen politiikan konteksti) tai sisäistettyyn pelotteeseen (normit ja kannusterakenteet). Pelkän ydinaseiden olemassaolon ei siis yleisesti katsota riittävän pelotteen aikaansaamiseen vaan sen edellytyksenä on niiden käyttöön perustuvat uhkaukset sekä varoitukset, muu kansainvälispoliittinen toiminta ja materiaaliset sekä immateriaaliset kannusteet. Yhdysvalloissa on sanonta, jonka mukaan "aseet eivät tapa ihmisiä, vaan ihmisen tappavat ihmisiä". Tämän ajatuksen mukaisesti ydinaseet eivät yksin pelota ihmisiä, vaan ihmiset pelottavat ihmisiä. Ydinaseiden sijainnilla ei vastaavasti katsota olevan vaikutusta pelotteen aikaansaamiseen; aseiden sijainti ja sijoittelu on operatiivinen kysymys.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että "Naton ydinpelote on estänyt sotilaallisen voimankäytön Natoa kohtaan vuosikymmeniä." Pelotteen toimivuutta ei kuitenkaan voida osoittaa tieteellisesti. Pelotteen toimivuuden arviointi on väistämättä poliittisen uskon asia. Mikäli hallitus uskoo ydinasepelotteen toimivuuteen, todennäköisempää on, että Yhdysvaltojen mannertenväliset ydinaseet ovat tuottaneet pelotteen Naton käytössä olevien gravitaatiopommien sijaan. Tämä usko myös tarkoittaa, että Naton ydinasepelote on toiminut ilman Suomen alueen käyttämistä, jolloin sen hyödyntäminen ei tuo mitään lisähyötyä pelotteen aikaansaamisessa.

Ydinaseiden tuominen Suomen alueelle tai jopa vain tämän salliminen voi kuitenkin tuottaa lisähaittoja nykyiseen tilanteeseen nähden. Käsitys asevarusteludynamiikasta, joka perustuisi tekoihin ja vastareaktioihin on kumottu empiirisellä tutkimuksella. Pelotepolitiikka on kuitenkin useamman valtiotoimijan välistä. Sotilaallisiin kyvykkyyksiin perustuvien pelotetekojen voi siis olettaa saavan aikaan vastareaktioita vastustajassa.

Yhdysvaltojen B-52H pommikoneissa voi olla aseena ilmasta laukaistavia AGM-86B risteilyohjuksia, joihin voi laittaa ydinkärjen (ohjusta ollaan päivittämässä uuteen vastaavaan kyvykkyyteen). Lakimuutos tekisi mahdolliseksi lentää kyseisillä aseilla varustetuilla lentokoneilla Suomen ilmatilassa. Tällainen ohjus olisi Suomen alueelta

laukaistuna niin vastavoimaiskukohteessa Murmanskin ydinsukellusvenetukikohdassa kuin vasta-arvoiskukohteessa Pietarissa noin kymmenessä minuutissa. Nämä iskut olisi näin mahdollista koordinoita ydinsukellusveneistä tehtävien mannertenvälisten ohjusiskujen kanssa, joilla myös kestäisi noin 10-15 minuuttia osua maaleihinsa Venäjällä. Epäily kummasta tahansa hyökkäysmuodosta sallii Venäjän ydinaseopissa välittömän täysimittaisen vastaiskun tekemisen.

Tämän vuoksi Venäjän on tulkittava jokaisen Suomen alueella lentävän B-52 pommikoneen olevan potentiaalisesti toteuttamassa ensi-iskua Venäjälle. Kymmenen minuutin iskuaika ei mahdollista iskuhälytyksen virhetulkintojen varmistamista vaan varoitukseen olisi vastattava välittömällä vastaiskulla. B-52 pommikoneita on jo nyt lentänyt Suomen ilmatilassa. Niiden läsnäolo potentiaalisessa ydinasevarustuksessa lisäisi näin virhetulkintojen mahdollisuutta, mikä tekee vahingossa aloitetun ydinsodan käynnistämisen todennäköisyyden nykyistä suuremmaksi. Maailmanhistoriassa on useita esimerkkejä siitä kuinka varoitusjärjestelmien virheet ovat melkein saaneet aikaan ydinsodan.

Suomen alueen käyttäminen ei vaikuta jo voimassa olevaan Naton ydinasepelotteeseen. Ydinaseiden tuomisen salliminen kuitenkin tarkoittaisi Suomen kohteiden päättymistä Venäjän vastavoimaiskujen listoille ensimmäisten iskettävien kohteiden joukkoon. Tämä monimutkaistaa Yhdysvaltojen sotasuunnittelua Euroopassa. Ydinaseiden salliminen Suomen alueelle tarkoittaisi myös väärintulkintojen ja siten vahingossa alkavan ydinsodan todennäköisyyden kasvamista, riippumatta siitä onko ydinaseita tosiasiaassa Suomen alueella vaiko ei. Lain muutoksella ei siis olisi lisähyötyä Suomen ja liittolaisten turvallisuuden lisäämiselle vaan lain muutos toisi vakavia lisävaaroja niin Suomen kuin liittokunnan turvallisuudelle.

Turvallisuudilemman ja turvallisuusparadoksin vuoksi turvallisuutta ei ole järkevä tarkastella vain yhden toimijan näkökulmasta, vaan omia turvallisuussiiirtojen todennäköisiä seurauksia on hyvä arvioida myös niiden kohteen kannalta; oman turvallisuuden lisäämiseen tähtäävät toimet voivat paradoksaalisesti heikentää omaa turvallisuutta, koska vastustajan teot eivät ole omassa hallinnassa. Usko ydinaseiden pelotevaikutuksen lisäämiseen omalta näkökannalta voi vastaavasti paradoksaalisesti heikentää pelotteen toimivuutta vastustajan näkökulmasta. Tämä olisi seuraus mikäli ydinaseiden tuominen Suomen alueella sallittaisiin.

Täsmennän vielä alla tämän yleisen huomautuksen osia sekä nostan esiin muita hallituksen esityksen huomioita aiheuttavia kohtia.

Heikentäisikö lain pitäminen ennallaan ydinasepelotetta vai vahvistaisiko lain muutos sitä?

Hallituksen esityksessä katsotaan Naton ydinasepelotteen toimineen nykyiseen hetkeen asti. Lain pitäminen ennallaan ja ydinaseiden maahantuonnin kieltäminen ei siten määritelmäisesti voi millään tavalla heikentää Naton ydinasepelotetta: hallituksen esityksen mukaan pelote toimii tänään, joten sen pitäisi toimia myös huomenna nykyisen lainsäädännön puitteissa. Ydinasekiellon pitäminen lainsäädännössä ei heikennä ydinasepelotetta millään lailla.

Ydinaseiden maahantuonnin salliminen voi kuitenkin heikentää Naton ydinasepelotteen uskottavuutta. Lainmuutoksen myötä Suomesta tulisi ydinaseiden käytön eturintaman ansalanka. Tämä voi pelotteen sijaan toimia yllykkeenä Venäjän tavanomaisen hyökkäyksen aloittamiseen. Ydinasevaltioilla, esimerkiksi Yhdysvalloilla, on ollut eri aikoina massiivisen kostoiskun oppi, jonka mukaan mihin tahansa sotatoimeen vastattaisiin täydellä ydinaseiskulla. Tämä oppi ei kuitenkaan ollut uskottava ja ydinaseettomat maat ovat suoraan haastaneet ydinasevaltioiden etuja opista huolimatta.

Venäjä on Ukrainan sodan kontekstissa tehnyt monia enemmän tai vähemmän verhoiltuja ydinaseuhkauksia. Venäjä on myös asettanut monia ”punaisia viivoja”, joiden ylittämisen se on antanut ymmärtää mahdollistavan ydinaseiden käytön Ukrainaa vastaan. Ukraina on tietoisesti astunut näiden viivojen yli lähes välittömästi osoittaakseen ydinaseuhkauksen tyhjiyden. Venäjän ydinaseet eivät siis toimi pelotteena Ukrainan tavanomaisten kyvykkyyksien käytölle edes Venäjän pääkaupunkiin tai Venäjän ydinasekykyisiin strategisiin pommittajiin kohdistettuna.

Mikäli Suomi olisi Naton ydinaseiden käytön ansalanka, Venäjälle muodostuisi vakavan kriisin yhteydessä yllyke osoittaa Naton ydinaseuhan tyhjiys tekemällä hyökkäyksiä Suomen alueella tavanomaisilla kyvykkyyksillä. Ydinaseiden välitön käyttö tavanomaista hyökkäystä vastaan ei ole uskottava ja tällainen oppi heikentäisi pelotteen uskottavuutta. Venäjän rajanaapureiden pitäminen ydinaseettomina mahdollistaa eskalaationhallintaa ja tekee ydinasepelotteesta uskottavamman niiden käytön ollessa viimeisen vaiheen väline. Ydinaseiden salliminen Suomen alueelle voi siten heikentää Naton ydinasepelotteen toimivuutta erityisesti tavanomaisia iskuja vastaan ja tavoitteensa vastaisesti toimia yllykkeenä tavanomaisen voiman käytölle.

DCA-sopimus ja Suomeen tuotavat ydinaseet

Suomen ja Yhdysvaltojen solmimassa DCA-sopimuksessa ei ole kirjauksia ydinaseista, koska sopimuksen tekemisen aikaan ydinaseiden tuominen Suomeen oli kiellettyä. Yhdysvallat on todennäköisimmin olettanut tämän asiantilan jatkuvan. Mikäli ydinaseiden tuomisen kieltä poistetaan, Suomen strateginen asema muuttuu tavalla, joka edellyttäisi ydinasekirjausten lisäämistä DCA-sopimukseen.

DCA-sopimus neuvoteltiin tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen ydinaseiden tuominen Suomeen ei ollut laillisesti mahdollista. Tämän kiellon poistaminen muuttaa strategista tilannetta tehden Yhdysvaltojen sotilassuunnittelun monimutkaisemmaksi ja merkittävästi Venäjää provosoivammaksi. Venäjän oletetut maaliluettelot muuttuisivat ja Yhdysvaltojen täytyisi mukauttaa omia suunnitelmiaan niiden mukaiseksi. Voisi siten olla Yhdysvaltojen edun mukaista tehdä DCA-sopimukseen kirjauksia, jotka estäisivät Yhdysvaltojen ydinaseiden tuomisen Suomeen Venäjän turhan provosoimisen välttämiseksi.

Yhdysvaltojen ydinaseiden tuominen Suomen alueelle ei toisi Yhdysvalloille merkittävää strategista etua ja olisi taktisesti uhkarohkeaa sekä provosoivaa. Venäjän olisi kuitenkin pakko olettaa Yhdysvaltojen tuovan ydinaseita Suomen alueelle, mikä monimutkaistaa alueen ydinsodallista suunnittelua.

#### Suomeen sijoitettavien ydinaseiden luonne ja käyttötarkoitukset

Naton gravitaatiopommit ovat ensi-iskuase tavanomaista hyökkäystä vastaan. Niitä todennäköisimmin käytettäisiin Naton omalla alueella Venäjän tavanomaisten joukkojen katastrofaalisen läpimurron pysäyttämiseksi. Kylmän sodan aikana Nato katsoi Neuvostoliitolla olevan tavanomaisten joukkojen ylivoima Euroopassa, jolloin ensi-isku niiden pysäyttämiseksi olisi ollut tarpeellinen. Ukrainan sota on kuitenkin osoittanut, että Venäjän nykyinen kapasiteetti ei riittäisi ydinaseiskua edellyttävään läpimurtoon. Ydinaseet eivät kuitenkaan toimi pelotteena pienimuotoisimmille tavanomaisten kyvykkyyksien käytölle kuten Ukrainan toiminta Venäjää kohtaan on osoittanut.

Ydinaseiden käyttö omalla alueella voisi vielä rajoittaa ydinsodan alkamista mikäli iskut eivät vaikuttaisi vastustajan alueeseen. Tarkoitus olisi tavanomaisen hyökkäyksen torjumisen lisäksi kiihdyttää konfliktia, jotta vastustaja hidastaisi sitä. Rajoitettu ydinsota on kuitenkin puhtaan teoreettinen ajatus ja monet sotapelit osoittavat suurempaa todennäköisyyttä rajoitettujen iskujen kiihtymisestä täyteen ydinsotaan. Täysimittaisen ydinsodan jo käynnistyttyä gravitaatiopommeilla varustetut

koneet olisi todennäköisesti jo tuhottu, niillä ei olisi mahdollisuutta päästä kohteisiinsa, tai kohteet olisivat tuhoutuneet jo muulla tavoin.

Tästä syystä aseiden sijainti ei vaikuta niiden uskottuun pelotevaikutukseen, ja niiden sijoittaminen lähelle taistelualuetta tavanomaisten kineettisten vaikutusten piiriin ei ole järkevää. Ydinaseita ei säilytetä eturintamassa. Ainoa syy tuoda Naton gravitaatiopommeja Suomen alueelle olisi räjäyttää niitä Suomen alueella. Naton nykyinen tavanomainen kyvykkyys on sitä luokkaa, että Venäjän hyökkäys olisi mahdollista pysäyttää ilman ydinaseiskuja. Koska hallitus lähtee siitä, että ydinaseiden räjäyttäminen on edelleen kiellettyä, ei Naton käyttöön osoitettujen gravitaatiopommien tuomiselle Suomen alueelle ole mitään tarkoitusta. Yhdysvaltojen linja on myös ollut, että ydinaseita ei sijoiteta kylmän sodan jälkeen liittoon liittyneiden maiden alueelle. Tarvetta ydinaseiden tuomiselle Suomen alueelle ei siis ole.

Toinen ydinaselaji, joka voitaisiin tuoda Suomen alueelle ovat ilmastalaukaistavat risteilyohjukset. B-52 pommittajia on jo ollut Suomen ilmatilassa, ja ne voisivat jatkossa potentiaalisesti kantaa näitä aseita lainmuutoksen myötä. Venäjän on otettava tämä huomioon omassa sotasuunnitelmassaan.

Keskimatkan ohjuksia rajoittanut INF-sopimus on purettu. Yhdysvalloilla ei tällä hetkellä ole maasta laukaistavia lyhyen tai keskimatkan ydinohjuksia. Maalla ei kuitenkaan ole enää sopimuksellisia rajoitteita tällaisten ohjusten valmistamiseen. Vaikka näitä ohjuksia ei taktisesti kannattaisi sijoittaa Venäjän mittavien kineettisten kykyjen ulottuville, tämä olisi silti lainmuutoksen jälkeen teoreettisesti mahdollista mikäli maailmanpoliittinen tilanne kiristyy entisestään.

Venäjällä on näin välttämätön tarve lisätä Suomi ensimmäisten vastavoimaiskujen listaan mikäli laki muutetaan ydinaseiden maahantuomisen mahdollistavaksi. Koska ydinaseiden tuominen Suomen alueelle ei vaikuta yleiseen ydinasepelotteeseen millään lailla, lain muutos vain lisäisi virhetulkintojen todennäköisyyttä ja asettaisi Suomen suoraan kaikkein suurimman vaaran alle ensimmäisenä ydinasein iskettävien kohteiden listalla. Lainmuutos ei siis lisäisi Suomen ja liittokunnan turvallisuutta vaan heikentäisi sitä molemmille.

## Ensi-iskuylykkeet

Ohjustorjuntajärjestelmät katsotaan ydinasestrategioissa aggressiivisiksi siirroiksi. Näitä torjuntajärjestelmiä rajoittanut ABM-sopimus Yhdysvaltojen

ja Venäjän välillä kumottiin jo 2000-luvun alussa. Nykyinen Yhdysvaltojen presidentti on ilmaissut halunsa rakentaa ”kultaisen kupolin”, eli ohjustorjuntajärjestelmän jolla saataisiin koko Yhdysvallat Israelin ”rautakupolia” vastaavan tehokkaan ohjustorjunnan alla.

Yhdysvalloilla ja Venäjällä ei tällä hetkellä ole ydinaserajoitussopimuksia. Ohjustorjuntajärjestelmän lisäksi Yhdysvallat voi näin ryhtyä lisäämään ydinaseidensa määrää. Ukrainan sota on kuluttanut Venäjän resursseja siinä määrin, että se ei välttämättä kykene vastaamaan Yhdysvaltojen ydinaseiden lisäämiseen. Yhdessä, nämä kehityskulut voivat johtaa tilanteeseen, jossa Venäjä katsoo sen uskottavan vastaiskukyvyn tulevan kyseenalaiseksi. Tämä olisi merkittävä yllyke ennaltaehkäisevän ensi-iskun tekemiseen, mikä lisäisi entisestään Suomen alueella olevien ydinaseiden provokatiivista luonnetta ja siten ydinsodan käynnistymisen todennäköisyyttä.

#### Ydinsulkusopimus ja Naton ydinaseet

Hallituksen esityksen mukaan ”NPT ei estä Naton jäsenvaltioita osallistumasta ydinpelotteen taakanjakoon (nuclear burden sharing), sillä Yhdysvaltojen ydinaseet säilyvät sen hallinnassa eikä se luovuta niitä muille Naton jäsenmaille. Lopullisen päätöksen Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitettujen ydinaseiden käytöstä tekee aina Yhdysvaltojen presidentti.”

Tämä pitää paikkansa rauhan aikana. Mikäli Yhdysvaltojen presidentti tekee laillisen päätöksen Natolle osoitettujen ydinpommien käytöstä, pommitustehtävässä aseet siirtyisivät paikalliseen hallintaan ja ne voitaisiin toimittaa pommituskohteeseen tiettyjen liittokunnan jäsenmaiden siihen sertifioituilla kaksikäyttöhävittäjillä. Tässä kohtaa rikottaisiin ydinsulkusopimusta.

Neuvostoliitto ei pitänyt Yhdysvaltojen laajennetun pelotteen toteuttamista tällaisessa muodossa NPT-sopimuksen rikkomisena. Tämä johtui siitä, että Neuvostoliitolla ja Yhdysvalloilla oli jaettu intressi pitää Iso-Britannia ja Ranska Euroopan ainoina ydinasevaltioina, ja aivan erityisesti estää kumpaakaan Saksaa hankkimasta ydinaseita. Yhdysvaltojen laajennettu pelotelupaus mahdollisti ydinsulkusopimuksen aikaansaamisen, mikä palveli kummankin ydinaselvalvontaan päämääriä.

Venäjää ei kuitenkaan voi pitää oikeellisuuden mallina kansainvälisen oikeuden tulkinnoissa. Edellä kuvaamani NPT:n ehtojen rikkomisen seikka tulisi siis ottaa huomioon mikäli Suomi haluaisi sertifioida kaksoiskäyttöhävittäjiään ydinasepommitajiksi vaikka itse pommit eivät olisi

Suomen alueella. Hallituksen esityksessä ei huomioitu tai käsitelty tätä potentiaalista NPT-sopimuksen rikkomisen mahdollisuutta. NPT-sopimus ei estä Suomea tukemasta ydinpommituslentoja omilla sotavoimillaan, mutta pommitussertifiointin sen noudattaminen estäisi. Tämä lienee aiheellista todeta lain valmisteluissa.

#### Vaikutukset kansainväliseen ydinase regiimiin

Kansainvälinen ydinaseiden sopimusjärjestys on heikentynyt viime vuosikymmeninä merkittävästi samaan aikaan kun ydinasevarustelu on kiihtynyt. Yhdysvaltojen ja Venäjän väliset aserajoitussopimukset on purettu. Kiina on kolminkertaistanut oman ydinasearsenaalinsa kymmenessä vuodessa. Ranska on ilmoittanut ryhtyvänsä ydinaseiden määrän lisäämiseen ja ydinaseoppinsa muuttamiseen. Ydinsulkusopimuksen tarkastuskonferensseissa ei ole saatu aikaan loppulauselmaa humanitaaristen vaikutusten aloitteen jälkeen (parhaillaan menossa olevan konferenssin loppulauselman kohtalo ei ole vielä selvillä). Venäjä on uhkaillut ydinaseillaan Ukrainan sodan kontekstissa ja Yhdysvallat on tehnyt samoin Iranin sodassa. Yhdysvaltojen potentiaalinen vetäytyminen Natosta tai ainakin joukkojen vähentäminen Euroopassa sekä Tanskaan kohdistetut uhkaukset vaikuttavat myös muiden valtioiden ydinasearviointeihin.

Lainmuutos olisi linjassa tämän ydinaseiden rajoittamisen ja valvonnan heikentämistendenssin kanssa. Suomen halu sallia ydinaseiden tuominen omalle alueelleen vuosikymmeniä voimassa olleen laillisen kiellon purkamisen muodossa olisi jälleen yksi lisäsignaali sille, että tällä hetkellä ydinaseettomien valtioiden kannattaisi hankkia oma ydinase. Lainmuutos toimisi näin vastoin Suomen ydinasevalvonnan toimivuuden edistämisen päämäärää. Hallituksen esitys ei käsittele tai puntaroi näitä todennäköisiä lainmuutoksen vaikutuksia.

#### Suomen alueella olevien ydinaseiden tai niiden sieltä laukaisemisen fyysiset vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen alueella olevien ydinaseiden radiologiset vaikutukset olisivat vähäisiä ja ydinonnettomuuden riski olisi hyvin pieni. Ydinaseiden valmistus, testaaminen ja siirtely on kuitenkin vaatinut ihmishenkiä ja tuhonnut ympäristöä eri puolilla maailmaa, myös Euroopassa.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu Suomen alueella oleviin ydinaseisiin kohdistuvan tavanomaisen tai ydinasein toteutetun tuhoiskun vaikutuksia tai

todennäköisyyksiä. Vaikka maailmanhistoriassa on runsaasti esimerkkejä ydinpommien onnettomuuksista kuten B-52 lentokoneiden ja niiden kantamien pommien vahingossa putoamisesta, ydinaseisiin ei ole kohdistettu kineettisiä iskuja, joten niiden vaikutuksista ei ole suoraa tietoa. Suomeen sijoitetut ydinaseet olisivat alttiita Venäjän sekä kineettisille iskuille että ydinaseiskuille, joten asia ei olisi teoreettinen lainmuutoksen seurauksena.

Samoin esityksessä ei ole arvioitu millaisia vaikutuksia Suomen alueelta laukaistuilla ydinaseilla olisi laskeuman muodossa todennäköisten iskukohteiden kuten Murmanskin ja Pietarin osalta. Riippuen tuulen suunnasta ja iskussa käytettyjen räjähteiden voimasta, jopa lähilaskeuma voisi näissä iskuissa ylettyä Suomen alueelle.

Kunnioittaen,

Juha A. Vuori

VTT, Maailmanpolitiikan dosentti

Vanhempi yliopistonlehtori