Jyri Lavikainen, VTM, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

Suomen lainsäädännön vaikutukset Naton ydinasepelotteeseen

Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 7.5.2026

Johdanto

Venäjän aiheuttaman turvallisuusuhkan vuoksi Nato on vahvistanut ydinasepelotettaan vuodesta 2022 alkaen. Kylmän sodan jälkeen Nato luopui pysyvistä ydinsotasuunnitelmista, eikä Nato määritellyt turvallisuusuhkaksi enää Venäjää tai muutakaan valtiota.[1] Vastauksena Venäjän turvallisuusuhkan paluuseen ja ydinasekiristyksen merkityksen korostumiseen hyökkäyssodan instrumenttina, Naton päätti vuonna 2023 ydinaseisiin liittyvän harjoitustoiminnan vahvistamisesta. Vuonna 2024 päätettiin ydinaseisiin liittyvän suunnittelutyön vahvistamisesta. Tämän jälkeen Natossa on tehty ydinasesuunnittelun eteen enemmän kuin kylmän sodan jälkeisenä ajanjaksona yhteensä.

Tätä taustaa vasten hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen ydinaseisiin liittyviä lainsäädännöllisiä rajoituksia siten, että ydinaseiden maahantuonti, hallussapito ja kuljettaminen ja toimittaminen Suomessa olisi laillista, jos teko liittyy Suomen puolustukseen, Naton yhteiseen puolustukseen tai Suomen puolustusyhteistyöhön. Ydinaseen räjäyttäminen Suomessa säilyisi kriminalisoituna.

Suomen Natojäsenyysprosessin aikana ulkoasiainvaliokunta kirjasi asiaa käsittelevään mietintöönsä, ettei se ole saanut tietoa, jonka mukaan Nato-jäsenyys edellyttäisi muutoksia Suomen ydinaseita koskevaan lainsäädäntöön. Naton toimet ydinasepelotteensa tehokkuuden ja uskottavuuden vahvistamiseksi tekevät kirjauksen kuitenkin vanhentuneeksi. Ennen täysjäsenyyden saavuttamista Suomi ei muutenkaan ole voinut saada Naton ydinaseoperaatioista käytännössä mitään tietoa, joten kirjausta ei itsesään ole perusteltua käyttää lähtökohtana Suomen lainsäädännölle Naton täysjäsenenä. Asiaa on tarkasteltava uudelleen.

Arvioin lausunnossani, miten ydinaseita koskevien lainsäädännöllisten rajoitteiden muuttaminen tai ennallaan pitäminen vaikuttaa Suomen osallistumiseen Naton ydinasepelotteeseen liittyvään toimintaan. Arvioin hallituksen esitystä vakiintuneen valtavirran peloteteorian ja Naton pelotestrategian käytäntöjen näkökulmasta.

Naton ydinasepelotteen teoreettiset ja käytännölliset perusteet

Ydinasepelote on osa Naton kokonaispelotetta, jonka tarkoituksena on vaikuttaa mahdollisen vastustajan päätökseen sekä aloittaa sota tai sodan aikana käydä sotaa tavalla, joka mahdollistaa sen voittamisen. Pohjimmiltaan pelote rakentuu jo Clausewitzin tunnistamien sodan yleisiä tosiasioita koskevien oppien varaan, joiden mukaan sodan välttäminen tai sen päättäminen on perusteltua, jos onnistumisen mahdollisuudet ovat liian heikkoja ja kustannukset ovat liian suuria. Ydinasepelote perustuu nämä olosuhteet synnyttäviin todellisiin suorituskykyihin (capability), uskottavaan mahdollisuuteen niiden käytöstä (credibility), ja kahden edeltävän vaatimuksen täyttymisestä viestimiseen mahdolliselle hyökkääjälle (communication).

[1] Tähän perustuu myös joskus esitetty – mutta nykyisin auttamatta vanhentunut – väite siitä, että Eurooppaan sijoitetuilla ydinaseilla ei ole sotilaallista tarkoitusta.

Naton ydinasepelote perustuu myös strategiseen epämääräisyyteen (strategic ambiquity). Mahdollisen hyökkääjän sotaan liittyviä laskelmia pyritään vaikeuttamaan rajoittamalla tämän samaa informaatiota puolustajan aikeista – toinen Clausewitzin ajatteluun palautuva periaate. Mahdolliselle hyökkääjälle jätetään epävarmaksi, millä tavalla ja millaisissa tilanteissa Nato olisi valmis käyttämään ydinaseita, jotta vastustajan on vaikeampi suunnitella aggressiotaan tavalla, jonka se uskoisi mahdollistavan sotilaallisen yliotteen saavuttamisen. Tämän periaatteen mukaisesti Nato ei ole omaksunut linjausta ydinaseiden ensikäyttöä vastaan, vaikka sen strategia perustuukin oletukseen, että Nato käyttäisi ydinaseita vain äärimmäisessä tilanteessa ja mitä suurimmalla todennäköisyydellä vain vastaiskuun.

Pelotteen päätehtävänä on toimia ennaltaehkäisevästi, ja ennen kaikkea rauhan aikana. Jos sota syttyy, Naton pelote on epäonnistunut. Samoin jos vastapuoli käyttää sodan aikana ydinaseita, pelote on epäonnistunut. Sodan syttyessä pelotteen harjoittaminen kuitenkin jatkuu. Tällöin Naton tavoitteena on rajoittaa sodan eskalaatio tasolle, joka mahdollistaa Natolle sen omien sotilaallisten tavoitteiden saavuttamisen.

Naton ydinasepelotteen erityispiirteenä on sen kollektiivinen luonne. Pelotteen on tarkoituksena estää sota tai painostus kaikkia liittolaisia vastaan, ja samalla liittokunnan turvatakuiden ja yhteisten puolustussuunnitelmien vuoksi yhtä liittolaista vastaan aloitettu sota tarkoittaisi myös sotaa muita vastaan. Jokaisen liittolaisen omat toimet vaikuttavat siten myös muita vastaan suuntautuvan aggression uhkaan, joka puolestaan synnyttää automaattisesti turvallisuusuhkan kaikille muille. Naton politiikka perustuu myös ydinasepelotteeseen liittyvään taakanjakoon, jonka mukaan pelotteesta ei ole vastuussa vain ydinasevallat ja ydinasejakojärjestelyihin osallistuvat valtiot, vaan kaikki liittolaiset yhdessä.

Vaikka Naton kokonaispelotteeseen kuuluvat myös tavanomaiset suorituskyvyt ja ohjuspuolustus, Venäjän aiheuttaman turvallisuusuhkan vuoksi liittokunnan pelote rakentuu pohjimmiltaan ydinaseiden varaan. Venäjän strategia Natoa vastaan käytävässä sodassa tavoittelisi väistämättä Naton taistelutahdon murtamista ja liittokunnan hajottamista. Päätös aloittaa sota edellyttäisi hyökkääjän päätöksentekijöiden muodostamaa käsitystä siitä, että Naton taistelutahdon murtaminen ja sodan voittaminen on mahdollista. Samoin kuin Ukrainan sodassa, keskeinen menetelmä olisi suojata sotatoimet ydinasekiristyksellä. Jos Venäjä käyttäisi ydinaseita, Nato pitää todennäköisimpänä, että ensikäyttö olisi rajoitettua ja kiristyksenomaista.

Yleinen tähän uhkakuvaan liittyvä väärinymmärrys on, että koska ydinaseiden rajoitettu käyttö voi johtaa Naton vastaukseen, Venäjän olisi järjetöntä perustaa hyökkäyssodan strategiaansa tällaiseen strategiaan, eikä Naton siksi tarvitse varautua uhkakuvaan omin toimin. Vaikka Nato pyrkiikin pelotteellaan estämään myös tämän skenaarion syntymisen, mahdolliset skenaariot ydinaseiden käytölle ovat tätä laajempia. Sodan osapuolten toimintaa ohjaavat intressit ja käsitykset ydinaseiden käyttöön liittyvistä riskeistä voivat elää sodan aikana, taistelukentän ja muiden olosuhteiden muutosten myötä. Esimerkiksi Venäjä ei Ukrainaan hyökätessään suunnitellut käyttävänsä ydinaseita Ukrainaa vastaan, mutta asiaa harkittiin sen jälkeen, kun Venäjä olikin kärsinyt tappioita taistelukentällä. Myös näihin tapahtumiin Nato pyrkii pelotestrategiassaan varautumaan.

Edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti Naton komentorakenteissa laaditaan rauhan aikana toteuttamiskelpoisia iskusuunnitelmia, ja liittokunta harjoittelee vuosittain ydinaseiden käyttöä. Pohjimmiltaan Naton kaiken ydinasepelotteeseen liittyvän suunnittelutyön tarkoituksena kuitenkin on, että sotaa ei koskaan tarvitse käydä, ja että suunnitelmia koskaan tarvitse panna toimeen.

Suomen lainsäädännöllisten rajoitusten vaikutukset Naton ydinasepelotteeseen

Nykyiseltään laki kieltää käytännössä kaikki Naton ydinaseoperaatiot Suomessa. Ristiriita lain kieltojen ja Naton ydinasepelotteen perusteiden sekä tavoitteiden kanssa on erottamaton. Suomi rajoittaa lainsäädännöllään Naton suorituskykyjä, heikentää niiden uskottavuutta, ja kirjaamalla rajoitukset lakiin viestii tästä Venäjälle.

Suorituskykyjen osalta Suomi rajoittaa ilmatilansa käyttöä Naton ydinaseoperaatiolle ja lainsäädännöllään kieltää Natoa myös suunnittelemasta tällaisia operaatioita. Käytännössä Suomi toimii tällä hetkellä lainsäädännöllisesti Venäjän puskurivyöhykkeenä tällaisille operaatioille ja vaikeuttaa tarpeettomasti Naton ydinasesuunnittelua. Suomen maantieteellisen sijainnin vuoksi kielto on poikkeuksellisen merkityksellinen, koska Naton strategian kannalta mahdollisia ja merkityksellisiä maaleja sijaitsee Suomen lähialueilla. Tältä osin en pidä lain muuttamista pelkästään perusteltuna vaan myös välttämättömänä.

Lisäksi Suomi lainsäädännöllään estää Natoa hajauttamasta ydinaseitaan niiden pysyvistä tukikohdista maa-alueelleen. Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitetut ydinaseet ovat sijoitettuna muutamaan pysyvään tukikohtaan liittokunnan alueella. Joko sotaa ennen tai sodan aikana ne pyrittäisiin suojaamaan ennaltaehkäisevältä iskulta hajauttamalla ne liittokunnan alueelle. Mahdollisimman laaja mahdollisuus hajauttamiseen on tärkeää, koska Nato ei voi ennen sotaa tietää varmuudella, mitkä Naton operaatioiden kannalta relevantit lentotukikohdat ovat sodan aikana käyttökuntoisia. Mahdollisimman laaja mahdollisuus hajauttaa ydinaseita liittokunnan alueella tukee myös strategista epämääräisyyttä.

Suomen itsensä kannalta merkittävää on myös, että Naton komentorakenteissa toimivat suomalaiset sotilaat eivät voi osallistua Suomen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien operaatioiden suunnitteluun. Lain kielloilla on siten hyvin käytännöllisiä vaikutuksia siihen, miten Suomi voi osallistua Naton ydinasepelotteeseen liittyvään toimintaan. Näiden rajoitusten poistaminen lainsäädännöstä mahdollistaisi Suomen osallistumisen täyspainoisesti Naton ydinasesuunnittelutyöhön, josta liittokunnan pelote ja Suomen oma turvallisuus on pohjimmiltaan riippuvainen. Lisäksi Suomi voi lainsäädännöllisten muutosten jälkeen halutessaan osallistua Ranskan eteentyönnetyn pelotteen aloitteeseen.

Tätä taustaa vasten osoittautuu virheelliseksi Suomessa joskus esitetty arvio, että lakia voitaisiin sodan tai kriisin aikana muuttaa siten, että nämä operaatiot olisivat mahdollisia. Pelotteen perustana toimivat suunnitelmat laaditaan rauhan aikana, ja niiden perimmäinen tarkoitus on estää sota. Samoin kaikki muu pelotetta tukeva toiminta tehdään ennen kaikkea rauhan aikana. Lisäksi Suomi ei voi ennakolta tietää minkälaisissa olosuhteissa Nato tai sen ydinasevallat joutuisivat käynnistämään ydinaseisiin liittyviä operaatioita, tai minkälaisissa olosuhteissa Suomi voi ylipäätään sotaan joutua. Kehotan lainsäätäjiä erityisesti tässä asiassa analyyttiseen nöyryyteen. Lakiin kirjatut rajoitukset ovat liian kankeita, jotta niitä voitaisiin muuttaa riittävän nopeasti tilanteen niin vaatiessa. Suomi voisi myös tämän prosessin aikana joutua monenlaisen painostuksen kohteeksi.

Koska ydinasepelotteeseen liittyvän toiminnan lähtökohtana on konkreettiset maanpuolustuksen tarpeet, yhtä lailla virheellistä olisi ottaa lainsäädännön lähtökohdaksi johonkin maaryhmään asemoituminen, vaikka hallituksen esityksessä tarkastellaan kattavasti myös muiden Nato-maiden lainsäädäntöä. Suomen geostrateginen asema on uniikki, ja sen maanpuolustuksen tarpeet eroavat monien muiden valtioiden tarpeista. Suomen ratkaisujen on siten ensi sijassa vastattava Suomen

omiin tarpeisiin, eikä asianmukainen puolustuspolitiikka voi perustua muiden maiden virheiden toistamiseen.

Lisäksi laki kieltää Natoa käyttämästä ydinaseita Suomessa sijaitsevia maaleja vastaan. Hallitus ei esitä tämän rajoituksen purkua, mutta pitäisin perusteltuna myös tämän kiellon purkamista. Nykylain rajoitusten mukaan vastustajan asevoimat ovat ydinaseilta paremmin suojassa Suomen maanperällä kuin omallaan. Rajoitus on tarpeeton ja pelotteen tehokkuuden näkökulmasta epäedullinen, vaikka Naton ydinasesuunnittelun kannalta se ei olekaan keskeisin.

Uskottavuuden ja viestinnän osalta, Suomen Naton ydinaseoperaatiot kieltävien rajoitusten vaikutukset ovat yksinomaan negatiivisia. Pelotteen uskottavuus perustuu todelliseen mahdollisuuteen siitä, että Nato voisi joissakin olosuhteissa käyttää ydinaseita. Uskottavuus ei perustu omaan käsitykseemme, vaan keskeistä on vakuuttaa mahdollinen hyökkääjä asiasta. Ukrainan sota on esimerkki tehtävään liittyvästä haasteista. Ukraina on osoittanut suurta taistelutahtoa ja kriisinsietokykyä, mutta tieto tästä ei välittynyt ennen sotaa Venäjän päätöksentekijöille.

Naton pelotteen ennaltaehkäisevän vaikutuksen kannalta keskeistä on, että Venäjän johdossa ei koskaan päädytä sen enempää todelliseen kuin virheellisenkään tietoon perustuvaan johtopäätökseen siitä, että Naton tai yksittäisten liittolaisten taistelutahto on mahdollista murtaa ydinasekiristyksellä. Suomen ja Naton on myös kyettävä ehkäisemään asiaan liittyviä virhepäätelmiä. Ideaalitilanteessa johtopäätökseen johtavaa harkintaa ei edes tapahtuisi, koska sota vaikuttaisi niin itsestään selvän järjettömältä vaihtoehdolta. Keskeistä tavoitteen kannalta on, että miten Venäjä tulkitsee näkemäänsä katsoessaan Eurooppaan ja Suomeen, ja miten tähän tulkintaan voidaan vaikuttaa. Ydinasepelotteesta asianmukaisesti huolehtimalla Suomi viestii samalla, ettei ydinasekiristys toimi sitä vastaan ja tukee siten Naton pelotteen uskottavuutta. Tavoitteen saavuttamista ei puolestaan edistä, jos Venäjä näkee ydinaseita arastelevan liittokunnan tai liittokunnan jäseniä, ja jotka ovat valmiita sysäämään vastuun ydinasepelotteesta huolehtimisesta toisille liittolaismaille.

Jos Suomi jättää liittokunnan ydinasetoimintaan koskevia rajoituksia lakiin, Venäjä laskelmissaan myös sulkea voi sulkea tiettyjä asioita pois, jos se harkitsee aggressiota liittokuntaa vastaan. Strategisen epämääräisyyden kannalta oleellista onkin, että toimintavapaus jätetään mahdollisimman avoimeksi. Tältä osin kaikki itse asetetut varaumat ydinasepelotteeseen liittyviin toimiin ovat haitallisia – myös hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ajankohtaisselontekoon kirjattu huomio siitä, ettei Suomi halua, että sen alueelle sijoitetaan rauhan aikana ydinaseita.

Naton pelotteen uskottavuus tai tehokkuus ei sinänsä ole yhden liittolaisen toimenpiteiden tai lainsäädännön varassa. Se on kuitenkin kollektiivisesti jokaisen vastuulla. Suomi voi omalla toiminnallaan vahvistaa tai heikentää pelotetta. Suomen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä julkisesti perustellaan, on osa tätä toimintaa. Suomen turvallisuuden kannalta oleellisinta on, että Suomi omalla toiminnallaan pyrkii nostamaan kynnyksen aggressiolle mahdollisimman korkeaksi, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan. Huomioitavaa on myös, Naton ydinasepelotestrategia perustuu tiettyihin lausunnossani mainittuihin periaatteisiin riippumatta siitä, että hyväksyykö Naton pelotestrategian perusteet vai ei. Suomen valinta koskee ennen kaikkea sitä, että yrittääkö se tehdä Naton strategiasta mahdollisimman toimivan ja tehokkaan vai ei.

Ulkopoliittiset merkitykset

Vaikka ydinaseita koskevan lainsäädännön muuttamisen on pääasiassa puolustuspoliittinen kysymys, Suomen päätöksillä on myös ulkopoliittisia vaikutuksia. Suomessa on yleistynyt puhetapa,

jossa Naton ydinasepelote kuvataan sateenvarjoksi, jonka liittokunnan ydinasevallat tarjoavat liittokunnan ydinaseettomille jäsenille. Pelotteen kollektiivisen luonteen vuoksi tämä käsitys on kuitenkin virheellinen. Lainsäädännöllisillä muutoksilla Suomi tekee myös osansa Naton **ydinasetaakanjaon** eteen. Ennen kaikkea Suomi lähettää ydinaseita koskevan lainsäädännön muuttamisella viestin Naton ydinasevalloille ja ydinasejakojärjestelyihin osallistuville liittolaisilleen, ettei se ota näiden panosta Euroopan ja Suomen turvallisuuteen itsestään selvyytenä tai hankaloita heidän toimintaansa tarpeettomasti, vaan on valmis tekemään oman osuuteensa liittokunnan kollektiivisen turvallisuuden eteen. Vapaamatkustajaksi ryhtyminen voisi puolestaan vain heikentää Suomen tällä hetkellä erinomaista mainetta Naton sisällä ja erityisesti ydinasepelotteesta suurimman vastuun kantavien ydinasevaltojen joukossa.

Samalla Suomi osoittaa myös laajemmalle kansainväliselle yhteisölle, että Naton ydinasejakojärjestelyt ovat legitiimi tapa tuottaa turvallisuutta niin kauan, kun ydinaseita on olemassa. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa Venäjä ja Kiina pyrkivät kansainvälisillä foorumeilla aktiivisesti kiistämään Naton ydinasejakojärjestelyiden legitiimiyttä ja siten heikentämään Euroopan ja Suomen turvallisuutta. Näiltä osin suomalaisessa keskustelussa esiin nostettu maaryhmävertailu on relevantti tapa tarkastella ydinasepelotetta. Ydinasepolitiikan kansainvälisessä viitekehyksessä Suomen oleellisin maaryhmä on nimittäin Naton jäsenet, ja keskeisimmän ydinaseita koskevan poliittisen valinnan Suomi teki hakiessaan Naton jäsenyyttä. Ydinaseita koskevan lainsäädännön muuttaminen on ennen kaikkea tämän valinnan seuraus.

Lopuksi

Minkä tahansa puolustuspolitiikan pääasiallinen koetin on, että vähentääkö se todennäköisyyttä hyökkäyssodan kohteeksi joutumiselle. Sodan syttymisen jälkeen sen koetin on, että tekeekö se puolustajan sotilaallisten tavoitteiden saavuttamisesta todennäköisempää. Puolustuspolitiikan perustaminen Naton ydinaseoperaatioiden rajoittamiselle epäonnistuu molemmissa koettimissa: rajoitukset madaltavat kynnystä aggressiolle, tai painostukselle, ja sodan aikana hankaloittaisivat Naton ja Suomen pyrkimyksiä saavuttaa tavoitteensa.

Hallituksen esitys ydinaseisiin liittyvän lainsäädännön muuttamisesta vastaa Suomen ja Naton turvallisuustarpeisiin ja on laadukkaasti sekä kattavasti perustelu. Esityksen voimaantulo sopeuttaisi Suomen lainsäädännön Nato-jäsenyyteen ja vahvistaisi Suomen ja Euroopan turvallisuutta ja Naton pelotteen uskottavuutta. Tässä yhteydessä haluan erityisesti kiittää hallituksen esityksen virkamiesvalmistelijoita huomiosta, jota he ovat hallituksen esityksen perusteluissa antaneet strategisen epämääräisyyden periaatteelle. Tämä osoittaa syvällistä ymmärrystä peloteteorian ja -strategian periaatteista.