

Lausunto

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

5.5.2026

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 72/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergilain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergilakia ja rikoslakia.

Esityksen sisältö ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinräjähteet kieltävä voimassa olevan ydinenergilain (990/1987) 4 §. Pykälän kumoamisen jälkeen ydinräjähteiden kieltöä koskeva sääntely perustuisi jatkossa rikoslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähderyöstä koskevaan pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta ydinräjähderyöseen. Jatkossa ydinräjähteen tuominen Suomeen tai sen kuljettaminen, toimittaminen taikka hallussapito Suomessa olisivat sallittuja, jos teko perustuisi Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Muissa kuin poikkeusperusteen mukaisissa tilanteissa toiminta säilyisi jatkossakin Suomessa kriminalisoituna ydinräjähderyöstä. Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen ja räjäyttäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten säilyisivät kaikissa tilanteissa Suomessa kriminalisoituna ydinräjähderyöstä. Lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähderyö pysyisi edelleen nykyiseen tapaan kriminalisoituna.

Esitetyillä lainsäädännön muutoksilla parannetaan Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Esityksellä parannetaan pelotetta ja ennaltaehkäistään sotilaallisen voiman käyttöä Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksellä turvataan ja vahvistetaan Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta.

Esitetyt muutokset vahvistaisivat Suomen asemaa luotettavana ja ennustettavana liittolaisena sekä mahdollistavat Suomen osallistumisen liittokunnan ydinpelotetta koskevaan taakanjakoon Suomen itsensä määrittelemällä tavalla. Muutokset eivät luo Suomelle uusia velvoitteita.

Suomi on kansainvälisesti tunnettu asevalvontaa edistävänä maana. Naton ydinpelotteeseen täysimääräisesti osallistuminen ei ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, kuten ei muidenkaan liittolaisten kohdalla. Suomi jatkaa aktiivisesti kansainvälisen asevalvontapolitiikan edistämistä ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä sekä kansallisesti että osana liittokuntaa. Suomi

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Puolustusministeriö
PL 31
00131 Helsinki

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Eteläinen Makasiinikatu 8
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 295 16001

S-posti, verkkosivusto
E-post, webbplats
E-mail, website

kirjaamo.plm@gov.fi
defmin.fi

toimii kansainvälisessä yhteisössä pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti NPT-velvoitteidensa mukaisesti ja edistää keskustelua ydinaseriisunnasta. Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla ei olisi vaikutusta näistä kansainvälisistä velvoitteista johtuviin Suomea sitoviin ydinräjähteitä koskeviin kieltoihin ja rajoitteisiin.

Esitetyt muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Ydinenergilain 4 §:n kumoaminen

Voimassa olevan ydinenergilain 4 §:ssä säädetään ydinräjähteiden kiellosta. Pykälässä säädetään, että ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Kiellon piiriin kuuluvien tekojen rangaistavuudesta säädetään jo nykyisin rikoslain 34 luvun 6 §:ssä. Voimassa olevassa rikoslain 34 luvun 6 §:ssä säädetään, että ydinräjähdetiriksestä tuomitaan se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten. Rikoslain ydinräjähdetiriksestä koskeva säännös on siten soveltamisalaltaan ydinenergilain 4 §:n kielto­säännöstä laajempi. Pykälässä on myös otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, kuten terrorismirikosdirektiivi ((EU) 2017/541).

Ydinenergilain 4 § on oikeusvaikutuksiltaan käytännössä sisällöltään informatiivinen. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdetirikoksen tunnusmerkistö on myös tekemuotojensa osalta ydinenergilain 4 §:ää kattavampi ja yksityiskohtaisempi. Ehdotettu ydinenergilain 4 §:n kumoaminen ei käytännössä vaikuttaisi ydinräjähteiden sallittavuuteen tai kiellettävyyteen, koska pykälän kiellon sisältö on muodostunut rikoslain 34 luvun 6 §:n kriminalisoinnin ja kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti ydinsul­kusopimuksen ja täydellisen ydinkoekielto­sopimuksen sisältämien rajoitusten kautta.

Edellä kerrotuista syistä ydinräjähteiden kielloa koskevat säännökset sekä kielloa koskevat poikkeussäännökset tulisi keskittää rikoslain 34 luvun 6 §:ään, mikä myös selkeyttäisi oikeustilaa.

Voimassa olevassa ydinenergilain 69 §:n 2 momentissa säädetään, että rangaistus tämän lain 4 §:n vastaisesta toiminnasta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä. Koska ydinenergilain 4 § esitetään kumottavaksi, tulisi myös lain 69 §:n 2 momenttia muuttaa siten, ettei siinä enää erikseen mainittaisi lain 4 §:ää. Pykälän viittaussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä informatiivisesti viitattaisiin rikoslakiin toteamalla, että rangaistus ydinräjähdetiriksestä, yleisvaaran tuottamuksesta ja törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä.

Ydinenergilain 4 §:n kiello on säädetty 1980-luvun loppupuolella, lähes 40 vuotta sitten. Maailmanpoliittinen tilanne oli kiellon säätämisen aikaan hyvin toisenlainen kuin mitä se on nykyään. Suomi oli sotilaallisesti liittoutumaton.

Sittemmin Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö on perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti muuttunut ja heikentynyt Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Suomen liityttyä Pohjois-Atlantin liittoon huhtikuussa 2023 Suomi ei ole enää sotilaallisesti liittoutumaton. Suomen toimintaympäristön arvioidaan säilyvän myös jatkossa vaikeasti ennakoitavana.

Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ennaltaehkäistään osana Naton pelotetta. Kahden ja monenvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Mikäli sotilaallisen voimankäytön ennaltaehkäisy epäonnistuu, sotilaalliset hyökkäykset torjutaan. Suomen kansallisen edun mukaista on, että Naton pelote ja puolustus on vahva, uskottava ja vastaa muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Kahden ja monenvälinen yhteistyö tukee Naton pelotetta ja puolustusta. Ydinaseilla on keskeinen rooli osana Naton pelotetta.

Suomen Nato-jäsenyyden aikana saaman kokemuksen, turvallisuustilanteen jatkuvan muutoksen ja siitä johtuvan Natossa tapahtuneen kehityksen myötä ydinräjähteitä koskeva kansallinen sääntely ei nykyisellään vastaa niitä tarpeita, joita Suomella on Naton jäsenenä liittokunnan pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä ja tukemista koskien. Tilanne on siten nykyisin toisenlainen kuin vuonna 2022, jolloin Suomi haki Naton jäseneksi.

Keskeinen edellytys on, että Suomen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa liittokunnan yhteisen puolustuksen suunnittelun, ylläpidon, kehittämisen ja tarvittaessa täysimääräisen toimeenpanon.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttaminen

Uusi poikkeussäännös

Rikoslain 34 luvun 6 §:ään, jossa säädetään ydinräjähdeterikoksesta, ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin, että mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisesti ydinräjähteen tuominen Suomeen sekä sen kuljettaminen, toimittaminen ja hallussapito Suomessa olisivat edelleen pääsääntöisesti rangaistavia. Ehdotettu uusi 4 momentti olisi poikkeus tähän pääsääntöön. Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen, räjäyttämisen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteiden valmistamiseksi olisi jatkossakin rangaistavaa ilman poikkeuksia.

Momentin ensimmäinen poikkeusedellytys on Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä. Suomen sotilaallinen puolustaminen kattaa käsitteenä useita eri ulottuvuuksia, jotka viime kädessä ovat johdettavissa puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaisiin Puolustusvoimien tehtäviin. Momentin toinen poikkeusedellytys, Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus tarkoittaa kaikkia tarpeellisia toimia, joilla turvataan Naton yhteinen puolustus. Momentin kolmas poikkeusedellytys, puolustusyhteistyö, viittaisi Suomen kahden- tai monenväliseen puolustusyhteistyöhön.

Päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmä

Ehdotetussa säännöksessä oleva viittaus päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmään ei tarkoittaisi sitä, että ehdotetun uuden rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin mukaisen poikkeussäännöksen alaan kuuluvasta ydinräjähteen tuomisesta Suomeen taikka sen kuljettamisesta, toimittamisesta tai hallussapidosta Suomessa päätettäisiin aina tapauskohtaisesti erikseen.

Poikkeussäännöksen alaan sisältyvä ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa olisi aina osa laajempaa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista tilannetta ja asiakokonaisuutta. Päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmä viittaisi säännöksessä mainittujen poikkeusedellytysten mukaiseen Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Pohjois-Atlantin liiton yhteisestä puolustuksesta tai puolustusyhteistyöstä päättämiseen tai niitä koskeviin sopimuksiin. Kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa.

Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Päätöksenteko perustuu kuten muutenkin Natossa jäsenvaltioiden yksimielisyydelle.

Kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa noudatetaan samoja menettelytapoja ja säännöksiä kuin muussakin Natoon liittyvässä kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa. Suomen sotilaallista puolustamista, Natoa ja puolustusyhteistyötä koskevassa kannanmuodostuksessa keskeinen on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen (TP-UTVA) rooli. Keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomen kannat Naton ydinasepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon linjataan TP-UTVA:ssa.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Naton toimintaan ja puolustusyhteistyöhön osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti erityisesti lakia kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017). Suomen alueelle tuloa ja maassaoaloa koskevasta lupamenettelystä säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Suomen yksinomaista toimivaltaa alueellaan korostaa se, että Suomi määrää edelleen itse siitä, millä edellytyksillä toisten maiden sotilasjoukot voivat saapua Suomen alueelle. Toisten valtioiden, mukaan lukien Naton jäsenvaltioiden, joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuu aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen.

Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (SopS 69 ja 70/2024, DCA-sopimus) perusteella Yhdysvaltojen joukkojen käytössä olevilta ilma-aluksilta, aluksilta ja ajoneuvoilta ei edellytetä aluevalvontalain mukaisia lupia, vaan Suomen alueelle tulo ja maassaolo on mahdollista suoraan puolustusyhteistyösopimuksen perusteella.

Puolustusyhteistyösopimuksen 4 artiklassa Yhdysvaltojen joukoille annetaan oikeus kuljettaa, sijoittaa ennakolta ja varastoida puolustuskalustoa, tarvikkeita ja materiaalia Suomessa. Yhdysvaltojen joukkojen tulee sopimuksen mukaan ilmoittaa Suomen Puolustusvoimille ennakolta sijoitettavan materiaalin lajit, määrät ja toimitusaikataulut etukäteen.

Kaikkeen Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen puolustusyhteistyöhön sovelletaan puolustusyhteistyösopimuksen velvoitetta siitä, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Sopimuksen keskeisiin artikloihin on myös kirjattu kunnioittamisvelvoitteeseen kiinteästi liittyvä velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta (konsultaatio). Konsultaatiovelvoite mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen esimerkiksi siitä, että tietyn toiminnan toteuttaminen edellyttää Suomessa ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia tai kansallista päätöksentekoa. Kansallisen päätöksentekomenettelyn osalta sovellettavaksi voi tällöin erityisesti tulla kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki. Konsultaatio mahdollistaa myös sen, että Suomi voi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista taikka muuten Suomen hyväksyttävissä.

Puolustusyhteistyösopimuksen mukainen konsultaatio voi tapahtua eri tasoilla asevoimista aina valtion ylimpään johtoon saakka. Kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa noudatetaan samoja menettelytapoja ja säännöksiä kuin muussakin puolustusyhteistyötä koskevassa kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa sekä otetaan huomioon se, että perustuslaki-valiokunta on korostanut eduskunnan informoinnin tärkeyttä puolustusyhteistyösopimuksen toimeenpanossa (PeVL 28/2024 vp).

Konsultaatiomenettely turvaisi ydinenergialain 4 §:n kumoamisesta huolimatta riittävällä tavalla Suomen suvereniteetin mahdollistaessaan edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja päätöksenteon koskien ydinräjähteitä. Ydinenergialain 4 §:ään sisältyvän kiellon kumoaminen ei siten vaikuttaisi Suomen täysivaltaisuuteen.

Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Valtiosopimus käsiteltäisiin perustuslain 8 luvun mukaisesti. Ydinaseiden sijoittamista Suomeen koskevan valtiosopimuksen voitaisiin arvioida sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja olevan merkitykseltään niin huomattava, että se vaatisi eduskunnan hyväksymisen perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan. Sopimuksen käsittelyjärjestys tulisi arvioitavaksi osana kansallista käsittelyä.

Tilanteissa, joissa kyse ei ole erikseen säädetyistä päätöksentekomenettelyistä, joihin eduskunta osallistuu, eduskunnalle annetaan tietoa Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Naton yhteisestä puolustuksesta ja puolustusyhteistyöstä sekä niihin mahdollisesti liittyvistä ydinräjähteitä koskevista asioista perustuslain 47 ja 97 §:n perusteella. Esimerkiksi TP-UTVA:ssa linjatuista Suomen kannoista Naton ydinasepolitiikasta annetaan tietoa eduskunnalle perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti. Puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa konsultaatiossa eduskunnan asema turvataan asianmukaisella tavalla perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti tai kytkemällä eduskunta päätöksentekoon kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:n mukaisesti.

Tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista menettelyä, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki ja kumottavaksi voimassa oleva ydinenergialaki. Ehdotettu ydinenergialaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden vuoksi ehdotetun ydinenergialain kokonaisuudistusta koskevan uuden ydinenergialain 6 §, jossa säädettäisiin ydinräjähdekiellosta sisällöltään vastaavasti kuin kumottavan ydinenergialain 4 §:ssä, olisi poistettava.

Nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä antamassaan lausunnossa Säteilyturvakeskus STUK totesi, että säädösehdotuksilla ei muuteta Suomen asemaa ydinaseettomana valtiona ydinsulkusopimuksen osalta, jos Suomella ei ole hallinnassaan ydinaseita. STUK toi kuitenkin esiin, että ydinenergialain 4 §:ssä säädetyn kiellon noudattamisen valvonta kuuluu STUKin tehtäviin osana ydinenergialain noudattamisen ja NPT-sopimuksen täytäntöönpanon valvontaa. STUKin näkemyksen mukaan nykyinen ydinenergialain 4 §:n kielto muodostaa osaltaan selkeän perustan valvonnalle, jonka tarkoituksena on ydinaseiden leviämisen estäminen.

Sillä, ettei uudessakaan ydinenergialaissa säädettäisi voimassa olevan lain 4 §:ää vastaavasta ydinräjähteiden kiellosta, olisi merkitystä myös STUKin valvontatoimivallan kannalta.

Koska STUKin valvontatehtävään liittyvät tarkastusoikeudet ehdotetaan uudessa ydinenergialaissa jatkossakin sidottavaksi ydinenergialain säännösten noudattamiseen, ehdotetulla ydinräjähteiden kielloa koskevan ydinenergialain 4 §:n kumoamisella sekä uuden ydinenergialain ehdotetulla 6 §:n poistamisella voisi kiellon poistumisen myötä olla STUKin ydinmateriaalivalvonnan näkökulmasta vaikutuksia erityisesti ilmoittamattoman toiminnan valvontaan. Esityksen jatkovalmistelussa tunnistettu ratkaisuvaihtoehto voisi olla esimerkiksi lisätä ehdotetun uuden ydinenergialain 11 §:ään velvoite huolehtia siitä, että ydinenergian käytössä huolehditaan ydinaseiden leviämisen estämisestä.