

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laeiksi ydinenergilain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 72/2026 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Tässä lausunnossa pitäydyn tarkastelemaan yhtä rajattua kysymystä, esityksessä sivuutettua valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, joka käsittääkseni muodostuu säätämisjärjestyskysymykseksi. Esityksellä on toki muitakin luonteeltaan valtiosääntöoikeudellisia liittymiä, joita olen tarkastellut varhaisemmasta esitysluonnoksesta kaikille avoimen lausuntopalvelun kautta antamassani julkisessa lausunnossa, ja jotka liittyvät muun ohessa ehdotettujen lainmuutosten tarpeellisuuteen ja vaikutuksiin Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta. Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys on muuttunut lausuntokierroksella olleesta versiosta, mahdollisesti osin tuolloin antamani lausunnon vaikutuksesta. Tarkoitukseni on palata esityksen herättämiin laajempiin kysymyksiin myöhemmin, lausunnossani ulkoasiainvaliokunnalle. Tämän lausunnon teemana on kuitenkin vain yksi kysymys, jossa esitys nähdäkseni on suorastaan *ristiriidassa* perustuslain kanssa.

2. Havaitsemani ristiriita perustuslain kanssa voidaan eristää koskemaan toisen lakiehdotuksen (laki rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta) sisältämää ehdotusta mainittuun pykälään lisättäväksi uudeksi 4 momentiksi ja siinäkin vain yhtä rajattua kysymystä. Hallituksen ehdottama uusi lainkohta kuuluisi seuraavasti:

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*, niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

3. Olen edellä kursivoinut ne ilmaisut, joiden takia ehdotus on arvioni mukaan ristiriidassa perustuslain kanssa. Ongelma on siis eristettävissä sellaiseen Suomen ja toisen valtion väliseen puolustusyhteistyöhön, jota *ei toteuteta* osana Naton yhteistä puolustusta sen paremmin Suomen sotilaalliseksi puolustamiseksi kuin muunlaisessa Naton yhteisen puolustuksen aktivointitilanteessa. Ristiriita perustuslain kanssa on

poistettavissa lakiteknisesti varsin helposti, muuttamalla ehdotettu säännös kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu, sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti

- 1) Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta, tai
- 2) muutoin Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen.

4. Hahmottelemallani tavalla muutettuna säännös mahtuisi Naton perustamissopimuksen (SopS 17–18/2023), Nato-SOFA:n (SopS 23–24/2024) ja Yhdysvaltojen kanssa tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen (DCA, SopS 69–70/2024) alle, laajentamatta niitä poikkeuksia perustuslaista, joita kahden viimeksi mainitun sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä tehtiin. Tässä yhteydessä merkityksellinen on nimenomaan DCA. Se neuvoteltiin, allekirjoitettiin, hyväksyttiin ja voimaansaatettiin sen sisältöisenä, että Yhdysvallat sitoutui kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä. Tuo velvollisuus sisältää ne ydinaseita koskevat kiellot, joiden sisällön muuttamisesta kansallisen lain tasolla nyt on kysymys. Ehdottamani muutoksen seurauksena *ei olisi* DCA:n tai Yhdysvaltojen ydinaseiden muuttuminen merkityksettömiksi suhteessa Naton ydinasepelotteeseen ja Suomen osallistumiseen siihen. Kansallinen laki ja sen myötä DCA:n soveltaminen muuttuisivat siten, että ydinasekiellot poistettaisiin Suomen kansallisesta laista myös Yhdysvaltojen ydinaseiden suhteen *siltä osin kuin kysymys on Yhdysvaltojen osallistumisesta Suomen sotilaalliseen puolustamiseen tai muutoin Naton yhteiseen puolustukseen* sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Sitomalla DCA:n soveltaminen Yhdysvaltojen ydinaseiden osalta Naton yhteisen puolustuksen tilanteisiin varmistettaisiin Suomen osallisuus kaikessa Suomen aluetta koskevassa päätöksenteossa, ilman uutta poikkeusta valtion täysivaltaisuutta koskevasta perustuslain 1 §:stä. Tällöin lainmuutoksella ei millään tavoin laajenneta niitä perustuslakipoikkeuksia, joista Nato-SOFAn ja DCA:n hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä päätettiin. Ehdottamallani tavalla muokattuna lainmuutos on säädettävissä tavallisena lakina.

5. Myös hallituksen esityksen lähtökohtana on keskittyminen Suomen Natojäsenyyden oloihin ja Suomen toimintaan Naton jäsenvaltiona, mukaan lukien Naton yhteinen puolustus riippumatta siitä, onko kyse Suomen sotilaallisesta puolustamisesta vai muunlaisesta yhteisen puolustuksen tilanteesta. Esityksen tavoitteet nähdäkseni toteutuisivat, vaikka Yhdysvaltojen ydinaseiden osalta DCA:n soveltaminen sidottaisiin Naton yhteisen puolustuksen tilanteisiin. Suomi osallistuisi kaikkeen päätöksentekoon Natossa, jossa Suomen aluetta koskevat päätökset kaikissa tapauksissa edellyttäisivät Suomen hyväksyntää. Tämä ratkaisu koskisi myös Yhdysvaltojen ydinaseita. Niiden tuloa Suomen alueelle ei suljettaisi pois säännöksen

soveltamisalasta, kunhan Yhdysvaltain päätöksiä ydinaseidensa tuomisesta Suomen alueelle aina edeltäisi Suomen myötävaikutuksella Natossa tehty konsensuspäätös.

6. Lakitekstiin ehdottamani muutos ei ole ristiriidassa DCA:sta Suomelle seuraavien sopimusvelvoitteiden kanssa. Yhdysvallat on DCA:ssa sitoutunut kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä, johon sopimusta laadittaessa kuuluivat Yhdysvaltain tiedossa tuolloin olleet ydinenergialain 4 § ja rikoslain 34 luvun 6 §. Tämä Yhdysvaltojen antama sitoumus on osa DCA:n sisältöä Suomea velvoittavana valtiosopimuksena, jonka Suomi on saattanut valtionsisäisesti voimaan juuri sellaisena kuin se on sovittu. Edellä esittämäni muokatun lakitekstin mukaan Suomi omalla päätöksellään lieventäisi kyseisten lainkohtien sisältämiä ydinaserajoituksia, mutta säilyttäisi lainsäädännössään nykytilannetta selvästi rajatumman ehdon, jonka mukaan Yhdysvaltojen ydinaseita voidaan tuoda Suomen alueelle vain Yhdysvaltojen suvereenia päätöstä edeltävän ja konsensuksella Natossa tehdyn päätöksen jälkeen, mikä puolestaan Naton sopimus- ja päätöksentekojärjestelmässä edellyttäisi Suomen hyväksyntää. *Suomi toteuttaisi täysimääräisesti velvoitteensa Naton jäsenvaltiona ja täysimääräisesti myös DCA:n mukaiset sopimusvelvoitteensa.*

7. Seuraavaksi perustelen, miksi hallituksen esitys on ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin valtiosuvereniteettisäännöksen kanssa. Tältä kannalta on tärkeää, että esitys on merkittävästi muuttunut lausuntokierroksella olleesta luonnoksesta, kun eduskunnalle annetun esityksen perusteluissa yritetään torjua – oikeana pitämäni – käsitys, jonka mukaan nykyisten ydinaserajoitusten kumoamisesta seuraisi DCA:n nojalla Yhdysvaltojen yksipuolinen oikeus omalla päätöksellään tuoda Suomen alueelle ydinaseita. Esityksen laatijat ovat muutoksia kirjoittaessaan ajautuneet keskenään ristiriitaisten ja myös selvästi virheellisten väitteiden esittämiseen. Tarkoitan seuraavia kohtia:

- Esityksen s. 57 myönnetään yksiselitteisesti: *"Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa yhteistyössä oikeudellinen perusta Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon on itse sopimus"* (kursivointi lisätty). Lausuma pitää paikkansa. Kielellisesti se koskee Yhdysvaltojen joukkojen eikä aseiden tuomista Suomeen, mutta DCA sääntelee näitä kahta asiaa *samalla* tavoin, tekemättä myöskään eroa eri asetyyppien välillä. Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusyhteistyössä ydinaseiden tuominen Suomeen voisi oikeudellisesti perustua suoraan DCA:han ja sen nojalla tehtyyn Yhdysvaltojen päätökseen sen omien ydinaseiden tuomisesta Suomeen.
- Samalla sivulla 57 selitetään virheellisesti: *"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." (kursivoinnit

lisätty). Lausuman ensimmäinen virke on todennäköisesti kuvaus Yhdysvaltojen käytännöstä 1950-luvulla. Sille ei esitetä oikeudellista perustaa, eikä Suomen hyväksymässä DCA:ssa ole mitään sellaista, joka edellyttäisi uuden valtiosopimuksen laatimista. Kun kaikki vanhat sopimusjärjestelyt Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittamisesta Eurooppaan on tehty salaisina eikä niiden sisältöä ole koskaan edes vuodettu julkisuuteen, on täysin perusteetonta olettaa, että juuri Suomen kanssa kyseessä tulisi olemaan kansanedustuslaitoksen päätöstä edellyttävä ja perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa käsiteltävä erillinen valtiosopimus. DCA olisi itsessään riittävä oikeusperusta Yhdysvaltojen ydinaseiden tuomiselle Suomeen, jos Yhdysvallat niin haluaa.

- Esityksen sivulla 58 lausutaan: *"Vaikka tämän esityksen hyväksymisen myötä ydinräjähteitä olisi mahdollista tuoda puolustusyhteistyösopimuksen nojalla Suomeen, Suomen olisi konsultaatiomenettelyssä mahdollista ilmaista ne rajoitteet, myös poliittiset, joiden puitteissa tällainen toiminta olisi Suomessa hyväksyttävissä. Yhdysvalloilla on velvollisuus kunnioittaa Suomen näkemystä siitä riippumatta, onko rajoite poliittinen vai lainsäädäntöön perustuva."* (korostukset lisätty). Lainauksen ensimmäinen virke on totuudenmukainen ja vastaa s. 57 olevaa ensin lainattua kohtaa, mutta on ristiriidassa sivulta 57 ottamani toisen lainauksen kanssa. Lainauksen viimeinen virke on sen sijaan totuudenvastainen. DCA nimenomaisesti tekee eron, jonka mukaan Yhdysvalloilla on velvollisuus "kunnioittaa" Suomen lainsäädännössä olevia (nykyisiä) ydinaserajoituksia, mutta muissa suhteissa se vain "ottaa huomioon" Suomen kannat.

8. Suomen ja Yhdysvaltojen välinen DCA "koski perustuslakia", ja siksi sen hyväksyminen edellytti eduskunnan kahden kolmanneksen määräenemmistöstä (ks. perustuslain 94 §:n 2 momentti), ja sopimus oli saatettava voimaan rajattuna poikkeuksena perustuslaista, kahden kolmanneksen määräenemmistöllä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Omassa lausunnossani valiokunnalle suhtauduin tuolloin torjuvasti supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön, koska DCA ei tarkoittanut viimeksi mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettua "Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle" vaan poikkeusta Suomen täysivaltaisuuteen *toisen valtion* hyväksi. Ero ei ole vähämerkityksinen, koska mikään toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle ei siirrä valtiollisen vallan käyttöä Suomen alueella toiselle suvereenille valtiolle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin rinnasti kyseiset toimivallan siirrot, ja katsoi perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin olleen sovellettavissa ikään kuin asiassa olisi kyse toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle (PeVL 28/2024 vp). Tuossa lausunnossaan valiokunta pidättyi lausumasta mitään Yhdysvaltain ydinaseista.

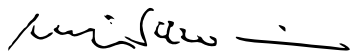
9. Vaikka valiokunta nyt käsillä olevassa seuraisi tuossa lausunnossa ottamaansa kantaa siitä, että Suomen suvereniteettiin kuuluvan valtiollisen toimivallan siirto myös toiselle valtiolle voitiin silloin toteuttaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, nyt käsillä oleva hallituksen esitys silti tarkoittaa *uutta merkittävää poikkeusta* perustuslain 1 §:n 1 momentin valtiosuvereniteettisäännöksestä. Kuten 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin sanamuodot osoittavat, perustuslain määrääenemmistövaatimuksen kannalta olennaista on toimivallan siirron *merkittävyys* eikä esimerkiksi se, siirretäänkö toimivaltaa sellaiselle kansainväliselle järjestölle, jonka voidaan katsoa toimivan "rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi" (1 §:n 3 momentti). Jos perustuslain 1 §:n 1 momentin lainkaan katsotaan sallivan, edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, valtiollisen toimivallan siirtämistä toiselle suvereenille valtiolle, perustuslakikysymykseksi muodostuu siirron merkittävyys eikä Suomen arvio siitä, edistääkö tuo toinen valtio tällä hetkellä tai tulevaisuudessa Suomen kannalta hyväksyttäviä tavoitteita. Kun DCA, sellaisena kuin se on Suomen ja Yhdysvaltojen kesken sovittu, on jo täysimääräisesti saatettu voimaan Suomessa, käsillä olevat lainmuutokset eivät ole niin sanottuja *asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja*. Siksi toinen lakiehdotus, jolla merkittävästi laajennetaan toisen suvereenin valtion, Yhdysvaltojen, toimivaltaa käyttää valtiollista valtaa Suomen maantieteellisellä alueella ja päättää (toki Suomea konsultoituaan) ydinaseidensa tuomisesta Suomen alueelle ja jopa niiden käytöstä Suomen aluetta hyödyntäen, on käsiteltävä poikkeuslakina ja *täysimääräisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä* eli perustuslain 73 §:n mukaisesti – sikäli kuin tuollainen toisen valtion vallankäyttö Suomen alueella ylipäättään voidaan katsoa 'rajatuksi' poikkeukseksi Suomen täysivaltaisuudesta.

10. Edellä toiseen lakiehdotukseen ehdottamani muutoksen seurauksena tämä ongelma poistuu. Jos Yhdysvaltojen ydinaseiden tuominen Suomen alueelle sidotaan tilanteisiin, joissa se tapahtuu Naton puolustusyhteistyön osana ja sitä koskevien sopimus- ja päätöksentekojärjestelyjen mukaisesti, Suomi suojaa valtiosuvereniteettiaan varmistaen oman osallistumisensa siihen Naton päätöksentekoon, joka olisi välttämätön ehto Yhdysvaltain ydinaseiden tulolle Suomen alueelle. Kun sekä Nato-SOFA että DCA käsiteltiin rajattuina poikkeuksina perustuslaista, valiokunta saattaisi päätyä kantaan, jonka mukaan toisen lakiehdotuksen suoranainen ristiriita perustuslain kanssa on korjattu.

11. Selvennän vielä lopuksi, että hallituksen esityksen sisältämään toiseen lakiehdotukseen ehdottamani sanamuodon muutos rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentissa on tarkoitettu vain hallituksen esityksen sisältämän suoranaisen perustuslainvastaisuuden korjaamiseksi, jos eduskunta päättää pyrkiä esityksen tavoitteen toteuttamiseen perustuslain kanssa yhteensopivalla tavalla. Ehdotukseni ei tarkoita, että kannattaisin ydinenergialain 4 §:ssä ja rikoslain mainitussa säännöksessä olevien ydinasekieltojen poistamista tai muuttamista. Oma kantani on, että myös muuttuneessa turvallisuustilanteessa Suomen tulisi torjua ydinaseiden tuominen

alueelleen kaikissa tilanteissa ja siten säilyttää nykyiset kiellot, joihin myös DCA on sopeutettu. Kantani valtiosääntöisinä kiinnekohtina viittaa perustuslain 1 §:n valtiosuvereniteettisäännökseen (1 mom.), saman pykälän muiden momenttien viittauksiin mm. ihmisarvon loukkaamattomuuteen (2 mom.) ja rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseen (3 mom.) sekä perustuslain II luvun perusoikeusluetteloon kokonaisuudessaan. Näkemykseni mukaan laissa säädetty ja kansainvälisissä suhteissa johdonmukaisesti toistettu Suomen alueen tähänastinen ydinaseettomuus kaikissa tilanteissa edistää maailman ja Euroopan turvallisuutta, Suomen kansallista turvallisuutta ja myös Naton pelotetta ja puolustusta paremmin kuin spekulatiivisuuden avaaminen siitä, pysyykö Suomen alue ydinaseista vapaana kaikissa tilanteissa. Tulen lausunnossani ulkoasiainvaliokunnalle perustelemaan laajemmin, miksi hallituksen esitys tulisi nähdäkseni hylätä tällaisin perustein, jotka toki nekin liittyvät perustuslain 1 §:n ja II luvun säännöksiin. Tässä lausunnossani perustuslakivaliokunnalle halusin kuitenkin keskittyä suppeampaan kysymykseen siitä, miten esityksen suoranainen ristiriita perustuslain 1 §:n valtiosuvereniteettisäännöksen kanssa voitaisiin korjata, jos perustuslakivaliokunta haluaa lausunnossaan rajoittaa säätämisjärjestyskysymysten identifiointiin ja arviointiin.

Firenzessä 14.5.2026,



Martin Scheinin

oikeustieteen tohtori, professori (Eurooppalainen yliopistoinstituutti ja Lundin yliopisto)

Liitteet: 1. Lausunnossa ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin muotoilu
2. HE:n valmistelijaille 27.4. lähettämäni kysymykset, joihin en ole vielä saanut vastausta