

Prof. Sakari Melander
19.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 72/2026 vp** eduskunnalle laeiksi ydinenergilain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergilakia (990/1987) ja rikoslakia (39/1889). Ydinenergilain 4 §:n ydinräjähteiden kieltöä koskeva säännös kumottaisiin. Rikoslain ydinräjähdeterikosta koskevaa 34 luvun 6 §:ää muutettaisiin siten, että säännöksessä säädettäisiin poikkeusperusteista, jotka oikeuttaisivat ydinräjähteen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimitamisen tai hallussapidon Suomessa.

Keskityn lausunnossani esityksessä ehdotetun sääntelyn arviointiin perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetut muutokset ja niiden tavoite

1. Esityksen (s. 30) mukaan sen tarkoituksena on poistaa lainsäädännölliset esteet, jotka voivat rajoittaa Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Tavoitteena on varmistaa, että Naton pelote ja puolustus sen kaikki osa-alueet sisältäen on uskottava ja muodostaa mahdollisimman korkean kynnyksen sotilaallisille toimille liittokuntaa vastaan myös Suomen osalta. Esityksen mukaan siinä ehdotetuilla muutoksilla saatetaan edellytykset Suomen osallistumiselle Naton ydinpelotteeseen vastaavalle tasolle Suomen läheisimpien kumppanien kanssa.

2. Voimassa olevan ydinenergialain 4 §:n mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan ydinräjähderikoksesta tuomitaan se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten.

3. Esityksessä (s. 28) todetun mukaisesti ydinenergialain 4 §:n kieltä on säädetty 1980-luvun lopulla, jolloin maailmanpoliittinen tilanne oli hyvin toisenlainen kuin nyt. Lisäksi Suomi oli silloin sotilaallisesti liittoutumaton. Myös rikoslain ydinräjähderikosta koskeva säännös rakentuu ydinräjähteiden ehdottomalle kansalliselle kiellolle ilman poikkeuksia. Esityksen (s. 30) mukaan voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei vastaa nykyisiin Suomen Naton puitteissa toteutetun puolustusyhteistyön tarpeisiin.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

4. Perustuslain (731/1999) 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmais-tava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoita-vissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsi-sältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 11/2026 vp, 5 kohta, PeVL 7/2025 vp, 5 kohta, PeVL 20/2022 vp, 11 kohta ja PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 9 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

5. Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan mitä säännöksen 1 momentissa säädettäisiin, ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljet-tamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolus-tusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön, niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Ehdotettu 4 momentti olisi poikkeus ydinräjähderikosta koskevan säännöksen soveltamisalasta, minkä vuoksi kysymys on rangaistavan käyttäytymisen alaa määrittävästä säännöksestä, jota on arvioitava rikosoikeudelli-sen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta.

6. Esityksessä ensinnäkin ehdotetaan, että voimassa oleva ydinenergialain 4 § kumottaisiin. Ydin-energialaissa ei näin jatkossa säädettäisi ydinräjähteitä koskevasta kiellosta muutoin kuin viittaa-malla rikoslain ydinräjähderikosta koskevaan säännökseen (1. lakiehdotuksen 69 §:n 2 mo-mentti). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta sääntelymalli, jossa ydinenergialaissa ei säädetä ydinräjähteitä koskevasta kiellosta ja sen mahdollisista poikkeuksista vaan jossa sano-tusta kiellosta poikkeuksineen säädetään rikoslaissa, on sinänsä nähdäkseen mahdollinen. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä korostunutta huomioita siihen, että rikoslain asiaa koskeva sääntely kokonaisuudessaan ja kaikki rangaistavan käyttäytymisen alaan sekä vastuun kohdentamiseen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen täyttää sääntelyn ennakoitavuudelle asettavat

vaatimukset etenkin, jos ehdotettu rikoslain säännös tosiasiaassa saa sisältönsä osin rikoslain ulkopuolisesta sääntelystä.

7. Ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentti sisältäisi kolme poikkeusedellytystä.

8. Ensimmäisen poikkeusedellytyksen mukaan säännöksen 1 momentissa tarkoitettua ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi 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. Esityksen (s. 46–47) perustelujen mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen kattaa käsitteenä eri ulottuvuuksia, jotka ovat viime kädessä johdettavissa puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä tarkoitetuista Puolustusvoimien tehtävistä. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ensimmäinen poikkeusedellytys jää jokseenkin yleiseksi ja jäsentymättömäksi. Jos on niin, että poikkeusedellytys täsmentyy puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen puolustusvoimien tehtävien kautta, poikkeussäännöstä olisi nähdäkseni syytä täsmentää viittauksella sanottuun puolustusvoimista annetun lain säännökseen. Tällöin olisi myös perusteellisesti arvioitava, voisiko sallittu ydinräjähteeseen liittyvä Suomessa toteutettu teko missään olosuhteissa liittyä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun sotilaskoulutuksen antamiseen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen turvaamiseen sekä maanpuolustustahdon edistämiseen. Jos ja oletettavasti poikkeusedellytyksen mahdollistama ydinräjähteeseen liittyvä teko ei voi sanottuihin puolustusvoimien tehtäviin liittyä, sanotut tehtävät olisi syytä rajata poikkeusedellytyksen soveltamisalan ulkopuolelle.

9. Ensimmäisen poikkeusedellytyksen suhteen jossain määrin epäselväksi myös jää, mitä siinä tarkoitettulla puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan. Jos sillä viitataan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustusyhteistyöhön, puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä ei tarkemmin määritellä, mitä Pohjois-Atlantin liiton puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan eikä käsitettä avata tarkemmin myöskään käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä sääntelyä saattaisi olla tältä osin täsmentää, jos Pohjois-Atlantin liiton puolustusyhteistyöllä on itsenäistä merkityssisältöä suhteessa puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen.

10. Ehdotetun momentin toisen poikkeusedellytyksen mukaan säännöksen 1 momentissa tarkoitettua ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen. Puolustusvoimien tehtäviin puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kuuluu Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus, joka kohdassa määritellään tarkemmin. 2. lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin toista poikkeusedellytystä olisi rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä syytä täsmentää viittauksella sanottuun puolustusvoimista annetun lain kohtaan, jos poikkeusperusteen soveltamisalan on tarkoitettu määrittävän sen perusteella.

11. Ehdotetun momentin kolmannen poikkeusedellytyksen mukaan säännöksen 1 momentissa tarkoitettua ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu puolustusyhteistyöhön. Poikkeusedellytyksessä tarkoitettulla puolustusyhteistyöllä viitattaisiin Suomen kahden- tai monenväliseen puolustusyhteistyöhön (HE, s. 47). Esityksen (s. 48) mukaan puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan puolustusministeriön ohjauksessa tehtävää kansainvälistä kahden- ja

monenvälistä puolustuspoliittista ja sotilaallista yhteistyötä Suomen puolustuskyvyn tukemiseksi ja vahvistamiseksi sekä yhteistoimintakyvyn parantamiseksi. Edelleen esityksen (s. 49) mukaan toimintaympäristön ennakoimattomuus edellyttää varautumista erilaisiin kehityskulkuihin ja kykyä toimia joustavasti paitsi osana liittokuntaa myös tarvittaessa erilaisissa puolustusyhteistyön kahden- ja monenvälisissä kokoonpanoissa, minkä vuoksi poikkeusedellytyksessä mainitun puolustusyhteistyön merkitys voi korostua esimerkiksi tilanteessa, jossa on nopeampaa toimia kahden- tai monenvälisestä kuin liittokuntana.

12. Kolmas poikkeusedellytys vaikuttaa jättävän ydinenergiarikosta koskevan säännöksen soveltamisalan määrittymisen pitkälti tapauskohtaiseksi ja näin myös pitkälti ennakoimattomaksi. Poikkeusedellytyksessä tarkoitettu puolustusyhteistyön käsite vaikuttaa myös olevan huomattavan laaja, koska se voisi kattaa minkä hyvänsä Suomen toteuttaman kahden- tai monenvälisen puolustusyhteistyön. Esityksessä (s. 49) myös todetaan, että missään puolustusyhteistyöasiakirjassa tai -järjestelyssä ei mainita ydinaseisiin liittyvää yhteistyötä, koska sen katsotaan kuuluvan Naton viitekehykseen. Epäselväksi näin nähdäkseni jää, onko yleiselle ja soveltamisalaltaan josain määrin jäsentymättömälle puolustusyhteistyötä koskevalle poikkeusperusteelle aitoa tarvetta. Jos kaikenlaista puolustusyhteistyötä koskeva poikkeusedellytys kuitenkin katsotaan välttämättömäksi, sitä olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä tavalla, joka rajaisi sen soveltamisalaa esimerkiksi Suomen sotilaallisen puolustamisen kannalta välttämättömään puolustusyhteistyöhön.

13. 2. lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeussäännöstä sovellettaisiin momentissa mainittujen poikkeusedellytysten käsillä ollessa niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Esityksessä (s. 60) todetun mukaan poikkeusperusteiden sitominen kyseistä toimintaa koskeviin päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmiin rajaa säännöksen soveltuvuutta ja lisää sääntelyn tarkkarajaisuutta.

14. Esityksen (s. 49) mukaan momentissa tarkoitettu päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmä viittaisi säännöksessä mainittujen poikkeusedellytysten mukaiseen Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Pohjois-Atlantin liiton yhteisestä puolustuksesta tai puolustusyhteistyöstä päättämiseen tai niitä koskeviin sopimuksiin. Esityksen mukana kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa.

15. Esityksessä (s. 19–20 ja 49–52) kuvattu poikkeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa sovellettava päätöksenteko- ja kannanmuodostusjärjestelmä muodostaa verraten vaikeaselkoisen ja monimutkaisen kokonaisuuden, johon osallistuu eri tapauksissa ja tilanteissa eri toimijoita. Tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat linjataan TP-UTVA:ssa, alueevalvontalain (755/2000) mukainen lupa-asia voidaan yksittäistapauksessa siirtää valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, minkä lisäksi eduskunnalle annetaan tietoa Suomen sotilaallisesta puolustamisesta ja Naton yhteisestä puolustuksesta ja puolustusyhteistyöstä perustuslain 47 ja 97 §:n perusteella. Lisäksi sovellettavaksi voi tulla laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017) ja siinä tarkemmin määritelty päätöksentekojärjestelmä.

16. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ainakin jossain määrin epäselväksi jää, mitä 2. lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin sisältämä maininta ”niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti” ydinräjähdeterikosta koskevan teon mahdollisen

rangaistavuuden tai rankaisemattomuuden kannalta tarkoittaisi. Selvää siis on, että rankaisemattomuus edellyttäisi päätöksentekoa ”niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti”, mutta koska kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa (HE, s. 49), rangaistavan käyttäytymisen määrittäminen vaikuttaa tältä osin muodostuvan tosiasiallisesti tapauskohtaisesti määrittyväksi eivätkä rangaistavan käyttäytymisen kannalta olennaiset tekijät ole näin erityisen selkeästi ennakoitavissa olevia.

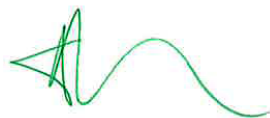
17. Esityksestä (s. 33) käy ilmi, että esityksen valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuutta säätää erillisestä päätöksenteosta ydinräjähteiden kiellosta poikkeamiseksi tapauskohtaisesti. Esityksen mukaan tilanteet, joissa mahdollinen päätös jouduttaisiin tekemään, voisivat olla kuitenkin keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia, minkä lisäksi päätöksenteosta on jo kansallista sääntelyä, minkä vuoksi uudesta päätöksentekomenettelystä säätäminen olisi esityksen mukaan ollut epätarkoituksenmukaista. Edelleen esityksessä todetaan, että yhden mallin mukainen päätöksentekomekanismi ei olisi tarpeeksi joustava.

18. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sen sisältämän rikosoikeudellisen lainsäädännön täsmällisuuden sekä ennakoitavuuden kannalta nimenomaan ydinräjähteiden kiellosta poikkeamista koskevasta päätöksentekomenettelystä säätäminen olisi nähdäkseni kuitenkin periaatteen asettamat vaatimukset paremmin täyttävä sääntelymalli.

19. Esityksen perustelut eivät sisällä arviointia siitä, kehen rikosvastuu ydinräjähderyöstä voitaisiin kohdistaa, jos poikkeusperusteissa asetetut edellytykset eivät täyty tai jos asiassa ei ole noudatettu sitä koskevaa päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmää. Tätä voidaan pitää puutteena myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

20. Ensinnäkin tässä suhteessa on arvioitava, miten esimerkiksi ydinräjähteen maahantuonut voi ennakoida päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmää koskevan edellytyksen toteutumista tilanteessa, jossa kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa. Toiseksi nähdäkseni olennaiseksi muodostuu kysymys siitä, voiko kansalliseen päätöksentekoon osallistuva joutua ydinräjähderyöstä koskevaan rikosvastuuseen tilanteessa, jossa kokonaan tai osin jätetään noudattamatta kansallista päätöksentekojärjestelmää esimerkiksi ydinräjähteen kauttakulkuun liittyvässä tilanteessa. Tämänkaltaisessa tilanteessa myös rikosoikeudellinen virkavastuu tai jopa perustuslain 114 §:ssä tarkoitettu ministerivastuu saattaisi muodostua merkitykselliseksi. Esityksen perusteissa ei havaitakseni käsitellä asiaa tästä näkökulmasta tai muutenkaan suhteessa siihen, kehen rikosvastuu ja millä edellytyksin voitaisiin kohdentaa tilanteessa, jossa esityksen sisältämän lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeusperusteet tai päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmän mukaisuutta koskeva edellytys eivät täyty.

Helsingissä 19.5.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori