

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä ydinenergilain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta, HE 72/2026 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

- 1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergilakia (990/87) ja rikoslakia (39/1889). Esityksen mukaan ydinenergilain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös kumottaisiin, joten lain voimaantulon jälkeen ydinenergilakiin ei sisältyisi enää kansallista ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltoa.
- 2) Jos esitys hyväksytään, ydinräjähteiden kieltoa koskeva kansallinen sääntely perustuisi jatkossa ainoastaan rikoslakiin, jossa on ydinräjähdერიkoksia koskevat kriminalisoinnit. Rikoslain ydinräjähdერიkosta koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä säädettäisiin niistä poikkeusperusteista, jotka oikeuttaisivat ydinräjähteen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa. Jotta poikkeusperusteet tulisivat sovellettavaksi, teon tulisi perustua joko 1) Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, 2) Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka 3) puolustusyhteistyöhön. Lisäksi rikoslaissa edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Muissa tilanteissa toiminta säilyisi jatkossakin Suomessa kriminalisoituna ydinräjähdერიkoksena.
- 3) Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla ei olisi vaikutusta kansainvälisistä velvoitteista johtuviin Suomea sitoviin ydinräjähteitä koskeviin kieltoihin ja rajoitteisiin.
- 4) Muutoksia perustellaan sillä, että ydinräjähteitä koskeva kansallinen sääntely ei enää vastaa niitä tarpeita, joita Suomella on Naton jäsenenä silmällä pitäen liittokunnan pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Tämä johtuu esityksen mukaan Suomen Nato-jäsenyyden aikana saamista kokemuksista ja turvallisuustilanteen jatkuvasta muutoksesta. Hallituksen esityksessä korostetaan, että tilanne on nyt toisenlainen kuin vuonna 2022, jolloin Suomi haki Naton jäseneksi ja jolloin ydinasekysymystä ei pidetty käytännössä merkityksellisenä (HE 72/2026 vp, s. 28). Hallitus korostaa niin ikään, että Suomen kansallisen lainsäädännön tulee mahdollistaa joustava osallistuminen pelotteen osoittamiseen ja yhteisen puolustuksen toimeenpanoon erilaisissa tilanteissa yhdessä liittolaisten kanssa sekä Suomessa että koko liittokunnan alueella (HE 72/2026 vp, s. 29).

5) Esitys on merkityksellinen perustuslain (731/1999, PL) 7 §:n, 20 §:n ja 8 §:n näkökulmasta sekä PL 1 §:n valossa.

6) Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kuten perustuslain esitöissä todetaan, säännös antaa turvaa ennen kaikkea henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Säännös turvaa mainittuja oikeushyviä yhtäältä julkisen vallan taholta tapahtuvilta loukkauksilta ja toisaalta se edellyttää, että valtio turvaa tehokkaasti nämä oikeudet ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Tämä tapahtuu pääosin kriminalisoimalla mainitut loukkaukset rikoslaissa (HE 309/1993 vp, s. 46).

7) Perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan jokaisen vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Pykälän 2 momentissa veloitetaan julkinen valta turvaamaan jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on perustuslain esitöiden mukaan ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee muun muassa olla siinä määrin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä (HE 309/1993 vp, s. 66).

8) Ydinaseilla on pahimmassa tapauksessa mahdollista tuhota koko ihmiskunnan elämisen edellytykset. Ydinaseiden ensikäyttö onkin kansainvälisen oikeuden nojalla kielletty. Ydinasein tapahtuvassa sodankäynnissä olisi myös hyvin vaikea kunnioittaa humanitäärisen oikeuden keskeisiä periaatteita, kuten esimerkiksi siviilien ja sotilaiden erotteluvetoa sekä suhteettoman kärsimyksen kieltä.

9) Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan 2(4) artiklassa määrätään, että YK:n jäsenten on pidättäydyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan. YK:n peruskirja tunnustaa kuitenkin valtioiden oikeuden puolustaa itseään (51 artikla). Nato on järjestönä sitoutunut kunnioittamaan YK:n peruskirjaa.

10) Naton ydinasedoktriini rakentuu ajatukselle siitä, että ydinaseet toimivat pelotteena, eikä niitä koskaan jouduta käyttämään. (Pelotevaikutuksen uskottavuuden arviointi on asiantuntemukseni ulkopuolella.) Tätä taustaa vasten hallituksen esityksessä ehdotettu rangaistavuuden rajoittaminen merkitsee lähinnä ydinräjähteisiin liittyvän onnettomuusriskin tietynasteista kasvamista. Radioaktiivisen aineen käyttöön – olipa kyse siviilikäytöstä tai sotilaallisesta käytöstä – liittyy aina mahdollisuus erittäin suuren vahingon syntymiseen, kuten hallituksen esityksessäkin tuodaan esille. Tällainen tilanne voisi eittämättä vaarantaa oikeuden elämään ja oikeuden terveelliseen ympäristöön.

11) En näe kuitenkaan syytä kyseenalaistaa hallituksen esityksessä esitettyä arviota siitä, että todennäköisyys ydinräjähteestä seuraavalle onnettomuudelle on erittäin pieni, sillä ydinaseita ympäröivät äärimmäisen korkeat turvallisuusjärjestelyt. Hallituksen esityksessä todetaan, että PL 7 §:ssä ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusoikeuksia ei siten rajoitettaisi suoraan, vaan esityksellä ainoastaan lisättäisiin riskiä sille, että nämä perusoikeudet voisivat vaarantua. Olen samalla kannalla. Ymmärrän myös hallituksen esityksessä esitetyt perustelut, joissa tämän riskin kasvattaminen hyväksytään, koska halutaan suojata Suomen valtion täysivaltaisuutta ja alueellista koskemattomuutta.

12) Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin laillisuusperiaatteen relevantti sisältö. Kuten esityksessä tuodaan esiin, keskeistä on, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.

11) RL 34 luvun 6 §:n mukaan ydinräjähdetarkastukseen syyllistyy se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten. Tätä lähtökohtaa ei ehdoteta muutettavaksi. Ehdotettu poikkeus on muotoiltu 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.

Ehdotetun poikkeussäännöksen soveltamisala on nähdäkseni riittävästi ennakoitavissa, sillä poikkeus koskisi ensinnäkin Suomen sotilaallista puolustusta. Poikkeuksen soveltuvuuden arviointi ei siten koskisi ketä tahansa. Poikkeuksen sisältämät toimet – tuominen, kuljettaminen, toimittaminen ja hallussapito – selvitetään tarkasti momentin perusteluissa.

12) Säännöksessä tarkoitetut poikkeusperusteet on sidottu sotilaallista puolustusta koskeviin päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että tämä rajaa säännöksen soveltuvuutta ja lisää sääntelyn tarkkarajaisuutta. Tosiasiallisesti näin varmasti on, mutta rikosoikeudellisen tunnusmerkistön osana muotoilu on jossain määrin avoin. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että poikkeussäännös koskisi toimijoita,

joilta voidaan edellyttää mainittuja päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmiä, en pidä tätä tässä yhteydessä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmana.

13) Esityksen vaikein kysymys liittyy perustuslain 1 §:ään. PL 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. PL 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lainkohdassa todetaan myös, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

14) Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023. Nato-jäsenyyteen liittyvät sopimusjärjestelyt eli liittyminen järjestöön (PeVL 80/2022 vp), ns. SOFA-sopimus (PeVL 2/2024 vp) ja Yhdysvaltojen kanssa tehty puolustusyhteistyösopimus (PeVL 28/2024 vp) on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Naton jäsenenä ydinpelotteesta on tullut osa Suomen puolustuspoliittista ratkaisua.

15) Puolustusyhteistyösopimuksessa (SopS 69 ja 70/2024, DCA-sopimus) määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä sekä puolustusmateriaalin varastoinnista. DCA-sopimuksen perusteella Yhdysvaltojen joukkojen käytössä olevilta ilma-aluksilta, aluksilta ja ajoneuvoilta ei edellytetä aluevalvontalain mukaisia lupia, vaan Suomen alueelle tulo ja maassaolo on mahdollista suoraan sopimuksen perusteella.

16) Hallituksen esityksessä todetaan, että DCA-sopimuksen määräyksistä ainakin tiloille ja alueille pääsemistä koskevalla 3 artiklalla, materiaalin ennakolta sijoittamista koskevalla 4 artiklalla sekä ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen liikkumista koskevalla 11 artiklalla voi olla liityntä ydinräjähteitä koskeviin kysymyksiin.

17) Tässä yhteydessä merkityksellistä on, että Natoon liityttäessä ja eritoten sovittaessa puolustusyhteistyöstä USA:n kanssa, ydinaseisiin ei otettu nimenomaista kantaa. DCA-sopimus ei sisällä ydinaseita koskevia linjauksia, eikä sopimuksessa myöskään suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Kysymystä pidettiin teoreettisena, sillä kummallakaan sopimuksen osapuolella ei nähty olevan halua tai tarvetta tuoda tai sijoittaa ydinaseita Suomeen. Muun muassa puolustusvaliokunnan lausunnossa tuotiin esille, että valiokunta piti perusteltuna Suomen valitsemaa linjaa, joka lähtee siitä, että sopimuksessa ei ole tarvetta erilliselle kirjaukselle ydinaseista, koska DCA-sopimuksessa edellytetään Suomen lainsäädännön kunnioittamista kaikissa tilanteissa, mukaan lukien ydinenergiain huomioimista (PuVL 7/2024 vp, kappale 31).

18) Kun nyt keskeinen ydinenergiain kohta esitetään kumottavaksi, tärkeäksi kysymykseksi nousee se, perustuisiko ydinräjähteen tuominen Suomen alueelle DCA-sopimuksen puitteissa aina Suomen nimenomaiseen suostumukseen vai voisiko se jossain tilanteessa tapahtua myös täysin ilman Suomen myötävaikutusta.

19) Nähdäkseni lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ydinaseiden tuominen tai sijoittaminen Suomen alueelle on perustuslakivaliokunnan PeVL 28/2024 vp lausunnonkin valossa nähtävä valtiosuvereniteettiin liittyvänä laajana kysymyksenä. Nato-jäsenyyden ja sitä koskevien sopimusjärjestelmien tarkoituksena tai seurauksena ei toisin sanoen voi pitää sitä, että Suomi ei itse voisi päättää ydinräjähteiden tuomisesta, kuljettamisesta tai sijoittamisesta Suomen alueelle. Oikeudellisesti arvioiden kysymys on näin siitä, onko ydinenergiain säännös ollut se ainoa 'lukko', jolla päätösvalta on pidetty Suomella vai voisiko sopimusjärjestelyjä tulkita ydinenergiain säännöksistä huolimatta niin, että Suomelle jää asiassa päätösvalta.

20) Ensimmäisen vaihtoehdon puolesta puhuu se, että ydinenergiain 4 §:n säännöksellä näyttäisi olleen tärkeä merkitys eduskunnan laajan hyväksynnän saamiselle. Ydinenergiain lakiin viitattiin myös useissa valiokuntien lausunnoissa. Puolustusyhteistyösopimuksen voimaansaattamisessa oli kyse PL 73 §:n kannalta rajatusta ja siksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä toteutettuna sallitusta poikkeuksesta PL 1 §:n mukaiseen Suomen täysivaltaisuuteen. Jos ydinenergiain lakia muutettaisiin, DCA-sopimus olisi hyväksytty ja voimaansaattettu supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sellaisen ehdon varassa, joka ei enää jatkossa olisi voimassa. Tämä johtaisi myös siihen, että se lainsäädäntö, jota Yhdysvaltojen tulisi kunnioittaa, ei enää olisi voimassa. Tämä puolestaan olisi ongelma PL 73 §:n kannalta: poikkeus laajenisi olennaisesti.

21) Jos tarkastelu tehdään puolustusyhteistyösopimusta koskevan kokonaisuuden kannalta, tilanne voidaan nähdä toisin. DCA-sopimuksen 1 artiklassa säädetään sopimuksen soveltamisalasta ja tarkoituksesta. 1 artiklan 1 kohdan mukaan puolustusyhteistyösopimuksella luodaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella kehys Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustus- ja turvallisuusalan yhteistyön ja kumppanuuden tehostamiselle sekä täydentämään Nato SOFalla määrättyjä ehtoja, jotka koskevat USA:n joukkojen ja niiden jäsenten toimintaa Suomen alueella. Artikla 2 kohdassa määrätään, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoidessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen *suvereniteettia*, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita (kursivointi EP).

22) DCA-sopimuksen tavoitteena on siis luoda kehys Suomen ja Yhdysvaltojen yhteistyölle ja kumppanuudelle. Tällaiseen tavoitteeseen sopii huonosti ajatus siitä, että osapuolet eivät pyrkisi kaikin tavoin kunnioittamaan toistensa näkemyksiä. Lisäksi on todettava, että ydinräjähteiden kannalta merkityksellisissä DCA-sopimuksen artikloissa todetaan, että niiden ohella noudatetaan sopimuksen 1(2) artiklaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon. Tilannetta on siis mahdollista tulkita siten, että ydinaseiden sijoittaminen yms. on sellainen

valtionsuvereniteettiin liittyvä kysymys, josta Suomen on joka tapauksessa tehtävä nimenomainen päätös ja jota USA:n on puolustussopimuksen nojalla kunnioitettava.

23) Tästä näkökulmasta tarkastellen ns. konsultaatiomenettely turvaisi ydinenergialain 4 §:n kumoamisesta huolimatta riittävällä tavalla Suomen suvereniteetin mahdollistaessaan edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja päätöksenteon koskien ydinräjähteitä. Kuten HE 58/2024 vp todetaan, jos Suomi ilmoittaisi, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista *taikka että se edellyttää kansallista päätöksentekoa*, tulisi USA:n joukkojen pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisen kunnioittamisvelvollisuuden vuoksi (HE 58/2024 vp, s. 10-11).

24) Toinen keskeinen kysymys tässä yhteydessä on, mikä on se prosessi, jossa päätös ydinaseista tehtäisiin. Valitettavasti tämä kysymys jää osaltani vain huomion varaan, sillä viimeistelen lausuntoa Tashkentissa, ja pääsyni verkon kautta perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sekä muuhun tarvittavaan materiaaliin on erittäin vaikeaa.

Tashkent, 18.5.2026



Elina Pirjatanniemi