

Tuomas Ojanen
19.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 72/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja lausunnon ala

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialakia ja rikoslakia. Esityksen mukaan ydinenergialain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös kumottaisiin. Jatkossa ydinenergialakiin ei sisältyisi enää kansallista ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltoa. Lisäksi ydinenergialain ydinräjähderikosta koskevaa viittaussäännöstä rikoslakiin muutettaisiin tämän mukaisesti.
2. Ydinräjähteiden kieltoa koskeva kansallinen sääntely perustuisi jatkossa rikoslakiin. Rikoslain ydinräjähderikosta koskevaa pykälää muutettaisiin siten, että pykälässä säädettäisiin niistä poikkeusperusteista, jotka oikeuttaisivat ydinräjähteen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa. Teon tulisi tällöin perustua joko 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 kriminalisoitua ydinräjähderikoksena.
3. Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen ja räjäyttäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten säilyisivät kaikissa tilanteissa Suomessa kriminalisoituna ydinräjähderikoksena. Lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähderikos pysyisi edelleen nykyiseen tapaan kriminalisoituna.
4. Suomi on sitoutunut useaan ydinaseita rajoittavaan tai kieltävään kansainväliseen sopimukseen. Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla ei olisi vaikutusta näistä kansainvälisistä velvoitteista johtuviin Suomea sitoviin ydinräjähteitä koskeviin kieltöihin ja rajoitteisiin.
5. Esitykseen sisältyvässä jaksossa 10 (s. 52-62) on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyttä. Hallituksen mukaan lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että esityksestä olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotettuihin lainsäädännön muutoksiin liittyy ylimpien valtioelinten välisiä suhteita ja eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansallisessa päätöksenteossa koskevia uudenlaisia kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi suotavaa saada myös siitä, onko rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisättäväksi ehdotettu 4 momentti riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen. (HE, s. 62)

Kansallinen päätöksenteko

6. Lähtökohtaisesti arviointi Nato-jäsenyyden, ml. Nato-SOFA ja Pariisin pöytäkirja, sekä DCA-sopimuksen suhteesta perustuslakiin, ml. vaikutuksista Suomen täysivaltaisuuteen, on tehty jo silloin, kun em. sopimukset on hyväksytty ja saatettu voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 80/2022 vp, PeVL 2/2024 vp ja PeVL 28/2024 vp).
7. Koska Suomi on kuitenkin liittynyt mainittuihin järjestelyihin ydinaseita koskevien täysikieltojen ollessa voimassa, näiden em. sopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteyksissä ei ole ollut tarvetta erikseen arvioida täysivaltaisuuteen ja yleisemmin perustuslakiin liittyviä kysymyksiä mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta.
8. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohtina on myös huomioitava, että Suomen liittymissopimus Natoon on käsitelty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sitä vastoin Nato-SOFA ja DCA-sopimus on käsitelty perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa määräenemmistöpäätöksenteossa eli ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 2/2024 vp ja PeVL 28/2024 vp tarkemmin ilmenevistä syistä.
9. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt kv. sopimusten voimaansaattamislait ovat luonteeltaan poikkeuslakeja, joihin ulottuu perustuslain 73 §:n rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28). Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan Nato SOFA:n ja DCA-sopimuksen voimaansaattamislait ovat siten voimassa poikkeuslakina (PeVL 16/2005 vp, s. 3).
10. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin on sovellettu ns. valtiosääntöoikeudellista aukkoteoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998, s. 125-I, PeVL 29/2022 vp, kappale 6, ks. myös esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4 ja PeVL 13/2008 vp ja PeVL 2/2024 vp, kappale 16).
11. Yksi merkilläpantava ero Nato-sopimuksen, Nato SOFA:n ja DCA-sopimuksen välillä on myös siinä, että Suomen Natoon liittymistä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että kukin jäsenvaltio käsittelee oman valtiosääntönsä mukaan sen, miten ja missä järjestyksessä ne tekevät päätökset, joita on käsitelty tai käsitellään Naton tasolla (PeVL 80/2022 vp, kappale 41). Sitä vastoin DCA-sopimusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 28/2024 vp ei käsitelty Suomen kansallista kannanmuodostusta ja päätöksentekoa.
12. Muutoinkin DCA-sopimus eroaa USA:n ja Suomen välisenä kahdenkeskisenä (bilateraalisena) puolustusyhteistyösopimuksena olennaisesti Natosta ja Nato

SOFA:sta sekä Pariisin pöytäkirjasta, jotka ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle.

13. Arvioitavan esityksen synnyttämänä yhtenä keskeisenä valtiosääntöisenä kysymyksenä on näin ollen siinä, missä menettelyssä ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai sen muusta käsittelystä Suomessa päätettäisiin. Kysymys on tällöin myös siitä, perustuisiko ydinaseen tuominen Suomen alueelle voimassa olevien sopimusjärjestelyjen puitteissa nimenomaiseen suostumukseen vai voisiko se jossain tilanteissa tapahtua ilman Suomen suostumusta ja reaalista myötävaikutusta. Kansalliseen päätöksentekoon sisältyy tärkeänä osakysymyksenä tarve turvata eduskunnan asema ja sen perustuslain 47 §:n mukaisten tiedonsaantioikeuksien toteutuminen. Nähdäkseni tällaiset kansalliseen päätöksentekoon liittyvät kysymyksenasettelut muodostuvat erityisen keskeiseksi siltä osin kuin kyse on ns. DCA-sopimukseen liittyvästä toiminnasta, ml. mahdollinen ydinräjähteen tuominen Suomeen tai sen muu käsittely Suomessa.
14. Ydinräjähteiden tuomiseen Suomeen taikka niiden kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa liittyvää kansallista päätöksentekoa on tarkasteltu verraten seikkaperäisesti esityksen säätämisyjärjestysjakson ohella esityksessä ehdotetun sääntelyn säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä jaksossa 7.2 (s. 49-52).
15. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksessä esitettyyn siltä osin kuin on kysymys sellaisesta kansallisesta kannanmuodostuksesta ja päätöksenteosta, joka kohdistuu sellaiseen puolustusvoimien ja ulkomaisten asevoimien väliseen toimintaan, ml. ydinaseiden maahantuonti ja muu käsittely, joka perustuu Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Nato SOFAan.
16. Sitä vastoin perustuslain täysivaltaisuussääntelyn ja yleisemminkin perustuslain kannalta vailla ongelmia ei sellainen kansallinen kannanmuodostus ja päätöksenteko, joka liittyy Suomen ja Yhdysvaltain väliseen DCA-sopimukseen. Tämä ongelmallisuus syntyy perusteiltaan siitä, että DCA-sopimus ei rakennu sillä tavoin Suomen suostumusta sekä myötävaikutusta edellyttävän konsensuspätöksenteon varaan kuin Nato-jäsenyys (ks. Natoon liittyvästä päätöksenteosta PeVL 80/2022 vp).
17. Arvioitavan esityksen suhdetta perustuslakiin tarkastelevassa jaksossa, samoin kuin jaksossa 2.2.9, tuodaan esiin se, että DCA-sopimus sisältää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamista koskevan velvoitteen (kunnioittamisvelvoite). DCA-sopimuksen 1.2 artiklan mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.
18. Arvioitavassa esityksessä kuitenkin samalla todetaan viitaten DCA-sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen, ettei DCA-sopimuksen mukainen lainsäädännön kunnioittamisvelvoite ”voi kuitenkaan johtaa siihen, että toiminnan toteuttaminen estyisi tai siitä tulisi käytännöllisesti hyvin hankalaa.” Esityksen mukaan ”Yhdysvaltojen tulee olla mahdollista kuljettaa, sijoittaa ennakolta ja varastoida artiklassa tarkoitettua materiaalia Suomen alueelle. Lisäksi ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat ovat

artiklan mukaan USA:n joukkojen yksinomaisessa käytössä. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen. Laissa edellytettyjä ilmoitusvelvollisuuksia, lupia ja hyväksyntöjä ei voida näin ollen edellyttää Yhdysvalloilta eikä Yhdysvaltojen toimintaa valvoa suomalaisten viranomaisien toimesta (HE 58/2024 vp, s. 60–61).” (HE, s. 26–27, ks. myös HE, s. 59).

DCA-sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 58/2024 vp todettiin myös sopimuksen mukaisesta kunnioittamisvelvoitteesta seuraavasti (s. 15):

”Kaikissa puolustusyhteistyösopimuksen nojalla toteutettavissa toimissa on kunnioitettava Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita sisältäen myös EU-oikeuden. Kunnioittamisvelvoite tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat ei puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa toiminnassa ole suoranaisesti velvoitettu noudattamaan Suomen lainsäädäntöä, mutta pyrkii toimimaan mahdollisimman pitkälle sen mukaisesti, kuitenkin niin, ettei se estä puolustusyhteistyön sujuvuutta. Yhdysvallat noudattaa Suomen alueella toimiessaan omaa lainsäädäntöään, jolla on merkitystä sopimuksen soveltamisessa.”

19. Sinänsä on lähtökohtaisesti selvää myös DCA-sopimuksen alaisen puolustusyhteistyön suhteen, että Suomen oma kansallinen kannanmuodostus ja päätöksenteko suhteessa puolustusyhteistyöhön liittyvään toimintaan, ml. mahdollinen ydinaseiden maahantuonti ja muu käsittely, määräytyvät Suomen perustuslain ja yleisemmin valtiosäännön mukaan. Kysymys on nyt kuitenkin ”vain” siitä, että USA:n ja Suomen puolustusyhteistyön alaan liittyvän ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta Suomen kansallisella kannanmuodostuksella ja päätöksenteolla ei välttämättä ole sillä tavoin merkitystä kuin tilanteissa, jotka kuuluvat Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Nato SOFAn alaan. Kun otetaan huomioon jo arvioitavassa esityksessä, samoin kuin DCA -sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen johtaneessa esityksessä ns. kunnioittamisvelvoitteesta todettu, DCA-sopimus ei oikeudellisesti arvioiden riittävästi sulje pois sitä, etteikö ydinräjähteitä voisi tulla Suomen valtion alueelle USA:n toimesta ilman Suomen suostumusta ja reaalista myötävaikutusta, varsinkin jos ja kun tällaisessa oikeudellisessa arviossa otetaan samalla huomioon se, millaiselta USA:n nykyhallinto näyttäytyy kansainvälisen oikeuden ja yleensäkin oikeusvaltion ydintekijöihin kuuluvan laillisuusperiaatteen kunnioittamisen ja noudattamisen kannalta.
20. Kuten edellä on todettu, DCA-sopimus on hyväksytty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 28/2024 vp selostetuista syistä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen voimaansaattamislaki on siten luonteeltaan poikkeuslaki, jota koskee perustuslain 73 §:n rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28). Niin sanotun aukkoteorian mukaan poikkeuslakeja voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa

lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I).

21. Kun otetaan huomioon yhtäältä edellä selostetut DCA-sopimukseen ja yleisemmin USA:n ja Suomen puolustusyhteistyöhön liittyvät epävarmuustekijät Suomen kansallisen kannanmuodostuksen ja päätöksenteon kannalta sekä toisaalta se, että nyt ehdotettava sääntely kuitenkin mahdollistaa joukkotuhoojiksi luokiteltavien, perustuslaissa turvatu elämän (PL 7.1 §), terveyden (PL 19.3 §) ja ympäristön (PL 20 §) kannalta erittäin vaarallisten ja vahingollisten ydinräjähteiden sijoittamisen Suomeen ja muun käsittelyn Suomessa, ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa kokonaisuutena arvioiden laajentavan DCA-sopimuksen voimaansaattamislaita perustuslakiin tehtyä poikkeusta enemmän kuin vähäisenä pidettävällä tavalla. Näin ollen lakiehdotusta ei voida tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

22. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdერიkosta koskevaa sääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jolla säädettäisiin uusi poikkeus 1 momentissa säädettyjä tekotapoja koskien tietyissä 4 momentissa määrätyissä rajatuissa tilanteissa. Uuden 4 momentin poikkeuksen mukaan pykälän 1 momentissa säädettyä 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, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.
23. Ehdotetun rikoslain säännöksen voidaan esityksessä selostetuin perustein katsoa olevan täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan riittävä ja täyttävän perustuslain 8 §:n mukaisesta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.
24. Siltä osin kuin säännös koskisi kuitenkin Yhdysvaltain ja Suomen välisen puolustusyhteistyön alaan kuuluvaa toimintaa, ehdotettua rikoslain säännöstä ei voida kuitenkaan pitää myöskään perustuslain 8 §:n kannalta ongelmattomana edellä selostetuista syistä. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvien vaatimusten keskeisenä tarkoituksena on kuitenkin se, että rikosoikeudelliseen vastuuseen johtavat seikat ovat etukäteen lain säännöksen perusteella kohtuudella ennustettavissa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 57, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 56/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Tämä rikossääntelyä koskeva ennustettavuuden vaatimus ei kuitenkaan riittävästi toteudu USA:n ja Suomen välisen puolustusyhteistyön ja siten DCA-sopimukseen liittyvän toiminnan osalta edellä esitettyjen syiden takia.