

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAEIKSI YDINENERGIALAIN SEKÄ RIKOSLAIN 34 LUVUN 6 §:N
MUUTTAMISESTA (HE 72/2026 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen 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. Ydinräjähteiden kieltoa koskeva kansallinen sääntely perustuisi jatkossa rikoslakiin. Rikoslain ydinräjähdeterikosta 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 ydinräjähdeterikoksena. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen tarkoituksena on poistaa lainsäädännölliset esteet, jotka voivat rajoittaa Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Esityksellä parannetaan ennaltaehkäisevää pelotetta. Tavoitteena on ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta. Tarkoituksena on mahdollistaa Suomen puolustuksen kannalta keskeiset toimintaedellytykset tarpeen vaatiessa Naton ohella myös kahden- ja monenvälisessä yhteistyössä. Esityksellä pyritään varmistamaan, että Naton pelote ja puolustus, sisältäen kaikki sen osa-alueet, on uskottava ja muodostaa mahdollisimman korkean kynnyksen sotilaallisille toimille liittokuntaa vastaan, myös Suomen osalta. Esitetyillä muutoksilla saatetaan edellytykset Suomen osallistumiselle Naton ydinpelotteeseen vastaavalle tasolle Suomen läheisimpien kumppaneiden kanssa.

Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä (10). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa tai viitattu perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momenttiin (täysivaltaisuus), 7 §:ään (oikeus elämään), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 20 §:n 2 momenttiin (oikeus terveelliseen ympäristöön), 58 §:ään (presidentin päätöksenteko), 67 §:ään (valtioneuvoston päätöksenteko), 93 §:ään (toimivalta kansainvälisissä asioissa), 94 §:ään (kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen) sekä 95 §:ään (kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen). Lisäksi on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Asiakokonaisuuksina perustuslakijaksossa käsitellään Suomen täysivaltaisuutta, kansainvälistä yhteistyötä ja päätöksentekoa, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta sekä oikeutta elämään ja terveelliseen ympäristöön.

Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa, 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.

Yleisarvio

Esityksellä muutettaisiin ydinräjähteiden kieltoa koskevaa kansallista sääntelyä. Lainmuutoksilla turvattaisiin ydinasepelotteen uskottavuutta sekä mahdollistettaisiin tietyissä tilanteissa ja tietyin ehdoin ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa. Kyse on yleiseltä kannalta merkittävästä asiasta, joka liittyy keskeisesti Nato-jäsenyyteemme mutta myös Naton ulkopuoliseen puolustusyhteistyöhön, kuten tällä hetkellä etenkin Yhdysvaltojen kanssa tehtyyn puolustusyhteistyösopimukseen (DCA, SopS 69–70/2024). Taustalla on heikentynyt ja mahdollisesti edelleen heikentävä turvallisuustilanne. Sääntelyyn liittyvät turvallisuus-, sotilas- ja ulkopoliittiset perusteet ovat siten poikkeukselliset ja yhteiskunnallisesti painavat.

Merkille pantavaa on, että nyt kysymyksessä olevia lainsäädäntömuutoksia ei ehdotettu Suomen liittyessä Natoon. Jo liittokunnan jäsenyyden käsittelyn yhteydessä kuitenkin tunnistettiin ydinräjähteitä koskevat kansallisen lainsäädännön rajoitteet ydinenergialain 4 §:ään ja rikoslain 34 luvun 6 §:ään liittyen (HE 315/2022 vp). Tuolloin todettiin, että Nato-jäsenyyteen liittyvät mahdolliset kansalliset asiasisällöiset lainsäädäntömuutokset on perusteltua toteuttaa erillisillä säädöksillä ja että säädösmuutoksia voidaan tehdä vaiheittain. Huomio kiinnittyy siihen, että kun Nato-jäsenyyteen liittyviä muutoksia tehdään osahankkeina, tehtävistä muutoksista muodostuva kokonaisuus vaikutuksineen jää epäselväksi.

Pidän erityisen tärkeänä kiinnittää huomiota ydinenergialain 4 §:n merkitykseen suhteessa eduskunnan aiemmin tekemiin päätöksiin hyväksyä ja saattaa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä voimaan sopimus Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemasta (Nato SOFA) ja puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa (DCA). Vaikka sinänsä Natoon liittyviä lainmuutoksia voidaan tehdä vaiheittain, on ydinenergialain 4 § kuitenkin erityisessä merkityksessä nähdäkseni etenkin DCA-sopimuksen arvioinnin ja

vaikutusten näkökulmasta. Näin ollen asetelmaa, jossa sopimusjärjestelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä kansallista säännöstä muutetaan erikseen varsin pian sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen, ei ole tässä asiayhteydessä pidettävä ongelmattomana.

Suomi on sitoutunut useaan ydinaseita rajoittavaan tai kieltävään kansainväliseen sopimukseen, kuten kansainväliseen sopimukseen ydinaseiden leviämisen estämisestä eli ns. ydinsulkusopimukseen (SopS 10–11/1970). Ydinenergialaissa säädetyllä kiellolla ja ydinenergiaa koskevalla rangaistussäännöksellä on kiinteä yhteys ydinsulkusopimukseen ja muihin tällaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Esityksessä todetun perusteella vaikuttaa siltä, että kansainväliset velvoitteet mahdollistavat sellaisen poikkeussäännöksen, joka ehdotetaan rikoslain 34 luvun 6 §:n uuteen 4 momenttiin. Tähän johtopäätökseen vaikuttavat kysymyksessä olevat tekotavat (maahantuominen, kuljettaminen, toimittaminen ja hallussapito) ja se, että kysymyksessä olevat toimet suorittaisi ydinasevaltio eli valtio, jonka tällaiset toimet esimerkiksi ydinsulkusopimuksen 1 artikla mahdollistaa. Ydinräjähdettä ei siirrettäisi Suomelle ja suomalaisten viranomaisten hallintaan, vaan ydinräjähdde pysyisi ydinasevaltion hallinnassa räjähteen ollessa Suomessa. Havaintojeni mukaan asiaan liittyviä kansainvälisiä ja EU-velvoitteita on käsitelty esityksessä asianmukaisesti.

Pidän erityisen tärkeänä kiinnittää huomiota ydinenergialain 4 §:n merkitykseen suhteessa eduskunnan aiemmin tekemiin päätöksiin hyväksyä ja saattaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaan sopimus Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemasta (Nato SOFA) ja puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa (DCA). Vaikka sinänsä Natoon liittyviä lainmuutoksia voidaan tehdä vaihteittain, on ydinenergialain 4 § kuitenkin erityisessä merkityksessä nähdäkseni etenkin DCA-sopimuksen arvioinnin ja vaikutusten näkökulmasta. Näin ollen asetelmaa, jossa sopimusjärjestelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä kansallista säännöstä muutetaan erikseen varsin pian sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen, ei ole tässä asiayhteydessä pidettävä ongelmattomana.

Käsillä olevan asiakokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisia arviointiperusteita on esityksessä käsitelty varsin kattavasti liittyen täysivaltaisuuteen (perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentti), kansalliseen päätöksentekojärjestelmään (58, 64, 93, 94 ja 95 §:ään) sekä eräisiin perusoikeuksiin (7, 8, 20 §:n 2 momentti). Säättämisyjärjestystä koskevassa jaksossa esitetyt johtopäätökset perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuteen elämään ja turvallisuuteen sekä perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen nähden vaikuttavat perustelluilta, eikä esitys näytä muodostuvan ongelmalliseksi mainittujen perusoikeuksien näkökulmasta. Tehty perustuslainmukaisuuden arviointi on muiltakin osin perusteiltaan varsin asianmukaista, enkä näe siksi tarvetta toistaa lausunnossani asian valtiosääntöoikeudellisia arviointiperusteita. Katson tarpeelliseksi esittää eräitä huomioita suhteessa perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja 1 §:n mukaiseen täysivaltaisuuteen sekä asiaan liittyvään päätöksentekomenettelyyn.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Ydinräjähderikosta koskevaan rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan 1 momentissa säädettyä ei sovelleta ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu 1) Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, 2) Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen tai 3) puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Uusi momentti tarkoittaisi sitä, että siinä mainituissa olosuhteissa tapahtuva ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa ei olisi rangaistavaa pykälän 1 momentin mukaisena ydinräjähderikoksena.

Tällä hetkellä ydinenergiain 4 § kieltää ydinräjähneiden maahantuonnin samoin kuin niiden valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen. Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään rangaistavaksi se, että rikosentekijä tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten. Säännökset ovat siten erilaisia siten, että rangaistavaksi säädetään rikoslain säännöksessä useampia tekoja kuin ne, jotka ydinenergiain säännös kieltää. Tähän on vaikuttanut etenkin terrorismirikoksia koskeva direktiivi ((EU) 2017/541).

Rikoslain 34 luvun 6 §:n uuden 4 momentin arvioinnin kannalta keskeinen on perustuslain 8 §:n mukainen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka edellyttää rikoslain sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Esityksen mukaan ehdotettu sääntely on näiltä osin täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan riittävä ja täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Esityksessä on valittu sääntelytapa, jossa sääntely keskitetään rikoslakiin ja ydinenergiain 4 § kumotaan. Viimeksi mainitun pykälän kumoamishdotuksen vuoksi ydinenergiain 69 §:n 2 momentin muuttaminen ehdotetulla tavalla on perusteltua. Ydinenergiain 4 §:n ja rikoslain eroavaisuuksista johtuen ydinräjähkeitä koskevan sääntelyn selkeyttäminen on tarpeellista ja tämä voidaan tehdä säätämällä rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa rangaistaviksi myös ne teot, jotka ydinenergiain 4 § kieltää.

Merkille pantavaa on, että ydinaseiden kuljettamista ja varastointia koskeva sääntely jäisi ehdotuksessa huomattavasti väljemmäksi kuin se, miten erilaisten vaarallisten aineiden ja räjähneiden käsittelyä Suomessa tyypillisesti säännellään. Tavanomaista väljempää sääntelyä kuitenkin osaltaan perustelee toiminnan poikkeuksellinen luonne. Lisäksi säännöksen soveltamisalaa ja käsitteistöä on kuvattu riittävästi pykäläkohtaisissa perusteluissa. Säännöstä on mielestäni tarkasteltu asianmukaisesti myös säätämisyjärjestysjaksossa ottaen huomioon perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen olennaiset elementit. Ehdotetun säännöksen voi mielestäni arvioida täyttävän perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tällaiselle sääntelylle asettamat vähimmäisvaatimukset.

Täysivaltaisuus

Säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia käsitellään suhteessa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin. Jaksossa kuvataan Suomen vaikutusmahdollisuuksia Naton ydinaseita koskevaan päätöksentekoon ja toisen jäsenvaltion joukkojen saapumiseen Suomen alueelle. Lisäksi täysivaltaisuusarviointia on käyty läpi Suomen Nato-jäsenyyttä ja DCA-sopimusta koskevien hallituksen esitysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa (HE 315/2022 vp, HE 58/2024 vp, PeVL 80/2022 vp, PeVL 28/2024 vp). Esityksen mukaan Natossa sekä tekemänsä kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön kautta Suomi käyttää suvereniteettiaan yhteistyössä toisten valtioiden kanssa alueellisen koskemattomuutensa ja täysivaltaisuutensa turvaamiseksi. Suvereniteettinsa puitteissa ja kansainväliset velvoitteensa huomioon ottaen Suomi voi päätyä kansallisessa kannassaan sekä Naton että puolustusyhteistyön osalta siihen, että ydinräjähteiden tuominen Suomeen taikka niiden kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa on sallittua ja muuttaa lainsäädäntöään sen mukaisesti.

DCA:ta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännön kunnioittamisen kannalta merkitystä on muun muassa ydinenergiain 4 §:n mukaisella ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kiellolla. Myös ydinaseiden kuljettaminen Suomen kautta on kielletty ja rangaistavaa. Rikoslain 34 luvun 6:ssä on kriminalisoitu ydinräjähdetrikos. Sopimuksessa ei suoraan kiellä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Yhdysvaltojen pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että nykyisen politiikan mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin maihin. (HE 58/2024 vp, s. 12.)

DCA-sopimuksen yhteydessä puolustusvaliokunta totesi, että "valiokunta pitää perusteltuna Suomen valitsemaa linjaa, joka lähtee siitä, että koska DCA-sopimuksessa edellytetään Suomen lainsäädännön kunnioittamista kaikissa tilanteissa - tässä yhteydessä myös ydinenergiain huomioimista - sopimuksessa ei siten ole tarvetta erilliselle kirjaukselle ydinaseista." (PuVL 7/2024 vp, kappale 31). Ulkoasiainvaliokunta yhtyi tähän ja käsitteli sitä, miten Suomi ja muut valtiot puolustusyhteistyösopimuksissaan Yhdysvaltojen kanssa rajoittavat Yhdysvaltojen toimintavapautta suhteessa ydinaseisiin ja viittasi tässä yhteydessä Suomen osalta ydinenergiain 4 §:ään. (UaVM 5/2024 vp, kappale 21–24.)

Esitystä on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden ja 1 §:n 3 momentin mukaisen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön kannalta. Suomen jäsenyys Natossa, mukaan lukien Nato SOFA ja DCA, ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja muodostavat keskeisen perustan esityksen arvioinnille. Mainittujen sopimusten arviointi suhteessa Suomen täysivaltaisuuteen on tehty lähtökohtaisesti jo silloin, kun niitä koskevat sopimukset on hyväksytty ja saatettu voimaan. Suomi liittyi mainittuihin sopimusjärjestelyihin ydinaseita koskevien täysikieltojen ollessa voimassa. Tämän vuoksi mainituissa yhteyksissä ei ole ollut tarvetta erikseen arvioida mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn vaikutuksia täysivaltaisuuteen.

Tältä kannalta on asianmukaista, että esityksen perustuslakijaksossa on esitetty ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn täysivaltaisuusarviointia. Täysivaltaisuutta koskeva perustuslain arviointiperusta on sinänsä esitetty esityksessä asianmukaisesti. Kuitenkin perustuslakijaksoa voi pitää täysivaltaisuusarvioinnin osalta osin sekavana johtuen etenkin siitä, että täysivaltaisuuden käsittely on yhdistetty päätöksentekojärjestelmän läpikäyntiin.

DCA-sopimus tuli säätää supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohdan vuoksi (HE 58/2024 vp, s. 181, PeVL 28/2024 vp, kappale 17). Esityksessä todetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloihin 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. Valtiosääntöoikeudellisesti on merkityksellistä, että ydinenergialain 4 §:n voi katsoa rajoittaneen Yhdysvaltojen toimintavapautta Suomessa suhteessa ydinaseisiin DCA-sopimukseen nähden. Muuttamalla mainittua säännöstä myös suhteen täysivaltaisuuteen voi katsoa muuttuvan.

Kiinnitän lisäksi huomiota, että perustuslakivaliokunnan piti Nato-liittymissopimuksen osalta merkityksellisenä, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen (PeVL 80/2022 vp, kappale 7–9, 33). Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, kappale 34).

Pidän keskeisenä, että nyt arvioitavana olevassa esityksessä on kyse kansainvälisten puolustusyhteistyön täysimääräisyyden mahdollistamisesta. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä on keskeisesti kyse suvereenisuuden turvaamisesta mahdollistamalla tehokas ydinasepelote. Tämän on katsottava olevan yhteensopiva perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisen Suomen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön osalta rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi kannalta sekä sen mukaisen täysivaltaisuustulkinnan kannalta.

Lisäksi keskeistä suvereenisuusarvioinnin näkökulmasta on se, että Suomi osallistuu liittokunnan ydinasepelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Päätöksenteko Pohjois-Atlantin neuvostossa ja Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmässä perustuu, kuten muutenkin Natossa jäsenvaltioiden, yksimielisyydelle. Tämän voi arvioida olevan yhdenmukaista Suomen Natoon liittyessä esitettyjen täysivaltaisuusnäkökohtien kanssa (ks. PeVL 80/2022 vp). 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.

DCA-sopimuksen mukaisessa yhteistyössä oikeudellinen perusta Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon on sopimus. DCA-sopimus ei itsessään sisällä määräyksiä ydinräjähteistä. Sopimuksessa ei suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Sen ei voi katsoa estävän nyt ehdotettuja lainmuutoksia. Vaikka esityksen hyväksymisen myötä ydinräjähteitä olisi mahdollista tuoda puolustusyhteistyösopimuksen nojalla Suomeen, Suomen olisi konsultaatiomenettelyssä mahdollista ilmaista ne rajoitteet, joiden puitteissa tällainen toiminta olisi Suomessa hyväksyttävissä. Konsultaatiomenettely turvaisi ydinenergiain 4 §:n kumoamisesta huolimatta Suomen suvereniteettia. Ydinaseen tuomisen Suomen alueelle voimassa olevien sopimusjärjestelyjen puitteissa ei voi katsoa olevan mahdollista kokonaan ilman Suomen myötävaikutusta.

Myös vieraan valtion joukkojen velvollisuuteen kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä on merkityksellisen Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Kunnioittamisvelvollisuus on Natoon ja puolustusyhteistyöhön liittyvä keskeinen periaate. Perustuslakivaliokunta totesi puolustusyhteistyösopimusta koskevassa lausunnossaan, että sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen. Valiokunta painotti myös, että valtioneuvoston on seurattava kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. (PeVL 28/2024 vp, s. 6.) Myös nyt arvioitavana olevan muutosehdotuksen osalta on syytä korostaa mainittuja lähtökohtia soveltavin osin.

Kokonaisuutena arvioiden ydinenergiain 4 §:ään sisältyvän kiellon kumoaminen ei siten ole ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaisen valtion täysivaltaisuuden kannalta.

Päätöksentekomenettely

Ehdotetun rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeuksen mukaan pykälän 1 momentissa kunkin kohdan mukaan mahdollistettu toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Perustuslakijakson mukaan kansallisen päätöksenteon osalta kyse ei ole nimenomaisesti ydinräjähteitä koskevasta tapauskohtaisesta erillisestä päätöksenteosta, vaan ydinräjähteiden tuominen Suomeen taikka niiden kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa sisältyisivät osaksi laajempaa asiakokonaisuutta, joka määrittää sopivan päätöksenteko- tai kannanmuodostustavan. Asianmukainen päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmä riippuu tilanteesta, jotka voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia. Suomen kanta muodostetaan ja päätöksenteko tehdään valtiosäännön mukaisesti. Päätöksentekoa on selostettu lisäksi rikoslain säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä (jakso 7.2). Esityksen mukaan tilanteet, joissa mahdollinen päätös jouduttaisiin tekemään, voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia, eikä yhden mallin mukainen päätöksentekomekanismi olisi myöskään tarpeeksi joustava. Eduskunnan aseman osalta todetaan, että 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.

Esityksessä on selostettu päätöksentekomenettelyyn liittyviä perustuslain säännöksiä (58, 64, 93, 94 ja 95 §) sinänsä asianmukaisesti. Päätöksentekojärjestelmän perustuslainmukaisuuden kannalta on keskeistä, että esityksen mukaan Suomen kanta muodostetaan ja päätöksenteko tehdään valtiosäännön mukaisesti. Tämä vastaa Nato-liittymissopimuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämää toteamusta, että kukin jäsenvaltio käsittelee oman valtiosääntönsä mukaan sen, miten ja missä järjestyksessä ne tekevät päätökset, joita on käsitelty tai käsitellään Naton tasolla. Lisäksi tämä vastaa valiokunnan kantaa siitä, että Natoon liittyessään Suomelle jää edelleen oma kansallinen päätösvalta ratkaista erityisesti kysymys siitä, mihin toimenpiteisiin Suomi ryhtyy yhteisen puolustuksen aktivoinnin osalta 5 artiklan tilanteessa. (PeVL 80/2022 vp, kappale 41, 42.)

Ongelmaksi kuitenkin muodostuu se, että tarkoitettua päätöksentekojärjestelmää tyydytään kuvaamaan lähinnä säädös- ja sopimusmääräysviittein ja viittauksin esimerkiksi Nato-asioiden kansallisen päätöksenteon käsittelyyn Suomen liittymistä Natoon koskevassa hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp). Esityksen perusteella jää kaikkiaan hyvin epämääräinen käsitys siitä, mikä päätöksentekomenettely tulisi olemaan esimerkiksi aivan keskeisimmissäkin mahdollisissa tilanteissa.

Etenkin huolta herättää se, turvataisiinko eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet riittävästi. Tältä osin esityksen viittaukset perustuslain 47, 93 ja 97 §:ään jäävät yleisiksi ja merkitykseltään lopulta epäselviksi. Kyseessä olevassa hyvin tärkeästä ja poikkeuksellisesta päätöksessä tulisi käsitykseni mukaan turvata eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Koska kyse olisi tilanteesta, jota perustuslakia säädettäessä ei voitu ottaa huomioon ja koska perustuslaissa ei ole erikseen sääntelyä Nato-päätöksenteosta, voi olla tarpeen ylipäätään pohtia Nato-liitännäisissä kysymyksissä eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksien nykyistä parempaa turvaamista perustuslain tekstissä.

Helsingissä 18.5.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori