

Ulkoasiainvaliokunnalle

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

1. Hallituksen esitys edustaa suurta muutosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkässä linjassa suhteessa ydinaseisiin. Tuo perinteinen linja jatkui vielä niissä perusteissa, joiden nojalla edellinen eduskunta suurella yksimielisyydellä hyväksyi Suomen sotilaallisen liittoutumisen, Pohjois-Atlantin puolustusliiton (Nato) jäsenyyden ja kaikki jäsenvelvoitteet sekä Naton perustamissopimuksen. Nykyisen eduskunnan aikana hyväksyttiin samoin laajalla konsensuksella Naton perustamissopimusta täydentävät Nato-SOFA ja Yhdysvaltojen kanssa tehty puolustusyhteistyösopimus (DCA). Saavutetulla konsensusratkaisulla Suomi hyväksyi ja saattoi valtionsisäisesti voimaan kaikki em. sopimuksista seuraavat velvoitteet, ja Yhdysvallat puolestaan sitoutui DCA:n soveltamisessa kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien nyt kyseessä olevat ydinasekiellot. On ulko- ja turvallisuuspolitiikalle tunnusomaisen laajan konsensuksen ja pitkäjänteisyyden kannalta ongelmallista, jos yhteisesti hyväksytty kokonaisratkaisu nyt halutaan muuttaa kovin pian ja kovin nopeasti, laajaa konsensusta ennalta varmistamatta. Asia ei edes sisälly hallitusohjelmaan. Naton perustamissopimusta koskeneessa mietinnössään (UaVM 16/2022 vp, kohta 25) ulkoasiainvaliokunta viittasi nyt käsittelyssä olevan esityksen kohteena oleviin Suomen lainsäädännön ydinaserajoituksiin ja lausui, ettei sen saaman selvityksen mukaan Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa olisi tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat ydinräjähteisiin

liittyvän Suomen lainsäädännön muuttamista. Myös DCA:ta koskeneessa mietinnössään (UaVM 5/2024 vp. kohdat 21-24) kukuvalle vaalikaudella viitattiin nykyisin ydinaserajoituksiin, Yhdysvaltojen velvollisuuteen kunnioittaa niitä sekä Suomen ja muiden Pohjoismaiden linjauksiin ydinaseista. Kysymykseen Naton ydinasejäsenvaltioiden mahdollisista tarpeista kauttakuljettaa ydinaseitaan Suomen alueen kautta valiokunta viittaisi "erittäin teoreettisena" (kohta 23), minkä ymmärrän olleen spekulatiivinen-sanan synonyymi.

2. Asia on valmisteltu ongelmallisesti, ilman parlamentaarista komiteaa tai muuta parlamentaarista valmistelua, esityksen mukaan virkatyönä puolustusministeriössä (s. 13). Esityksessä ei edes mainita, että sitä valmisteltaessa olisi toteutunut perustuslain 93 §:n 1 momentissa edellytetty yhteistoiminta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken, vaikka asiassa selvästi on kyse ulkopoliittikan johtamisesta (ks. asiasta myös UaVM 16/2022 vp, kohta 29). Myöskään valtioneuvoston 23.4.2026 pidetyn yleisistunnon asianomaisessa pöytäkirjassa nro 26/2026 ei ole mitään merkintää yhteistoiminnasta tasavallan presidentin kanssa. Pidän todennäköisenä, että tasavallan presidentti on tosiasiallisesti ollut jollakin tavoin osallisena valmisteluvaiheessa, mutta ongelmallista on itsessään se, jos mahdollinen yhteistoiminta ei ole tapahtunut missään sen vakiintuneista muodoista, joiden seuraaminen osaltaan olisi turvannut perusteellisen harkinnan ja kestävät perustelut. Eduskuntakäsittelyn asianmukaisuuteen kuuluu tieto tasavallan presidentin osallistumisesta asian valmisteluun ja siihen merkittävään ulkopoliittiseen linjapäätökseen, jota esityksen antaminen eduskunnalle on edellyttänyt.

3. Esitys ei muutoinkaan täytä avointen ja punnittujen perustelujen vaatimusta, kun ydinasekieltojen osittaista kumoamista perustellaan ensi sijassa Suomen velvoitteella osallistua Naton yhteiseen puolustukseen ja pelotteeseen, mutta tosiasiasa esityksen oikeudellisesti vaativin ja ongelmallisin puoli on hallituksen esityksessä paljon vähemmän huomiota ja perusteluja osakseen saanut kysymys "puolustusyhteistyön"

itsenäisestä asemasta perusteena dekriminalisoida ydinaseiden tuominen Suomeen (ks. 2. lakiehdotus ja siinä rikoslain 34 luvun 6 §:n uudeksi 4 momentiksi ehdotetun poikkeussäännöksen sanat "taikka puolustusyhteistyöhön"). Tällä näennäisesti pienellä maininnalla luovutettaisiin merkittävä osa Suomen valtiosuvereniteettia Yhdysvalloille, jolla DCA:n nojalla olisi suvereeni valta tuoda Suomeen (toki Suomea konsultoituaan) ydinaseita tilanteissa, jotka eivät millään tavoin edes liity Naton toimintaan tai Naton yhteiseen puolustukseen. Hallituksen olisi ennen esityksen antamista ja myös itse esityksessä tullut arvioida erikseen ydinaserajoituksia suhteessa sellaisiin Suomen aluetta hyödyntäviin toimiin, jotka liittyvät Yhdysvaltojen ydinaseisiin, mutta joita edeltää Naton konsensuspäättös ja siten Suomen myötävaikutus, ja erikseen Yhdysvaltojen ydinaseiden tuloa Suomen alueelle ilman edeltävää Nato-päätöksentekoa ja ilman liityntää Naton yhteiseen puolustukseen.

4. Perusteluissa on Yhdysvalloille lainmuutoksella annettavan yksipuolisen päätösvallan peittämiseksi ajauduttu suorastaan epätosien lausumien esittämiseen. Tarkoitan ss. 57-58 esitettyjä seuraavia väitteitä, joissa kursivoitu osa on epätosi:

- Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. *Valtiosopimus käsiteltäisiin perustuslain 8 luvun mukaisesti. Ydinaseiden sijoittamista Suomeen koskevan valtiosopimuksen voitaisiin arvioida sisältävään 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.* (s. 57)¹
- Vaikka tämän esityksen hyväksymisen myötä ydinräjähteitä olisi mahdollista tuoda puolustusyhteistyösopimuksen nojalla Suomeen, Suomen olisi konsultaatiomenettelyssä mahdollista ilmaista ne rajoitteet, myös poliittiset,

¹ Kaikki Yhdysvaltojen sopimukset Naton eurooppalaisten jäsenvaltioiden kanssa Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittamisesta Eurooppaan on tehty salaisina ja ovat pysyneet salaisina. Kysymys ei siten ole varsinaisista valtiosopimuksista, joihin liittyy parlamenttikäsittely.

joiden puitteissa tällainen toiminta olisi Suomessa hyväksyttävissä. *Yhdysvalloilla on velvollisuus kunnioittaa Suomen näkemystä siitä riippumatta, onko rajoite poliittinen vai lainsäädäntöön perustuva.* (s. 58)²

5. Juuri tämä toiselle suvereenille valtiolle (siis Yhdysvalloille) lainmuutoksella luovutettava suvereeni vallankäyttö Suomen alueella on uusi merkittävä poikkeus perustuslain 1 §:n 1 momentista, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Natojäsenyydestä tai DCA:sta ei seuraa mitään velvoitetta luovuttaa Yhdysvalloille nyt ehdotettua toimivaltaa Suomessa. Kyse ei siten ole näiden sopimusten voimaansaattamisesta vaan hallituksen ehdotuksesta poliittisista syistä tehdä uusi poikkeus perustuslakiin. Kuten olen lausunnossani perustuslakivaliokunnalle perustellut, esitys on nähdäkseni ristiriidassa perustuslain kanssa ja voidaan hyväksyä vain täysimääräisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä (ks. perustuslain 73 §), ja silloinkin vain, jos niin merkittävä poikkeus valtion täysivaltaisuudesta kuin toisen valtion valta omalla päätöksellään tuoda Suomen alueelle ydinaseita katsotaan "rajatuksi" poikkeukseksi perustuslaista. Tämän kysymyksen tietenkin ratkaisee perustuslakivaliokunta.

6. Esityksen suoranainen ristiriita perustuslain kanssa on 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. Ilmeinen ristiriita perustuslain kanssa olisi 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

² DCA nimenomaisesti erottaa toisistaan Yhdysvaltojen velvollisuuden kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä ja Suomen konsultoinnin.

teko perustuu, sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti

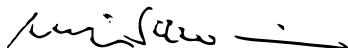
- 1) Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta, tai
- 2) muutoin Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen.

7. Ydinsulkusopimuksen (SopS 10-11/1970) vuoksi sitä vanhempien Yhdysvaltojen ja eräiden eurooppalaisten Natomaiden salaisten bilateraalijärjestelyjen kaltainen ratkaisu Yhdysvaltojen ydinaseiden pysyvästä sijoittamisesta Suomeen tuskin tulisi kysymykseen. Vanhojen salaisten *nuclear sharing* -sopimusten kaltaiset järjestelyt olisivat suurella todennäköisyydellä vastoin Suomen velvoitteita ydinsulkusopimuksen 2 artiklan nojalla. Ydinaseiden pysyvää Suomeen sijoittamista paljon todennäköisempi on niiden jonkinlainen väliaikainen varastointi Suomeen taikka kauttakuljetus Suomen kautta. Tällaiset järjestelyt ovat Yhdysvaltojen päätettävissä suoraan DCA:n nojalla eikä uusia sopimuksia tarvita.

8. Ulkoasiainvaliokunnan kannalta on ehkä perustuslakikysymystäkin tärkeämpi asia, ettei hallitus ole esityksessä onnistunut perustelemaan, miksi ehdotetut lainmuutokset edistäisivät Suomen kansallista turvallisuutta tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Se hyöty, joka ydinaserajoitusten kumoamisesta ehdotetulla tavalla arvioidaan saavutettavan Naton yhteiselle puolustukselle ja pelotteelle ja sen kautta Suomen kansalliselle turvallisuudelle tai kansainväliselle turvallisuudelle kiteytyy tähän perustelujen s. 8 lausumaan: "Ydinpelotteeseen liittyvällä tarkoituksellisella 'epämääräisyydellä' (ambiguity) on pelotteessa suuri merkitys. Tällä tarkoitetaan sitä, että ydinasepelotteeseen sekä ydinasedoktriineihin liittyvät asiat on julkisesti avattu ja määritelty tarkoituksellisen epämääräisesti." Esityksen logiikkana siis on, että kun Venäjä ei tietäisi ehdotetun lainmuutoksen jälkeen, tuleeko Suomeen Naton jäsenmaiden ydinaseita, tämä muka lisäisi Naton ydinpelotteen tehoa. Perustelu ontuu jo itsessään, koska Naton pelotteen kannalta olennaista on ydinaseiden

sijoittaminen kauemmas Venäjän rajoista kuin Suomen kaltaiseen rajavaltioon. Lisäksi epämääräisyyden väitettyä hyötyä pelotteelle ei ole verrattu niihin haittoihin Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja Naton yhteiselle puolustukselle, joita seuraisi ydinaseiden sijoittamisesta Suomeen tai jo aiemmin, pelkästään asiaa koskevasta epämääräisyydestä. Tiivistäen: lainmuutosten seurauksena Yhdysvaltojen joukkojen ja aseiden oletetut sijoituspaikat Suomessa olisivat todennäköisempi Venäjän sotilaallinen kohde kuin ilman lainmuutosta, osaltaan lisäten riskiä sille, että Suomi joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

9. Kun hallituksen esitys ei osoita, että lainsäädännön nykyisten ydinasekieltojen kumoaminen tai muuttaminen edistäisi sen paremmin Suomen kansallista turvallisuutta kuin rauhaa ja kansainvälistä turvallisuutta, se on paitsi ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin valtiosuvereniteettisäännöksen kanssa myös jännitteessä Suomen valtiosäännön arvoperustaa ilmaisevien muiden perustuslainsäännösten kanssa. 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 spekulaaation avaaminen siitä, pysyykö Suomen alue ydinaseista vapaana kaikissa tilanteissa.

Firenzessä 21.5.2026, 

Martin Scheinin, professori (Eurooppalainen yliopistoinstituutti ja Lundin yliopisto)