

Asia: VN/7624/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ydinenergialain 4 §:n ja 69 §:n sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriölle

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ydinenergialain 4 §:n ja 69 §:n sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

Oikeusministeriö on osallistunut hallituksen esityksen luonnoksen valmisteluun. Ministeriön esittämiä näkökohtia on otettu valmistelussa huomioon.

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi niin, että ydinräjähdერიkosta 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 ydinräjähdeterikoksena.

Uuden momentin lisäämiseen rikoslain 34 luvun 6 §:ään liittyy se, että ydinenergiain (990/1987) 4 § kumottaisiin ja sen lain 69 §:n 2 momenttia (viittaus eräisiin rikoslain 34 luvun säännöksiin) muutettaisiin. Kumottavaksi ehdotettavan ydinenergiain pykälän mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Lainmuutosten myötä kielletty ydinräjähteitä koskeva toiminta määrittäisi vain rikoslain 34 luvun 6 §:n perusteella.

Nyt kysymyksessä olevia lainsäädäntömuutoksia ei ehdotettu Suomen liittyessä Natoon, mutta tuolloinkin (HE 315/2022 vp) jo tunnistettiin ydinräjähteitä koskevat kansallisen lainsäädännön rajoitteet (ydinenergiainlaki 4 § ja rikoslain 34 luvun 6 §). Tuolloin todettiin, että Nato-jäsenyyteen liittyvät mahdolliset kansalliset asiasisällöiset lainsäädäntömuutokset on perusteltua toteuttaa erillisillä säädöksillä ja että säädösmuutoksia voidaan tehdä vaiheittain. Natoon liittymisen jälkeen Suomen turvallisuuteen ja myös ydinaseisiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty hallitusohjelmassa sekä kannanottoja esitetty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 3/2024 vp) ja valtioneuvoston puolustuselonteon (VNS 9/2024 vp) yhteydessä.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että keskeisiä perusteita nyt ehdotettaville lainsäädäntömuutoksille ovat Suomen turvallisuusympäristön heikentyminen ja riski sen heikentymisestä edelleen, täysimääräisen Naton toimintaan osallistumisen mahdollistaminen ja ydinasepelotteen uskottavuuden turvaaminen. Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään Naton yhteisestä puolustuksesta, vaan ydinräjähdeterikosta koskevaan pykälään ehdotettavan momentin mukaisesti myös muusta puolustusyhteistyöstä, jota tällä hetkellä keskeisesti edustaa Yhdysvaltojen kanssa tehty puolustusyhteistyösopimus (DCA). Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty lainsäädäntömuutoksille perusteita, jotka ovat pitkälti sotilaspoliittisia ja ulkopoliittisia ja joilla on painoarvoa muutosten perusteltavuutta arvioitaessa.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenee, ydinenergiainlaissa säädetyllä kiellolla ja ydinenergiaa koskevalla rangaistussäännöksellä on kiinteä yhteys Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joista keskeisimpiä on kansainvälinen sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä eli ns. ydinsulkusopimus (SopS 10-11/1970). Hallituksen esityksessä todetun perusteella vaikuttaa siltä, että kansainväliset velvoitteet mahdollistavat sellaisen poikkeussäännöksen, joka ehdotetaan sijoitettavaksi 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 ydinräjähdete pysyisi ydinasevaltion hallinnassa räjähteen Suomessa ollessa.

Ydinenergiain 4 § kieltää ydinräjähteiden 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. Myös ydinräjähdერიkoksesta säädettiin ensin ydinenergiainlaissa. Yhteisestä taustasta huolimatta säännökset ovat eriytyneet niin, että rangaistavaksi säädetään rikoslain säännöksessä useampia tekoja kuin ne, jotka ydinenergiainlain säännös kieltää. Tähän on vaikuttanut etenkin terrorismirikoksia koskeva direktiivi (EU) 2017/541. Eroavaisuuksien vuoksi ydinräjähteitä koskeva sääntely kaipaa selkeyttämistä. Kun rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään rangaistaviksi myös ne teot, jotka ydinenergiainlain 4 § kieltää, yksi tapa toteuttaa sääntelyn selkeyttämistä on sääntelyn keskittäminen rikoslain pykälään ja ydinenergiainlain 4 §:n kumoaminen. Viimeksi mainitun pykälän kumoamisesta johtuen ydinenergiainlain 69 §:n 2 momentin muuttaminen ehdotetulla tavalla on perusteltua.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n uuden 4 momentin arvioinnin kannalta keskeinen on rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka edellyttää rikoslain sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja jonka keskeisiä elementtejä käsitellään hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 45. Kiireellisestä valmisteluajataulusta huolimatta laillisuusperiaatteen vaatimukset on pystytty ottamaan huomioon säännöksen valmistelussa. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan ehdotettu sääntely on näiltä osin täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan riittävä ja täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavan säännöksen voi todeta ainakin täyttävän laillisuusperiaatteen rikosoikeudelliselle sääntelylle asettamat vähimmäisvaatimukset. Tärkeää on momentin soveltamisalan riittävä ja muutenkin asianmukainen kuvaaminen pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia käsitellään myös suhteessa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin. Jaksossa kuvataan mm. Suomen vaikutusmahdollisuuksia Naton ydinaseita koskevaan päätöksentekoon ja toisen jäsenvaltion joukkojen saapumiseen Suomen alueelle. Lähtökohtaisesti arviointi Nato-jäsenyyden ja DCA-sopimuksen vaikutuksista Suomen täysivaltaisuuteen on tehty jo silloin, kun niitä koskevat sopimukset on hyväksytty ja saatettu voimaan. Koska Suomi on kuitenkin liittynyt mainittuihin järjestelyihin ydinaseita koskevien täysikieltojen ollessa voimassa, näissä yhteyksissä ei ole ollut tarvetta erikseen arvioida täysivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta. Oikeusministeriön mielestä asia on siten syytä tässä yhteydessä käsitellä.

Täysivaltaisuutta koskevan jakson sisällön osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei sen enempää säätämisjärjestysperusteluista kuin esitysluonnoksen muistakaan osioista käy suoranaisesti ilmi, perustuisiko ydinaseen tuominen Suomen alueelle voimassa olevien sopimusjärjestelyjen puitteissa aina Suomen nimenomaiseen suostumukseen vai voisiko se jossain tilanteessa tapahtua myös kokonaan ilman Suomen myötävaikutusta. Oikeusministeriön mielestä asia on siinä määrin perustuslain 1 §:ää koskevan arvioinnin ja perustuslain 47 §:n mukaisen eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta merkityksellinen, että se tulisi esityksessä nimenomaisesti todeta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa ehdotuksia käsitellään lisäksi suhteessa perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuteen elämään ja turvallisuuteen sekä perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen. Oikeusministeriön mielestä jaksossa esitetyt johtopäätökset vaikuttavat sinänsä perustelluilta, eikä esitys näytä muodostuvan ongelmalliseksi mainittujen perustuslain säännösten näkökulmasta.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että jakson johtopäätös osaltaan perustetaan esitysluonnoksessa vieraan valtion joukkojen velvollisuuteen kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä, joka koskee esimerkiksi radioaktiivisten aineiden turvallisuutta. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, valtaosaa erilaisesta vaarallisten aineiden ja räjähteiden käsittelyä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä ei kuitenkaan voitaisi soveltaa ydinaseisiin, eikä Suomen viranomaisilla olisi myöskään toimivaltaa tällaista toimintaa valvoa. Tosiasiallisesti esimerkiksi ydinaseiden kuljettamista ja varastointia koskeva sääntely jäisi siten huomattavasti väljemmäksi kuin miten erilaisten vaarallisten aineiden ja räjähteiden käsittelyä Suomessa tyypillisesti säännellään. Mainittua sääntelyä ei myöskään ehdoteta tämän esityksen yhteydessä täydennettäväksi. Siltä osin, kun kyse on tietoisesta sääntelyratkaisusta, oikeusministeriön mielestä tämä ja ratkaisun perusteet olisi suotavaa esityksessä avoimesti tuoda esiin. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, että perusteiden tavanomaista väljemmälle sääntelylle voinee toiminnan poikkeuksellinen luonne huomioon ottaen sinänsä olettaa olevan olemassa.

Oikeusministeriöllä on lisäksi eräitä kirjoitusteknisiä huomioita, jotka ministeriö toimittaa erikseen esityksen valmistelijoille.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Ville Hinkkanen

Lainsäädäntöneuvos

Janne Kanerva

Hinkkanen Ville
Oikeusministeriö

Kanerva Janne
Oikeusministeriö