

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

Suomen Punainen Risti kiittää puolustusministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin lisäpöytäkirjoihin. Kansainvälinen yhteisö on valtuuttanut Punaisen Ristin kehittämään ja valvomaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta (sodan oikeussääntöjä).

Keskeinen huomiomme hallituksen esitysluonnoksesta on, että luonnoksessa ei käsitellä riittävästi ydinräjähteiden riskejä eikä esitetyn muutoksen vaikutuksia Suomen pitkän linjan tavoitteeseen tukea asevalvonnan vahvistamista. Lisäksi luonnoksessa ei perustella riittävästi muutoksen välttämättömyyttä Suomen aseman Nato-liittolaisena tai ydinasepelotteen säilyttämisen kannalta.

Suomen Punainen Risti katsoo, että hallituksen esitystä tulee jatkovalmistelussa täydentää erityisesti ydinaseisiin liittyvien riskien ja vaikutusten arvioinnin, säädösmuutoksen välttämättömyyden perustelujen sekä kansainvälisten velvoitteiden tarkastelun osalta. Vaikutustenarviointi on erityisen tärkeää, sillä esitysluonnoksen ohjeistettua lyhyempää lausuntoaika on perusteltu sillä, että ”hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat selvitettävissä helposti ja nopeasti”. Nämä vaikutukset on kuitenkin kuvattu esityksessä varsin rajallisesti. Vaikutukset tulee arvioida erityisesti suhteessa esityksen tavoitteisiin.

Yleisesti ydinaseista

Nykyiset taistelukärjet ovat tyypillisesti paljon tuhovoimaisempia kuin ne, jotka aiheuttivat Hiroshimassa ja Nagasakissa sekunneissa kymmenien tuhansien ihmisten kuoleman, ja jotka ovat

tähän päivään mennessä vieneet hengen yli 540 000 ihmiseltä. Ydinräjähdys tuhoaisi suuren kaupungin minuuteissa. YK:n aseriisuntatutkimuslaitoksen mukaan yksikään valtio tai kansainvälinen toimija ei pysty vastaamaan ydinaseen aiheuttamaan hätätilaan, eikä tällaisen kapasiteetin rakentaminen ole käytännössä mahdollista.

Ydinaseet on suunniteltu toimimaan osana monimutkaista komento-, valvonta- ja varoitusjärjestelmää, jossa virheiden ja väärinymmärrysten riskiä ei voida koskaan poistaa täysin. Aseiden kuljettamiseen ja käsittelemiseen liittyy vastaavia riskejä.

Vaikka Suomi on varautunut vahvasti kriisien varalle, ydinaseita vastaan ei ole olemassa tosielämän suojautumiskeinoja. Ydinaseiden tuhovoiman ja riskien vuoksi ainoa realistinen ja vastuullinen lähtökohta on ehkäistä ydinaseiden käyttö. Tilanteessa, jossa Suomi itse on lokakuussa 2025 todennut YK:n yleiskokouksen yhteydessä, että ydinsodan uhka on korkeimmillaan sitten kylmän sodan, tulee ryhtyä konkreettisiin toimiin, joilla vähennetään ydinaseiden käytön riskiä ja edistetään ydinaseriisunnan edellytyksiä. Esitystä tulee täydentää siten, että siinä arvioidaan systemaattisesti ydinaseiden käytön, käsittelyn ja kuljetuksen riskit ja niiden mahdolliset seuraukset sekä niiden merkitys ehdotetun sääntelyn kannalta.

Esityksen perusteluista

Hallituksen esityksessä käsitellään hyvin perusteellisesti ydinaseita ja ydinpelotetta. Siinä on kuitenkin varsin vähän tarkkoja perusteluja sille, miksi Suomen ydinenergialain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös on este, uhka tai muutoin kyseenalaistaa Naton ydinpelotteen. Lisäksi luonnoksessa ei käsitellä ydinaseiden käytön humanitaarisia ja ympäristöllisiä seurauksia kuin hyvin pinnallisesti ja lyhyesti (kohta 4.2. Pääasialliset vaikutukset alakohta ”muut vaikutukset”, s. 30).

Hallituksen esitysluonnoksessa keskeisimmät esitetyt syyt säädösmuutoksen tarpeelle ovat toimintaympäristön muutos ja Suomen asema Nato-liittolaisena. Kumpikin syy edellyttää nykyistä kattavampia perusteluja.

Toimintaympäristön muutoksen osalta esimerkiksi luonnoksen kohdassa 2.3. (Nykytilan arviointi), perustellaan tarve kumota ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös seuraavasti (s.27):

”Suomen Nato-jäsenyyden aikana saaman kokemuksen, turvallisuustilanteen jatkuvan muutoksen ja siitä johtuvan Natossa tapahtuneen kehityksen myötä ydinräjähteitä koskeva kansallinen sääntely ei nykyisellään vastaa niitä tarpeita, joita Suomella on Naton jäsenenä liittokunnan pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä ja tukemista koskien. Tilanne on siten nykyisin toisenlainen kuin vuonna 2022, jolloin Suomi haki Naton jäseneksi.”

Samassa kohdassa todetaan myös, että ”Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi Suomen Natoon liittymistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 315/2022 vp) antamassaan mietinnössä (UaVM 16/2022 vp), että saadun selvityksen mukaan Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat Suomen ydinräjähteisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista.” Esityksessä ei tarkemmin kuvata, mihin perustuu näkemys siitä, että Suomen ydinräjähteiden kieltoa koskevan säännöksen kumoaminen on välttämätöntä kohdassa viitattujen tarpeiden täyttämiseksi. Esityksessä ei myöskään perustella, mihin maailmanpoliittisiin muutoksiin pohjautuu näkemys, että toisin kun vuonna 2022, on välttämätöntä muuttaa lainsäädäntöä niin, että ydinräjähteiden tuominen Suomeen on mahdollista. Kontekstin ymmärtäminen on tärkeää myös lainsäädäntöä myöhemmin tarkastelevien ymmärryksen varmistamiseksi.

Liittolaisaseman osalta luonnoksen kohdassa 4.2. (Pääasialliset vaikutukset) (s.28) todetaan, kuinka lainsäädännön muutoksilla ”parannetaan Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä.”, ja vahvistettaisiin ”Suomen asemaa luotettavana ja ennustettavana liittolaisena”, Kuten yllä, kappaleessa ei perustella miten nykyinen kielto on ollut tai tulisi olemaan ongelmallinen tai este Suomen asemalle Nato-liittolaisena.

Sen sijaan luonnoksen kohdassa 5.2 (Ulkomaiden lainsäädäntö) (s. 34) mainitaan, että Liettuassa ”perustuslaki kieltää joukkotuhooajat ja ulkomaiset sotilastukikohdat Liettuan tasavallan maaperällä” ja, että Romaniassa ”on Suomen ydinenergialain 4 §:ää vastaavaa sääntelyä”. Kyseisissä kohdissa taikka muualla hallituksen esityksen luonnoksessa ei käsitellä sitä, miksi näiden Nato-liittolaisten, toisin kun Suomen, kohdalla vastaavat kiellot eivät ole ongelmallisia. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei myöskään tuoda esille, miten vastaavanlaiset ydinräjähteisiin liittyvät rajoitukset muissa pohjoismaissa, (jotka ovat perustuneet muuhun kuin lakiin kirjattuihin linjauksiin) eivät ole olleet ongelmallisia näiden maiden täysmääräiselle osallistumiselle Naton toimintaan, taikka kyseenalaistaneet Naton ydinpelotteen uskottavuutta.

Luonnos viittaa yleisesti ydinpelotteen tarkoitukselliseen ”epämääräisyyteen” (s. 30) ja siihen, että pelotteen uskottavuuden kannalta on tärkeää, että mahdollisimman moni liittolainen osallistuu ydinpelotteen taakanjakoon (s.7). Muutoksen tärkeyttä juuri Suomen osalta tai miten Suomi mahdollisesti poikkeaa näistä muista maista, ei käsitellä.

Lisäksi esityksessä ei tarkastella riittävästi Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (DCA) merkitystä muuttuneessa sääntelytilanteessa. Sopimus on hyväksytty tilanteessa, jossa ydinräjähteitä koskeva kansallinen kielto on ollut voimassa, eikä kansallisen lainsäädännön katsottu edellyttävän muutoksia näiltä osin. Esityksessä tulee arvioida, miten ehdotettu muutos vaikuttaa sopimuksen soveltamiseen tai millaista kansallista päätöksentekoa mahdolliset ydinräjähteisiin liittyvät tilanteet edellyttäisivät.

Hallituksen esityksessä esitetään myös yleisluonteisia toteamuksia, joita on syytä tarkentaa. Esimerkiksi luonnoksen sivuilla 8 ja 29 esitetään, että ”Naton ydinpelote on estänyt sotilaallisen voimankäytön Natoa kohtaan vuosikymmeniä.” Muotoilu voidaan tulkita niin, että kiistattomasti yksinomaan ydinpelote, ei Naton muu sotilaallinen pelote, Naton jäsenmaiden diplomaattiset toimet, tai kansainvälinen sääntöpohjainen järjestelmä, on johtanut siihen, että Natoa kohtaan ei ole kohdistunut sotilaallista voimankäyttöä.

Hallituksen esityksen luonnos ei ylipäätään käsittele ydinasekysymyksen eri ulottuvuuksia kattavasti. Luonnoksessa käsitellään hyvin perusteellisesti ydinaseiden ja ydinpelotteen merkitystä Naton liittokunnalle yleisesti, mutta hyvin vähän (s. 30) tai ei lainkaan ydinaseiden käytön humanitaarisia ja ympäristöllisiä seurauksia tai mahdollisiin virheisiin liittyviä riskejä. Näitä seikkoja on viime vuosina tuotu esille niin valtioiden, YK:n, Kansainvälisen Punaisen Ristin, kuin tutkimuslaitostenkin raporteissa.

Jotta eduskunta voi hallituksen esityksen pohjalta tehdä tietoon perustuvan päätöksen, tulee esitykseen sisällyttää arvio myös ydinaseiden käytön, käsittelyn ja kuljetuksen riskeistä sekä näiden riskien toteutumisen vaikutuksista.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen johdonmukaisuus

Kohdassa 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset) tuodaan esille, että valmistelussa on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa lainsäädäntöä muutettaisiin vasta kriisitilanteessa, mutta tästä on luovuttu muun muassa siksi, että muutos voitaisiin tällöin "tulkita myös väärin". Esityksessä ei kuitenkaan arvioida vastaavalla tavalla sitä, millaisia tulkintoja tai vaikutuksia ehdotetulla muutoksella voi olla nykyisessä jo valmiiksi jännittyneessä ja epävakaaassa turvallisuustilanteessa. Kun otetaan huomioon esityksessäkin kuvattu toimintaympäristön ennakoimattomuus ja turvallisuustilanteen heikkenemisen mahdollisuus, olisi perusteltua tarkastella myös lainsäädäntömuutoksen ajoitukseen liittyviä vaikutuksia ja riskejä laajemmin. Tämä on keskeistä esityksen ulko- ja turvallisuuspoliittisten vaikutusten kokonaisarvioinnin kannalta.

Kuten yllä on viitattu, Suomi on itse lokakuussa 2025 todennut YK:n yleiskokouksen yhteydessä, että ydinräjähdys aiheuttaisi katastrofaaliset seuraukset, ja että nykyisessä jännittyneessä turvallisuustilanteessa riskien konkreettinen vähentäminen ja kansainvälisen luottamuksen vahvistaminen edellyttävät määrätietoista poliittista tahtoa.

Turvallisuuspoliittisia ratkaisuja on tarkasteltava myös siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat Suomen pitkän linjan tavoitteisiin vähentää riskejä ja tukea asevalvonnan vahvistamista. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti, mutta riskien vähentämisen tarve korostuu juuri epävarmuuden kasvaessa. Tätä ulottuvuutta tulee käsitellä hallituksen esityksessä luonnosta laajemmin.

Kohdassa 2.2.3. (Sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä) (s.20) käsitellään ydinsulkusopimuksen velvoitteita ja artikloja. Suomi on osaltaan todennut sopimuksen olevan "ensisijainen sopimus ydinaseriisunnan edistämiseksi" (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2024). Luonnoksessa ei kuitenkaan lainkaan mainita sopimuksen 6 artiklaa, joka on yksi sopimuksen keskeisimmistä, ja jossa sopimusvaltiot sitoutuvat "käymään hyvässä uskossa neuvotteluja ydinasekilpailun pikaiseen lopettamiseen ja ydinaseriisuntaan liittyvistä tehokkaista toimenpiteistä sekä tarkan ja tehokkaan kansainvälisen valvonnan alaisena tapahtuvaa yleistä ja täydellistä aseidenriisuntaa koskevasta sopimuksesta." Hallituksen esityksessä tulisi käsitellä tätä velvoitetta, ja miten ehdotetun säännöksen kumoaminen suhteutuu siihen. Luonnosta tulee täydentää mm. sen osalta, miten ydinräjähteiden kieltoa koskevan säännöksen kumoaminen edistää ydinsulkusopimuksen 6 artiklassa mainittuja neuvotteluja "ydinasekilpailun pikaiseen lopettamiseen ja ydinaseriisuntaan liittyvistä tehokkaista toimenpiteistä" tai miten Suomi kyseistä artiklaa tässä yhteydessä muutoin katsoo noudatettavan. Vähintään velvoitetta tulee käsitellä hallituksen esityksen kohdan 4.2. (Vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja Suomen puolustukseen) alla (s. 29).

Yksittäisiä huomioita

Hallituksen esityksen luonnoksen alakohdan 2.1.4 (Kansallinen päätöksenteko) viimeisessä virkkeessä viitataan YK:n peruskirjan 51 artiklaan ja käytetään ilmaisua "sodaksi luonnehdittava aseellinen selkkkaus". Käytetty muotoilu on ongelmallinen. Ilmaisua ei ole vakiintunut käsite suomalaisessa oikeusjärjestyksessä eikä kansainvälisessä oikeudessa, vaan se jää tulkinnalliseksi.

Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden näkökulmasta ratkaisevaa ei ole se, luonnehditaanko tilanne sodaksi, vaan se, täyttyvätkö aseellisen selkkauksen tosiasialliset kriteerit. Humanitaarinen oikeus soveltuu kaikkiin aseellisiin selkkauksiin riippumatta siitä, onko sotatila julistettu, eikä

oikeudellisessa tarkastelussa tehdä eroa "sodaksi luonnehdittavien" ja muiden aseellisten selkkausten välillä.

Lisäksi on huomattava, että YK:n peruskirjan 51 artiklassa viitataan käsitteeseen "aseellinen hyökkäys", ei aseelliseen selkkaukseen. Näin ollen käytetty terminologia yhdistää toisiinsa eri oikeudellisia käsitteitä tavalla, joka voi hämärtää niiden merkityssisältöä.

Perustelutekstiä tulisi täsmentää siten, että käytetty käsitteistö on johdonmukaista ja oikeudellisesti täsmällistä. Nykyinen muotoilu jättää tarpeetonta tulkinnanvaraa siitä, milloin kyse on tilanteesta, jossa sovelletaan perustuslain 93 §:n mukaista sodasta ja rauhasta päättämistä koskevaa menettelyä.

Luonnoksen kohdan 10 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, alakohta "Suomen täysivaltaisuus ja kansainvälinen yhteistyö") (s .41) käsitellään perustuslain 1 §:n 3 momenttia, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Luonnoksessa viitataan perustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 1/1998) ja todetaan, että "Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen". Hallituksen esitystä viimeisteltäessä tulee arvioida, olisiko kohdassa tarpeen huomioida myös oikeuskanslerin 10.11.2025 antama ratkaisu, joka käsitteli aseiden ja kaksikäyttötuotteiden vientiä (Diaarinumero: OKV/1198/10/2025). Ratkaisussaan oikeuskansleri arvioi, miten perustuslain 1 §:n 3 momentti tulee huomioida ulkopoliittisessa päätöksenteossa.

Ottaen huomioon ydinaseiden riskit ja niiden käytöstä tai onnettomuuksista seuraavat humanitaariset seuraukset, ja niiden koko ihmiskunnalle asettama uhka, tulee lopullisessa hallituksen esityksessä käsitellä ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia perusteellisemmin. Niiden osalta erityisesti oikeus elämään ja vastuu ympäristöstä ovat keskeisiä säännöksiä.

Lisätietoja:

"Understanding the humanitarian consequences and risks of nuclear weapons: New findings from recent scholarship", Federal Ministry for European and International Affairs, 2023;
https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/Understanding_the_Humanitarian_Consequences_and_Risks_of_Nuclear_Weapons.pdf

"Humanitarian impacts and risks of use of nuclear weapons", ICRC Report 2020
https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-impacts-and-risks-use-nuclear-weapons#_edn27

"An Illusion of Safety: Challenges of Nuclear Weapon Detonations for United Nations Humanitarian Coordination and Response", John Borrie and Tim Caughley, UNIDIR, Geneva 2014.
<https://unidir.org/publication/an-illusion-of-safety-challenges-of-nuclear-weapon-detonations-for-united-nations-humanitarian-coordination-and-response/>

"Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy" Chatham House Report, Patricia Lewis, Heather Williams, Benoît Pelopidas and Sasan Aghlani, April 2014:
https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140428TooCloseforComfortNuclearUseLewisWilliamsPelopidasAghlani.pdf

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti