

Asia: VN/7624/2026

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan, että ydinräjähteen tuominen Suomeen tai sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa olisi jatkossa mahdollista, jos se liittyisi Suomen sotilaalliseen puolustukseen, Naton yhteiseen puolustukseen tai puolustusyhteistyöhön.

Tämä toteutettaisiin kumoamalla ydinenergiain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös ja muuttamalla rikoslain ydinräjähdeterikosta koskevaa pykälää siten, että pykälässä säädettäisiin niistä poikkeusperusteista, jotka oikeuttaisivat ydinräjähteen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa. Teon tulisi tällöin perustua Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta

tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen tai puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksessä katsotaan, että ydinräjähteitä koskeva kansallinen sääntely ei nykyisellään vastaa niitä tarpeita, joita Suomella on Naton jäsenenä liittokunnan elotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä ja tukemista koskien ja että tilanne on nykyisin toisenlainen kuin vuonna 2022, jolloin Suomi haki Naton jäseneksi.

Käsittelen tässä lausunnossani hallituksen esityksen luonnosta osana oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n perusteella kuuluvaa ennakkollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaa.

Lausuntopyynnön mukaan lausuntoaika (neljä viikkoa) on ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyempi siksi, että hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat selvitettävissä helposti ja nopeasti. Asia on tutkittavanani kantelun perusteella.

Päätöksentekomenettelystä

Ehdotetun rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeuksen mukaan pykälän 1 momentissa säädettyä ei sovellettaisi 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.

Tätä päätöksentekojärjestelmää kuvataan esitysluonnoksen perusteluissa lähinnä viittaamalla mahdollisesti sovellettaviksi tuleviin lakeihin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Esimerkiksi esitysluonnoksen päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmää koskevassa jaksossa (s. 39) viitataan Nato-asioiden kansallisen päätöksenteon käsittelyyn Suomen liittymistä Natoon koskevan hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp).

Esitysluonnoksesta ilmenee, että valmistelun aikana arvioitiin myös mahdollisuutta säätää erillisestä päätöksenteosta ydinräjähteiden kiellosta poikkeamiseksi tapauskohtaisesti. Tästä kuitenkin luovuttiin, koska päätöksenteosta on jo kansallista sääntelyä. Lisäksi tilanteet, joissa

mahdollinen päätös jouduttaisiin tekemään, voivat esitysluonnoksen mukaan olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia, eikä yhden mallin mukainen päätöksentekomekanismi olisi myöskään tarpeeksi joustava.

Nähdäkseni hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää liian avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi se, missä menettelyssä ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai sen kuljettamisesta, toimittamista tai hallussapidosta Suomessa päätettäisiin, ja tältä osin esityksen perustelut edellyttävät vielä merkittävästikin täydentämistä. Tämä on mielestäni välttämätöntä myös sen kysymyksen arvioimiseksi, onko esitysluonnoksen tarkoittamasta ehdotuksesta aikanaan

suotavaa pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Esitysluonnoksen mukaan kansallisen päätöksentekomenettelyn osalta niin Naton yhteisen puolustuksen kuin puolustusyhteistyönkin osalta voi tulla sovellettavaksi (kursivointi tässä) erityisesti laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta, joka sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä sekä yhteistoimintaan osallistuttaessa noudatettavasta ylimpien valtioiden

päätöksentekomenettelystä. Laki voi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa on kyse merkittävistä sotilaallisista voimavaroista, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Totean, että huomionarvoista on, että eduskunta ei mainittua lakia sovellettaessa osallistuisi päätöksentekoon, jos kyse olisi muusta kuin sotilaallisten

voimakeinojen käytöstä. Puolustusvoimista annetussa laissa on puolestaan säännökset päätöksenteosta vähäisemmissä tapauksissa. Toisten valtioiden, mukaan lukien Naton jäsenvaltioiden, joukkojen maahantulo ja maassaolo edellyttää esitysluonnoksen mukaan lähtökohtaisesti aluevalvontalain mukaista lupaa. Kuitenkin aluevalvontalain 4 §:ää, jonka mukaan vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtionilma-alus ja valtionalus saa tulla Suomen

alueelle ja olla maassa vain sille hakemuksesta myönnetyn maahantuloluvan perusteella, sovelletaan vain, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä puolustusyhteistyöstä tehdyssä sopimuksessa (SopS 69 ja 70/2024), jäljempänä DCA-sopimus, määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä sekä puolustusmateriaalin varastoinnista. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen perusteella Yhdysvaltojen joukkojen käytössä olevilta ilma-aluksilta, aluksilta ja ajoneuvoilta ei edellytetä aluevalvontalain mukaisia lupia, vaan Suomen alueelle tulo ja maassaolo on mahdollista suoraan

puolustusyhteistyösopimuksen perusteella. Suomen ja Yhdysvaltojen välinen sopimus ei sisällä ydinaseita koskevia linjauksia. Sopimuksessa ei suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen.

Esitysluonnoksessa todetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloille 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. Edelleen esitysluonnoksen mukaan sopimuksen keskeisiin artikloihin on kirjattu velvoite molempien osapuolten

näkemyksen kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta. Konsultaatiovelvoite mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen esimerkiksi siitä, että tietyn toiminnan toteuttaminen edellyttää Suomessa ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia tai kansallista päätöksentekoa. Konsultaatio mahdollistaa myös sen, että Suomi voi ilmoittaa, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista.

Esitysluonnoksesta ei sen sijaan ilmene, tulisiko Yhdysvaltojen DCA-sopimuksen mukainen toiminta Suomen alueella hyväksyttäväksi jossakin kansallisessa päätöksentekomenettelyssä tai millaisen päätöksentekomenettelyn mahdollinen ydinaseisiin liittyvä konsultaatio käynnistäisi Suomen kansallisessa päätöksentekojärjestelmässä.

Esitysluonnoksen mukaan ”ydinpelotetta koskien noudatetaan kansallisesti samoja menettelytapoja ja säännöksiä kuin muissakin Natoon liittyvässä kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa”. Näitä päätöksentekomenettelyjä olisi tarpeen jatkovalmistelussa avata sen mukaan kuin se on mahdollista. Sääntelytarpeen taustoista ei esityksessä ole juurikaan kerrottu. Tällainen tarve liittyy ainakin Suomen osallistumiseen liittokunnan ydinpelotetta koskevaan päätöksentekoon. Esitysluonnoksesta ei ilmene, missä kansallisessa päätöksentekomenettelyssä Suomi voisi esimerkiksi hyväksyä sellaisen ydinpelotteen suunnitelman, jossa Suomen aluetta käytettäisiin ydinräjähteen kauttakulkuun.

Eduskunnan Suomen perustuslain 47 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden näkökulmasta hallituksen esityksessä olisi mielestäni tarpeen käsitellä ainakin pääasiallisia Naton yhteistoimintaan liittyviä, ydinräjähteitä koskevissa päätöksentekotilanteita ja -menettelyjä, sekä eduskunnan roolia niissä.

Säättämisjärjestysperusteluista

Suomen perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Esitysluonnoksen säättämisjärjestysperusteluissa ei ole perusteluja esityksen suhteesta perustuslaissa säädettyyn päätöksentekojärjestelmään, erityisesti edellä mainittuun perustuslain 93 §:n 1 momenttiin. Perusteluja olisi tältä osin välttämätöntä täydentää ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytännön, josta olisi tehtävä selkoa viittauksilla tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin.

Säättämisjärjestysjaksossa keskitytään arvioimaan esitystä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen kannalta toistaen Suomen Nato-jäsenyyttä koskevan hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp) täysivaltaisuusarviointia ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 80/2022 vp). Päätöksenteko Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmässä perustuu, kuten muukin päätöksenteko Natossa, jäsenvaltioiden yksimielisyydelle. Ottaen kuitenkin huomioon, että DCA-sopimuksen mukaisessa yhteistyössä oikeudellinen perusta Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon on itse sopimus, jonka perusteella Yhdysvalloilla on laajat valtuudet koskien sen joukkojen ja alusten liikkumista Suomen alueella, pidän

olennaisena käsitellä säätämisyjärjestysjaksossa myös DCA-sopimuksen hyväksymistä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 28/2024 vp). Nyt DCA-sopimusta (HE 58/2024 vp) ja Nato SOFA-sopimusta (HE 90/2023 vp) koskeviin hallituksen esityksiin viitataan vain lyhyesti todeten, ettei perustuslakivaliokunnalla ollut huomauttamista hallituksen esityksissä lausuttuun.

Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan arvioinnin osalta esitysluonnoksessa olisi hyvä vielä pohtia, kattaako kriminalisointi riittävän laajasti eri tilanteet, esimerkiksi ydinräjähteen kauttakuljetuksessa tapahtuvan laiminlyönnin.

Kootusti totean, että perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus sekä hyvän lainvalmistelutavan periaatteet edellyttävät kattavien perustelujen esittämistä asiassa, joka on yleiseltä kannalta sangen merkittävä. Edellä kuvatusti, pääasiallisiin päätöksentekotilanteisiin

liittyvä menettely ja ylimpien valtioelinten rooli niissä tulisi kuvata täsmällisemmin, jotta olisi mahdollista arvioida, onko perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkiminen laista säädettyä suotavaa. Lausuttavana olevaan hallituksen esitysluonnokseen liittyy valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä päätöksentekomenettelyn kannalta, ja sitä tulee monin paikoin vielä täsmentää jatkovalmistelussa.

Muuta

Siltä osin kuin esitysluonnoksessa todetaan, että Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin, maininta jää epäselväksi. Hallituksen esityksessä olisi vielä selvennettävä, onko hallituksen tulkintana, että rikoslain säännökseen tehtävä poikkeus ei sellaisenaan luo perustaa ydinpelotteen sijoittamiselle Suomen alueelle rauhan aikana, vaan edellyttäisi erillistä valtiosopimusta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Osastopäällikkö,

esittelijäneuvos Johanna Koivisto

Koivisto Johanna
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri