

Asia: VN/7624/2026

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto hallituksen esityksestä (HE) eduskunnalle laeiksi ydinenergilain 4 §:n ja 69 §:n sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Johdanto: heikkotasoisista lainvalmistelua

Puolustusministeriö on valmistellut kysymyksessä olevan hallituksen esityksen julkisuudelta piilossa. Kuitenkin suomalaiseen lainvalmisteluun – sen ihanteisiin, perinteiseen ja toimiohjeisiin- kuuluu avoimuus, läpinäkyvyys ja asianosaisten kuuleminen jo valmistelun varhaisessa vaiheessa.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan merkittävää muutosta, jolla on potentiaalisesti suuri tai valtava vaikutus turvallisuuteen, kansalaisten elämään ja terveyteen sekä Suomen luontoympäristöön.

Suomalaiseen oikeusvaltioon kuuluu elimellisesti perustuslain 12 §:n mukainen julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu välttämättömistä syistä. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty lailla säädettyä tai muutoinkin hyväksyttävää perustetta sille, minkä vuoksi lainvalmistelua on tehty esitetyllä tavalla. Perustuslain 2 §:n mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Jos merkittävä lakihanke valmistellaan kuten nyt on tehty, osallistumisoikeuksia, mukaan lukien eduskunnan tiedonsaantioikeus, on kavennettu tavalla, joka vaarantaa perustuslain 2 §:n mukaisen oikeuden toteutumisen. Perustuslakivaliokunta toistuvasti on korostanut avoimen ja huolellisen valmistelun merkitystä lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 19/2016 vp ja 62/2018 vp).

Hallituksen esitys on valmisteltu liian pienessä piirissä ja ehkä senkin vuoksi tulos on kovin puutteellinen. Vain muutamia ministeriötä ja Pääesikuntaa on kuultu. Hallitus ei ole ottanut

valmisteluun mukaan edes Säteilyturvakeskusta, jonka toimialaan säteilyturvallisuus ja ydinenergian käytön turvallisuus Suomessa kuuluvat. Hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan (s. 18), että Säteilyturvakeskuksesta annetun lain (1164/2022) 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Säteilyturvakeskukselle kuuluvat säteilyvaaratilanteiden valmius- ja asiantuntijatehtävät. Potentiaaliset terveys- ja ympäristöriskit huomioon ottaen on myös outoa, että myös näiden alojen asiantuntemus on sivuutettu.

Hallituksen esityksestä puuttuu ydinräjähteiden Suomeen tuontia ja käsittelyä koskeva valvontasääntely, jota ei Suomessa ole (ks. 1 kohta alla). Lisäksi esityksestä puuttuu edelleen päätöksentekotasosta säättäminen, jos ydinräjähteitä+ tuodaan Suomeen (ks. 2 kohta alla). Esityksen vaikutusarviointia ei ole tehty käytännössä ollenkaan. Erittäin outo ja totuuden vastainen on lyhyen lausuntoajan perustelu, jonka mukaan hankkeen pääasialliset vaikutukset ovat selvitettävissä helposti ja nopeasti. Väite on suorastaan harhaanjohtava, sillä ydinaseiden vaikutukset henkeen, terveyteen, elinympäristöön ja varautumiseen ovat merkittävät (ks. kohta 3 alla). Kyseinen lausuma heijastaa myös sitä tosiasiaa, että valmistelu perustuu riittämättömään asiantuntemukseen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin muun muassa lausunnossaan 8/2015 vp korostanut riittävän valmisteluajan merkitystä laadukkaiden vaikutusarvioiden edellytyksenä.

Hallituksen esityksen säättämisperustelut ovat erittäin vajavaiset (ks. kohta 4 alla). Esityksestä puuttuu myös maininta perustuslakivaliokunnan kuulemisesta, mikä on ehdottoman välttämätöntä näin merkittävän hankkeen yhteydessä. Esityksestä puuttuu myös vaikutusarvio Ahvenanmaahan, maakunnan kuulemiseen ja informointiin. On selvää, että ydinräjähteet voivat vaikuttaa Ahvenanmaan turvallisuuteen, ihmisten terveyteen ja elinympäristöön.

Jo lainvalmistelun poikkeuksellisten vakavien puutteiden vuoksi olisi perusteltua luopua hallituksen esityksen jatkokäsittelystä. On hyvin epärealistista, että se voitaisiin muokata kelvolliseksi ja hyväksyä vuoden 2026 valtiopäivien aikana.

## 1. Ydinräjähteiden tuonnin ja käsittelyn valvonta

Suomen nykyinen lainsäädäntö ei tunne ydinräjähteiden tuontia ja valvontaa. Esimerkiksi ydinenergiain lain mukainen ydinaine ei kata ydinräjähteitä. Hallituksen esityksessä on lueteltu myös useita lakeja, joiden ei todeta soveltuvan ydinräjähteiden tuontiin ja käsittelyyn. Ydinräjähteet eivät kuulu myöskään hallituksen esityksessä mainitun säteilylain alle, sillä sen tarkoituksena on suojella ihmisiä ja ympäristöä säteilyn haitoilta säteilyn valvotussa käytössä esimerkiksi lääketieteen piirissä, eikä sitä sovelleta asejärjestelmiin. Hallituksen esityksen viittaukset ovat siten virheellisiä tältä osin.

Hallituksen esityksessä tulisi säätää ydinräjähteiden tuonnin ja käsittelyn valvonnasta. Esityksessä mainitaan, että Puolustusministeriö on 10.12.2024 asettanut työryhmän, jonka tavoitteena on selvittää sotilasräjähteitä koskevan lainsäädännön nykytila ja valmistella mahdolliset muutosesitykset. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2026. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko työryhmä esittämässä uutta lainsäädäntöä ja minkälaista se mahdollisesti olisi. Lainsäädäntömuutosten tulisi kuitenkin olla osana hallituksen esitysluonnosta ja antaa ydinräjähteiden tuonnin ja käsittelyn valvontaa koskevat säännösehdotukset samanaikaisesti ydinenergiain lain 4 §:n kumoamisesityksen kanssa. Tämä johtuu siitä, että esityksen mukaisen kiellon kumoamisen myötä ydinräjähteiden tuonti Suomeen on mahdollista.

Hallituksen esityksessä tulisi myös arvioida tarkemmin DCA-sopimukseen sisältyvän niin sanotun kunnioittamisvelvoitteen sisältöä Yhdysvaltojen kansainvälisen politiikan viimeaikainen toiminta

huomioon ottaen. Toisin sanoen olisi pohdittava, onko mahdollista luottaa Yhdysvaltojen kunnioittavan Suomen kansallista lainsäädäntöä ja niitä asevalvontasopimuksia ja ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut, kun Yhdysvallat itse rikkoo toistuvasti kansainvälisen oikeuden ja YK:n peruskirjan peruseriaatteita ja kansainvälisen oikeuden sääntöjä esimerkiksi Iraniin ja Venezuelaan tehdyillä yksipuolisilla interventioilla. Jatkovalmistelussa tulee myös tarkasti arvioida, miten DCA-sopimus yhteensovitetään ydinräjähteiden tuontia ja valvontaa koskevan sääntelyn kanssa.

## 2. Ydinräjähderekoksesta poikkeaminen ja siitä päättäminen

Hallituksen esitys lisäisi uuden 4 momentin rikoslain 34 luvun 6 §:ään, jossa luetellaan kolme poikkeusta, joiden perusteella ydinräjähteiden tuonti Suomeen ja käsittely Suomessa ei täyttäisi ydinräjähderekoksen tunnusmerkkejä. 1 kohta koskee Suomen sotilaallista puolustamista ja 2 kohta Suomen sotilaallista yhteistyötä. 3 kohta koskee puolustusyhteistyötä. Erityisesti 3 kohta on ongelmallinen, sillä se ei sisällä mitään tarkentavia määritelmiä, minkälaisia järjestelyjä puolustusyhteistyö voisi sisältää.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa luetellaan esimerkkejä näistä (s. 39). Esityksessä todetaan, että ”puolustusyhteistyöstä on tehty lukuisia kahden- ja monenvälisiä yhteistyöasiakirjoja liittolais- ja kumppanimaiden kanssa” ja että ”toimintaympäristön ennakoimattomuus kuitenkin edellyttää varautumista erilaisiin kehityskulkuihin ja kykyä toimia joustavasta paitsi osana liittokuntaa niin myös tarvittaessa erilaisissa puolustusyhteistyön kahden- ja monenvälisissä kokoonpanoissa”. Momentin viimeinen osa koskee päätöksentekotasoa, jossa todetaan viitaten kohtiin 1-3: ”sitä koskevan päätöksentekotason mukaisesti”.

Esitys on monelta osin ongelmallinen. Ydinräjähteiden merkittävien riskien ja vaikutusten vuoksi tilanteet, jolloin niitä voisi tuoda Suomeen ja käsitellä Suomessa, olisi määriteltävä erittäin tarkasti. Ydinräjähteiden merkittävyyden vuoksi ydinräjähderekoksesta poikkeaminen olisi sidottava tarkasti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kriteereihin.

Momentin 3 kohta on liian epämääräinen ja tulkinnanvarainen. Se tulisi poistaa esityksestä tai määritellä tarkasti, mitä puolustusyhteistyöjärjestelyjä asia koskee. Kriminalisointi on pääsääntö ja siitä tehtävät poikkeukset on määriteltävä huolellisesti, eikä niihin saa sisältyä tulkinnanvaraa. Suuri tulkinnanvaraisuus sisältyy esityksen päätöksentekotasoa koskevaan määrittelyyn, kun esityksessä löyhästi viitataan tältä osin 1-3 kohtiin liittyvien menettelyjen päätöksentekotasoon. Ydinräjähteisiin liittyvien vaikutusten ja riskien vuoksi päätöksentekotasosta tulee säätää erikseen, tarkasti ja yhdenmukaisesti, eikä sitä voi tehdä yleisviittauksella hyvin erilaisiin järjestelyihin, joissa päätöksenteko voisi tapahtua keskusvirasto- tai ministeriötasolla tai jopa toisen valtion toimesta.

Ydinräjähteitä koskeva päätös on merkittävydeltään sellainen, johon tulisi soveltaa kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 1 §:n 3, 5-6 kohtaa. Tämä tarkoittaa kyseisen lain mukaista päätöksentekotasoa, toisin sanoen päätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto. Jatkovalmistelussa tulee vielä tarkastella, onko ydinräjähteiden maahantuontia koskeva päätös kyseisen pykälän mukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesti niin merkittävä, että siihen edellytetään Tasavallan Presidentin päätöksentekoa. Myös eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon on varmistettava kyseisen lain 3 §:n mukaisesti.

### 3. Vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksessä ei ole tehty varsinaista vaikutusten arviointia. Esityksestä (s. 29-30) on lyhyesti puollettu ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Suomen puolustuksen kannalta sekä lyhyesti kuvattu muita vaikutuksia. Esitykseen sisältyvä väittämä siitä, että pelote on estänyt sotilaallisen voimankäytön, on selkeä virhepäätelmä, sillä pelote on huomattavasti monimutkaisempi asia, eikä sitä voi yksinomaan perustaa aseellisen konfliktin puuttumiselle.

Esimerkiksi Naton konventionaalilla ylivoimalla ja aserajoitussopimuksilla on vaikutusta asiaan. Virhepäätelmästä on olemassa runsaasti asiantuntijakirjallisuutta. Sen lisäksi väittämä siitä, ettei Naton ydinpelotteeseen osallistuminen olisi ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa on tulkinnanvarainen. Kansainvälinen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että sitoutuminen pelotteeseen haittaa ydinaseiden kieltoa koskevan tapaoikeudellisen säännön kehittymistä. Sitoutuminen pelotteeseen, eli sitoutuminen ydinaseiden olemassaoloon ja mahdolliseen käyttöön, on ristiriidassa ydinsulkusopimuksen ydinaseriisuntaa koskevan VI artiklan kanssa, jossa kaikkia ydinsulkusopimuksen valtioita edellytetään edistämään ydinaseriisuntaa.

Esitystä tulee täydentää myös turvallisuuspoliittisten vaikutusten osalta siitä näkökulmasta, miten Venäjän voidaan olettaa reagoivan esityksessä ehdotetun kiellon poistamiseen ja miten Venäjän voidaan arvioida reagoivan, jos Suomeen tuotaisiin ydinaseita. Esityksestä puuttuu myös kokonaan arviointi siitä, minkä tyyppisiä ydinaseita Suomeen saatettaisiin tuoda. Onko kyse pienemmän tehon ns. taktisista ydinaseista vai voimakkaimmista aseista? Esitystä on tältä osin täydennettävä ja arvioitava eri vaihtoehtojen merkitystä turvallisuuspoliittisen ympäristömme kannalta.

Ydinaseiden vaikutusten arviointi on esityksissä erittäin puutteellinen. Siinä todetaan, että ”esityksellä voi olla vaikutusta myös perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään ja turvallisuuteen sekä perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuun oikeuteen terveelliseen ympäristöön”. Esityksessä on tunnistettu, että ydinaseisiin liittyvät riskit liittyvät niiden käyttöön, mutta myös ydinaseiden kuljetukseen tai säilytykseen liittyviin onnettomuuksiin.

Hallituksen esityksessä tulisi kuvata realistisesti ydinaseiden käytön vaikutuksia, sillä juuri vaikutukset osoittavat ydinaseita koskevan kysymyksen merkittävyyden. Ydinaseiden vaikutuksista on myös olemassa runsaasti materiaalia, joka tulisi huomioida hallituksen esityksessä. Ydinaseonnettomuus Suomen maaperällä voisi aiheuttaa pitkäaikaisia pahoja säteilyvaurioita. Ydinaseiden välittömien räjähdys-, poltto- ja säteilyvaikutusten lisäksi ydinaseen käytöstä seuraa pitkäaikaisia vaikutuksia säteilyn ja ilmakehään kohoavan noen vuoksi. Niin sanotut ydintalviskenaariot osoittavat, että erityisesti pohjoiset alueet, mukaan lukien Suomi, ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, vaikka ”rajoitettu” ydinsota käytäisiin esimerkiksi Intian ja Pakistanin välillä. Esimerkiksi Suomen ruokatuotanto vaikeutuisi huomattavasti. Näin merkittävien vaikutusten vaikutustenarviointia tulee täydentää merkittävästi.

Hallituksen esityksestä puuttuu myös arviointi siitä, miten suomalaiset pelastus- ja terveydenhuoltoviranomaiset ovat varautuneet ydinaseiden käyttöä tai onnettomuutta koskevaan tilanteeseen. Esimerkiksi suomalainen väestönsuojajärjestelmä rakentuu pitkälti ns. kaukolaskeuman varalle valmistautumiseen, eli ydinsäteilyn tulon muualta Suomeen - kuten esimerkiksi Tsernobylin onnettomuuden jälkeen vuonna 1986.

Naton pelotteeseen sitoutuminen merkitsee, että ydinaseita voidaan käyttää Suomessa tai Suomen lähialueilla. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, miten nykyinen pelastustoiminta ja terveydenhuolto

vastaa ja varautuu tähän uhkaan ja minkälaisia taloudellisia vaikutuksia sillä on, jos varautuminen, mukaan lukien väestönsuojat, tehdään Suomessa tai Suomen lähialueilla tapahtuvan ydinaseen käytön tai onnettomuuden osalta.

#### 4. Säättämisyjärjestysperustelut

Hallituksen esitys on jatkovalmistelun jälkeen asianmukaista saattaa perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi ydinaseisiin liittyvien merkittävien vaikutusten ja niiden yhteensovittamisen perustuslaissa turvattujen oikeuksien (PL 7 §, PL 20.2 §) kannalta, ydinaseiden tuontia ja käsittelyä koskevan valvonnan kannalta sekä päätöksentekotason kannalta.

Hallituksen esityksen säättämisyjärjestysperustelut on laadittu vaillinaisesti. Säättämisyjärjestysperusteluista puuttuu kokonaan päätöksentekotasoa koskeva arviointi ja perustuslakivaliokunnan tätä koskevan lausuntokäytännön käsittely.

Säättämisyjärjestysperusteluissa on myös käsiteltävä perustuslakivaliokunnan lainvalmistelusta ja vaikutusten arvioinnista antamia lausuntoja ja analysoitava hallituksen esityksen osalta, täyttääkö se perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

Säättämisyjärjestysperusteluissa on sivuttu lyhyesti vaikutuksia elämään ja terveyteen perustuslain näkökulmasta. Näitä tarkasteluja tulee olennaisesti täydentää perustuslakivaliokunnan asianmukaisen lausuntokäytännön valossa ja erityisesti siitä näkökulmasta, ovatko ydinaseiden tuontiin ja käsittelyyn liittyvät terveyden, elämän ja ympäristön riskit hyväksyttävissä perustuslaissa turvattujen oikeuksien näkökulmasta ottaen huomioon ydinaseiden käytöstä tai onnettomuuksista johtuvat merkittävät ja pitkäkestoiset riskit ihmisten elämälle, terveydelle ja elinympäristölle.

Jukka Kekkonen

Oikeushistorian ja roomalaisen oikeuden professori, emeritus

Helsingin yliopisto

Kekkonen Jukka  
Helsingin yliopisto