

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergiain lain ja rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergiain lain ja rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 72/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nyholm, puolustusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergiain lakia ja rikoslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisenjärjestyksestä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisenjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinräjähteiden maahantuonnin ja niiden valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltävä ydinenergialain 4 §. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdერიkosta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisätään uusi 4 momentti, jolla säädetään uusi poikkeus 1 momentissa säädettyjä tekotapoja koskien tietyissä 4 momentissa määrättyissä rajatuissa tilanteissa. Uuden 4 momentin poikkeuksen mukaan pykälän 1 momentissa säädettyä ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

(2) Esityksen tarkoituksena on sen perustelujen (s. 30) mukaan poistaa lainsäädännölliset esteet, jotka voivat rajoittaa Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Esityksellä parannetaan ennaltaehkäisevää pelotetta. Tavoitteena on ennaltaehkäistä sotilaallisen voiman käyttö Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta.

(3) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 62) mukaan ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus katsoo kuitenkin, että esityksestä olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotettuihin lainsäädännön muutoksiin liittyy ylimpien valtioelinten välisiä suhteita ja eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansallisessa päätöksenteossa koskevia uudenlaisia kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi suotavaa saada myös siitä, onko rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisättäväksi ehdotettu 4 momentti riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen.

(4) Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Nyt ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta on huomioitava, ettei perustuslaki sisällä ydinräjähteitä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä myöskään perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevalla sääntelyllä ei ole valtiosääntöoikeudellista merkitystä nyt käsiteltävänä olevien lakiehdotusten kannalta. Ehdotetut ydinenergialain ja rikoslain säännökset eivät oikeudellisesti arvioiden rajoita Suomen täysivaltaisuutta, vaan perustuvat Suomen omaan lainsäädäntövallan käyttöä koskevaan harkintaan ja arvioon Suomen omista puolustuksellisista tarpeista. Ehdotuksiin ei sisälly myöskään säännöksiä, jotka muuttaisivat ylimpien valtioelinten välisiä suhteita, toimivaltoja tai päätöksentekomenettelyjä.

(5) Selvyyden vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa ei ole kyse Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen (DCA-sopimus) arvioinnista (ks. PeVL 28/2024 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisesti keskeisintä on arvioida ehdotettua sääntelyä ja erityisesti rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisättäväksi ehdotettavaa 4 momenttia perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 11/2026 vp, kappale 5, PeVL 7/2025 vp, kappale 5, PeVL 20/2022 vp, kappale 11 ja PeVL 12/2021 vp, kappale 57, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 9 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

(7) Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa olevaa ydinräjähderikosta koskevaa perussäännöstä. Säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan sen sijaan rajattavaksi uudessa 4 momentissa. Se rajaa kriminalisoinnin piiristä ydinräjähteen tuomisen Suomeen, sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa, jos teko perustuu sotilaalliseen puolustukseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön.

(8) Poikkeussäännösten soveltaminen on 4 momentissa edelleen kytketty asianomaisten päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmien noudattamiseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ainakin jossain määrin epäselväksi jää, mitä ehdotetun 4 momentin tätä koskeva maininta "niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti" ydinräjähderikosta koskevan teon mahdollisen rangaistavuuden tai rankaisemattomuuden kannalta tarkoittaa. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 49) mukaan kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua säännöstä olisi perusteltua täsmentää rajauksella siitä, että kyse on nimenomaan "kansallisista" päätöksentekojärjestelmistä.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden omaaloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97, ks. myös PeVL 30/2020 vp, s. 3 ja 5). Myös perustuslain 47 §:ää täydentävän perustuslain 97 §:n perusteluissa viitataan siihen, että valtioneuvoston tulee tarpeen mukaan omaaloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä (HE 1/1998 vp, s. 154). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi DCA-sopimuksen käsittelyn yhteydessä korostanut nimenomaisesti eduskunnan ja sen valiokuntien ennakoivaa ja säännöllistä informoimista sopimuksen toimenpanon osalta (ks. PeVL 28/2024 vp, kappale 25).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä esitetyt ydinenergialain ja rikoslain muutokset koskevat erittäin vaarallisten joukkotuhoukseiden sijoittamista Suomen alueelle. Näiden aseiden sijoittaminen tai tuominen Suomeen vaikuttaisi väistämättä Suomen turvallisuusympäristöön ja sotilaalliseen suunnitteluun. Vaikka asiassa on valtiosääntöoikeudellisesti kyse erityisesti Suomen täysivaltaisuuteen liittyvästä kysymyksenasettelusta, on ydinaseiden poikkeuksellisen luonteen vuoksi kokonaisuudella vahva liittymäkohta esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettuun julkisen vallan velvollisuuteen suojella väestön terveyttä. Tämän poikkeusluonteen tulee heijastua myös asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin, eikä sitä voida rinnastaa konventionaalaisia asejärjestelmiä tai niiden varaan rakentuvaa puolustusyhteistyötä koskevaan päätöksentekoon.

Arvioitaessa hallituksen esityksen vaikutuksia Suomen itsemääräämisoikeuteen keskeisenä kysymyksenä on, missä menettelyssä ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai sen muusta käsittelystä Suomessa päätettäisiin ja millaiseksi Suomen valtiotelinten valtiosääntöoikeudellinen rooli tässä päätöksenteossa muodostuu. Hallituksen esitys mahdollistaisi ydinaseen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa, kun se perustuu joko Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön. Täysivaltaisuuden kannalta ratkaisevaa on, perustuisiko ydinaseen tuominen Suomen alueelle voimassa olevien sopimusjärjestelyjen puitteissa nimenomaiseen suostumukseen vai voisiko se jossain tilanteissa tapahtua ilman Suomen suostumusta ja tosiasiallista myötävaikutusta jopa niin, ettei Suomella välttämättä olisi tietoa ydinaseen tuomisesta maan alueelle. Tämä liittyy olennaisesti myös esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantioikeuteen.

Ydinaseiden kannalta Suomen puolustusyhteistyön keskeiset sopimukset ovat Nato-sopimus, Naton niin sanottu SOFA-sopimus sekä Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusyhteistyötä koskeva DCA-sopimus. Näiden puitteissa tapahtuva puolustusyhteistyö käytännössä kattaa ne tilanteet, joissa ydinaseita saatettaisiin tuoda Suomen alueelle.

Nato-SOFA sekä DCA-sopimus on perustuslakivaliokunnan tekemän valtiosääntöoikeudellisen arvion pohjalta hyväksytty ja saatettu voimaan perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa määräenemmistöpäätöksenteossa eli niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sopimukseen liittymistä ja niiden voimaansaattamista käsiteltäessä Suomen lainsäädännössä on ollut täyskielto ydinaseiden tuomiselle Suomen alueelle. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan sopimuksia koskeva valtiosääntöoikeudellinen arvio ei ole sisältänyt arviota sopimusten vaikutuksista Suomen täysivaltaisuuteen eikä yleisemmin perustuslakiin liittyvistä kysymyksistä mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta. Koska DCA-sopimus ja Nato-SOFA-sopimus on käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, niiden osalta noudatetaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaista niin sanottua aukkoteoraa. Sen mukaan perustuslakiin

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 1

vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä tehtyihin poikkeuksiin ei voida tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tehdä muutoksia, jotka laajentaisivat näitä poikkeuksia. Tämä koskee myös sellaisia muita lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia, joiden vaikutuksena olisi poikkeusten tosiasiallinen laajentuminen, poikkeuksena kuitenkin kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista.

Nato-SOFA-sopimus ja DCA-sopimus eroavat toisistaan vaikutuksiltaan Suomen täysivaltaisuuteen. Naton sopimusten puitteissa kukin jäsenvaltio käsittelee oman valtiosääntönsä mukaan sen, miten ja missä järjestyksessä ne tekevät päätökset, joita on käsitelty tai käsitellään Naton tasolla (PeVL 80/2022 vp, kappale 41). Tätä taustaa vasten Naton sopimusten puitteissa tehtävässä puolustusyhteistyössä Suomen ydinaseiden alueelle tuomista koskevan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ei todennäköisesti ole merkittävää vaikutusta sillä, onko näiden kiellosta säädetty nimenomaisesti lailla vai onko asia muuten Suomen valtiosäännön mukaisen kansallisen päätöksenteon varassa.

Sen sijaan DCA-sopimus on kahdenkeskinen puolustusyhteistyösopimus, joka ei rakennu sillä tavoin Suomen suostumusta sekä myötävaikutusta edellyttävän konsensuspäätöksenteon varaan kuin Nato-jäsenyys.

DCA-sopimus sisältää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamista koskevan velvoitteen, jonka mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. DCA-sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen mukaan tämä kunnioittamisvelvoite ei kuitenkaan ole rajoitukseton, eikä se "voi kuitenkaan johtaa siihen, että toiminnan toteuttaminen estyisi tai siitä tulisi käytännöllisesti hyvin hankalaa". Sopimuksen perusteella ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat ovat USA:n joukkojen yksinomaisessa käytössä. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen. Laissa edellytetyt ilmoitusvelvollisuudet, lupia ja hyväksyntöjä ei DCA-sopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan voida näin ollen edellyttää Yhdysvalloilta eikä Yhdysvaltojen toimintaa valvoa suomalaisten viranomaisten toimesta.

Vaikka Suomen oma kansallinen kannanmuodostus on lähtökohta myös DCA-sopimuksen soveltamisessa, se jättää suuremman tilan myös vaihtoehdolle, jossa Suomen kansallinen päätöksenteko ei ole ratkaisevaa.

Ydinaseiden ja DCA-sopimuksen soveltamisen kannalta selkein sekä niitä koskevan kansallisen itsemääräämisoikeuden parhaiten turvaava vaihtoehto on ollut lainsäädännössä oleva täyskielto. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotettujen lainmuutosten jälkeen tämä kielto ei koskisi esityksessä tarkoitettuja puolustusyhteistyötilanteita, joissa ydinaseita tuodaan Suomeen niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Laintasoista kieltoa tarkoitetuissa tilanteissa ei enää olisi, eikä laissa myöskään säädettäisi nimenomaisesti ydinaseita koskevasta päätöksenteosta. Ehdotettu viittaus puolustusyhteistyötä koskevaan "päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmään" jättää nimenomaisesti säätämättä siitä, edellyttääkö Suomen lainsäädäntö nimenomaista tai tapauskohtaista lupaa ydinaseen tuomiseen Suomen alueelle osana puolustusyhteistyötä. Tällainen muutos on omiaan tekemään epäselvemmiksi osapuolten

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 1

velvoitteet ydinaseita koskevissa DCA-sopimuksen soveltamistilanteissa. Suomella on edelleen lainsäädäntömme mukaiset päätöksentekojärjestelmät, joita sovellettaisiin myös ydinaseita koskevissa asioissa, ja myös DCA-sopimuksen osalta näiden noudattaminen on luonnollisesti edelleen lähtökohta. Samalla kuitenkin päätöksenteon luonne suhteessa DCA-sopimuksesta toiselle osapuolelle seuraaviin velvoitteisiin olisi selvästi tulkinnanvaraisempi.

Ottaen huomioon DCA-sopimukseen ja yleisemmin USA:n ja Suomen puolustusyhteistyöhön liittyvät epävarmuustekijät hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset olisivat tosiasiallisesti omiaan kasvattamaan sitä mahdollisuutta, että joissain tilanteissa Suomen alueelle voitaisiin tuoda ydinase ilman Suomen nimenomaista hyväksyntää. Tällöin ehdotettu lainsäädäntö tarkoittaa tosiasiasa DCA-sopimuksella tehtyjen Suomen täysivaltaisuutta koskevien poikkeusten laajentumista, eikä sitä voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.5.2026

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Fatim Diarra vihr

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinräjähdeiden maahantuonnin ja niiden valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltävä ydinenergialain 4 §. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdერიkosta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään lisätään uusi 4 momentti, jolla säädetään uusi poikkeus 1 momentissa säädettyjä tekotapoja koskien tietyissä 4 momentissa määräytyissä rajatuissa tilanteissa.

Täysivaltaisuus

Esitystä ydinenergialain ja rikoslain muuttamisesta on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Suomen jäsenyys Natossa sekä Naton jäsenmaiden välinen niiden joukkojen asemaa koskeva sopimus (Nato SOFA) ja Suomen ja Yhdysvaltain välinen puolustusyhteistyösopimus (DCA) ovat aiemmin olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Suomi kuitenkin liittyi mainittuihin sopimusjärjestelyihin ydinaseita koskevien täysikieltojen ollessa voimassa. Tämän vuoksi edellä mainittujen sopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteyksissä ei ole tosiasiaa erikseen arvioitu täysivaltaisuuteen ja yleisemmin perustuslakiin liittyviä kysymyksiä mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta.

On ensinnäkin syytä todeta, että ydinaseiden tuomisesta Suomen alueelle tai kuljettamisesta Suomen alueen kautta ei seuraisi minkäänlaista Suomen määräysvaltaa suhteessa niihin. Tällainen määräysvalta olisi ydinsulkusopimuksen (SopS 10-11/1970) 2 artiklan vastainen järjestely. Naton ydinasevaltioiden Iso-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltojen ydinaseet ovat niiden kansallisia ydinaseita ja kansallisten päätösten piirissä. Naton ns. ydinasepelote ja Naton strategia-asiakirjat tai keskustelut eivät muuta tätä tosiseikkaa. Naton ydinaseiden jakopolitiikassa on kysymys juuri Yhdysvaltojen ydinaseiden käytöstä.

Ongelma ydinasekiellon kumoamisessa Suomen lainsäädännöstä koskee kaikkein kärkevimmässä muodossaan Yhdysvaltojen kanssa tehtyä puolustusyhteistyösopimusta (DCA). Suomen ja Yhdysvaltain puolustusyhteistyön alaan liittyvän ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta Suomen kansallisella kannanmuodostuksella ja päätöksenteolla ei ole vastaavaa asemaa kuin tilanteissa, joiden voidaan katsoa kuuluvan kollektiiviseen päätöksentekoon pohjautuvan Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Nato SOFAn alaan. DCA-sopimus ei oikeudellisesti arvioiden sulje pois sitä, etteikö ydinräjähdeitä voisi tulla Suomen valtion alueelle Yhdysvaltain toimesta ilman Suomen suostumusta ja reaalista myötävaikutusta, varsinkin jos ja kun tällaisessa oikeudellisessa arvioissa otetaan samalla huomioon se, millaiselta Yhdysvaltain nykyhallinto näyttäytyy kansainvälisen oikeuden ja yleensäkin oikeusvaltion ydintekijöihin kuuluvan laillisuusperiaatteen kunnioittamisen ja noudattamisen kannalta.

Käsitellessään DCA-sopimusta perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen tarkoittavan rajausta Suomen täysivaltaisuuteen ja sopimus oli siten hyväksyttävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. (PeVL 28/2024 vp)

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

Puolustusvaliokunta puolestaan totesi tuolloin lausunnossaan (PuVL 7/2024 vp), että "... valiokunta pitää perusteltuna Suomen valitsemaa linjaa, joka lähtee siitä, että koska DCA-sopimuksessa edellytetään Suomen lainsäädännön kunnioittamista kaikissa tilanteissa - tässä yhteydessä myös ydinenergialain huomioimista - sopimuksessa ei siten ole tarvetta erilliselle kirjaukselle ydinaseista." Mietinnössään ulkoasiainvaliokunta esitti vastaavan kannanoton ja myös käsitteli laajemmin sitä, miten Suomi ja muut valtiot puolustusyhteistyösopimuksissaan Yhdysvaltojen kanssa rajoittavat Yhdysvaltojen toimintavapautta suhteessa ydinaseisiin. Suomen osalta menetelmänä oli nimenomaan ydinenergialain 4 §. (UaVM 5/2024 vp). Eduskunta siis päätti DCA-sopimuksesta poikkeuslakina perustuen siihen, että ydinräjähteiden täyskielto on voimassa. Näin ollen ydinasekiellon kumoaminen nyt arvioitavalla esityksellä laajentaisi perustuslaista DCA-sopimuksen yhteydessä tehtyä perustuslakipoikkeusta.

DCA-sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 58/2024 vp todettiin sopimuksen mukaisesta ns. kunnioittamisvelvoitteesta seuraavasti: "Kaikissa puolustusyhteistyösopimuksen nojalla toteutettavissa toimituksissa on kunnioitettava Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita sisältäen myös EU-oikeuden. Kunnioittamisvelvoite tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat ei puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa toiminnassa ole suoranaisesti velvoitettu noudattamaan Suomen lainsäädäntöä, mutta pyrkii toimimaan mahdollisimman pitkälle sen mukaisesti, kuitenkin niin, ettei se estä puolustusyhteistyön sujuvuutta. Yhdysvallat noudattaa Suomen alueella toimiessaan omaa lainsäädäntöään, jolla on merkitystä sopimuksen soveltamisessa." (HE 58/2024 vp, s. 15)

DCA-sopimuksen mukainen lainsäädännön kunnioittamisvelvoite ei siis tarkoita velvollisuutta noudattaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä.

Arvioitavassa esityksessä todetaan viitaten DCA-sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen HE 58/2024 vp, ettei DCA-sopimuksen mukainen lainsäädännön kunnioittamisvelvoite "voi kuitenkaan johtaa siihen, että toiminnan toteuttaminen estyisi tai siitä tulisi käytännöllisesti hyvin hankalaa." Esityksen mukaan: "Yhdysvaltojen tulee olla mahdollista kuljettaa, sijoittaa ennakoita ja varastoida artiklassa tarkoitettua materiaalia Suomen alueelle. Lisäksi ennakoita sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat ovat 4 artiklan mukaan USA:n joukkojen yksinomaisessa käytössä. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakoita sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen. Laissa edellytetyt ilmoitusvelvollisuudet, lupia ja hyväksyntöjä ei voida näin ollen edellyttää Yhdysvalloilta eikä Yhdysvaltojen toimintaa valvoa suomalaisten viranomaisten toimesta." (HE 58/2024 vp, s. 60—61, HE 72/2026 vp, s. 26—27)

Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusyhteistyössä ydinaseiden tuominen Suomeen voisi oikeudellisesti perustua suoraan DCA:han ja sen nojalla tehtyyn Yhdysvaltojen päätökseen ydinaseiden tuomisesta Suomeen. Hallituksen esityksessä myönnetään yksiselitteisesti, että "Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa yhteistyössä oikeudellinen perusta Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon on itse sopimus" (HE 72/2026 vp, s. 57). Kielellisesti lausuma koskee Yhdysvaltojen joukkojen eikä aseiden tuomista Suomeen, mutta DCA-sopimus sääntelee näitä kahta asiaa samalla tavoin, tekemättä myöskään eroa eri asetyyppien välillä.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

Hallituksen esitys kuitenkin väittää, että ydinaseiden tuominen Suomeen edellyttäisi erillistä valtiosopimusta, joka olisi tuotava eduskunnan hyväksyttäväksi: "Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Valtiosopimus käsiteltäisiin perustuslain 8 luvun mukaisesti. Ydinaseiden sijoittamista Suomeen koskevan valtiosopimuksen voitaisiin arvioida sisältävän 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." (HE 72/2026 vp, s. 57) Todellisuudessa Suomen hyväksymässä DCA-sopimuksessa ei ole mitään sellaista, joka edellyttäisi uuden valtiosopimuksen laatimista. Kun kaikki vanhat sopimusjärjestelyt Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittamisesta Eurooppaan on tehty salaisina eikä niiden sisältöä ole koskaan edes vuodettu julkisuuteen, on perusteetonta olettaa, että juuri Suomen kanssa kyseessä tulisi olemaan kansanedustuslaitoksen päätöstä edellyttävä ja perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa käsiteltävä erillinen valtiosopimus. Yhdysvalloille DCA olisi itsessään riittävä oikeusperusta ydinaseiden tuomiselle Suomeen, jos Yhdysvallat niin haluaa.

Esityksessä nojaututaan vahvasti niin sanottuun konsultaatiomenettelyyn ja sen osalta muun muassa todetaan seuraavasti: "Vaikka tämän esityksen hyväksymisen myötä ydinräjähteitä olisi mahdollista tuoda puolustusyhteistyösopimuksen nojalla Suomeen, Suomen olisi konsultaatiomenettelyssä mahdollista ilmaista ne rajoitteet, myös poliittiset, joiden puitteissa tällainen toiminta olisi Suomessa hyväksyttävissä. Yhdysvalloilla on velvollisuus kunnioittaa Suomen näkemystä siitä riippumatta, onko rajoite poliittinen vai lainsäädäntöön perustuva." (HE 72/2026 vp, s. 58) Todellisuudessa DCA-sopimus nimenomaisesti tekee eron, jonka mukaan Yhdysvalloilla on velvollisuus kunnioittaa Suomen lainsäädännössä olevia (nykyisiä) ydinaserajoituksia, mutta muissa suhteissa se vain ottaa huomioon Suomen kannat. Kuten edellä on todettu, kunnioittaminenkaan ei sopimuksessa merkitse velvoitetta lain noudattamiseen, mutta on kuitenkin huomioon ottamista vahvempi muotoilu.

Käsitys, jonka mukaan Yhdysvaltojen velvollisuus kunnioittaa Suomen suvereniteettia sisältäisi velvollisuuden kunnioittaa myös Suomen luonteeltaan poliittisia näkemyksiä koskien Yhdysvaltojen ydinaseiden tuloa Suomeen, sen jälkeen kun lainsäädännön sisältämät kiellot olisi kumottu, on virheellinen.

Hallituksen esitys laajentaisi merkittävästi toisen suvereenin valtion, Yhdysvaltojen, toimivaltaa käyttäen valtiollista valtaa Suomen maantieteellisellä alueella ja päättää (Suomea konsultoituaan) ydinaseidensa tuomisesta Suomen alueelle ja jopa niiden käytöstä Suomen aluetta hyödyntäen. Kun otetaan huomioon DCA-sopimukseen ja yleisemmin USA:n ja Suomen puolustusyhteistyöhön liittyvät epävarmuustekijät Suomen kansallisen kannanmuodostuksen ja päätöksenteon kannalta sekä toisaalta se, että nyt ehdotettava sääntely kuitenkin mahdollistaa joukkotuhoaseiksi luokiteltavien, perustuslaissa turvatun elämän (PL 7.1 §), terveyden (PL 19.3 §) ja ympäristön (PL 20 §) kannalta erittäin vaarallisten ja vahingollisten ydinräjähteiden sijoittamisen Suomeen ja muun käsittelyn Suomessa, ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa kokonaisuutena arvioiden laajentavan DCA-sopimuksen voimaansaattamislailla perustuslakiin tehtyä poikkeusta enemmän kuin vähäisenä pidettävällä tavalla. Lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, vaan ainoastaan poikkeuslakina ja täysimääräisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli perustuslain 73 §:n mukaisesti — sikäli

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

kuin edellä kuvattu toisen valtion vallankäyttö Suomen alueella ylipäätään voitaisiin katsoa 'rajatuksi' poikkeukseksi Suomen täysivaltaisuudesta.

Päätöksentekomenettely

Yhtenä keskeisenä valtiosääntöisenä kysymyksenä esityksen osalta on, missä menettelyssä ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai sen muusta käsittelystä Suomessa päätettäisiin - sikäli kun Suomen myötävaikutusta tai suostumusta edellä todetusta huolimatta ylipäänsä edellytettäisiin.

Ehdotetun rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeuksen mukaan pykälän 1 momentissa kunkin kohdan mukaan mahdollistettu toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Esityksen perusteella jää kaikkiaan hyvin epämääräinen käsitys siitä, mikä päätöksentekomenettely tulisi käytännössä olemaan.

Kansalliseen päätöksentekoon sisältyy tärkeänä osakysymyksenä tarve turvata eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja sen perustuslain 47 §:n mukaisten tiedonsaantioikeuksien toteutuminen. Tällaiset kansalliseen päätöksentekoon liittyvät kysymyksenasettelut muodostuvat erityisen keskeiseksi siltä osin kuin kyse on DCA-sopimukseen liittyvästä toiminnasta, puhumattakaan mahdollisen ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai käsittelystä Suomessa. Tältä osin esityksen viittaukset perustuslain 47, 93 ja 97 §:ään jäävät yleisiksi ja merkitykseltään epäselviksi.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 34 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan mitä säännöksen 1 momentissa säädettäisiin, ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen taikka puolustusyhteistyöhön, niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Ehdotettu 4 momentti olisi poikkeus ydinräjähdერიkosta koskevan säännöksen soveltamisalasta, minkä vuoksi kysymys on rangaistavan käyttäytymisen alaa määrittävästä säännöksestä, jota on arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta.

Esityksessä ensinnäkin ehdotetaan, että voimassa oleva ydinenergialain 4 § kumottaisiin. Ydinenergialaissa ei näin jatkossa säädettäisi ydinräjähteitä koskevasta kiellosta muutoin kuin viittaamalla rikoslain ydinräjähdერიkosta koskevaan säännökseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta sääntelymalli, jossa ydinenergialaissa ei säädetä ydinräjähteitä koskevasta kiellosta ja sen mahdollisista poikkeuksista vaan jossa sanotusta kiellosta

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

poikkeuksineen säädetään rikoslaissa, on sinänsä mahdollinen. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä korostunutta huomioita siihen, että rikoslain asiaa koskeva sääntely kokonaisuudessaan ja kaikki rangaistavan käyttäytymisen alaan sekä vastuun kohdentamiseen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen täyttää sääntelyn ennakoitavuudelle asettavat vaatimukset etenkin, jos ehdotettu rikoslain säännös tosiasiaassa saa sisältönsä osin rikoslain ulkopuolisesta sääntelystä.

Ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentti sisältäisi kolme poikkeusedellytystä. Ensimmäisen poikkeusedellytyksen mukaan säännöksen 1 momentissa tarkoitettua ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä. Toisen poikkeusedellytyksen mukaan ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta poikkeusedellytykset jäävät yleisiksi ja jäsentymättömiksi, kun niissä ei esimerkiksi viitata muuhun lainsäädäntöön.

Ehdotetun momentin kolmannen poikkeusedellytyksen mukaan ydinräjähteiden kieltoa ei sovellettaisi ydinräjähteen tuomiseen Suomeen taikka sen kuljettamiseen, toimittamiseen tai hallussapitoon Suomessa, jos teko perustuu puolustusyhteistyöhön. Kolmas poikkeusedellytys vaikuttaa jättävän ydinenergiarikosta koskevan säännöksen soveltamisalan määrittymisen pitkälti tapauskohtaiseksi ja näin myös pitkälti ennakoimattomaksi. Poikkeusedellytyksessä tarkoitettu puolustusyhteistyön käsite vaikuttaa myös olevan huomattavan laaja, koska se voisi kattaa minkä hyvänsä Suomen toteuttaman kahden- tai monenvälisen puolustusyhteistyön ilman rajoituksia.

Edellä on käsitelty ehdotuksen epämääräisyyttä päätöksentekomenettelyn osalta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epäselväksi jääkin myös, mitä maininta "niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti" ydinräjähdერიkosta koskevan teon mahdollisen rangaistavuuden tai rankaisemattomuuden kannalta tarkoittaisi. Rangaistavan käyttäytymisen määrittäminen vaikuttaa tältä osin muodostuvan tosiasiallisesti tapauskohtaisesti määrittyväksi eivätkä rangaistavan käyttäytymisen kannalta olennaiset tekijät ole näin selkeästi ennakoitavissa olevia.

Esityksen perustelut eivät myöskään esimerkiksi sisällä arviointia siitä, kehen rikosvastuu ydinräjähdერიksestä voitaisiin kohdistaa, jos poikkeusperusteissa asetetut edellytykset eivät täyty tai jos asiassa ei ole noudatettu sitä koskevaa päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmää. Olennaiseksi muodostuu muun muassa kysymys siitä, voiko kansalliseen päätöksentekoon osallistuva joutua ydinräjähdერიkosta koskevaan rikosvastuuseen tilanteessa, jossa kokonaan tai osin jätetään noudattamatta kansallista päätöksentekojärjestelmää esimerkiksi ydinräjähteen kauttakulkuun liittyvässä tilanteessa. Tämänkaltaisessa tilanteessa myös rikosoikeudellinen virkavastuu tai jopa perustuslain 114 §:ssä tarkoitettu ministerivastuu saattaisi muodostua merkitykselliseksi. Esityksen perusteluissa ei käsitellä asiaa tästä näkökulmasta tai muutenkaan suhteessa siihen, kehen rikosvastuu ja millä edellytyksin voitaisiin kohdentaa tilanteessa, jossa esitetyt poikkeusperusteet tai päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmän mukaisuutta koskeva edellytys eivät täyty.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2026 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.5.2026

Johannes Yrttiaho vas