Valiokunnan lausunto LaVL 5/2026 vp– HE 72/2026 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Joona Lapinlampi, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Raijas, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- käräjätuomari Aaron Fagerholm, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Sampsa Hakala, Syyttäjälaitos
- professori Kimmo Nuotio
- professori Sakari Melander

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on poistaa lainsäädännölliset esteet, jotka voivat rajoittaa Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä (HE, s. 30).

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinräjähteet kieltävä ydinenergialain 4 §. Jatkossa ydinenergialakiin ei sisälly enää kansallista ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltoa. Ydinenergialain 4 §:n kumoamisen jälkeen ydinräjähteiden kieltoa koskeva sääntely perustuu jatkossa rikoslakiin ja Suomea sitoviin

kansainvälisiin velvoitteisiin. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähderikosta koskevaa sääntelyä esitetään muutettavaksi jäljempänä selostetuin tavoin.

Lakivaliokunta ei arvioi lausunnossaan esitykseen liittyviä ulko- ja puolustuspoliittisia kysymyksiä vaan oman toimialansa mukaisesti keskittyy arvioimaan esityksessä ehdotettua sääntelyä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Ehdotettu sääntely ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan ydinräjähderikoksesta tuomitaan se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten.

Esityksen mukaan rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan, mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta 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. Uusi momentti tarkoittaa sitä, että siinä mainituissa olosuhteissa tapahtuva ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa ei ole rangaistavaa pykälän 1 momentin mukaisena ydinräjähderikoksena.

Edellä todetun mukaisesti esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinenergialain (990/1987) 4 §. Mainitun pykälän mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Lainmuutosten myötä kielletty ydinräjähteitä koskeva toiminta määrittyy vain rikoslain 34 luvun 6 §:n perusteella. Lisäksi ydinenergialain 69 §:n 2 momentin viittaussäännöstä täsmennetään esityksen mukaan niin, että sen mukaan rangaistus ydinräjähderikoksesta, yleisvaaran tuottamuksesta ja törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 6—8 §:ssä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on keskeinen rikosoikeudellinen periaate, jonka lakivaliokunta on katsonut kuuluvan rikoslainsäädännön käytön yleisiin edellytyksiin (LaVL 9/2004 vp, s. 1/II ja 2/I, sekä LaVM 15/2005 vp, s. 5/I) ja jonka on myös katsottu kuuluvan Suomessa noudatettaviin kriminalisointiperiaatteisiin.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältöä käsitellään hallituksen esityksessä (HE, s. 60). Periaatteen ulottuvuuksista tässä yhteydessä merkityksellinen on vaatimus tunnusmerkistön riittävästä täsmällisyydestä. Rangaistussäännöksen sanamuodon perusteella on oltava ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimus koskee myös tilanteita, joissa säädetään poikkeuksia teon rangaistavuudesta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate mahdollistaa rangaistussäännösten tulkinnan. Selvää on, että käytännössä rangaistussäännöksiä ja niiden perustelujakaan ei voida kirjoittaa niin tyhjentävästi, että tulkinnanvaraa ei syntyisi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen valmistelussa, myös rikoslain 34 luvun 6 §:ään ehdotettavan uuden 4 momentin osalta, on pyritty ottamaan huomioon rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Ehdotettavan momentin tarkkarajaisuusarvioinnissa on ensinnäkin otettava huomioon se, että kyseisessä poikkeussäännöksessä sen piiriin kuuluvat teot (Suomeen tuominen sekä kuljettaminen, toimittaminen ja hallussapito) kuvataan samoin sanoin ja näin ollen myös samalla tarkkuudella kuin voimassa olevassa pykälän 1 momentissa. Ehdotetussa momentissa erotellaan ne kolme tapausta, joissa ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa on sallittua. Sääntelyn tarkkarajaisuutta edistää myös vaatimus teon tapahtumisesta kyseessä olevaa toimintaa koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti. Ehdotetun momentin perusteluissa (HE, s. 46—52) annetaan laajasti säännöksen tulkintaohjeita.

Lakivaliokunta kiinnittää rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisättävän uuden 4 momentin osalta sääntelyn tarkkarajaisuuteen liittyen jäljempänä huomiota seuraaviin seikkoihin.

Lupa-, ilmoitus- ja valvontamenettely

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat nostaneet esiin sen, että poikkeussäännöksen soveltaminen on haasteellista, koska esityksessä ei säädetä ennakollisesta lupa-, ilmoitus- tai valvontamenettelystä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen ja Yhdysvaltojen välistä puolustusyhteistyösopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva joukkojen immuniteetti rajoittaa valtion viranomaisten mahdollisuutta asettaa kansallisesti kyseenalaiseksi toisen valtion tai niiden viranomaisten tekemän valtiovallan harjoittamiseen liittyvän toimen pätevyys tai laillisuus (HE 58/2024 vp, s. 176). USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen. Laissa edellytettyjä ilmoitusvelvollisuuksia, lupia ja hyväksyntöjä ei voida näin ollen edellyttää Yhdysvalloilta eikä Yhdysvaltojen toimintaa valvoa suomalaisten viranomaisten toimesta (HE 58/2024 vp, s. 60—61).

Saadun selvityksen mukaan Suomen yksinomaista toimivaltaa alueellaan korostaa se, että Suomi määrää edelleen itse siitä, millä edellytyksillä toisten maiden sotilasjoukot voivat saapua Suomen alueelle. Toisten valtioiden, mukaan lukien Naton jäsenvaltioiden, joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuu aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa yhteistyössä oikeudellinen perusta Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon on itse sopimus.

Puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa konsultaatiossa Suomi voisi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että tietyntyyppinen toiminta ei ole hyväksyttävissä. Ottaen huomioon sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukainen USA:n joukkojen velvollisuus kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, tulisi Yhdysvaltojen joukkojen toimia Suomen kannan mukaisesti. Tätä velvoitetta tukee osaltaan myös 1 artiklan 1 kohdan periaatteellinen kirjaus puolustusyhteistyökehyksen luomisesta kansainvälisen

oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella. Mikäli Suomi on ilmoittanut, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista taikka että se edellyttää kansallista päätöksentekoa, tulisi USA:n joukkojen pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisen kunnioittamisvelvollisuuden vuoksi (HE 58/2024 vp, s. 11).

Konsultaation lisäksi merkityksellisiä ovat puolustusyhteistyösopimuksen 4 ja 11 artiklassa olevat viittaukset yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyihin. Sopimuksen 11 artiklan mukaan Yhdysvaltojen joukkojen käytössä olevat ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Sopimuksen 4 artiklassa Yhdysvaltojen joukoille annetaan oikeus kuljettaa, sijoittaa ennakolta ja varastoida puolustuskalustoa, tarvikkeita ja materiaalia Suomessa. Yhdysvaltojen joukkojen tulee sopimuksen mukaan ilmoittaa Suomen Puolustusvoimille ennakolta sijoitettavan materiaalin lajit, määrät ja toimitusaikataulut etukäteen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä todetun perusteella ennakollisesta lupa-, ilmoitus- tai valvontamenettelystä ei voida eikä ole tarpeen säätää erikseen. Edellä selostetun valossa sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo oman toimialansa näkökulmasta, että esityksessä omaksuttu ratkaisu on tältä osin hyväksyttävissä.

Poikkeusedellytysten selkeys

Ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentti sisältää kolme poikkeusedellytystä, joiden vallitessa ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa on sallittua: 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, 2) Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus ja 3) puolustusyhteistyö.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys siitä, mitä 4 momentin ensimmäisessä poikkeusedellytyksessä tarkoitetaan puolustusyhteistyöllä, jos sillä viitataan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustusyhteistyöhön. Edelleen asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys siitä, onko 4 momenttia mahdollista täsmentää viittaamalla puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ään tai joihinkin sen pykälän kohtiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laki puolustusvoimista (551/2007) on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla osin pohjana kahdelle ensimmäiselle ehdotetulle poikkeusedellytykselle: 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, ja 2) Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus.

Ensimmäisen poikkeusedellytyksen osalta ”puolustusyhteistyöllä” ei viitata Naton piirissä tehtävään puolustusyhteistyöhön, vaan kyse on Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, jota toteutetaan osana kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä.

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2026 vp

Suomen sotilaallinen puolustaminen on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävä. Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluvat puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan alakohtien mukaan a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen sekä c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen.

Suomen sotilaallinen puolustaminen on Suomen liityttyä Natoon yhteensovitettu osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta. Puolustusvoimien tehtäviin puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohtaan on lisätty Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus, johon kuuluvat a) Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä niiden asevoimien kanssa ja b) Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä ei kuitenkaan säädetä nimenomaisesti nyt ehdotetun poikkeusperusteen mukaisesta tilanteesta ”Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä”. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nyt ehdotetun poikkeussäännöksen sekä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n kirjoitustavat poikkeavat toisistaan siinä määrin, ettei pykälään tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista viitata ensimmäisen poikkeusedellytyksen osalta. Tällainen viittaus tekisi poikkeussäännöksestä epäselvän.

Vastaavasti toisen poikkeusedellytyksen, Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen, osalta viittaaminen puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään ei olisi mahdollista, sillä kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa kyse olisi toisen Naton jäsenvaltion puolustamisesta, jolloin Suomen alueen käyttäminen olisi tarpeellista, mutta jolloin ei kuitenkaan olisi kyse Suomen puolustamisesta.

Kolmannella poikkeusedellytyksellä, puolustusyhteistyöllä, viitataan kahden- ja monenväliseen puolustusyhteistyöhön, jota tehdään myös muiden kuin Naton jäsenvaltioiden kanssa.

Saadun selvityksen mukaan puolustusyhteistyötä koskien ei ole olemassa sellaista sääntelyä, johon olisi tarkoituksenmukaista viitata ehdotetussa poikkeussäännöksessä. Termi ”puolustusyhteistyö” esiintyy jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Puolustusvoimista annetun lain 14 §:n 1 momentissa säädetään, että Puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan, puolustusyhteistyön, Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Puolustusyhteistyö ei siten terminä ole lainsäädännön kannalta uusi tai epäselvä, sillä sen merkityssisältöä on avattu myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että viittaus puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään olisi harhaanjohtava eikä vastaisi ehdotetun sääntelyn tarkoitusta. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on valiokunnan käsityksen mukaan tältä osin hyväksyttävä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös näkemys siitä, että puolustusyhteistyötä koskeva poikkeusedellytys olisi esityksestä poiketen rajattava esimerkiksi Suomen sotilaallisen puolustamisen kannalta välttämättömään puolustusyhteistyöhön.

Saadun selvityksen mukaan toimintaympäristön ennakoimattomuus edellyttää varautumista erilaisiin kehityskulkuihin ja kykyä toimia joustavasti paitsi osana liittokuntaa myös tarvittaessa erilaisissa puolustusyhteistyön kahden- ja monenvälisissä kokoonpanoissa. Pohjois-Atlantin liiton yhteisellä puolustuksella ei ole aina kytköstä Suomen puolustamiseen. Puolustusyhteistyön merkitys voi korostua esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on nopeampaa toimia kahden- tai monenvälisesti kuin liittokuntana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusyhteistyötä ei poikkeusedellytyksenä voida eikä ole tarkoituksenmukaista sitoa välttämättömyyteen tai määritellä muutenkaan tarkemmin edellä sanottu huomioiden. Saadun selvityksen mukaan tämä on ehdotetun sääntelyn kannalta hyvin keskeistä.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo oman toimialansa kannalta, että poikkeussäännöstä ei olisi perusteltua täsmentää esimerkiksi viittaamalla säännöksessä Suomen sotilaallisen puolustamisen kannalta välttämättömään puolustusyhteistyöhön. Esityksessä ehdotettu muotoilu on lakivaliokunnan käsityksen mukaan tältä osin hyväksyttävä.

Päätöksenteko

Ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentti eli poikkeus rangaistavuudesta sisältää myös edellytyksen teon tapahtumisesta päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Lakivaliokunta pitää edellä mainittua edellytystä tärkeänä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän tarkkarajaisuuden kannalta. Tämä myös sulkee pois sen, että poikkeussäännös mahdollistaisi yksityishenkilöiden momentissa kuvatun toiminnan. On muutenkin selvää, että poikkeussäännöksen hyväksyttävyyden kannalta toiminnan on tapahduttava asianmukaisesti, toimintaa koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on eräiden asiantuntijoiden toimesta nostettu esiin päätöksenteko- ja kannanmuodostusjärjestelmän vaikeaselkoisuus sekä tuotu esiin, että ydinräjähteiden kiellosta poikkeamista koskevasta päätöksentekomenettelystä säätäminen olisi laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset paremmin täyttävä sääntelymalli.

Esityksen perustelujen mukaan poikkeussäännöksen alaan sisältyvä ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa olisi aina osa laajempaa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista tilannetta ja asiakokonaisuutta (HE, s. 49). Päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmä viittaa säännöksessä mainittujen poikkeusedellytysten mukaiseen Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Pohjois-Atlantin liiton yhteisestä puolustuksesta tai puolustusyhteistyöstä päättämiseen tai niitä koskeviin sopimuksiin. Kuhunkin tilanteeseen sovelletaan asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa.

Nato-asioiden kansallista käsittelyä ja päätöksentekoa on käsitelty Natoon liittymistä koskevan hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp) jaksossa 5. Kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa noudatetaan samoja menettelytapoja ja säännöksiä kuin muussakin Natoon liittyvässä kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa (HE, s. 50).

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Esityksen perustelujen mukaan Suomen sotilaallista puolustamista, Natoa ja puolustusyhteistyötä koskevassa kannanmuodostuksessa keskeinen on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen (TP-UTVA) rooli. Valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVAssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomen kannat Naton ydinasepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon linjataan TP-UTVAssa (HE, s. 50).

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Esityksen perustelujen mukaan tilanteissa, joissa kyse ei ole erikseen säädetyistä päätöksentekomenettelyistä, joihin eduskunta osallistuu, eduskunnalle annetaan tietoa Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Naton yhteisestä puolustuksesta ja puolustusyhteistyöstä sekä niihin mahdollisesti liittyvistä ydinräjähteitä koskevista asioista perustuslain 47 ja 97 §:n perusteella. Esimerkiksi TP-UTVAssa linjatuista Suomen kannoista Naton ydinasepolitiikasta annetaan tietoa eduskunnalle perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti (HE, s. 52).

Naton toimintaan ja puolustusyhteistyöhön osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti erityisesti lakia kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta (418/2017). Suomen alueelle tuloa ja maassaoloa koskevasta lupamenettelystä säädetään aluevalvontalaissa (755/2000) (ks. HE, s. 50).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan, ottaen huomioon edellä selostetut perustuslain säännökset sekä voimassa olevan lainsäädännön vakiintuneet päätöksentekomenettelyt, erillisestä, tapauskohtaisesta päätöksentekomenettelystä säätäminen ydinräjähteitä koskien olisi epätarkoituksenmukaista eikä vastaisi ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin. Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että päätöksentekomenettelyn monitahoisuus ja -ulotteisuus ei sinällään ole peruste pitää itse ehdotettua säännöstä epätäsmällisenä, jos päätöksentekomenettelyn olennaiset piirteet kuitenkin ilmenevät perusteluista. Rikoslaki ei myöskään olisi oikea laki tällaisesta päätöksenteosta säätämiseen.

Saadun selvityksen mukaan tilanteet, joissa mahdollinen päätös jouduttaisiin tekemään, voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia. Yhden mallin mukainen päätöksentekomekanismi ei olisi myöskään tarpeeksi joustava. Tästä syystä on saadun selvityksen mukaan välttämätöntä, että myös ydinräjähteitä koskien voidaan noudattaa jo voimassa olevia, perustuslakiin perustuvia päätöksentekomenettelyjä, jolloin myös ylin valtionjohto voi arvioida, mikä on

asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisin kansallinen päätöksenteko- ja kannanmuodostustapa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös nostettu esiin päätöksentekoa koskevan lisäehdon täsmentäminen edelleen siten, että siinä selvästi viitataan myös kansalliseen päätöksentekoon: ”— — niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti siten kuin niistä on kansallisesti säädetty”.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päätöksentekojärjestelmällä tarkoitetaan lähinnä kansallista päätöksentekojärjestelmää, mutta Suomi osallistuu päätöksentekoon myös Natossa. Myös Natossa tehtäviin ydinpelotetta koskeviin päätöksiin tehdään kansallinen kannanmuodostus.

Esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin Naton jäsenenä Suomi osallistuu Naton operatiiviseen suunnitteluun ja Suomen alue on otettu huomioon Naton operatiivisessa suunnittelussa (HE, s. 49). Naton operatiivisesta suunnittelusta vastaavat Naton sotilasviranomaiset yhteistyössä jäsenvaltioiden asevoimien edustajien kanssa. Pohjois-Atlantin neuvosto hyväksyy strategisen tason operatiiviset suunnitelmat.

Edelleen esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin Natossa tapahtuvaa ydinpelotteen käytännön toteutusta ohjaa ja kontrolloi Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (NPG), jossa jäsenvaltioita edustavat puolustusministerit (HE, s. 49—50). Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Päätöksenteko perustuu, kuten muutenkin Natossa, jäsenvaltioiden yksimielisyydelle.

Edellä selostetun sekä valiokunnan saaman selvityksen valossa lisäehto ”siten kuin niistä on kansallisesti säädetty” ei sopisi säännökseen päätöksenteon osalta. Lisäys tekisi säännöksestä epäselvän, eikä se myöskään vastaisi esityksen tavoitteita. Suomi toimii joka tapauksessa kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa, eikä siihen ole valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen erikseen viitata esitetyssä poikkeussäännöksessä.

Edellä selostetun valossa ja kokonaisuutena arvioiden lakivaliokunta katsoo oman toimialansa osalta olevan ilmeistä, että ehdotettua rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momenttia ei päätöksentekojärjestelmään liittyviltä osin ole käytännössä mahdollista tarkentaa ottaen huomioon erilaiset päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmät. Hallituksen esityksessä esitetyt kattavat perustelut ovat näin ollen ratkaisevassa asemassa. Lakivaliokunta katsoo oman toimialansa kannalta, että esityksessä ehdotetun säännöksen osalta omaksuttu ratkaisu on tältä osin hyväksyttävissä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa lisäksi selvyyden vuoksi, että vaikka kansallinen kannanmuodostus olisikin taustaltaan poliittista, on tämä kanta sitova ja viranomaisten ja muiden Suomen edustajien on toimittava sen mukaisesti. Kun ydinräjähteitä koskeva kanta on muodostettu tai ydinräjähteitä koskeva päätös on tehty asianmukaista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa noudattaen, rikosvastuuta ei ehdotettujen poikkeusedellytysten mukaisissa tilanteissa synny.

Poikkeussäännöksen soveltamisala ja rikosoikeudellinen toimivalta

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin myös kysymys siitä, keitä henkilöitä tekijöinä rikoslain 34 luvun 6 §:ään ehdotettu 4 momentti koskee eli ketkä henkilöt vapautuvat sen perusteella rikosoikeudellisesta vastuusta.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotetussa poikkeussäännöksessä ei ole rajausta, jonka perusteella sitä sovelletaan ainoastaan toisen valtion joukkoihin. Ehdotettu poikkeussäännös koskee siten sekä toisen valtion joukkoja näiden suorittaessa tehtäviään että suomalaisia näiden toimiessa poikkeussäännöksessä todetulla tavalla. Suomalaisten osalta rajoitteena ovat lisäksi ydinräjähteitä koskevat kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on liittynyt. Sopimusten ja poikkeussäännöksen puitteissa toimittaessa rikosvastuuta ei synny. Suomella ei kuitenkaan ole omia ydinaseita eivätkä ydinaseet koskaan ole Suomen hallinnassa.

Vaikka ulkomaisen sotilashenkilöstön kuuluminen Suomen rikosoikeudelliseen lainkäyttövaltaan on joissakin tilanteissa rajoitettu, esityksessä ehdotettu yleisesti muotoiltu poikkeussäännös on valiokunnan saaman selvityksen valossa tarpeen edistämään säännöksen tavoitteiden toteutumista. Varmuutta ei yksittäistapauksessa välttämättä ole siitä, milloin ulkomaisten joukkojen teko kuuluu Suomen rikosoikeudelliseen lainkäyttövaltaan. Poikkeussäännöksen tarve koskee niin tilanteita, joissa on epäselvyyttä teon kuulumisesta ilman poikkeussäännöstä Suomen rikosoikeudelliseen lainkäyttövaltaan, kuin niitäkin tilanteita, joissa teko siihen kuuluu niin ulkomaalaisen kuin suomalaisen tekemänä ja joissa teko ilman poikkeussäännöstä olisi rangaistava ydinräjähderikoksena.

Valiokunta katsoo, että esityksessä ehdotetulle poikkeussäännökselle on siten tarvetta, vaikka kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva joukkojen immuniteetti rajoittaa valtion viranomaisten mahdollisuutta asettaa kansallisesti kyseenalaiseksi toisen valtion tai niiden viranomaisten tekemän valtiovallan harjoittamiseen liittyvän toimen pätevyys tai laillisuus.

Edelleen asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin kotimaisten toimijoiden osalta, että rikostunnusmerkistöä olisi aiheellista täsmentää lisäämällä tekotapa, jossa rangaistavaksi säädettäisiin ydinaseen tuonnin ja muiden säännöksessä tarkoitettujen toimien salliminen tilanteessa, jossa säädettyjä menettelyjä ei noudateta.

Edellä todetun osalta valiokunta viittaa edellä päätöksentekojärjestelmästä toteamaansa. Voimassa olevan lainsäädännön päätöksentekomenettelyt huomioiden erillisestä, tapauskohtaisesta päätöksentekomenettelystä säätäminen ydinräjähteitä koskien olisi valiokunnan saaman selvityksen perusteella epätarkoituksenmukaista eikä vastaisi ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin.

Valiokunnan johtopäätökset

Lakivaliokunta toteaa, että laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä rikosoikeudellisen sääntelyn osalta on syytä pyrkiä mahdollisimman tarkkaan ja täsmälliseen sääntelyyn. Edellä tässä lausunnossa selostetun valossa sekä valiokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotettua sääntelyä on kuitenkin vaikea täsmentää ehdotetusta. Lakivaliokunta katsoo oman toimialansa

kannalta, että ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n uusi 4 momentti ei muodostu avoimuudeltaan sillä tavoin ongelmalliseksi, että se ei olisi tässä sääntely-yhteydessä hyväksyttävissä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotetun säännöksen sanamuoto täyttää lakivaliokunnan toimialan näkökulmasta laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset.

Yhteensovittaminen

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia voimassa olevaan ydinenergialakiin (990/1987). Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys HE 24/2026 vp, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki. Samalla nykyinen ydinenergialaki kumotaan. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esitykset tulee yhteensovittaa mietintövaliokunnissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Pekka Aittakumpu ps
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Jessi Jokelainen vas
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Anette Karlsson sd
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Mika Riipi kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinenergialain (990/1987) 4 §, jonka mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Lisäksi rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa olisi tietyissä tilanteissa sallittua osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä.

Esitys merkitsee merkittävää muutosta Suomen pitkäaikaiseen ja vakiintuneeseen ydinräjähteitä koskevaan sääntelyyn. Voimassa olevan ydinenergialain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että kielto koskee myös esimerkiksi ydinasetta mukanaan kuljettavan sota-aluksen käyntiä Suomessa.

Lakivaliokunnan arvioinnissa keskeiseksi muodostuu kuitenkin erityisesti ehdotetun rikoslain poikkeussäännöksen täsmällisyys ja ennakoitavuus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rikoksen tunnusmerkistö ilmaistaan riittävän täsmällisesti siten, että sääntelyn perusteella voidaan ennakoida, mikä toiminta on sallittua ja mikä rangaistavaa. Rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu erityisesti silloin, kun sääntelyllä rajataan rangaistavuuden alaa erittäin vakavien rikosten osalta.

Ehdotettu poikkeussäännös kytkeytyy suhteellisen laajoihin ja ei-normatiivisesti määriteltyihin käsitteisiin, minkä vuoksi sääntelyä voidaan pitää rikosvastuun ulottuvuuden selkeyden kannalta ongelmallisena.

Poikkeussäännöksessä käytetyt käsitteet ”Suomen sotilaallinen puolustaminen”, ”Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus”, ”puolustusyhteistyö” sekä ”päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti” ovat avoimia ja tulkinnanvaraisia. Säännöksessä ei myöskään viitata tarkemmin muuhun lainsäädäntöön tai normistoon, jonka perusteella käsitteiden sisältö määräytyisi.

Myös kaikkia poikkeustapauksia koskeva lisäkriteeri ”niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti” jää sääntelyssä epäselväksi. Säännöksestä ei ilmene riittävän tarkasti, mitä päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmää tarkoitetaan tai millainen päätös rikosvastuun poistuminen edellyttäisi.

Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi tuotu esiin huoli siitä, ettei sääntely nykyisellään kata riittävän selkeästi tilanteita, joissa ydinräjähteisiin liittyviä toimia sallitaan ilman, että laissa säädettyjä menettelyjä noudatetaan asianmukaisesti. Tämä korostaa entisestään sääntelyn täsmällisyyteen ja rikosoikeudellisen vastuun rajojen ennakoitavuuteen liittyviä ongelmia.

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2026 vp
Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden merkitystä osana rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Ehdotettu sääntely jättää kuitenkin useita keskeisiä soveltamistilanteita avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi.

Näin merkittävässä asiassa sääntelyn tulisi olla erityisen täsmällistä ja tarkkarajaista. Kyse on erittäin merkittävästä turvallisuus- ja periaatekysymyksestä.

Suomen tulee jatkossakin pitää kiinni selkeästä kansallisesta linjasta, jonka mukaan ydinräjähteiden läsnäoloa Suomessa ei mahdollisteta kansallisella lainsäädännöllä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 20.5.2026

Anette Karlsson sd
Juha Viitala sd
Mari Holopainen vihr
Jessi Jokelainen vas