

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergilakia ja rikoslakia.

Esityksen mukaan ydinenergilain ydinräjähteiden kieltoa koskeva säännös kumottaisiin. Jatkossa ydinenergilakiin ei sisältyisi enää kansallista ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltoa. Lisäksi ydinenergilain ydinräjähdერიkosta koskevaa viittaussäännöstä rikoslakiin muutettaisiin tämän mukaisesti.

Ydinräjähteiden kieltoa koskeva kansallinen sääntely perustuisi jatkossa rikoslakiin. Rikoslain ydinräjähdერიkosta koskevaa pykälää muutettaisiin siten, että pykälässä säädettäisiin niistä poikkeusperusteista, jotka oikeuttaisivat ydinräjähteen tuomisen Suomeen taikka sen kuljettamisen, toimittamisen tai hallussapidon Suomessa. Teon tulisi tällöin perustua joko 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. Muissa kuin poikkeusperusteen mukaisissa tilanteissa toiminta säilyisi jatkossakin Suomessa kriminalisoitua ydinräjähdერიkoksena.

Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen ja räjäyttäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten säilyisivät kaikissa tilanteissa Suomessa kriminalisoituna ydinräjähdერიkoksena. Lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähdერიkos pysyisi edelleen nykyiseen tapaan kriminalisoituna.

Suomi on sitoutunut useaan ydinaseita rajoittavaan tai kieltävään kansainväliseen sopimukseen. Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla ei olisi vaikutusta näistä kansainvälisistä velvoitteista johtuviin Suomea sitoviin ydinräjähteitä koskeviin kieltöihin ja rajoitteisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.1.1 Suomen jäsenyys Natossa	5
1.1.2 Naton ydinpelote	7
1.1.3 Hallitusohjelma	9
1.1.4 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko	9
1.1.5 Valtioneuvoston puolustusselonteko	10
1.2 Valmistelu	12
2 Nykytila ja sen arviointi	13
2.1 Kansallinen lainsäädäntö	13
2.1.1 Ydinenergi laki	13
2.1.2 Rikoslaki	14
2.1.3 Räjäh teitä ja vaarallisia aineita koskeva lainsäädäntö	16
2.1.4 Kansallinen päätöksenteko	19
2.2 Kansainväliset sopimukset	20
2.2.1 Pariisin rauhansopimus	20
2.2.2 Sopimus ydinaseko keiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla	20
2.2.3 Sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä	21
2.2.4 Ydinkoekieltosopimus	22
2.2.5 Ydinasekieltosopimus	22
2.2.6 Ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevat sopimukset	22
2.2.7 Nato SOFA	23
2.2.8 Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa	23
2.2.9 Suhde kansalliseen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön	25
2.3 Nykytilan arviointi	26
3 Tavoitteet	29
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	30
4.1 Keskeiset ehdotukset	30
4.2 Pääasialliset vaikutukset	30
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö	33
6 Lausuntopalaute	37
7 Säännöskohtaiset perustelut	44
7.1 Ydinenergi laki	44
7.2 Rikoslaki	44
8 Voimaantulo	51
9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	51
10 Suhde perustuslakiin ja säätäm isjärjestys	51
LAKIEHDOTUKSET	61
Laki ydinenergi lain muuttamisesta	61
Laki rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta	61

LIITE	63
RINNAKKAISTEKSTIT	63
Laki ydinenergiain muuttamisesta	63
Laki rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta.....	63

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvoston 20.6.2024 antaman ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomi jatkaa aktiivista ja rakentavaa asevalvonta- ja aseriisuntalinjaa kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Suomi painottaa asevalvontasopimusten noudattamista ja luottamusta lisääviä toimia. Suomi toimii joukkotuhoojien leviämisen estämiseksi ja niistä koituvien uhkien torjumiseksi. Suomi tukee ydinsulkusopimuksen sekä kemiallisten ja biologisten aseiden kieltosopimusten toimeenpanoa, noudattamista ja vahvistamista. Ydinsulkusopimus (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) on ensisijainen sopimus ydinaseriisunnan edistämiseksi ja ydinaseiden leviämisen estämiseksi (VNS 3/2024 vp, s. 53).

Suomi on kieltänyt ydinräjähteet alueellaan. Suomen kansallisessa lainsäädännössä ydinräjähteiden kiellosta on säädetty ydinenergialain (990/1987) 4 §:ssä ja kiellosta johtuvasta kriminalisoinnista rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ssä. Ydinenergialain 4 §:n mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Suomi on myös sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka koskevat ydinaseiden rajoittamista.

Suomen ydinräjähteiden kieltä koskeva ydinenergialain 4 § on säädetty 1980-luvun loppupuolella, lähes 40 vuotta sitten. Maailmanpoliittinen tilanne oli kiellon säätämisen aikaan hyvin toisenlainen kuin mitä se on nykyään. Suomi oli sotilaallisesti liittoutumaton.

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö on heikentynyt perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022. Hyökkäys oli jatkumoa Venäjän aggressiivisille toimille Krimillä ja Itä-Ukrainassa vuonna 2014. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Venäjä on aggressiivisilla ja kansainvälisen oikeuden vastaisilla sotatoimillaan horjuttanut kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää sekä vaarantanut rauhan ja vakauden euroatlanttisella alueella.

Laajamittainen ja pitkäkestoinen sodankäynti on palannut Eurooppaan. Valtioneuvoston selonteossa todettiin, että Suomen puolustuksen toimintaympäristö on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa, ja turvallisuustilanne voi heikentyä nopeastikin (VNS 9/2024 vp, s. 3).

Vastauksena heikentyneeseen turvallisuusympäristöön Suomi päätyi hakemaan Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyyttä. Nato on puolustusliitto, jonka pelote ja puolustus perustuu viime kädessä ydinaseisiin. Naton jäsenenä Suomi tarkastelee ydinasekysymyksiä asevalvonnan ja riisunnan näkökulman ohella myös pelotteen ja puolustuksen näkökulmasta.

Sota Ukrainassa on osoittanut, että Venäjällä on valmius merkittävään riskinottoon tappioista välittämättä, mikä luo epävakautta Suomen lähialueille. Venäjä on jatkanut ydinpelotteensa, kaukovaikutteisten asejärjestelmiensä ja voimanprojisointikykyänsä vahvistamista. Venäjän ydinaseisiin liittyvä retoriikka on koventunut. Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan aikana Venäjä on harjoittanut vahvempaa ydinasesignaalointia muun muassa päivittämällä ydinasedoktriiniaan ja käyttämällä ballistisia Oreksnik-ohjuksia rintamalla. Ydinasevaltiot modernisoivat ydinaseitaan, ja ydinaseiden määrä maailmassa on kasvussa. Tilanne poikkeaa nykyisin merkittävästi siitä, mitä se oli aikanaan ydinenergialain 4 §:ää säädettyä.

1.1.1 Suomen jäsenyys Natossa

Suomi liittyi Natoon 4. päivänä huhtikuuta 2023. Nato-jäsenyyden myötä Suomi on osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen (SopS 17 ja 18/2023) mukaisten turvatakuiden piirissä. Naton vastaaminen turvallisuushkiin ja haasteisiin perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3, 4 ja 5 artiklan muodostamaan kokonaisuuteen. Naton jäsenvaltiot ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellista hyökkäystä vastaan 3 artiklan mukaisesti. Kukin Naton jäsenvaltio voi 4 artiklan mukaan pyytää keskinäisiä neuvotteluja katsoessaan alueellisen koskemattomuutensa, poliittisen riippumattomuutensa tai turvallisuutensa olevan uhattuna. Sopimuksen 5 artikla koskee yhteistä puolustusta. Artiklan mukaan aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia Naton jäsenvaltioita kohtaan. Artikla velvoittaa jäsenvaltiot auttamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista jäsenvaltiota tarpeellisiksi katsominsa toimin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Artiklassa ei määritellä avun tarkkaa sisältöä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp, jäljempänä Natoon liittymistä koskeva hallituksen esitys) todetaan, että Naton kyky toimeenpanna yhteinen puolustus perustuu integroituun sotilaalliseen komentorakenteeseen, yhteiseen puolustussuunnitteluprosessiin, operatiivisiin suunnitelmiin ja yhteisiin harjoituksiin. Aseellisen voimankäytön ennaltaehkäisemiseksi Nato pyrkii nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin.

Natossa yhteinen puolustus ja pelote kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Naton olemassaolon päätavoite on aina ollut ehkäistä sotaa ja sotilaallisia kriisejä eli luoda vahva pelote (deterrence). Tavoitteena on nostaa kynnys hyökätä Naton alueelle mahdollisimman korkealle. Naton kokonaispelote koostuu kolmesta osa-alueesta: tavanomaiset joukot, ohjuspuolustus ja ydinaseet, joita täydentävät avaruus- ja kybersuorituskyvyt. Mikäli Naton jäsenvaltioon kohdistuu sotilaallista voimaankäyttöä tai sillä uhkaamista, Nato on varautunut puolustamaan jäsenvaltioitaan.

Naton vuoden 2022 strategisen konseptin mukaisesti Naton ydinpelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, Nato pysyy ydinaseiliittona. Nato kuitenkin tavoittelee ydinaseetonta maailmaa. Olosuhteet, joissa Naton on käytettävä ydinaseita, ovat äärimmäisen epätodennäköisiä.

Liittokunnan, erityisesti Yhdysvaltojen, strategiset ydinasevoimat ovat Naton turvallisuuden ylin tae ja pelotteen vahvin muoto. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan itsenäisillä strategisilla ydinasevoimilla on oma pelotevoimansa ja ne edistävät merkittävästi liittokunnan yleistä turvallisuutta. Naton ydinpelote perustuu myös Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitettuihin ydinaseisiin ja liittolaisten panostuksiin koskien kaksikäyttöhävittäjiä sekä konventionaalisia suorituskykyjä (Naton strateginen konsepti 2022).

Nato on sitoutunut asevalvontaan, aseriisuntaan ja aseiden leviämisen estämiseen. Naton politiikka ja tavoitteet ovat sopusoinnussa ydinsulkusopimuksen (NPT, SopS 10 ja 11/1970) ja sen velvoitteiden kanssa. Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat ydinsulkusopimuksen osapuolia. Myös Suomi toimii aktiivisesti ydinaseriisuntaa ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä koskevien kansainvälisten prosessien edistämiseksi ja niiden toimeenpanon tukemiseksi Naton

ydinasepelotetta kyseenalaistamatta (HE 315/2022 vp, s. 12). Suomi kannattaa ydinaseriisunnassa asteittaista etenemistapaa, joka edistää kaikkien maiden turvallisuutta. Suomen tavoitteena on, että ydinasevaltiot tekevät konkreettisia sitoumuksia ydinaseriisunnassa ja ottavat askeleita ydinaseista aiheutuvan uhkan pienentämiseksi (HE 315/2022 vp, s. 41).

Pohjois-Atlantin sopimuksessa itsessään ei ole ydinaseita koskevia määräyksiä. Ydinpelotteen käytännön toteutusta ohjaa ja kontrolloi Natossa ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group, NPG), jossa jäsenmaita edustavat puolustusministerit.

Suomen liittymistä Natoon koskevan hallituksen esityksen valmistelussa tunnistettiin ydinräjähteitä koskevat kansallisen lainsäädännön rajoitteet. Ydinenergialain 4 §:ssä säädetään ydinräjähteiden kiellosta ja rikoslain 34 luvun 6 §:ssä ydinräjähdeterikoksesta. Hallituksen esityksessä todettiin, että Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei edellytä kyseisten säännösten muuttamista. Hallituksen esityksessä todettiin kuitenkin edelleen, että Nato-jäsenyyteen liittyvät mahdolliset kansalliset asiasisällölliset lainsäädäntötoimet on perusteltua toteuttaa erillisillä säädöksillä ja että säädösmuutoksia voidaan tehdä vaiheittain (HE 315/2022 vp, s. 35).

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (UaVM 16/2022 vp), että valiokunnan kuulemisissa käsiteltiin ydinräjähteitä käsittelevän lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa ydinaseita kuljettavalla Nato-maan aluksella olisi tarve liikkua Suomen aluevesillä tai ilmatilassa. Valiokunta totesi, että saadun selvityksen mukaan Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat Suomen ydinräjähteisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista.

Liittolaiset ovat vakavien turvallisuusuuhkien ja -haasteiden, erityisesti Venäjän euroatlanttiselle turvallisuudelle kohdistaman pitkäkestoisen uhan edessä päättäneet merkittäviä lisäpanostuksista yhteiseen puolustukseen. Naton toimintaa kehitetään myös ydinpelotteen osalta vastaamaan muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. Naton ydinasepelote on välttämätön pelote aggressiivisen ydinasevaltion Venäjän uhkaan vastaamiseksi aikana, jolloin ei voida sulkea pois mahdollisuutta hyökkäyksestä liittoutuneiden suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta vastaan.

Nato totesi huippukokouksessaan 2024 ryhtyvänsä kaikkiin tarvittaviin toimiin varmistukseen ydinasepelotteen uskottavuuden, tehokkuuden, turvallisuuden ja varmuuden. Tähän sisältyy Naton ydinasekyvyn nykyaikaistamisen jatkaminen, suunnittelun vahvistaminen Naton ydinasevoimien joustavuuden ja sopeutumiskyvyn lisäämiseksi sekä vahvan poliittisen valvonnan harjoittaminen kaikkina aikoina.

Naton jäsenenä Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton toimintaan. Nato-jäsenyyden myötä Suomi osallistuu Naton pelotteen ja puolustuksen toimeenpanoon sekä rauhanajan yhteistyöhön. Suomen puolustus on yhteensovitettu osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta, mikä tarkoittaa osallistumista yhteisen puolustuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Pelotteen merkitys oli keskeinen tavoite Suomelle jo liittymisprosessin aikana. Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon annetun selonteon mukaan puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus olisi nykyistä huomattavasti suurempi (VNS 3/2022, s. 2).

Pelotteen uskottavuus edellyttää, että se on käytännössä toteutettavissa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa Suomen tukemista tai puolustamista liittokunnan toimesta ennakoon suunniteltujen ja harjoiteltujen järjestelyjen mukaisesti tai Suomen osallistumista muiden Naton jäsenvaltioiden tukemiseen tai puolustamiseen. Suomi varautuu vastaanottamaan apua liittolaisiltaan, antamaan apua liittolaisilleen sekä harjoittelee käytännössä näiden toimien toteuttamista.

Osallistumalla Naton ydinpeloteharjoituksiin Suomi saa myös lisää oppia ja ymmärrystä Naton ydinpelotteesta. Osaamisen vahvistaminen on myös yksi hallitusohjelmassa ja ulko- ja turvallisuuspolitisessa selonteossa sekä puolustusselonteossa todetuista tavoitteista.

1.1.2 Naton ydinpelote

Naton ennaltaehkäisevä pelote muodostuu ydinaseiden ja konventionaalisten kykyjen sekä ohjuspuolustuksen muodostamasta kokonaisuudesta, joita täydentävät avaruus- ja kyberpuolustuskävyt. Suomen turvallisuuden ja puolustuksen kannalta on tärkeää, että Naton pelote on uskottava, sisältäen kaikki sen osa-alueet, ja että se muodostaa mahdollisimman korkean kynnyksen sotilaallisille toimille liittokunnan jäseniä vastaan.

Naton ydinaseita koskeva politiikka nojaa kahteen raiteeseen, joita ovat ydinpelote sekä asevalvonnan ja -riisun edistäminen ja ydinaseiden leviämisen estäminen. Naton ydinpelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Nato pyrkii edistämään ydinaseetonta maailmaa, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, Nato pysyy ydinasealiittokuntana. Nämä Naton ydinpelotteen perusteet on kirjattu Naton strategiseen konseptiin.

Natolla ei liittokuntana ole omia ydinaseita, vaan sen ydinasepelote perustuu Naton ydinasevaltojen kansallisiin, ennen kaikkea Yhdysvaltojen, ydinaseisiin. Strategiset ydinaseet, erityisesti Yhdysvaltojen, ovat Naton pelotteen viimeinen tae. Lisäksi Iso-Britannian ja Ranskan itsenäisillä strategisilla ydinasekyvyillä on oma roolinsa liittokunnan turvallisuuden takeena. Näiden liittolaisten erillinen päätöksenteko vahvistaa pelotetta vaikeuttamalla vastustajan laskelmia. Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitetut ydinaseet ovat osa Naton pelotetta ja ne ovat Yhdysvaltain hallinnassa ja äärimmäisen tiukassa kontrollissa.

Ydinpelotteen käytännön toteutusta ohjaa ja kontrolloi Natossa ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group, *NPG*), jossa jäsenmaita edustavat puolustusministerit. Lisäksi Natossa on muita työryhmiä, jotka valmistelevat virkamiestasolla *NPG*:ssä päätettäviä asioita. *NPG*:n päätöksentekoon osallistuvat Ranskaa lukuun ottamatta kaikki liittolaiset. Ydinpelotetta koskevat päätökset tehdään ydinasesuunnitteluryhmässä yksimielisesti konsensuksella.

Naton peruseriaatteena on, että liittokunnan turvallisuus on jakamaton. Tämä tarkoittaa sitä, että pelotteen ja puolustuksen riskit, vastuut ja hyödyt jakaantuvat kaikkien liittolaisten kesken. Naton ydinpelotteen kannalta on välttämätöntä varmistaa, että kaikki *NPG*-maat – myös ne, jotka eivät suoraan kontribuoi suorituskyvyillä ydinpelotteen taakanjakoon – ovat siinä osallisina. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikki *NPG*-maat osallistuvat liittokunnan ydinpelotteen kehittämiseen ja ovat päättämässä Naton mahdollisen ydinaseoperaation toteuttamisesta konsensuksella. Tällä osoitetaan Naton yhtenäisyyttä sekä päättäväisyyttä. Pelotteen uskottavuuden kannalta on tärkeää, että mahdollisimman moni liittolainen osallistuu ydinpelotteen taakanjakoon.

Tietyt liittolaismaat osallistuvat ydinpelotteen jakamisjärjestelyihin esimerkiksi isännöimällä Yhdysvaltojen ydinaseita tukikohdissaan tai tarjoamalla kaksikäyttöhävittäjiä (Dual Capable Aircraft, *DCA*) Naton mahdollisiin ydinaseoperaatioihin. Osallistuminen ydinpelotteen taakanjakoa koskeviin järjestelyihin perustuu vapaaehtoisuuteen.

Naton vuoden 2023 Vilnan huippukokouksen päätöslauselmassa todetaan, että on välttämätöntä varmistaa asianosaisten liittolaisten mahdollisimman laaja osallistuminen Naton ydinasetaakanjakojärjestelyihin liittouman yhtenäisyyden ja päättäväisyyden osoittamiseksi. Liittolaisten Naton ydinaseoperaatioihin osoittamat kaksikäyttöhävittäjät ovat keskeisiä Naton ydinpelotteelle ja ydinaseoperaatioille. Ydinaseroolissaan konfliktin aikana hävittäjät aseistetaan ydinaseilla. Tietyt liittolaiset tukevat ydinaseoperaatiota konventionaalisiin sotilaallisiin kyvyin.

Ydinaseita koskevat aina äärimmäisen tiukat turvallisuusjärjestelyt. Olosuhteet, joissa Nato käyttäisi ydinaseita, ovat äärimmäisen epätodennäköisiä. Mikä tahansa ydinaseiden käyttö Natoa vastaan muuttaisi konfliktin luonnetta perustavanlaatuisesti. Liittokunnalla on kyky ja päättäväisyys aiheuttaa vastustajalle sellaisia haittoja, jotka olisivat suurempi kuin ne hyödyt, joita vastustaja toivoo voimankäytöllään saavuttavan.

Nato järjestää säännöllisiä harjoituksia varmistaa ydinpelotteen uskottavuuden, vaikuttavuuden sekä turvallisuuden. *Steadfast Noon* on liittokunnan vuosittainen ydinpeloteharjoitus, jossa harjoitellaan muun muassa Naton pelotteeseen liittyvää yhteistoimintaa. Harjoituksessa on mukana kaksikäyttöhävittäjiä (*DCA*-koneet), mutta ydinaseita ei ole mukana harjoituksissa. *Steadfast Noon* on rutiiniharjoitus, eikä harjoitusta ole suunnattu mitään yksittäistä valtiota vastaan. Naton jäsenvaltiot voivat osallistua harjoitukseen eri tavoin, mukaan lukien osoittaen konventionaalisia kykyjään liittokunnan käyttöön ydinaseoperaatioiden tueksi. Eri liittolaismaat toimivat vuosittain harjoituksen isäntämaana.

Vastauksena Venäjän Krimin valtaukselta alkaneeseen ja vuoden 2022 hyökkäyssodan myötä edelleen heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen liittokunta sitoutui uusimman strategisen konseptin mukaisesti varmistamaan kykyjen ja toimintojen paremman integroinnin ja johdonmukaisuuden kaikilla aloilla ja konfliktien kirjossa, vahvistaen samalla ydinpelotteen ainutlaatuista ja erillistä roolia.

Ydinpelotteeseen liittyvällä tarkoituksellisella ”epämääräisyydellä” (ambiguity) on pelotteessa suuri merkitys. Tällä tarkoitetaan sitä, että ydinasepelotteeseen sekä ydinasedoktriineihin liittyvät asiat on julkisesti avattu ja määritelty tarkoituksellisen epämääräisesti. Ydinaseiden sijoittelu, liikuttelu, niihin liittyvä suunnittelu ja harjoittelu sekä ydinasekyvykkyudet ja ydinaseoperaatiot ovat salassa pidettävää tietoa.

Naton huippukokousten julistuksiin kirjataan valtioiden päämiesten tasolla hyväksytyt linjaukset, joilla ohjataan liittokunnan kehittämistä. Näihin sisältyy yleensä myös ydinpelotetta ohjaavia elementtejä. Washingtonin huippukokouksen 2024 julkilausumassa todetaan Naton olevan sitoutunut tarvittaviin toimiin varmistaa liittokunnan uskottavan, tehokkaan ja turvallisen ydinpelotteen. Ohjauksen ja julkilausumien mukaisesti Naton ydinpelotekykyjen modernisointia jatketaan, ydinpelotteen suunnittelua vahvistetaan sen joustavuuden sekä sopeutumiskyvyn lisäämiseksi, poliittisen kontrollin säilyessä joka vaiheessa.

Nato varmistaa ydinpelotteensa uskottavuuden, tehokkuuden sekä turvallisuuden kaikin keinoin. Nato jatkaa uskottavan pelotteen ylläpitoa, vahvistaa strategista viestintäänsä, parantaa harjoitusten tehokkuutta sekä vähentää strategisia riskejä. Ydinpelotteeseen liittyvä työ on osa Naton jatkuvaa toimintaa.

Naton ydinpelote on onnistuneesti estänyt sotilaallisen voimankäytön Natoa kohtaan vuosikymmeniä. Naton tavoite on turvallisempi maailma, erityisesti ydinaseiden käytön uhkan vähentäminen ja sellaisen turvallisuusympäristön tavoittelu, jossa aseriisuntaa voidaan tehokkaammin edistää. Naton laajennetun ydinpelotteen järjestelyt ovat olleet tehokas keino proliferaation ehkäisemiseksi ja turvallisuusympäristön vakauttamiseksi euroatlanttisella alueella. Jatkuvasti epävakaaammassa turvallisuusympäristössä Naton laajennettu ydinpelote on keskeinen aggression estämiseksi, kollektiivisen turvallisuuden edistämiseksi sekä sodan välttämiseksi. Pelotteen kannalta on tärkeää, että Suomi ei lainsäädännöllään estä tai vaikeuta pelotteen muodostumista ja ylläpitämistä liittokunnan alueella.

1.1.3 Hallitusohjelma

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman *Vahva ja välittävä Suomi* (VNT 1/2023 vp, [Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58](#)) kohdan 8.1 *Aktiivinen ja kansainvälinen Nato-Suomi* mukaan Naton jäsenenä Suomi varautuu vastaanottamaan apua liittolaisiltaan sekä antamaan apua liittolaisilleen. Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton kaikkeen toimintaan mukaan lukien Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin sekä sitoutuu Naton 360-asteiseen eli koko liittokunnan kattavaan pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen.

Suomi osallistuu Naton operaatioihin, kansainvälisiin harjoituksiin ja työryhmiin, mukaan lukien ydinasepolitiikan suunnitteluryhmään. Suomi vahvistaa osaamistaan ydinaseisiin liittyvissä kysymyksissä. Suomi ottaa aktiivisen roolin Naton kriisinhallinnassa ja terrorismin torjunnassa. Nato-jäsenenä Suomi on turvallisuuden tuottaja ja luotettava yhteistyökumppani, joka omalta osaltaan edistää Naton uskottavuutta ja toimintakykyä niin lähialueillamme kuin globaalisti. Hallitus arvioi Nato-jäsenyyteen liittyvät lainsäädäntömuutostarpeet ja käynnistää välittömästi niihin tarvittavat valmistelut.

Hallitusohjelman kohdan 8.2 *Uskottava maanpuolustus Suomen turvallisuuden perustana* mukaan Suomi huolehtii puolustuskykynsä ylläpidosta ja kehittämisestä ottaen huomioon turvallisuusympäristön muutokset. Suomella on valmius vastata niin sotilaalliseen painostukseen, hybridisodankäyntiin kuin laajamittaiseen sotilaalliseen hyökkäykseenkin.

Suomen puolustus perustuu vahvaan kansalliseen puolustuskykyyn osana liittouman yhteistä pelotetta ja puolustusta. Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon. Hallitus huolehtii sotilaallisesta ja hallinnollisesta integraatiosta Naton kanssa. Hallitus kehittää Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä ilman ennakkorajoituksia.

1.1.4 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 3/2024 vp) julkaistiin 20.6.2024 ([Valtioneuvoston julkaisuja 2024:33](#)). Selonteon osassa 3.2.2. *Suomi vahvistaa Naton asemaa transatlanttisen turvallisuuden kulmakivenä* todetaan, että Suomi on turvallisuuden tuottaja sekä rakentava, luotettava ja suorituskykyinen liittolainen, joka edistää kaikkien Naton kolmen ydintehtävän – pelotteen ja puolustuksen, kriisinehkäisyn ja -hallinnan sekä yhteistyövaraisen turvallisuuden – toteuttamista yhdessä liittolaisten kanssa. Suomi vahvistaa liittokunnan toimintakykyä niin lähialueillamme kuin koko Naton vastuualueella.

Naton pelote muodostuu tavanomaisista joukoista ja suorituskyvyistä, ohjuspuolustuksesta ja ydinaseista sekä niitä täydentävistä liittokunnan avaruus- ja kyberkyvykkyyksistä. Suomi ei ole asettanut Nato-jäsenyydelle kansallisia rajoitteita ja osallistuu laaja-alaisesti liittokunnan

toimintaan. Suomi vahvistaa Naton pelotteen ja puolustuksen uskottavuutta sekä edistää liittokunnan pelotteen ja puolustuksen kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä vahvistamista.

Naton ydinasepelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, liittokuntaan kohdistuvan painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Ydinasepelote on pelotteen vahvin muoto, ja siihen liittyvät suorituskyvyt ja toiminnot ovat osa Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta. Suomi osallistuu aktiivisesti Naton ydinasepelotetta koskevan politiikan muotoilemiseen ja sen kehittämistä koskeviin päätöksiin. Suomi vahvistaa osaamistaan ydinasepelotteeseen liittyvissä kysymyksissä (Selonteon osa 3.2.2.).

Selonteossa todetaan lisäksi, että Suomi jatkaa aktiivista ja rakentavaa asevalvonta- ja aseriisuntalinjaa kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Suomi painottaa asevalvontasopimusten noudattamista ja luottamusta lisääviä toimia. Suomi toimii joukkotuhouksien leviämisen estämiseksi ja niistä koituvien uhkien torjumiseksi. Suomi tukee ydinsulkusopimuksen sekä kemiallisten ja biologisten aseiden kieltosopimusten toimeenpanoa, noudattamista ja vahvistamista.

Ydinsulkusopimus (NPT) on ensisijainen sopimus ydinaseriisunnan edistämiseksi ja ydinaseiden leviämisen estämiseksi. Naton tavoitteena on ydinaseeton maailma, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se pysyy ydinaseiliittona. Suomi kannattaa ydinaseriisunnassa asteittaista etenemistapaa, joka edistää kaikkien maiden turvallisuutta. Suomi ei liity vuonna 2017 hyväksyttyyn ydinasekieltosopimukseen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), sillä se on vastakkainen Naton ydinpelotteelle, joka on tärkeä osa Suomen turvallisuusratkaisua (selonteon osa 3.5).

Selontekoa koskevassa mietinnössään (UaVM 14/2024 vp, kohta 50) eduskunnan ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Naton strateginen konsepti määrittelee, että liittokunnan tavoitteena on ydinaseeton maailma, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se pysyy ydinaseiliittona. Naton ydinasepelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, liittokuntaan kohdistuvan painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Valiokunnan mukaan uutena Nato-jäsenenä on tärkeää, että Suomi vahvistaa osaamistaan myös liittokunnan tällä politiikkalohkolla. Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Valiokunta toteaa, ettei tämä ole ristiriidassa Suomen perinteisesti vahvan roolin kanssa ydinasevalvonnassa ja muistuttaa kaikkien liittokunnan maiden ratifioineen ydinsulkusopimuksen (NPT). Ylipäätään valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi Nato-maana jatkaa korkeaa profiiliaan eri asevalvonta- ja riisuntakysymyksissä, Naton ydinasepelotetta kyseenalaistamatta.

1.1.5 Valtioneuvoston puolustusselonteko

Valtioneuvosto antoi 19.12.2024 puolustuselontekonsa eduskunnalle (VNS 9/2024 vp, [Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5](#)).

Puolustuselonteon toimintaympäristökuvauksen alaluvun 2.8 *Keskeiset vaikutukset Suomen puolustukseen* mukaan Suomi on Naton ulkorajavaltio, joka sijaitsee sotilasstrategisesti merkittävällä alueella osana sekä Itämeren aluetta että arktista aluetta. Nato-jäsenyys on vahvistanut pelotetta, mikä nostaa kynnystä sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan. On Suomen kansallisen edun mukaista, että Naton pelote ja puolustus on vahva ja vastaa muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin.

Puolustusselonteon luvun 3 *Puolustuksen nykytila* mukaan Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ennaltaehkäistään osana liittokunnan pelotetta. Mikäli sotilaallisen voimankäytön ennaltaehkäisy epäonnistuu, sotilaalliset hyökkäykset torjutaan.

Puolustusselonteon alaluvun 4.1 *Puolustuspoliittiset perusteet* mukaan Suomen puolustus mitoitetaan vastaamaan perustavanlaatuisesti heikentyneen turvallisuustilanteen, Suomen muuttuneen strategisen aseman ja sotilaallisten uhkien asettamiin vaatimuksiin. Suomella on oltava jatkuva kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen, pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen sekä vuosia kestävään laajamittaiseen sodankäyntiin. Suomen puolustusta kehitetään pitkäjänteisesti, suunnitelmallisesti ja kokonaisuutena vastaamaan toimintaympäristön kasvaviin vaatimuksiin. Tässä huomioidaan Naton asettamat yhteiseen puolustukseen liittyvät tavoitteet ja vaatimukset.

Saman alaluvun mukaan Suomen puolustuspoliittista ja sotilaallista roolia Natossa muodostetaan tilanteessa, jossa liittokunnassa on käynnissä suurin muutos pelotteen ja puolustuksen vahvistamiseksi sitten kylmän sodan lopun. Suomi osallistuu laaja-alaisesti liittokunnan toimintaan, eikä ole asettanut Nato-jäsenyydelle kansallisia rajoitteita. Suomelle on keskeistä erityisesti liittokunnan kyky vastata Venäjän uhkaan. Suomi sitoutuu Naton pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen 360 asteen turvallisuusperiaatteen mukaisesti koko liittokunnan alueella kaikki uhat huomioiden. Vahva ja toimintakykyinen Nato on Suomen edun mukaista.

Naton pelote koostuu tavanomaisista joukoista ja suorituskyvyistä, ohjuspuolustuksesta ja ydinaseista. Tätä kokonaisuutta täydentävät avaruus- ja kybersuorituskyvyt. Ydinaseilla on keskeinen rooli osana liittokunnan pelotetta. Suomi osallistuu Naton ydinpelotetta koskevaan työhön sekä kasvattaa osaamista ja tietoutta ydinaseisiin ja ydinpelotteeseen liittyvissä kysymyksissä.

Puolustusselonteon mukaan Suomi tuottaa turvallisuutta ja on rakentava, luotettava ja suorituskykyinen liittolainen, joka edistää kaikkien Naton kolmen päätehtävän – pelotteen ja puolustuksen, kriisinehkäisyn ja -hallinnan sekä yhteistyövaraisen turvallisuuden – toteuttamista yhdessä liittolaisten kanssa. Suomi on sitoutunut muiden jäsenvaltioiden puolustamiseen. Puolustusvoimat varmistaa tarvittavan kyvyn ja järjestelyt 5 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Pohjoismaat, Itämeren alue ja Euroopan puoleinen arktinen alue muodostavat strategisen kokonaisuuden. Sotilaallisesta näkökulmasta Suomi, Ruotsi ja Norja muodostavat yhtenäisen toiminta-alueen. Itämeren alueella on tärkeää kyetä toimimaan joustavasti yhdessä liittolaisten kanssa. Naton sotilaallinen läsnäolo ja harjoittelu Suomen alueella tukevat yhteisen puolustuksen tehokasta toimeenpanoa sekä vahvistavat edellytyksiä puolustaa Suomea.

Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Kahdenvälistä yhteistyötä tiivistetään Suomelle keskeisten maiden kanssa yhteisten intressien pohjalta. Yhdysvaltojen kanssa solmitun DCA-sopimuksen toimeenpano korostuu lähivuosina. Liittolaisten kanssa tehtävä kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö tukee Naton pelotetta ja puolustusta sekä luo edellytyksiä tuen saamiselle ja antamiselle jo ennen Naton suunnitelmien ja 5 artiklan mahdollista aktivointia.

Puolustusselonteon 4.2 luvun *Puolustusjärjestelmän yhteensovittaminen ja toiminta osana Naton pelotetta ja puolustusta* mukaan Naton jäsenenä Suomen puolustuksen intressit ovat laajentuneet kansallisista tarpeista ja kattavat nyt koko liittokunnan turvallisuuden. Suomi ylläpitää ja kehittää vahvaa omaa puolustuskykyään kaikissa olosuhteissa ottaen

huomioon Naton yhteiset tavoitteet. Suomen sotilaallisen puolustuksen yhteen sovittamista Naton pelotteeseen ja puolustukseen jatketaan ja syvennetään selontekokaudella. Tämä sisältää liittokunnan sotilasstrategisten tavoitteiden tunnistamisen sekä omien suorituskykyjen ja operaatioiden yhteensovittamisen osaksi liittokunnan toimintaa kaikissa operatiivisissa toimintaympäristöissä.

Puolustusselonteon 4.2.4 alaluvun *Naton läsnäolo Suomen alueella* mukaan yhteisen puolustuksen toimeenpanolle sekä joukkojen keskittämislle ja ylläpidolle luodaan edellytykset alueellisesti. Operointi ja harjoittelu liittolaisten kanssa lisääntyy Suomen alueella, mikä edellyttää poikkihallinnollisen ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Joukkojen operoinnille, valmiudelle ja pitkäkestoiselle toiminnalle ja läsnäololle on luotava toimintaedellytykset.

Alaluvun 4.2.6 *Naton vaste- ja valmiudensäätelyjärjestelmät* mukaan on tärkeää, että Nato pystyy reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin pelotetta ja puolustusta vahvistavilla toimilla esimerkiksi säatelemällä sotilaallista läsnäoloaan. Natolla on vaste- ja valmiudensäätelyjärjestelmiä, jotka mahdollistavat oikea-aikaisen poliittisen päätöksenteon ja varmistavat riittävät toimivaltuudet Naton sotilasviranomaisille liittokunnan alueen puolustamiseen. Samalla ne muodostavat Naton vastesuunnittelulle rakenteelliset puitteet ja mallin, jonka jäsenvaltiot voivat huomioida omassa päätöksenteossään.

Eduskunnan puolustusvaliokunta totesi selontekoa koskevassa mietinnössään (PuVM 5/2025 vp), että Suomen puolustuspoliittista ja sotilaallista roolia Natossa muodostetaan tilanteessa, jossa liittokunnassa on käynnissä suurin muutos pelotteen ja puolustuksen vahvistamiseksi, erityisesti Euroopassa, sitten kylmän sodan (s. 4). Puolustusvaliokunta totesi myös, että kansallisen puolustuksen vaatimukset sekä Naton puolustussuunnitteluprosessin suorituskykytavoitteet ohjaavat Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämistä. Valiokunta piti tärkeänä, ettei Suomi ole asettanut Nato-jäsenyydelle kansallisia rajoitteita. Valiokunta katsoi, että Suomen tulee osallistua laaja-alaisesti liittokunnan toimintaan, Naton pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen Naton 360 asteen turvallisuusperiaatteen mukaisesti (s. 5).

Puolustusvaliokunta yhtyi mietinnössään ulkoasiainvaliokunnan puolustusselonteosta antamaan arvioon (UaVL 3/2025 vp) siitä, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpänä päämääränä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi (PuVM 5/2025 vp, s. 6). Mietinnön mukaan Nato-jäsenyys on käynnistänyt merkittävän säädösmuutostyön puolustushallinnon toimialalla, sillä puolustusta koskeva lainsäädäntö on aiemmin rakentunut kansallisen puolustuksen ja sotilaallisen liittoutumattomuuden varaan. Selonteon mukaan Puolustusvoimien tehtäviä sekä aluevalvontalakia ja siihen liittyviä säädöksiä tarkastetaan vastaamaan Nato-jäsenyyden vaatimuksia. Mietinnön mukaan myös Naton käynnissä oleva painopisteen muutos takaisin liittokunnan pelotteeseen ja puolustukseen sekä Puolustusvoimien päätehtävien muutos edellyttävät laajempaa lainsäädännöllistä tarkastelua. Valiokunta korosti mietinnössään, että lainsäädännön tulee mahdollistaa joustava osallistuminen pelotteen osoittamiseen ja yhteisen puolustuksen toimeenpanoon erilaisissa tilanteissa yhdessä liittolaisten kanssa Suomessa ja koko liittokunnan alueella (s. 7).

Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään, että Naton ydinasepelotteen merkitystä arvioitaessa puolustusvaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antaman mietinnön kannanottoihin (UaVM 14/2024 vp): ”Naton strateginen konsepti määrittelee, että liittokunnan tavoitteena on ydinaseeton maailma, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se pysyy ydinaseeliittona. Naton ydinasepelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, liittokuntaan kohdistuvan painostuksen estäminen sekä

pelotteen luominen aggressiota vastaan. Valiokunnan mukaan uutena Nato-jäsenenä on tärkeää, että Suomi vahvistaa osaamistaan myös liittokunnan tällä politiikkalohkolla. Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Valiokunta toteaa, ettei tämä ole ristiriidassa Suomen perinteisesti vahvan roolin kanssa ydinasevalvonnan parissa ja muistuttaa kaikkien liittokunnan maiden ratifioineen ydinsulkusopimuksen.”

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä puolustusministeriössä. Esityksen valmistelussa on kuultu ulkoministeriötä, oikeusministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä ja Pääesikuntaa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.1 Ydinenergialaki

Voimassa olevan ydinenergialain (990/1987) 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on varmistaa, että ydinenergian käyttö on ihmisen ja ympäristön kannalta turvallista eikä edistä ydinaseiden leviämistä. Vastaava tavoitesäännöstä on esitetty myös uuden, eduskunnassa käsittelyssä olevan ydinenergialain 1 §:ksi (HE 24/2026 vp). Ydinenergialain soveltamisalasta säädetään 2 §:ssä.

Voimassa olevassa ydinenergialain 4 §:ssä säädetään, että ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Ydinenergialain 69 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi, että rangaistus lain 4 §:n vastaisesta toiminnasta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä.

Ydinenergialain 4 §:ää koskevissa esitöissä on todettu, että säännös kieltää ydinräjähteiden käytön Suomessa niissäkin rauhanomaisiksi katsottavissa tapauksissa, joissa ydinsulkusopimus sen sallisi. Esitöiden mukaan ehdotettu säännös merkitsee muun ohella myös sitä, että esimerkiksi ydinasetta mukanaan kuljettavan sota-aluksen käynti Suomessa ei ole sallittua. Tässä kielletyt teot eivät siis ole ydinenergian käyttöä, eivätkä siten luonnollisestikaan voi tulla kysymykseen edes luvanvaraisena (HE 16/1985 vp, s. 24).

Ydinenergialain 4 §:n perusteluissa mainitulla ydinsulkusopimuksella tarkoitetaan kansainvälistä sopimusta ydinaseiden leviämisen estämisestä (SopS 11/1970, NPT), johon Suomi ei ole tehnyt varaumia. Sopimuksen 1 artikla koskee ydinasevaltioita ja 2 artikla ydinaseettomia valtioita. Ydinenergialain 4 §:n perusteluissa mainitaan myös Pariisin rauhansopimus (SopS 20/1947). Edelleen lain 4 §:n perusteluissa mainitaan myös sopimus ydinasekokeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla (SopS 1/1964). Ydinenergialain 4 §:n säätämisen jälkeen Suomi on liittynyt myös täydellisestä ydinkoekiellosta tehtyyn sopimukseen (SopS 15/2001).

Ydinenergialakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 16/1985 vp) on käyty läpi ydinenergian käytön yleisiä periaatteita. Esityksen mukaan Suomi on kansainvälisessä politiikassa johdonmukaisesti pyrkinyt osana turvallisuuspolitiikkaansa ajamaan ydinaseiden leviämisen estämiseen tähtäävää linjaa ja on omalta osaltaan valtiosopimuksin sitoutunut pitäytymään ydinenergian käytössä vain rauhanomaisiin sovellutuksiin. Tämä kannanotto sisältyy lakiehdotukseen yleisenä periaatteena, jonka mukaan ydinräjähteiden hallussapitäminen, tuonti ja käyttäminen Suomessa on kielletty. Mitä tulee ydinaseiden

leviämisen estämiseen muutoin, on sen katsottava sisältyvän yhteiskunnan kokonaisuuteen (HE 16/1985 vp, s. 4).

Esityksessä on myös todettu, että aikanaan on esitetty ajatuksia ydinräjähteiden käyttämisestä myös rauhanomaisiin tarkoituksiin ja kokeiltukin ydinräjähteiden käyttöä sellaisiin tarkoituksiin, lähinnä suuriin louhintatöihin. Ydinaseiden leviämisen estämisen katsottiin kuitenkin vaativan, että ydinsulkusopimuksen tulisi käsitellä näitä käyttötapoja ydinaseteknologian leviämisen kannalta yhtä vaarallisina. Toisaalta ydinsulkusopimus kyllä lähtee siitä, että mikäli voidaan osoittaa ydinräjähteiden rauhanomaisesta käytöstä olevan hyötyä, niiden käyttö ydinaseettomissakin maissa suoritettaviin räjäytyksiin on mahdollista, mutta ei näiden maiden itsensä toimesta (HE 16/1985 vp, s. 24).

Hallituksen esityksen mukaan kaikki Suomen solmimat ydinenergia-alan kahdenväliset sopimukset sisältävät rauhanomaisuusvelvoitteen, tosin toisistaan hieman poikkeavin ilmaisin. Esityksen mukaan käsitteellä "rauhanomainen käyttö" ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä, selvästi rajattua sisältöä, mutta sangen yleisesti katsotaan, että sen ulkopuolelle ei ole suljettu kaikkea armeijan toimesta tapahtuvaa käyttöä, vaan ainoastaan suoranainen taistelukäyttö (HE 16/1985 vp, s. 24).

Ydinenergialaissa tai rikoslaissa ei ole määritelty sitä, mitä ydinräjähteellä tai ydinaseella tarkoitetaan. Myöskään ydinsulkusopimuksessa (SopS 10 ja 11/1970) ei määritellä kyseisiä käsitteitä, vaikka sopimuksessa mainitaan useasti sekä ydinaseet että muut ydinräjähteet.

Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä tehdyn sopimuksen (ATOMAL-sopimus, SopS 56/2024) IX artiklan mukaan sopimuksessa "ydinase" tarkoittaa mitä tahansa ydinenergiaa hyödyntävää laitetta, jonka päätarkoituksena on käyttö aseena, aseiden prototyypinä tai aseiden testauslaitteena tai näiden kehittämisessä, lukuun ottamatta laitteen kuljettamiseen tai liikuttamiseen käytettäviä välineitä (jos tällaiset välineet ovat laitteen erillisiä ja erotettavissa olevia osia).

Voimassa olevan ydinenergialain nojalla annetun ydinenergia-asetuksen (161/1988) 118 §:n mukaan Säteilyturvakeskus (STUK) ylläpitää ydinmateriaalien valvontajärjestelmää, jonka tarkoituksena on huolehtia ydinaseiden leviämisen estämiseksi tarpeellisesta ydinenergian käytön valvonnasta sekä sellaisiin ydinenergia-alan kansainvälisiin sopimuksiin, joissa Suomi on sopimuspuolena, liittyvästä valvonnasta. Säteilyturvakeskus valvoo, että luvanhaltijalla on tarpeellinen asiantuntemus ja valmiudet valvonnan järjestämiseksi ja että luvanhaltija omalta osaltaan toteuttaa edellä tarkoitettua valvontaa annettujen määräysten mukaisesti.

Voimassa oleva tai ehdotettu ydinenergialaki eivät sisällä muilta kuin niihin sisältyvän ydinräjähteiden kiellon osalta nimenomaista ydinräjähteitä koskevaa sääntelyä, koska ydinräjähteisiin liittyvä toiminta on tähän saakka ollut kategorisesti kaikissa tilanteissa kielletty. Ydinenergialakiin sisältyvä ydinmateriaalivalvonta on kuitenkin keskeinen osa ydinenergian käytön valvontaa, jolla valvotaan, että ydinaseiden leviämistä Suomessa ei edistetä.

2.1.2 Rikoslaki

Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten, on tuomittava ydinräjähderikoksesta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi. Pykälän 2 momentissa säädetään, että ydinräjähderikoksesta tuomitaan myös se, joka räjäyttää ydinräjähteen Etelämanneralueella. Pykälän 3 momentin mukaan yritys on rangaistava.

Rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehdystä ydinräjähdერიkoksesta tuomitaan vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi se, joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekee ydinräjähdერიkoksen. Terroristisista tarkoituksista (mm. vakavan pelon aiheuttaminen väestön keskuudessa, valtion hallituksen pakottaminen tekemään jotakin tai jonkin valtion valtiosäännön oikeudeton kumoaminen) säädetään saman luvun 6 §:n 1 momentissa. Tältä osin sääntelyyn ei ole tulossa muutoksia oikeusministeriön terrorismirikoksia koskevan sääntelyn uudistamista koskevassa hankkeessa (OM086:00/2023).

Rikoslain kokonaisuudistuksen toiseen vaiheeseen liittyvä laki rikoslain muuttamisesta tuli voimaan 1.9.1995. Rikoslain kokonaisuudistuksen toiseen vaiheeseen asti ydinräjähdერიkoksesta säädettiin ydinenergialain 70 §:n 1 momentissa ja yrityksen rangaistavuudesta sen pykälän 2 momentissa. Hallituksen esityksen (HE 16/1985 vp, s. 54/I) perustelujen mukaan ydinenergialain 4 §:n mukaisen kiellon tehostamiseksi sen rikkominen säädettiin ydinräjähdერიkoksenä erityisen ankarasti rangaistavaksi.

Rikoslakiin siirtämisen yhteydessä rikoslain 34 luvun 6 §:n soveltamisalaa käsiteltiin pykäläkohtaisissa perusteluissa melko suppeasti (HE 94/1993 vp, s. 126/II ja 127/I). Kyseistä lainkohtaa koskevissa esitöissä todetaan, että ydinräjähdერიkokssäännös olisi alueellisesti rajattu koskemaan vain Suomessa tehtyjä tekoja. Maahantuomisen yhteydessä alueellinen rajoitus johtuu jo teon luonteesta. Säännöksen perusteella olisi samoin kuin voimassa olevan ydinenergialainkin perusteella rangaistavaa, jos Suomen aluevesille tulevassa aluksessa olisi ydinräjähteitä, vaikka niitä ei olisikaan tarkoitettu tuoda maahan. Lisäksi ydinräjähdერიkokso poikkeaa esitöiden mukaan edellä samassa luvussa käsitellyistä rikoksista siten, että rikoksen tunnusmerkistöön ei kuulu vaatimus, että teko on omiaan aiheuttamaan yleistä vaaraa. Voidaan hyvin ajatella, että ydinräjähteen maahantuominen tai hallussapito tehdään siten, ettei teko ole omiaan aiheuttamaan vaaraa. Näidenkin tekomuotojen ankaran rangaistavuuden perustana on kuitenkin olettaamus, että ydinräjähteeseen liittyy aina mahdollisuus erittäin suuren vahingon syntymiseen. Jonkinasteisen vaaran syntymistä voidaan näissä tekomuodoissa pitää niin ilmeisenä, että vaaran vaatimusta on tarpeetonta kirjoittaa rikoksen tunnusmerkistöön (HE 94/1993 vp, s. 126–127).

Ydinräjähdერიkokosta koskevaa rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momenttia muutettiin täydellisestä ydinkoekiellosta tehtyyn sopimukseen liittymisen yhteydessä (laki 841/2003) niin, että momentin mukaan rangaistavaa oli tuoda Suomeen taikka valmistaa tai räjäyttää ydinräjähdერი tai pitää sellaista hallussaan. Samalla Suomen ulkopuolella tehdystä sopimuksen mukaisesta ydinräjähdერიkoksesta tuli rikoslain 1 luvun 7 §:ään uuden 2 momentin lisäämisen kautta kansainvälinen rikos, johon sovelletaan Suomen lakia tekopaikan laista riippumatta. Sopimusvelvoitteiden vuoksi ja jotta kaikenlainen myös ulkomailla tapahtuva myötävaikutus ydinräjähteyksen suorittamiseen estettäisiin, poistettiin samassa yhteydessä ydinräjähteen valmistamista, räjäyttämistä ja hallussapitoa koskien rajaus, jonka mukaan ydinräjähdერიkokso on alueellisesti rajattu koskemaan vain Suomessa tehtyjä tekoja (HE 186/1998 vp, s. 17/II).

Nykyiseen muotoon ydinräjähdერიkokosta koskeva rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentti muutettiin vuonna 2018 terrorismirikosdirektiivin ((EU) 2017/541) täytäntöönpanon yhteydessä. Tuolloin momenttiin lisättiin tekotavoiksi hankkiminen, kuljettaminen, toimittaminen ja tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten. Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin täydentäminen terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä perustui direktiivin 3 artiklan 1 f alakohtaan, joka velvoittaa säätämään kattavasti rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt ydinräjähteitä koskevat teot. Lainsäädäntöratkaisusta seurasi, että uudet tekotavat tulivat rangaistaviksi myös silloin, kun niitä ei tehdä terroristisessa

tarkoituksessa ja kun teko ei ole omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Tätä pidettiin perusteltuna ydinaseisiin liittyvän rikollisuuden vakavan luonteen vuoksi, minkä vuoksi oli erityistä aihetta huolehtia rangaistussäännöksen kattavuudesta. Oli myös vaikea nähdä syytä siihen, että ydinräjähderikosta lievempi räjähdeterikos oli säädetty kattavammin rangaistavaksi (HE 30/2018 vp, s. 29 ja 99).

Terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei muuttunut se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa rangaistavaksi säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähderikos on rangaistusasteikkonsa perusteella ankarammin rangaistava rikos kuin rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukainen ilman sellaista tarkoitusta tehty ydinräjähderikos. Tätä ankarampaa rangaistavuutta edellyttää direktiivin 15 artiklan 2 kohta, jonka mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta on voitava tuomita ankarampi rangaistus kuin kansallisessa lainsäädännössä on säädetty vastaavasta rikoksesta, johon ei liity terroristista tarkoitusta. Terrorismirikosten rangaistavaksi säätämisestä rikoslain 34 a luvussa ja erilaisista rangaistusasteikoista seuraa sääntelyn eriytyminen kahteen pykälään ja kahteen lukuun. Tämä oli tilanne jo ennen direktiiviä terrorismirikospuitemääräyksen (2002/475/YOS) perusteella.

2.1.3 Räjähdeita ja vaarallisia aineita koskeva lainsäädäntö

EU-sääntely

EU:ssa ydinräjähdeiden kannalta merkittävää sääntelyä on annettu koskien kaksikäyttötutotteita ja säteilyturvallisuutta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kaksikäyttötutotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta ((EU) 2021/821) koskee myös ydinaseita. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tässä asetuksessa tarkoitetaan 'kaksikäyttötutotteilla' tuotteita, myös ohjelmistoja ja teknologiaa, joita voidaan käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin ja joihin kuuluvat tuotteet, joita voidaan käyttää ydinaseiden, kemiallisten aseiden tai biologisten aseiden tai niiden maaliinsaattamisjärjestelmien suunnitteluun, kehittämiseen, tuotantoon tai käyttöön, mukaan lukien kaikki tuotteet, joita voidaan käyttää sekä muihin kuin räjähdystarkoituksiin että millä hyvänsä tavoin apuna ydinaseiden tai muiden ydinräjähdeiden valmistamisessa.

EU:n säteilyturvallisuusdirektiivissä (2013/59, BSS-direktiivi) vahvistetaan yhdenmukaiset perusnormit työperäisen ja lääketieteellisen altistuksen sekä väestön altistuksen tilanteissa säteilylle altistuvien henkilöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta (1 artikla). Direktiiviä sovelletaan kaikkiin suunniteltuihin tai vallitseviin altistustilanteisiin tai säteilyvaaratilanteisiin, joihin liittyy ionisoivalle säteilylle altistumisesta aiheutuva riski, jota ei voida jättää huomiotta säteilysuojelun tai ympäristön kannalta, kun on kyse ihmisten terveyden suojelusta pitkällä aikavälillä (2 artikla). Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättämistä koskevassa 3 artiklassa ydinaseita tai ydinräjähdeita ei ole jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen kansallinen lainsäädäntö

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (541/2023, VAK-laki) ei sisällä nimenomaisesti ydinräjähdeiden kuljetuksen valmistelua tai kuljetusta koskevaa sääntelyä. Lakia ei sovelleta Puolustusvoimien eikä Rajavartiolaitoksen suorittamaan vaarallisten aineiden kuljetukseen eikä kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin tai muuhun sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvään vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön

kuljetusvälineellä suoritettavaan vaarallisten aineiden kuljetukseen. Edelleen VAK-lakia ei myöskään sovelleta kuljetukseen, jota suoritetaan ilmailulaissa (864/2014) tarkoitettuna sotilasilmailuna tai valtion ilmailuna (2 §:n 2 mom). Ydinräjähdde sinänsä voisi täyttää lain 3 §:n 1 momentin mukaisen vaarallisen aineen määritelmän. VAK-lain 2 §:n 2 momentin soveltamisalarajauksen johdosta VAK-laki ei kuitenkaan käytännössä tulisi soveltumaan ydinräjähteisiin.

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (849/2025, PV VAK-laki) ei sisällä nimenomaisesti ydinräjähteiden kuljetuksen valmistelua ja toteuttamista koskevaa sääntelyä.

PV VAK-lakia sovelletaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen suorittamaan vaarallisten aineiden kuljetuksen valmisteluun ja toteuttamiseen sekä kuljetusturvallisuuden ja kuljetuksen tarvitsemien turvatoimien varmistamiseen (1 §:n 1 mom). Lakia sovelletaan myös kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin ja muuhun sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvään vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön kuljetusvälineellä suoritettavaan vaarallisten aineiden kuljetukseen, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu (1 §:n 2 mom).

Lain 1 §:ää koskevista esitoissa on todettu, että kansainväliset velvoitteet voisivat tulla esimerkiksi kansainvälisen järjestön, kuten Naton, johon Suomi on liittynyt, omista standardeista tai muista määräyksistä. Poikkeus voisi koskea esimerkiksi Nato Sofä- ja DCA-sopimusta. Tyypillisesti tällaiset kuljetukset liittyvät kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin Suomessa, joita voivat olla esimerkiksi Pohjoismaiden yhteiset harjoitukset tai Nato-maiden kanssa suoritettavat harjoitukset. Tällaisia olisivat myös sotilaalliseen avunantoon liittyvät Suomessa tapahtuvat vaarallisten aineiden kuljetukset ja kansainvälisiin sotilaallisiin sopimuksiin ja yhteisymmärryspöytäkirjoihin liittyvät vaarallisten aineiden kuljetukset, jotka tapahtuvat Suomessa (HE 26/2025 vp s. 43).

PV VAK-lakia ei sovelleta niihin vaarallisiin aineisiin, jotka kuuluvat kuljetusvälineen asejärjestelmään tai muuhun järjestelmään ja ovat kuljetusvälineessä sen käyttötarkoituksen mukaista käyttöä varten (2 §:n 1 mom). Pykälän esitöiden mukaan esimerkiksi torjuntahävittäjään kiinnitetään erilaisia ampumatarvikkeita, joita torjuntahävittäjä tarvitsee kyetäkseen toteuttamaan sille käsketyn alueellisen koskemattomuuden valvontaan tai turvaamiseen liittyvän tehtävän (HE 26/2025 vp, s. 44).

Ydinräjähdde sinänsä voisi täyttää lain 4 §:n 1 momentin mukaisen vaarallisen aineen määritelmän. Ydinräjähteet eivät kuitenkaan koskaan olisi Puolustusvoimien hallinnassa. PV VAK-laki ei myöskään sovellu niihin vaarallisiin aineisiin, jotka kuuluvat kuljetusvälineen asejärjestelmään tai muuhun järjestelmään ja ovat kuljetusvälineessä sen käyttötarkoituksen mukaista käyttöä varten (2 §:n 1 mom). Lain 1 §:n soveltamisalarajaus koskee Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen puitteissa tapahtuvaa vaarallisten aineiden kuljettamista. Käytännössä PV VAK-laki ei tulisi soveltumaan ydinräjähteiden kuljettamiseen.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) säädetään muun muassa vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista, siirrosta, säilytyksestä sekä räjähteille asetettavista vaatimuksista sekä räjähteiden valmistuksesta, maahantuonnista, käytöstä, siirrosta, kaupasta, luovutuksesta, hallussapidosta, varastoinnista, säilytyksestä ja hävittämisestä (2 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohta).

Kemikaaliturvallisuuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti puolustusvoimien toimintaan, jollei keimikaaliturvallisuuslaissa ole erikseen muuta säädetty (3 §). Lain 4 §:ssä säädetään kuitenkin

nimenomaisesti, ettei lakia sovelleta vaarallisten kemikaalien käyttöön tai varastointiin aluksessa (1 momentin 2 kohta), radioaktiivisiin aineisiin eikä radioaktiivisia aineita sisältäviin tuotteisiin (1 momentin 3 kohta).

Kemikaaliturvallisuuslain 6 § sisältää mm. kemikaalin, vaarallisen kemikaalin, seoksen, palavan nesteen ja räjähteen määritelmän.

Kemikaaliturvallisuuslaki ei sisällä nimenomaista ydinräjähteitä koskevaa sääntelyä. Lain 4 §:n soveltamisalarajauksen mukaisesti lakia ei kuitenkaan sovellettaisi radioaktiivisiin aineisiin eikä radioaktiivisia aineita sisältäviin tuotteisiin, kuten ydinräjähteisiin.

Sotilasräjähteistä annetussa puolustusministeriön asetuksessa (772/2009, sotilasräjähdeseetus) säädetään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa tarkoitetuista puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitetuista räjähteistä (sotilasräjähdde) ja kemikaaliturvallisuuslaissa säädettyjen räjähteitä koskevien tehtävien hoitamisesta puolustushallinnossa. Koska asetus on annettu kemikaaliturvallisuuslain nojalla, eikä kyseistä lakia sovelleta radioaktiivisiin aineisiin eikä radioaktiivisia aineita sisältäviin tuotteisiin, ei myöskään sotilasräjähddeasetus soveltuisi ydinräjähteisiin.

Puolustusministeriö on 10.12.2024 asettanut työryhmän (PLM004:00/2025), jonka tavoitteena on selvittää sotilasräjähteitä koskevan lainsäädännön nykytila ja valmistella mahdolliset muutosesitykset. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2026. Radioaktiivisten aineiden käsittelyn turvallisuus ei kuitenkaan kuulu räjähteiden ja kemikaalien turvallisuussääntelyn soveltamisalaan vaan siihen on oma erityislainsäädäntönsä, jossa säädetään radioaktiivista aineista ja niihin liittyvistä seikoista, kuten ionisoivasta säteilystä ja ydinenergiasta.

Säteilylain (859/2018) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on terveyden suojele säteilyn aiheuttamilta haitoilta. Lain tarkoituksena on myös ehkäistä ja vähentää säteilystä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja muita haittoja. Lakia sovelletaan säteilytoimintaan, vallitsevaan altistustilanteeseen ja säteilyvaaratilanteeseen (2 §). Lain soveltamisalassa ei ole erikseen mainittu ydinaseita tai ydinräjähteitä. Siten lain voitaisiin katsoa soveltuvan erityisesti ydinräjähteistä aiheutuviin säteilyhaittoihin. Lain 14 §:n mukaan Säteilyturvakeskus valvoo lain noudattamista ja toimii Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 35 artiklassa tarkoitettuna valvontalaitoksena sekä huolehtii sopimuksen nojalla toteutettavan säteilyturvallisuusvalvonnan toimeenpanoon kuuluvista viranomais tehtävistä, yhteystehtävistä ja raportointitehtävistä, jollei muualla toisin säädetä.

Säteilylain 16 §:n 1 momentin mukaan Tulli valvoo osaltaan säteilylähteiden ja radioaktiivisten jätteiden ja 69 §:ssä tarkoitettujen kulutustavaroiden tuontia ja vientiä sekä radioaktiivisten jätteiden kulkua Suomen alueen kautta. Lisäksi Tulli valvoo osaltaan säteilylähteiden ja radioaktiivisten jätteiden kansainvälisiä kuljetuksia ja kansainvälistä liikennettä. Saman pykälän 2 momentin mukaan Tulli valvoo osaltaan 68 §:ssä tarkoitettujen radioaktiivisten aineiden käyttökiellon piirissä olevien tuotteiden tuontia ja vientiä koskevan kiellon noudattamista.

Säteilylain 16 luvussa säädetään säteilyturvallisuuspoikkeamista ja säteilyvaaratilanteista.

Onnettomuuksiin varautumisesta säädetään myös *pelastuslaissa (379/2011)*, jonka tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja

ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi (1 §). Lakia sovelletaan onnettomuuksiin varautumiseen sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuesssa. Lisäksi laissa säädetään velvollisuudesta rakentaa ja ylläpitää väestönsuojia sekä rajoittaa onnettomuuksien seurauksia. Lisäksi laissa säädetään pelastustoimen viranomaisten ja Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivallasta pelastustoiminnassa sekä yhteistoiminnasta laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa sekä niihin varautumisessa (2 §).

Pelastuslain 40 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa ei toisin säädetä, kohteen omistaja on lisäksi velvollinen huolehtimaan säteilyvaaratilanteen jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä.

Säteilyturvakeskuksesta annetun lain (1164/2022) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Säteilyturvakeskukselle kuuluvat säteilyvaaratilanteiden valmius- ja asiantuntijatehtävät.

2.1.4 Kansallinen päätöksenteko

Nato-asioiden kansallista päätöksentekoa on käsitelty Suomen liittymistä Natoon koskevan hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp) jaksossa 5.2.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

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. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja sen jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 1 momentin mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Suomen alueelle tuloa ja maassaoloa koskevasta lupamenettelystä säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä yhteistoiminnasta toisen valtion, Euroopan unionin, Pohjois-Atlantin liiton tai muun kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella tai sen ulkopuolella sekä muusta kansainvälisestä toiminnasta säädetään erityisesti kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (418/2017) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, valtionilma-aluksen tai valtionaluksen maahantulo ja maassaolo on aluevalvontalain mukaan lähtökohtaisesti luvanvaraista. Aluevalvontalain 4 §:n mukaan vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtionilma-alus ja valtionalus saa tulla Suomen alueelle ja olla maassa vain sille hakemuksesta myönnetyn maahantuloluvan

perusteella, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Vieraan valtion valtionalus ei tarvitse lupaa maahantuloon, jos kyse on viattomasta kauttakulusta.

Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion sotilaille, sotilasajoneuvolle, valtionilma-alukselle ja valtionalukselle voidaan aluevalvontalain 4 §:n mukaan myöntää lupa Suomen alueelle tuloon ilman hakemusta. Pääesikunnan on ennen luvan myöntämistä tehtävä ilmoitus puolustusministeriölle. Lain 4 a §:n mukaan edellä mainituille voidaan hakemuksesta myöntää Suomen alueelle tuloon myös lupa, joka on voimassa enintään yhden kalenterivuoden pituisen määrääjän kerrallaan.

Lain 6 ja 7 §:ssä säädetään valtionilma-alusta ja valtionaluksista sekä 8 §:ssä sukellusvenettä koskevista erityisrajoituksista ja luvista, kuten ilma-aluksen oikeudesta olla varustettuna ampumatarvikkeilla tai taisteluaineilla.

Lupa-asiat käsittelee ja ratkaisee lain 10 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti Pääesikunta. Puolustusministeriö voi kuitenkin pidättää itselleen päätösvallan muutoin Pääesikunnan ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa.

Kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista sekä yhteistoimintaa toisen valtion, Euroopan unionin, Pohjois-Atlantin liiton tai muun kansainvälisen järjestön kanssa koskevan kansallisen päätöksentekomenettelyn osalta sovellettavaksi voisi tulla erityisesti laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta. Laki tulee sovellettavaksi mm. tilanteissa, joissa on kyse merkittävistä sotilaallisista voimavaroista, joihin voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Puolustusvoimista annetussa laissa on puolestaan säännökset päätöksenteosta vähäisemmissä tapauksissa.

Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä, yhteistoiminnasta tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistumisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Lain 3 §:n mukaan ennen 2 §:ssä tarkoitetun päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu tai toiminta voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitetuissa vähäisemmissä tapauksissa avusta tai toiminnasta päättää puolustusministeriö ulkoministeriötä kuultuaan.

Avun antamista ja pyytämistä tai yhteistoimintaan osallistumista harkittaessa tulee kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain mukaan ottaa huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut kansainvälisen oikeuden säännöt. YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisissa tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi tai sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

2.2 Kansainväliset sopimukset

2.2.1 Pariisin rauhansopimus

Pariisin rauhansopimuksen (SopS 20/1947) 17 artiklan mukaan Suomi älköön pitkö, valmistako tai kokeilko mitään atomiasetta, minkäänlaisia omalla käyttövoimallaan kulkevia taikka ohjattavia ammuksia tai sellaisia laitteita, jotka liittyvät niiden laukaisemiseen (paitsi sellaisia torpedoja ja torpedojen laukaisemislaitteita, jotka kuuluvat tämän sopimuksen sallimien sota-alusten tavanomaiseen aseistukseen), kosketuksesta räjähtäviä herkkyyssmekanismin avulla sytytettäviä merimiinoja tai torpedoja, miehitettäviä torpedoja, sukellusveneitä taikka muita veden alla kulkevia aluksia, moottoritorpedoveneitä tai erikoistyyppisiä rynnäköaluksia.

Suomen hallitus teki 21.9.1990 yksipuolisen päätöksen, jossa se totesi, että rauhansopimuksen III osan Saksaa koskevat samoin kuin muut täysivaltaisuusrajoitukset olivat menettäneet merkityksensä eivätkä enää vastaa Suomen asemaa YK:n ja ETYKin jäsenmaana. Poikkeuksen muodostivat ydinaseet, joita koskevaan kieltoon Suomi oli muutoinkin, vuoden 1968 ydinsulkusopimuksessa, sitoutunut.

2.2.2 Sopimus ydinasekokeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla

Suomi on ratifioinut Moskovassa vuonna 1963 tehdyn sopimuksen ydinasekokeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla (SopS 1/1964). Kyseessä on ns. osittainen ydinkoekieltosopimus, sillä se salli edelleen tietyin edellytyksin ydinakoeräjäytykset maanalaisin kokein.

Sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavasti: ”jokainen tämän sopimuksen osapuoli sitoutuu kieltämään ja ehkäisemään jokaisen ydinasekoeräjäytyksen ja jokaisen muun ydinräjäytyksen sekä olemaan itse suorittamatta mitään tällaista räjäytystä missään sen lainkäyttövallan tai valvonnan alaisessa paikassa: a) ilmakehässä, sen ulkopuolella, ulkoavaruus mukaanluettuna, ja veden alla, aluevedet ja aava meri mukaanluettuina; tai b) missään muussa tilassa, jos sellainen räjäytys aiheuttaa radioaktiivisen jätteen esiintymistä sen valtion aluerajojen ulkopuolella, jonka lainkäyttövallan tai valvonnan alaisena sellainen räjäytys suoritetaan. Tässä yhteydessä on ymmärrettävä, että tämän alakohdan määräykset eivät saa estää sellaisen sopimuksen tekemistä, joka johtaa kaikkien ydinkoeräjäytysten pysyvään kieltämiseen, kaikki maanalaiset ydinkoeräjäytykset mukaanluettuina, ja jonka aikaansaamiseen sopimuspuolet pyrkivät, kuten ne ovat tämän sopimuksen johdannossa todenneet.”

Sopimuksen 2 artiklan mukaan jokainen sopimuksen osapuoli sitoutuu lisäksi kaikkialla pidättymään antamasta aiheita, rohkaisemasta tai millään tavoin osallistumasta minkään ydinasekoeräjäytyksen tai minkään muun ydinräjäytyksen suorittamiseen, joka tapahtuisi jossakin artiklan 1 kohdassa mainitussa tilassa tai jolla olisi siinä sanottu vaikutus.

Suurin osa Naton jäsenvaltiosta (pl. Ranska, Albania, Kroatia, Baltian maat, Pohjois-Makedonia) on ratifioinut sopimuksen. Vuonna 1996 allekirjoituksille avattu täydellinen ydinkoekieltosopimus CTBT (katso jäljempänä 2.2.4) on kattavampi kuin osittainen ydinkoekieltosopimus.

2.2.3 Sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä

Suomi on ratifioinut Lontoossa, Moskovassa ja Washingtonissa 1.7.1968 allekirjoitetun sopimuksen ydinaseiden leviämisen estämisestä (ydinsulkusopimus *NPT*, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, SopS 10 ja 11/1970).

Sopimuksen 1 artiklan mukaan jokainen sopimuksen osapuolena oleva ydinasevaltio sitoutuu olemaan siirtämättä kenellekään välittömästi tai välillisesti ydinaseita tai muita ydinräjähteitä tai sellaisten aseiden tai räjähteiden hallintaa: sekä olemaan millään tavoin auttamatta, rohkaisematta tai saattamatta mitään ydinaseetonta valtiota valmistamaan tai muulla tavoin hankkimaan ydinaseita tai muita ydinräjähteitä tai sellaisten aseiden tai räjähteiden hallintaa.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan jokainen sopimuksen osapuolena oleva ydinaseeton valtio sitoutuu olemaan ottamatta vastaan välittömästi tai välillisesti keneltäkään ydinaseita tai muita ydinräjähteitä tai sellaisten aseiden tai räjähteiden hallintaa; olemaan valmistamatta tai muulla tavoin hankkimatta ydinaseita tai muita ydinräjähteitä; sekä olemaan hankkimatta ja ottamatta vastaan mitään apua ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden valmistamiseksi.

Sopimuksen 6 artiklan mukaan jokainen sopimuksen osapuoli sitoutuu käymään hyvässä uskossa neuvotteluja ydinasekilpailun pikaiseen lopettamiseen ja ydinaseriisuntaan liittyvistä tehokkaista toimenpiteistä sekä tarkan ja tehokkaan kansainvälisen valvonnan alaisena tapahtuvaa yleistä ja täydellistä aseidenriisuntaa koskevasta sopimuksesta.

Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat kyseisen sopimuksen osapuolia ja ovat sitoutuneet sopimuksen toimeenpanoon. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen muihin Nato-maihin eli Naton ydinaseiden jakamisjärjestely on ydinsulkusopimuksen ja sen velvoitteiden mukaista. *NPT*:n sopimusteksti neuvoteltiin mahdollistamaan Naton ydinaseiden jakamiseen liittyvät järjestelyt. Tämä nähtiin tapana tehokkaasti ehkäistä sitä, että ei-ydinasemaat Naton sisällä tavoittelisivat omaa ydinasetta. Vuonna 1960 yli 20 maata suunnitteli ydinaseen hankkimista. Naton ydinaseiden jakamisjärjestely edisti sitä, että maat eivät nähneet välttämättömäksi oman ydinaseen hankkimista. Keskeistä näissä järjestelyissä on se, että Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitetut ydinaseet ovat Yhdysvaltojen hallinnassa.

NPT koskee kaikkia Naton jäsenvaltioita yhtäläisesti. *NPT* ei estä Naton jäsenvaltioita osallistumasta ydinpelotteen taakanjakoon (nuclear burden sharing), sillä Yhdysvaltojen ydinaseet säilyvät sen hallinnassa eikä se luovuta niitä muille Naton jäsenmaille. Lopullisen päätöksen Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitettujen ydinaseiden käytöstä tekee aina Yhdysvaltojen presidentti.

Nato jakaa *NPT*:n tavoitteet. Naton ydinpelotteen perimmäinen tavoite on turvata rauha, ennaltaehkäistä painostus ja estää aggressiot. Naton tavoitteena on luoda turvallisuusympäristö, joka edistää asteittaista aseistariisuntaa. Naton laajennettu pelote on aina ollut keskeinen työkalu ydinaseiden leviämisen estämisessä.

2.2.4 Ydinkoekieltosopimus

Suomi on 15.1.1999 ratifioinut täydellisen ydinkoekieltosopimuksen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty; *CTBT*). Sopimus avattiin allekirjoituksille vuonna 1996, mutta se ei ole tullut vielä voimaan.

Sopimuksen tavoitteena on estää kaikki ydinkokeet maailmanlaajuisesti. Sopimus kieltää pysyvästi kaikki ydinaseiden koeräjäytykset ja muut ydinräjäytykset. Sopimus sisältää

yksityiskohtaiset määräykset, joiden avulla todennetaan sen noudattaminen sopimusvaltioissa. Todentamisyjärjestelmä sisältää kansainvälisen monitorointijärjestelmän, neuvonpidon ja selvittämisen, paikalla tapahtuvat tarkastukset sekä luottamusta lisäävät toimet.

Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan, sillä kaikki sopimuksessa määritellyt 44 valtiota eivät ole sitä vielä ratifioineet. Allekirjoittajia on 187 ja ratifiointeja 178. Valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 18 artiklan mukaisesti valtiosopimuksen allekirjoittaneen valtion on kuitenkin pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Vaikka sopimus ei ole tullut voimaan, sitä noudatetaan laajasti. Sopimusneuvotteluiden jälkeen ydinkokeiden määrä laski merkittävästi, ja ydinkokeita ovat tehneet enää Intia (1990-luvulla), Pakistan (1990-luvulla) ja Pohjois-Korea (2000-luvulla).

2.2.5 Ydinasekieltosopimus

Ydinasekieltosopimus (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) on vuonna 2017 hyväksytty ja 22. tammikuuta 2021 voimaan tullut kansainvälinen sopimus, joka kieltää ydinaseet kokonaan. Yksikään ydinasevaltio tai Nato-maa ei ole liittynyt sopimukseen. Suomi ei liity ydinasekieltosopimukseen, sillä se on vastakkainen Naton ydinpelotteelle, joka on tärkeä osa Suomen turvallisuusratkaisua.

2.2.6 Ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevat sopimukset

Suomi on tehnyt kahdenvälisiä sopimuksia ydinenergian rauhanomaisesta käytöstä muun muassa Etelä-Korean (SopS 4 ja 5/2015), Venäjän (SopS 31 ja 32/2015) ja Saudi-Arabian (SopS 47 ja 48/2017) kanssa. Sopimuksissa kielletään sopimuksen nojalla saatujen ydinaineiden ja -teknologioiden käyttö ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden valmistamisessa sekä sotilaallisessa tarkoituksessa. Ydinenergiain 4 §:n kumoamisella ei ole vaikutusta kyseisten sopimusten määräysten soveltamiseen.

2.2.7 Nato SOFA

Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus (Nato SOFA, SopS 23/2024) määrittää Naton jäsenvaltion joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia.

Sopimus sisältää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamista koskevan velvoitteen, jota on käsitelty jäljempänä jaksossa 2.2.9.

2.2.8 Puolustusyhteistyösopimus Yhdysvaltojen kanssa

Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä puolustusyhteistyöstä tehty sopimus (SopS 69 ja 70/2024), jäljempänä puolustusyhteistyösopimus (Defence Cooperation Agreement, DCA), tuli voimaan 1.9.2024.

Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 58/2024 vp) mukaan sopimus sääntelee mahdollisuutta Yhdysvaltojen sotilaalliseen läsnäoloon Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Sopimus edistää puolustusyhteistyötä kaikissa turvallisuustilanteissa ja edesauttaa Yhdysvaltojen toimintaa Suomen ja Pohjois-Euroopan turvallisuuden vahvistamiseksi. Sopimuksella vahvistetaan Suomen puolustusta

mahdollistamalla Yhdysvaltojen maahantulo, läsnäolo, harjoittelu ja puolustusmateriaalin ennakkosijoittaminen Suomessa sopimuksessa sovittavalla tavalla. Sopimuksella luodaan edellytykset operatiiviselle suunnittelulle ja yhteistoiminnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä myös kriisitilanteissa. Kahdenvälisen yhteistyön tiivistäminen edistää hallituksen esityksen mukaan osaltaan myös Naton pelotetta ja puolustusta.

Puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Lisäksi sopimuksessa määrätään muun muassa puolustusmateriaalin kuljettamisesta, ennakkosijoittamisesta ja varastoinnista.

Puolustusyhteistyösopimus perustuu Suomen suvereniteetin, lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamiseen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännön kunnioittamisen kannalta merkitystä on muun muassa ydinenergialain 4 §:n mukaisella ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kiellolla. Myös ydinaseiden kuljettaminen Suomen kautta on kielletty ja rangaistavaa. Rikoslain 34 luvun 6:ssä on kriminalisoitu ydinräjähdერიkos. Sopimuksessa ei suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Yhdysvaltojen pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että nykyisen politiikan mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin maihin (HE 58/2024 vp, s. 12).

Puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloihin 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. Kyseiset artikkelit sisältävät sopimuksen mukaisen konsultaatiovelvoitteen, joka mahdollistaa tapauskohtaisesti Suomen näkökohtien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa. Tällöin Suomi voisi hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi ilmoittaa, että Suomen lainsäädäntö ei mahdollista ydinräjähteiden maahantuontia, jolloin Yhdysvaltojen joukkojen tulisi pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti.

Hallituksen esityksen mukaan puolustusyhteistyösopimukseen sisältyvällä kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamisella viitataan kaikkiin Suomen hallituksen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä yleiseen kansainväliseen oikeuteen perustuviin velvoitteisiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen kontekstissa viittaus koskee ennen kaikkea niitä asevalvontasopimuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut. Asevalvontasopimuksista sopimuksen soveltamisen kannalta merkityksellisenä on mainittu erityisesti ydinaseiden leviämisen estämistä koskeva sopimus (SopS 11/1970). Kansainvälisillä velvoitteilla on merkitystä erityisesti Yhdysvaltojen maahantulon (puolustusyhteistyösopimuksen 3 ja 11 artikla) sekä puolustusmateriaalin sijoittamisen (puolustusyhteistyösopimuksen 4 artikla) kannalta.

Puolustusyhteistyösopimuksen kannalta keskeisestä Suomen lainsäädännöstä, kuten ydinenergialaista sekä Suomen sitovista kansainvälisistä velvoitteista, erityisesti asevalvontasopimuksista, on tehty selkoa Yhdysvalloille neuvottelujen yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (UaVM 5/2024 vp), että puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloihin 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. Kyseiset artikkelit sisältävät konsultaatiovelvoitteen, joka mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa. Ulkoasiainvaliokunnan mukaan Suomi voi eri vaiheissa todeta sen muutoinkin tiedossa olevan seikan, että Suomen lainsäädäntö ei mahdollista ydinräjähteiden maahantuontia. Ulkoasiainvaliokunta korostaa puolustusvaliokunnan tavoin Yhdysvaltojen velvoitetta kunnioittaa kaikissa olosuhteissa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita (PuVL 7/2024 vp, s. 7). Ulkoasiainvaliokunnan mukaan hallituksen esityksen perusteluissa käytetyt sananmuodot "voisi esimerkiksi ilmoittaa" ja "tulisi noudattaa" eivät valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarkoita sitä, että esimerkiksi ydinenergialakia koskevien säännösten soveltamisessa ja velvoittavuudessa olisi miltään osin tulkinnanvaraa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa mietinnössään, että puolustusvaliokunnan lausunnossa on käsitelty Naton ydinasepolitiikkaa ja -pelotetta tarkemmin. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy kirjauksiin siitä, että Naton pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Tämä linjaus on kirjattu selkeästi myös Naton strategiseen konseptiin vuodelta 2022, jossa etenkin Yhdysvaltain ydinaseilla on keskeinen merkitys sotilasliiton turvallisuudelle. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan PuVL 7/2024, että nykyisen politiikan mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin maihin. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että kylmän sodan päättymisen jälkeen Yhdysvaltain taktisia ydinaseita on sijoitettuna viiteen Nato-maahan: Belgiaan, Hollantiin, Saksaan, Italiaan ja Turkkiin. Puolustusvaliokunta pitää kysymystä ydinaseiden tuomisesta tai kauttakulusta Suomen kautta erittäin teoreettisena. Suomella ei ole intressiä eikä Yhdysvalloilla halua tehdä mitään muutoksia nykyisiin ydinaseiden sijoituspaikkoihin (PuVL 7/2024 vp, s. 7).

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan hallituksen esityksen perusteluihin on kirjattu muiden Pohjoismaiden DCA-sopimukseen liittyvät linjaukset koskien ydinaseita (HE, s. 20). Norjan sopimuksen 1 artiklassa todetaan, että mikään sopimuksessa ei muuta Norjan politiikkaa, joka koskee ulkomaisten joukkojen sijoittamista Norjan alueelle ja ydinaseiden varastointia tai käyttöönottoa Norjan alueella. Tanskan sopimuksen 1 artiklassa taas todetaan, että mikään sopimuksessa ei muuta Tanskan politiikkaa ydinaseiden varastoinnissa tai käyttöönotossa Tanskan alueella. Ruotsin puolustusyhteistyösopimusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa puolestaan todetaan, että puolustusyhteistyösopimukseen sitoutuminen ei muuta lähtökohtaa siitä, että kuten muissakaan Pohjoismaissa, Ruotsin alueella ei ole syytä pitää ydinaseita tai pysyviä tukikohtia rauhan aikana (Prop. 2023/ 24:141, s. 68).

Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä 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 (PuVL 7/2024 vp, s. 7).

Itse puolustusyhteistyösopimus ei estä ydinräjähteitä koskevaa yhteistyötä Yhdysvaltojen ja Suomen välillä. Suomen ydinräjähteitä koskeva kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan nykyisin mahdollista Yhdysvaltojen ydinräjähteiden tuomista, kuljettamista, toimittamista tai hallussapitoa Suomessa. Ehdotetut kansallisen lainsäädännön muutokset eivät muuta puolustusyhteistyösopimusta. 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. Muun muassa puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiin artikloihin (3, 4 ja 11 artikkelit) kirjattu velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta

ja niiden huomioonottamisesta pysyy voimassa. Konsultaatiovelvoite mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa. Tällaisia ovat kansallisen lainsäädännön muuttamisenkin jälkeen esimerkiksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden rajoitteet.

2.2.9 Suhde kansalliseen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön

Toisen valtion sotilasjoukkojen velvoite kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä perustuu kansainväliseen tapaoikeuteen ja sisältyy Nato SOFAn II artiklaan sekä Yhdysvaltojen kanssa tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiin artikloihin.

Nato SOFAn II artiklan mukaan joukot, siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä näiden huollettavat ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia ja pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista ja erityisesti kaikesta poliittisesta toiminnasta vastaanottajavaltiossa. Suomen viranomaisten tulee käytännössä tiedottaa riittävällä tavalla lähettäjävaltion viranomaisia lainsäädännön sisällöstä, jotta nämä voivat toimia mainitun velvoitteen mukaisesti (HE 90/2023 vp, s. 40). Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Kunnioittamisvelvoite tarkoittaa, että toisen valtion joukot noudattavat omaa lainsäädäntöään, mutta kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä. Toisen valtion joukkojen tulee siten kunnioittaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä, vaikka vastaanottajavaltiolla on rajalliset mahdollisuudet toimeenpanna lainsäädäntöään toisen valtion joukkoihin nähden. Lisäksi kunnioittamisvelvoitteen sisältöä tulkitaan siten, että lähettäjävaltiolla on itsenäinen velvollisuus varmistaa, että sen oma henkilöstö noudattaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja määräyksiä.

Lähettäjävaltion joukkojen erityisaseman tarkoituksena on turvata joukoille sellaiset oikeudet ja vapaudet toimia, joita se tarvitsee suorittaakseen sille annetun tehtävän. Vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittaminen ei voi johtaa siihen, että yhdessä sovitun toiminnan toteuttaminen estyisi tai siitä tulisi käytännöllisesti hyvin hankalaa (HE 90/2023 vp, s. 7–8). Joukkojen immunitetista puolestaan seuraa, että Suomen viranomaiset eivät voi kohdistaa toisen valtion joukkoihin valvontatoimenpiteitä.

Puolustusyhteistyösopimuksen 4 artikla koskee ennakolta sijoitettavaa materiaalia. Artiklassa viitataan nimenomaisesti puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Puolustusyhteistyösopimuksen 27 artiklassa korostetaan tätä velvoitetta toteamalla, että toteuttaessaan toimintaperiaatteitaan Yhdysvallat kunnioittaa sovellettavaa Suomen ympäristö-, terveys- ja turvallisuuslainsäädäntöä. Puolustusyhteistyösopimuksen mukaisesti osapuolten toimivaltaiset viranomaiset tekevät keskenään yhteistyötä. Suomen viranomaisten tulee käytännössä muun muassa tiedottaa riittävällä tavalla Yhdysvaltojen viranomaisia lainsäädännön sisällöstä, jotta nämä voivat ottaa sen huomioon toiminnassaan. Lainsäädännön kunnioittaminen ei voi kuitenkaan johtaa siihen, että toiminnan toteuttaminen estyisi tai siitä tulisi käytännöllisesti hyvin hankalaa. Yhdysvaltojen tulee olla mahdollista kuljettaa, sijoittaa ennakolta ja varastoida artiklassa tarkoitettua materiaalia Suomen alueelle. Lisäksi ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat ovat artiklan mukaan USA:n joukkojen yksinomaisessa käytössä. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo

pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen. Laissa edellytetyt ilmoitusvelvollisuuksia, lupia ja hyväksyntöjä ei voida näin ollen edellyttää Yhdysvalloilta eikä Yhdysvaltojen toimintaa valvoa suomalaisten viranomaisten toimesta (HE 58/2024 vp, s. 60–61).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) on sisällytetty yleistä turvallisuutta koskevia yleisiä tai erityisiä poikkeussääntöjä, kuten SEUT 72 ja 347 artikla. Kansallista turvallisuutta koskevat kansalliset toimet eivät kuitenkaan jää kategorisesti EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, eivätkä turvallisuuteen liittyvät näkökohdat vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta soveltaa EU-oikeutta. Unionin tuomioistuin on myös oikeuskäytännössään ottanut kantaa jäsenvaltioiden kansallisen turvallisuuden toimiin (ks. muun muassa asia C-742/19) ja katsonut, että EU:n sääntöjä ei voi tulkita kuitenkaan siten, että ne estäisivät asevoimia hoitamasta tehtäviään ja että niistä aiheutuisi tämän vuoksi haittaa valtion alueellisen koskemattomuuden säilyttämiselle ja kansallisen turvallisuuden takaamiselle, jotka kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin. Unionin oikeudessa on otettava asianmukaisesti huomioon kunkin jäsenvaltion asevoimiensa toiminnalle asettamat erityispiirteet, johtuivatpa nämä erityispiirteet sitten muun muassa kyseisen jäsenvaltion erityisistä kansainvälisistä velvoitteista, sen kohtaamista selkkauksista tai uhista tai kyseisen valtion geopolittisesta asemasta (HE 90/2023 vp, s. 30–31).

Lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuudesta ja SEU:n 4 artiklasta seuraa, ettei Suomen kansallista lainsäädäntöä ja EU-oikeutta sellaisenaan sovelleta kaikissa Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen ja puolustusyhteistyöhön liittyvissä tapauksissa. Toisen valtion joukkojen tulee kuitenkin toiminnassaan kunnioittaa ja pyrkiä noudattamaan näitä säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi radioaktiivisten aineiden käsittelyn turvallisuutta. Ydinaseita koskevat joka tapauksessa äärimmäisen tiukat turvajärjestelyt.

2.3 Nykytilan arviointi

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Suomi on sitoutunut useaan ydinaseita rajoittavaan tai kieltävään kansainväliseen sopimukseen. Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla ei olisi vaikutusta näistä sopimuksista johtuviin, Suomea sitoviin ydinräjähteitä ja -aseita koskeviin kieltoihin ja rajoitteisiin, joita Suomi noudattaa lainsäädännön muutoksista huolimatta.

Pariisin rauhansopimus kieltää Suomelta atomiaseen pitämisen, valmistamisen ja kokeilun. Ydinenergialain 4 §:n kumoamisella ei ole vaikutusta Pariisin rauhansopimuksen ydinräjähteitä koskevien määräysten soveltamiseen, koska Suomi ei pidä hallinnassaan tai valmista ydinräjähteitä, eikä suorita ydinasekokeita ja noudattaa siten kyseisiä sopimuksen määräyksiä.

Niin sanottu osittainen ydinkoekieltosopimus kieltää ydinasekokeet ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla. Täydellinen ydinkoekieltosopimus (CTBT) kieltää pysyvästi kaikki ydinaseiden koeräjäytykset ja muut ydinräjäytykset. Suomi ei tee ydinasekokeita tai räjäytä ydinräjähteitä. Ydinenergialain 4 §:n kumoamisella ei ole vaikutusta näiden sopimusten määräysten soveltamiseen.

Ydinsulkusopimus (NPT) kieltää ydinaseetonta valtiota ottamasta vastaan ydinaseita tai muita ydinräjähteitä tai niiden hallintaa, valmistamista tai muulla tavoin hankkimista ydinaseita tai muita ydinräjähteitä sekä hankkimasta ja ottamasta vastaan mitään apua ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden valmistamiseksi.

NPT ei estä Suomea osallistumasta ydinpelotteen taakanjakoon ja suunnitteluun. NPT koskee kaikkia Naton jäsenvaltioita yhtäläisesti ja Naton jäsenvaltioiden keskinäiset jakamisjärjestelyt ovat NPT:n mukaisia, sillä Yhdysvaltojen ydinaseet säilyvät sen hallinnassa eikä se luovuta niitä muille Naton jäsenmaille. Ydinenergialain 4 §:n kumoaminen ei vaikuta NPT:n määräysten soveltamiseen.

Lainsäädännön arviointi

Edellä mainittujen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten lisäksi Suomen kansallisessa lainsäädännössä ydinenergialain 4 §:ssä on säädetty nimenomaisista kielloista ydinräjähteitä koskien. Tämän lisäksi ydinräjähdeterikos on kriminalisoitu rikoslain 34 luvun 6 §:ssä.

Ydinenergialain 4 §:n kiello on säädetty 1980-luvun loppupuolella, lähes 40 vuotta sitten. Maailmanpoliittinen tilanne oli kiellon säätämisen aikaan hyvin toisenlainen kuin mitä se on nykyään. Suomi oli sotilaallisesti liittoutumaton.

Sittemmin Suomen ja Euroopan turvallisuussympäristö on perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti muuttunut ja heikentynyt Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Suomen liittyttyä Pohjois-Atlantin liittoon huhtikuussa 2023 Suomi ei ole enää sotilaallisesti liittoutumaton. Suomen toimintaympäristön arvioidaan säilyvän myös jatkossa vaikeasti ennakoitavana.

Suomeen kohdistuva sotilaallinen voimankäyttö ennaltaehkäistään osana Naton pelotetta. Kahden ja monenvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskäytännön. Mikäli sotilaallisen voimankäytön ennaltaehkäisy epäonnistuu, sotilaalliset hyökkäykset torjutaan. Suomen kansallisen edun mukaista on, että Naton pelote ja puolustus on vahva, uskottava ja vastaa muuttuvan turvallisuussympäristön vaatimuksiin. Kahden ja monenvälinen yhteistyö tukee Naton pelotetta ja puolustusta. Ydinaseilla on keskeinen rooli osana Naton pelotetta.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi Suomen Natoon liittymistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 315/2022 vp) antamassaan mietinnössä (UaVM 16/2022 vp), että saadun selvityksen mukaan Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat Suomen ydinräjähteisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista. Puolustusvaliokunta piti Yhdysvaltojen kanssa tehtyä puolustusyhteistyösopimusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 58/2024 vp) antamassaan lausunnossaan kysymystä ydinaseiden tuomisesta tai kauttakulusta Suomen kautta erittäin teoreettisena (PuVL 7/2024 vp, s. 7).

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

Ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään (UaVM 5/2024 vp) Yhdysvaltojen kanssa tehtyä puolustusyhteistyösopimusta koskevan hallituksen esityksen kirjauksiin siitä, että Naton pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Valiokunnan mukaan tämä linjaus on kirjattu selkeästi myös Naton strategiseen konseptiin vuodelta 2022, jossa etenkin Yhdysvaltain ydinaseilla on

keskeinen merkitys sotilasliiton turvallisuudelle. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa (VNS 3/2024 vp) koskevassa mietinnössään (UaVM 14/2024 vp, kohta 50) ulkoasiainvaliokunta totesi, että Naton strateginen konsepti määrittelee, että liittokunnan tavoitteena on ydinaseeton maailma, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se pysyy ydinaseiliittona. Naton ydinasepelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, liittokuntaan kohdistuvan painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Valiokunnan mukaan uutena Nato-jäsenenä on tärkeää, että Suomi vahvistaa osaamistaan myös liittokunnan tällä politiikkalohkolla. Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Valiokunta totesi, ettei tämä ole ristiriidassa Suomen perinteisesti vahvan roolin kanssa ydinasevalvonnassa ja muistuttaa kaikkien liittokunnan maiden ratifioineen ydinsulkusopimuksen (NPT). Ylipäätään valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi Nato-maana jatkaa korkeaa profiiliaan eri asevalvonta- ja riisuntakysymyksissä, Naton ydinasepelotetta kyseenalaistamatta.

Eduskunnan puolustusvaliokunta piti valtioneuvoston puolustusselontekoa koskevassa mietinnössään tärkeänä, ettei Suomi ole asettanut Nato-jäsenyydelle kansallisia rajoitteita. Valiokunta katsoi, että Suomen tulee osallistua laaja-alaisesti liittokunnan toimintaan, Naton pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen Naton 360 asteen turvallisuusperiaatteen mukaisesti (PuVM 5/2025 vp, s. 5).

Myös pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton kaikkeen toimintaan mukaan lukien Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin sekä sitoutuu Naton 360-asteiseen eli koko liittokunnan kattavaan pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen. Hallitusohjelman mukaan Suomi osallistuu Naton operaatioihin, kansainvälisiin harjoituksiin ja työryhmiin, mukaan lukien ydinasepolitiikan suunnitteluryhmään. Suomi vahvistaa osaamistaan ydinaseisiin liittyvissä kysymyksissä. Hallitus arvioi Nato-jäsenyyteen liittyvät lainsäädäntömuutostarpeet ja käynnistää välittömästi niihin tarvittavat valmistelut. Suomen puolustus perustuu vahvaan kansalliseen puolustuskykyyn osana liittouman yhteistä pelotetta ja puolustusta. Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton puolustuksen suunnitteluun ja yhteisen pelotteen toimeenpanoon. Hallitus huolehtii sotilaallisesta ja hallinnollisesta integraatiosta Naton kanssa. Hallitus kehittää Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä ilman ennakkorajoituksia.

Naton toimintaa kehitetään vastaamaan muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. Sen jälkeen, kun Suomi on liittynyt Natoon, on Naton vuoden 2023 Vilnan huippukokouksen päätöslauselmassa todettu, että on välttämätöntä varmistaa asianosaisten liittolaisten mahdollisimman laaja osallistuminen Naton ydinasetakanjakojärjestelyihin liittouman yhtenäisyyden ja päättäväisyyden osoittamiseksi. Nato on lisäksi todennut huippukokouksessaan ryhtyvänsä kaikkiin tarvittaviin toimiin varmistaakseen ydinasepelotteen uskottavuuden, tehokkuuden, turvallisuuden ja varmuuden. Tähän sisältyy Naton ydinasekyvyn nykyaikaistamisen jatkaminen, suunnittelun vahvistaminen Naton ydinasevoimien joustavuuden ja sopeutumiskyvyn lisäämiseksi.

Keskeinen edellytys on, että Suomen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa liittokunnan yhteisen puolustuksen suunnittelun, ylläpidon, kehittämisen ja tarvittaessa täysimääräisen toimeenpanon. Myös eduskunnan puolustusvaliokunta on puolustusselontekoa koskevassa mietinnössään todennut, että Naton käynnissä oleva painopisteen muutos takaisin liittokunnan pelotteeseen ja puolustukseen sekä Puolustusvoimien päätehtävien muutos edellyttävät laajempaa lainsäädännöllistä tarkastelua. Valiokunta korosti, että lainsäädännön tulee mahdollistaa joustava osallistuminen pelotteen osoittamiseen ja yhteisen puolustuksen toimeenpanoon erilaisissa tilanteissa yhdessä liittolaisten kanssa Suomessa ja koko liittokunnan alueella (PuVM 5/2025 vp, s. 7).

Sekä ydinenergialain 4 §:ssä että rikoslain 34 luvun 6 §:ssä on säädetty ydinräjähteiden ehdottomasta kansallisesta kiellosta ilman poikkeuksia. Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei vastaa edellä kuvattuihin Suomen tarpeisiin ja edellyttää siten muuttamista tässä esityksessä ehdotetulla tavalla. Kansainväliset sopimukset eivät myöskään edellytä rajoitteista ja kielloista säätämistä nykyiseen tapaan kansallisessa lainsäädännössä.

Edellä selostetun vuoksi ydinräjähteitä koskeva kansallinen sääntely on saatettava uudelleen eduskunnan arvioitavaksi.

Rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä säädetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista. Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädetään, että joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekee ydinräjähdetöiden, on tuomittava vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi. Tässä esityksessä ei ole kyse kyseisenlaisista teoista. Kyseistä säännöstä, josta on terrorismirikosdirektiivin ((EU) 2017/541) perusteella voitava tuomita ilman sellaista tarkoitusta tehtyä ydinräjähdetöistä ankarampi rangaistus, ei ole siten tarpeen muuttaa.

Jaksoissa 2.1.3 ja 2.2.9 on kuvattu Suomen kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden soveltuvuutta ydinräjähteisiin. Suomessa ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka suoraan sääntelisi ydinräjähteiden valvontaa, käsittelyä ja turvallisuutta. Sääntelytilanne jäisi siten väljemmäksi kuin miten erilaisten vaarallisten aineiden ja räjähteiden käsittelyä Suomessa tyypillisesti säännellään. Suomella ei ole omia ydinräjähteitä eivätkä ne olisi koskaan Suomen hallinnassa. Ydinaseita koskevat aina äärimmäisen tiukat turvallisuusjärjestelyt.

Puolustusyhteistyösopimuksen 27 artiklasta seuraa, että Yhdysvaltojen tulee kunnioittaa säteilylain säännöksiä ja tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa varmistaakseen, että ongelmat, kuten esimerkiksi vaarallisten jätteiden tai aineiden pääsy ympäristöön, käsitellään viipymättä, jotta saadaan estetyksi pysyvät ympäristövahingot sekä kansanterveyden ja turvallisuuden vaarantuminen. Esimerkiksi säteilyvaaratilanteen jälkiraivauksessa ja –vartioinnissa sekä tällaisesta säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisessa noudatettaisiin puolustusyhteistyösopimusta. Naton jäsenvaltioiden osalta vastaava Suomen lainsäädännön kunnioittamisvelvoite sisältyy Nato SOFAn II artiklaan.

3 Tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on 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.

Suomen tulee jo normaalioloissa varmistaa osaltaan kyky liittokunnan puolustuksen ylläpitoon, kehittämiseen ja tarvittaessa täysimääräiseen toimeenpanoon. Lakimuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa Suomen puolustuksen kannalta keskeiset toimintaedellytykset tarpeen vaatiessa Naton ohella myös kahden- ja monenvälisessä yhteistyössä. Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että Naton pelote ja puolustus, sisältäen kaikki sen osa-alueet, on uskottava ja muodostaa mahdollisimman korkean kynnyksen sotilaallisille toimille liittokuntaa vastaan, ml. Suomen osalta. Esitetyillä muutoksilla saatetaan edellytykset Suomen osallistumiselle Naton ydinpelotteeseen vastaavalle tasolle Suomen läheisimpien kumppaneiden kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ydinräjähteet kieltävä ydinenergiain 4 §. Jatkossa ydinenergiainlakiin ei sisältyisi enää kansallista ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kieltoa. Voimassa oleva 4 § on käytännössä nykytilassaan informatiivinen, sillä kiellon rikkomisen oikeusvaikutukset muodostuvat jo nykyisin rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdetirikoksen tekemuotojen kautta.

Ydinenergiain 4 §:n kumoamisen jälkeen ydinräjähteiden kieltoa koskeva sääntely perustuisi jatkossa rikoslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tämä selkeyttäisi myös oikeustilaa.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdetirikosta koskevaa sääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jolla säädettäisiin uusi poikkeus 1 momentissa säädettyjä tekotapoja koskien tietyissä 4 momentissa määrätyissä 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.

Esitetyn johdosta ydinenergiain 69 §:n 2 momentin viittaussäännökseen tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, ettei siinä enää mainittaisi lain 4 §:ää.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja Suomen puolustukseen

Liittyminen Natoon oli Suomelle keskeinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen ratkaisu. Lainsäädännön muutos ei muuta Suomen Nato-jäsenyyden perusteita.

Esitetyillä lainsäädännön muutoksilla parannetaan Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Esityksellä parannetaan pelotetta ja ennaltaehkäistään sotilaallisen voiman käyttöä Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksellä turvataan ja vahvistetaan Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta.

Pelotteen kannalta keskeisiä asioita ovat suorituskyvyt, uskottavuus ja kommunikointi. Muutoksilla mahdollistettaisiin se, että Nato kykenee suunnittelemaan ja tarvittaessa toimeenpanemaan yhteisen pelotteen ja puolustuksen mahdollisimman tehokkaasti ml. pohjoisilla alueilla.

Esitetyt muutokset vahvistaisivat Suomen asemaa luotettavana ja ennustettavana liittolaisena sekä mahdollistavat Suomen osallistumisen liittokunnan ydinpelotetta koskevaan taakanjakoon Suomen itsensä määrittelemällä tavalla. Muutokset eivät luo Suomelle uusia velvoitteita.

Naton ydinpelote on estänyt sotilaallisen voimankäytön Natoa kohtaan vuosikymmeniä. Naton tavoite on turvallisempi maailma, erityisesti ydinaseiden käytön uhkan vähentäminen ja

sellaisen turvallisuusympäristön tavoittelu, jossa aseriisuntaa voidaan tehokkaammin edistää. Naton ydinpelote on kansainvälisten ydinaseita koskevien sopimusten mukainen.

Naton laajennetun ydinpelotteen järjestelyt ovat olleet tehokas keino ydinaseiden proliferaation estämiseksi ja turvallisuusympäristön vakauttamiseksi euroatlanttisella alueella. Jatkuvasti epävakaaammassa turvallisuusympäristössä Naton laajennettu ydinpelote on keskeinen aggression estämiseksi ja kollektiivisen turvallisuuden edistämiseksi.

Suomi on kansainvälisesti tunnettu asevalvontaa edistävänä maana. Naton ydinpelotteeseen täysimääräisesti osallistuminen ei ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, kuten ei muidenkaan liittolaisten kohdalla. Suomi jatkaa aktiivisesti kansainvälisen asevalvontapolitiikan edistämistä ja joukkotuhouksien leviämisen estämistä sekä kansallisesti että osana liittokuntaa. Suomi toimii kansainvälisessä yhteisössä pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti NPT-velvoitteidensa mukaisesti ja edistää keskustelua ydinaseriisunnasta.

Muut vaikutukset

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. Ydinräjähteisiin ja ydinteknologiaan liittyy aina mahdollisuus erittäin suuren vahingon syntymiseen. Ydinaseiden suurimmat riskit liittyvät niiden varsinaiseen käyttöön, mutta riskejä sisältyy myös aseiden säilytykseen ja kuljettamiseen. Ydinräjähteisiin ja -teknologiaan liittyvissä onnettomuuksissa seurauksena voi olla radioaktiivisen aineen leviäminen ympäristöön. Tällöin onnettomuuspaikan läheisyydessä voi syntyä terveydelle vaarallinen ja hankala säteilytilanne, joka olisi kuitenkin paikallinen. Tällaiseen tilanteeseen varautuminen edellyttää viranomaisten välistä hyvää tiedonkulkua. Esitys voi tältä osin lisätä tarvetta pelastustoimen ja poliisin varautumiseen sekä väestönsuojeluun.

Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, että todennäköisyys ydinräjähteestä seuraavalle onnettomuudelle on erittäin pieni. Ydinteknologiaan, myös rauhanomaiseen käyttöön, liittyy aina myös rikollisen toiminnan, mukaan lukien ydinterrorismin, mahdollisuus. Ydinaseita ja -teknologiaa koskevat joka tapauksessa aina äärimmäisen korkeat turvallisuusjärjestelyt.

Esityksen valmistelun aikana arvioitiin, ettei esitetty muutos olennaisesti kasvattaisi ydin- ja säteilyturvallisuusriskiä. Säteilyturvallisuuskeskus totesi esitystä koskevassa lausunnossaan, että säteilytaso ydinaseen välittömässä läheisyydessä on hieman koholla, mutta kuitenkin niin alhainen, ettei sillä ole väestölle säteilysuojelullista merkitystä. Sivullisilla ei ole myöskään pääsyä ydinaseiden läheisyyteen. Modernit ydinaseet on suunniteltu niin, että ne eivät aiheuta ydinräjähdystä onnettomuustilanteessa. Jo olemassa oleviin säteilyriskeihin suhteutettuna ydinräjähteiden tuonti tai kuljettaminen Suomen alueella lisäisi säteilyriskejä jonkin verran, mutta ei olennaisesti.

Ydinräjähteiden räjäyttäminen säilyisi jatkossakin kaikissa tilanteissa kriminalisoituna ydinräjähdერიoksena, joten esityksellä ei tältä osin olisi vaikutusta säteilyturvallisuuteen.

Esityksellä ei ole tunnistettu olevan taloudellisia vaikutuksia. Mikäli esitys hyväksyttäisiin, voisi se kuitenkin lisätä tarvetta viranomaisten väliselle yhteistyölle ja kouluttamiselle. Tulevaisuudessa myös mahdolliset infrastruktuurin muutostarpeet olisivat mahdollisia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana tarkasteltiin, voisiko muutoksia tehdä ainoastaan poikkeusoloja koskien, esimerkiksi valmiuslaissa (1552/2011) tai puolustustilalaissa (1083/1991). Tällöin poikkeus olisi kuitenkin voimassa vain kansallisissa valmiuslain poikkeusoloissa tai puolustustilalain puolustustilassa. Suomen sotilaallisen puolustamisen ensisijainen asia on ennaltaehkäisevä pelote, jota ylläpidetään kaikissa turvallisuustilanteissa. Keskeinen osa ydinpelotetta ja sen tarkoituksellista epämääräisyyttä on se, että lainsäädännöllä ei estetä tai vaikeuteta pelotteen muodostumista ja ylläpitämistä. Pelotetta on tarve ylläpitää jatkuvasti kaikissa tilanteissa, joten tätä vaihtoehtoa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Valmistelun aikana tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa lainsäädännön muuttamiseen ryhdyttäisiin vasta kriisitilanteessa. Osa hyvää varautumista on, että myös mahdolliset tunnistetut lainsäädännön kehittämistarpeet toteutetaan ja viranomaisten toimintamahdollisuudet turvataan ennakkollisesti normaalioloissa. Vasta poikkeusolojen jo vallitessa annettavan lainsäädännön toimeenpanoon ei ole myöskään mahdollisuutta ennakkollisesti varautua. Ennakollisella varautumisella on keskeinen rooli siinä, että sääntely pystytään myös tosiasiallisesti panemaan tehokkaasti täytäntöön. Lainsäädännön muuttaminen vasta kriisitilanteen aikana voitaisiin tulkita myös väärin. Vaihtoehtoa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Lisäksi valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta säätää erillisestä päätöksenteosta ydinräjähteiden kiellosta poikkeamiseksi tapauskohtaisesti. Tilanteet, joissa mahdollinen päätös jouduttaisiin tekemään, voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia. Päätöksenteosta on jo kansallista sääntelyä, jolloin uudesta päätöksentekomenettelystä säätäminen olisi ollut epätarkoituksenmukaista. Päätöksentekoa on kuvattu tarkemmin tämän esityksen osiossa 2.1.4. Yhden mallin mukainen päätöksentekomekanismi ei olisi myöskään tarpeeksi joustava.

Vaihtoehtona esitetyn ydinenergialain 4 §:n kumoamiselle tarkasteltiin sitä, voisiko pykälän sisältämä kiello pysyä voimassa, mutta pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka sisältäisi rajatun poikkeuksen 1 momentissa säädetystä kiellosta. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että ydinräjähteiden kielloa koskevat säännökset ja kielloa koskevat poikkeukset olisi johdonmukaista keskittää kokonaan rikoslakiin, jossa myös säädetään ydinräjähdერიkoksesta. Ydinenergialain 4 §:n kiello poikkeaa muusta ydinenergialain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähdერიkosta koskeva säännös on myös ydinenergialain 4 §:ssä säädettyä kielloa laajempi ja tarkkarajaisempi, joten ydinenergialain 4 § on osin päällekkäistä sääntelyä rikoslain 34 luvun 6 §:n kanssa. Rikoslain säännös on myös uudempi ja viimeisimpänä päivitetty vastaamaan Suomea sitovia kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.

Kaikissa toteuttamisvaihtoehdoissa Suomi olisi joka tapauksessa edelleen sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin, jotka sisältävät ydinräjähteiden kielloa ja rajoituksia koskevia määräyksiä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Vertailussa on tarkasteltu Naton jäsenvaltioita, joiden osalta on keskitytty erityisesti Pohjoismaihin ja Naton itäisen sivustan maihin. Kaikki vertailussa tarkastellut valtiot ovat liittyneet ydinsulkusopimukseen (NPT) ja ydinkoekieltosopimukseen (CTBT).

Pohjoismaiden lainsäädäntö ja puolustusyhteistyösopimukset

Ruotsin, Norjan ja Tanskan lainsäädännössä ei ole Suomen ydinenergialain 4 §:ää vastaavaa nimenomaista kieltoa ydinräjähteisiin liittyen. Kyseisillä mailla on sääntelyä liittyen erityisesti kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin, valvontaan ja räjähtävän tai radioaktiivisen aineen laittomaan käyttöön ja valmistukseen. Useiden verrokkimaiden kansallinen sääntely koskee ydinenergian rauhanomaista käyttöä.

Ruotsi, Norja ja Tanska ovat tehneet kukin vastaavan puolustusyhteistyösopimuksen Yhdysvaltojen kanssa kuin Suomikin. Norjan ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan mukaan mikään sopimuksessa ei muuta Norjan politiikkaa, joka koskee ulkomaisten joukkojen sijoittamista Norjan alueelle ja ydinaseiden varastointia tai käyttöönottoa Norjan alueella. Tanskan vastaavan sopimuksen 1 artiklan mukaan mikään sopimuksessa ei muuta Tanskan politiikkaa ydinaseiden varastoinnista tai käyttöönotosta Tanskan alueella. Kummassakin maassa kyse on toisen maailmansodan jälkeen tehdyistä linjauksista, joiden mukaan niihin ei sijoiteta ydinaseita. Norja ja Tanska eivät ole tehneet Pohjois-Atlantin sopimukseen ydinaseita koskevia varaumia (HE 58/2024 vp, s. 20). Ruotsin puolustusyhteistyösopimusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa puolestaan on todettu Ruotsin Natoon liittymistä koskevan hallituksen esitykseen sisällytetyn kannanoton tavoin, että puolustusyhteistyösopimukseen sitoutuminen ei muuta lähtökohtaa siitä, että kuten muissakaan Pohjoismaissa, Ruotsin alueella ei ole syytä pitää ydinaseita tai pysyviä tukikohtia rauhan aikana (Prop. 2023/ 24:141, s. 68).

Ruotsi

Ruotsin lainsäädännössä ei ole vastaavaa ydinräjähteisiin liittyvää nimenomaista kieltoa kuin Suomen ydinenergialain 4 §:ssä.

Ruotsin voimassa olevan ydinvoimaa koskevan lain (*Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet*) 3 §:n mukaan ydinteknistä toimintaa tulee harjoittaa siten, että turvallisuusvaatimukset ja Ruotsin sopimuksista johtuvat velvoitteet ydinaseiden leviämisen ja oikeudettoman ydinmateriaalitoimen estämiseksi tulevat täytetyksi. Saman lain 17 §:n 2 momentin mukaan ydinteknistä toimintaa luvanvaraisesti harjoittavalla henkilöllä on velvollisuus luovuttaa Ruotsin ydinaseiden leviämisen estämiseksi tekemistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden noudattamisen valvontaan nimetyille henkilölle tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sekä annettava pääsy toimintaa harjoittavaan paikkaan tarpeellisessa laajuudessa tutkimuksia ja näytteenottoa varten. Lisäksi lain 25 §:ssä ja 25 a §:ssä on rangaistussäännöksiä liittyen ydinteknisen toiminnan harjoittamiseen sekä ydinaineiden- tai jätteiden käsittelyyn ilman lupaa.

Ruotsin rikoslain (*SFS 1962:700 Brottsbalken*) 22 luvun 6 c §:n mukaan se, joka vastoin ydinkoekieltosopimusta osallistuu tai on jollain tapaa osallinen ydinasekokeeseen tai muuhun ydinräjähdykseen, on tuomittava rangaistukseen enintään neljäksi vuodeksi, mikäli tekoa ei ole arvioitava sotarikoksena. Rikoksen törkeä tekomuoto on rangaistava enintään 18 vuoden vankeusrangaistuksena.

Norja

Norjan lainsäädännössä ei ole vastaavaa ydinräjähteisiin liittyvää nimenomaista kieltoa kuin Suomen ydinenergialain 4 §:ssä.

Norjan ydinenergialain (*Lov om atomenergivirksomhet (atomenergiloven)*, LOV-1972-05-12-28) 51 §:ssä säädetään ydinenergian rauhanomaiseen käyttöön liittyvästä valvonnasta. Pykälän mukaan hallituksella on valtuudet antaa tarvittavat määräykset sen varmistamiseksi, että materiaaleja, jotka kuuluvat kansainvälisen ydinmateriaalivalvonnan piiriin, käytetään ainoastaan rauhanomaisiin ja räjähtämättömiin tarkoituksiin.

Norjan rikoslain (*Lov om straff, straffeloven*, LOV-2005-05-20-28) 141 §:n mukaan se, joka aiheuttaa ihmishenkien menettämisen tai huomattavan haitan elimistölle, omaisuudelle tai ympäristölle käyttämällä a) räjähtävää tai radioaktiivista materiaalia taikka biologista tai kemiallista asetta ilma-aluksessa, aluksessa tai laitoksessa tai niitä vastaan mannerjalustalla tai b) päästämällä räjähtävää tai radioaktiivista ainetta, biologisen tai kemiallisen aseiden, öljyn, nestemäisen maakaasun tai muun myrkyllisen tai vaarallisen aineen ilma-aluksesta, aluksesta, laitteistosta tai laitoksesta mannerjalustalla, on tuomittava vankeuteen 15 vuodeksi.

Norjan rikoslain 142 §:ssä on laajasti kriminalisoitu räjähtävän tai radioaktiivisen aineen, biologisen tai kemiallisen aseiden tai ydin- tai radioaktiivisen laitteen laitton käyttäminen, josta seuraa enintään 21 vuotta vankeutta. Samalla tavoin rangaistaan sitä, joka oikeudettomasti pakottaa tai saa jonkun käyttämään räjähtävää tai radioaktiivista ainetta, biologista tai kemiallista asetta tai ydin- tai radioaktiivista laitetta. Niin ikään myös se, joka laittomasti vastaanottaa, pitää hallussaan, levittää, kuljettaa tai muuten oikeudettomasti on tekemisissä radioaktiivisen, biologisen tai kemiallisen aseiden tai ydinaineiden valmistukseen, käyttöön, tuotantoon tai toimittamiseen erityisesti suunnitellun laitteen tai komponentin kanssa, kun laitteita tai komponentteja on tarkoitus käyttää laittomassa ydinvoimatoiminnassa, on tuomittava vankeuteen enintään 21 vuodeksi. Se, joka laittomasti tuo, lähettää tai siirtää radioaktiivista materiaalia Norjasta pois tai tuo sitä Norjaan, tuomitaan enintään 10 vuoden vankeusrangaistukseen.

Tanska

Tanskan lainsäädännössä ei ole vastaavaa ydinräjähteisiin liittyvää nimenomaista kieltoa kuin Suomen ydinenergialain 4 §:ssä.

Lain Euroopan unionin säädösten soveltamisesta taloudellisiin suhteisiin kolmansien maiden kanssa (*Bekendtgørelse af lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v.*, LBK 635/2011) 1 a §:n 1 momentin mukaan on kiellettyä tarjota teknistä apua Euroopan unionin ulkopuolella kemiallisten, biologisten, säteily- tai ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden kehittämiseen, tuotantoon, käsittelyyn, käyttöön, huoltoon, varastointiin, havaitsemiseen, tunnistamiseen tai levittämiseen taikka tällaisten aseiden kuljettamiseen soveltuvien ohjusten kehittämiseen, tuotantoon, huoltoon tai varastointiin. 1 momentin kiello koskee 1 a §:n 2 momentin mukaan kaksoiskäyttötutteen ja -teknologian vientiä koskevaa valvontajärjestelmää. Kuitenkin 1 a §:n 5 momentin mukaan elinkeinoministeri voi turvallisuuspoliittisin, humanitaarisin tai muin suojelun arvoisin perustein myöntää poikkeuksia tästä kiellosta.

Tanskan rikoslain (*Straffeloven*) 192 b §:n mukaan se, joka tarkoituksenaan vahingoittaa toista henkilöä tai aiheuttaa olennaista vahinkoa toisen ympäristölle vastaanottaa, pitää hallussaan, siirtää tai käsittelee radioaktiivista ainetta tai valmistaa tai pitää hallussaan ydinräjähteen tai laitteen, joka on tarkoitettu radioaktiivisten aineiden levittämiseen tai joka kykenee lähettämään

ionisoivaa säteilyä, on tuomittava vankeuteen rikoksen törkeyden asteen mukaan 2 vuodesta elinkautiseen.

Islanti

Islannin lainsäädännössä on Suomen ydinenergialain 4 §:ää vastaavaa sääntelyä, jossa viitataan Islantia koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin ydinräjähteiden kieltoa koskien.

Aseriisunta-, asevalvonta- ja vientivalvontalain (*Lög um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit, 67/2023*) 8 §:n mukaan ydinaseiden koeräjäytysten tai muiden ydinräjäytysten suorittaminen sekä näihin millään tavalla osallistuminen, niihin rohkaiseminen tai osallistuminen tavalla, joka on ristiriidassa Islannin ratifioiman ydinkoekieltosopimuksen kanssa, on kiellettyä. Lain 9 §:n mukaan ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden suora tai epäsuora vastaanotto, valmistus, avun hakeminen näiden valmistamiseen tai muu hankkiminen vastoin Islannin ratifioimaa ydinkoekieltosopimusta on kiellettyä. Kiellettyä on myös toimittaa millekään ydinaseettomalle valtiolle jalostusmateriaalia tai erityistä halkeavaa ainetta, laitteita tai materiaaleja, jotka on erityisesti tarkoitettu tai valmistettu erityisen halkeavan aineen muuntamiseen, käyttöön tai tuotantoon tavalla, joka on ristiriidassa ydinsulkusopimuksen määräysten kanssa.

Lain 19 §:n mukaan luvatonta kaksikäyttötuotteiden vientiä on sellaisten kaksoiskäyttötuotteiden vienti, joita voidaan käyttää kemiallisten, biologisten tai ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden kehittämisessä, tuotannossa, käsittelyssä, käytössä, kunnossapidossa, varastoinnissa, analysoinnissa, tunnistamisessa tai levittämisessä tai tällaisten aseiden kuljettamiseen soveltuvien ohjusten kehittämisessä, tuotannossa, kunnossapidossa tai varastoinnissa.

Asetuksen joukkotuhoaseita koskevan kansainvälisen suojavalvonnan (*Reglugerð um alþjóðlegar öryggisaðgerðir varðandi geryðingarpöpn, 123/2009*) 2 §:n mukaan kukaan muu kuin valtio ei saa kehittää, tuottaa, hankkia, varastoida, käyttää, toimittaa, omistaa, kuljettaa, siirtää, käydä kauppaa tai pitää hallussaan ydin-, kemiallisia, biologisia tai myrkyllisiä aseita tai niiden laukaisujärjestelmiä.

Latvia

Latvian lainsäädännössä ei ole vastaavaa ydinräjähteisiin liittyvää nimenomaista kieltoa kuin Suomen ydinenergialain 4 §:ssä.

Latvian rikoslain (*Krimināllikums. Latvijas Vēstnesis, 199/200, 08.07.1998*) 73 §:n mukaan se, joka osallistuu ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden tuotantoon, varastointiin, siirtämiseen, käyttöön tai levittämiseen on tuomittava elinkautiseen tai 3–20 vuoden vankeusrangaistukseen. Se, joka osallistuu tällaisen rahoittamiseen suoraan tai epäsuorasti, on tuomittava lain 73.1 §:n mukaan niin ikään elinkautiseen tai 15–20 vuoden vankeusrangaistukseen.

Liettua

Liettuan perustuslaki kieltää joukkotuhoaseet ja ulkomaiset sotilastukikohdat Liettuan tasavallan maaperällä (137 §).

Liettuan rikoslain (*Lietuvos respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo, VIII-1968*) 7 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan ydinaineiden tai radioaktiivisten aineiden tai muiden ionisoivan säteilyn lähteiden käsittely laittomasti on rangaistavaa.

Puola

Puolan ydinenergialaissa säädetään ainoastaan kiellosta ydinaseiden tai ydinräjähteiden rakentamista koskien, mikä poikkeaa Suomen ydinenergialain 4 §:stä.

Puolan ydinenergialain (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Prawo atomowe. Dz.U. 2024/1277.*) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan laki sääntelee ydinenergian rauhanomaista käyttöä. Lain 41 a §:n 1 momentin mukaan ydinaseiden tai ydinteknologioiden käyttöön liittyvän toiminnan harjoittaminen ja toteuttaminen ydinaseiden tai ydinräjähteiden rakentamiseksi on kielletty. Määräys ei saman pykälän 5 momentin mukaan rajoita valtion turvallisuudelle sekä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiselle strategisesti tärkeiden tavaroiden, teknologioiden ja palveluiden ulkomaankauppaa koskevien määräysten soveltamista.

Puolan rikoslain (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Kodeks karny. Dz.U. 2025/383*) 121 §:n mukaan se, joka kansainvälisen oikeuden kieltojen tai tämän lain määräysten vastaisesti tuottaa, kerää, hankkii, myy, varastoi, kuljettaa tai lähettää joukkotuhovälineitä tai sodankäyntivälineitä tai suorittaa tutkimusta, jonka tarkoituksena on tällaisten välineiden tuottaminen tai käyttö tai sallii tällaisen teon tekemisen, on tuomittava yhdestä kymmeneen vuoteen vankeutta.

Viro

Viron lainsäädännössä ydinräjähteiden kiellosta on säädetty rikoslaissa.

Viron rikoslain (*Karistusseadustik*) 93 §:n mukaan se, joka suunnittelee kansainvälisesti kielletyn joukkotuhooseen tai muun aseeseen tai sen osan tai valmistaa, varastoi, hankkii, luovuttaa, myy tai tarjoaa sellaista, on tuomittava vankeuteen kolmesta kahteentoista vuoteen. Lain 103 §:n mukaan joukkotuhooseen ja kaikkien myrkyllisten aseiden tai pieniksi vaarattomiksi kohteiksi naamioitujen räjähteiden, laajenevien luotien tai muiden kansainvälisesti kiellettyjen aseiden käyttäminen sellaisissa olosuhteissa, joissa sotilaallista kohdetta ei voida selvästi erottaa siviiliväestöstä, siviilikohteista tai ympäristöstä, on rangaistavaa vankeudella kolmesta kahteentoista vuodelta.

Saksa

Saksan perustuslain (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) 26 §:n 2 momentin mukaan sodankäyntiin tarkoitettuja aseita saa valmistaa, kuljettaa ja markkinoida ainoastaan Saksan liittovaltion luvalla. Perustuslain 73 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan liittotasavallalla on yksinomainen lainsäädäntövalta muun ohella liittyen ydinenergian rauhanomaiseen tuotantoon ja käyttöön.

Saksan sotatarvikkeita koskeva laki (*Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes. KrWaffKontrG.*) kieltää ydinaseet (17 §), mutta tästä poikkeuksena on pykälän 1 momentin mukainen viittaus edeltävään 16 §:ään ja sen mukaiseen sääntelyyn liittyen ydinasetehtäviin Pohjois-Atlantin liitossa. Viitatus 16 §:n mukaan 19–21 §:n rangaistussäännöksiä sovelletaan

vain sellaisiin ydinaseisiin, jotka eivät ole Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisen jäsenvaltion valvonnassa tai joita ei ole kehitetty tai valmistettu tällaisten valtioiden puolesta ydinpelotteen vuoksi.

Saksan rikoslain (*Strafgesetzbuch. StGB*) 307 §:n mukaan se, joka aiheuttaa ydinräjähdysten tahallaan tai huolimattomuuttaan, on tuomittava vankeusrangaistukseen kolmeksi vuodeksi ja enintään elinkautiseen. Rikoslain 328 §:n mukaan ydinaineiden tuotanto, hallussapito, kuljettaminen, käsittely ja muunlainen käyttö, vienti tai tuonti maahan on kiellettyä ja kriminalisoitu ilman siihen tarvittavia lupia.

Romania

Romaniassa on Suomen ydinenergialain 4 §:ää vastaavaa sääntelyä.

Lain ydinvoimatoiminnan turvallisesta harjoittamisesta, sääntelystä, luvista ja valvonnasta (*LEGE nr. 111 din 10 octombrie 1996 (**republicată**) privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare*) 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on muun ohella yksinomaan rauhanomaisiin tarkoituksiin harjoitettavan ydinvoimatoiminnan sääntely. Saman lain 6 §:n mukaan ydinaseen tai minkä tahansa ydinräjähteiden tutkimus, kokeilu, kehittäminen, valmistus, tuonti, vienti, kauttakuljetus, hallussapito tai räjäyttäminen on kielletty Romanian alueella.

Romanian rikoslain (*CODUL PENAL din 17 iulie 2009*) 345 §:n 1 momentin mukaan ydinaineiden tai muiden radioaktiivisten aineiden vastaanottaminen, hallussapito, käyttö, siirtäminen, muuttaminen, luovuttaminen, levittäminen, altistaminen, tuotanto, käsittely, välivarastointi, tuonti, vienti tai loppuvarastointi, kuljetus tai muu kauttakulku sekä kaikki niiden liikkuvuuteen liittyvät toimenpiteet, jotka tehdään oikeudettomasti, on rangaistava 3–10 vuoden vankeusrangaistuksella ja tiettyjen oikeuksien kiellolla.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 5.3.–2.4.2026 Lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausuntoaika oli ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyempi siitä syystä, että ehdotetut lainsäädännön muutokset koskivat vain kolmea pykälää ja esitys on suhteellisen lyhyt. Lausuntoja pyydettiin 37 taholta. Määräaikaan mennessä lausuntoja antoivat yhteensä seuraavat 185 tahoa: Eduskunnan oikeusasiamies, Finavia Oyj, Fortum Oyj, Greenpeace, Hämeenlinnan rauhanryhmä, ICANFinland, Kansanliike Suomen puolesta, liikenne- ja viestintäministeriö, Lääkärin sosiaalinen vastuu ry, maa- ja metsätalousministeriö, Naiset Atomivoimaa vastaan, Naiset rauhan puolesta, oikeuskansleri, oikeusministeriö, onnettomuustutkintakeskus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Pand – taiteilijat rauhan puolesta ry, Pääesikunta, Rajavartiolaitos, Rauhanryhmä2022, Sadankomitea, Senaatti-konserni, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, suojelupoliisi, Suomalaiset Kehitysjärjestöt – Finnish Development NGOs eli Fingo ry, Suomen kommunistinen puolue, Suomen kristillinen rauhanliitto, Suomen Punainen Risti (SPR), Suomen Rauhanliitto, Suomen Rauhanpuolustajain Uudenkaupungin yhdistys ry, Säteilyturvakeskus (STUK), Tekniikkaa elämää palvelemaan ry, Tulli, Turvallisuuskomitean sihteeristö, työ- ja elinkeinoministeriö, Työväen antimilitaristit ry, Valtamedia.org, valtiovarainministeriö, Vapaa ammattiliitto Valo ry, Ydin-julkaisut ry sekä Women's International League for Peace and Freedom. Lausunnoista 132 lausuntoa oli yksityishenkilöiltä. Näiden lausuntojen lisäksi lausuntonsa yksityishenkilönä antoi yhteensä kuusi oikeustieteen, ydinvoimatekniikan, taloustieteen ja filosofian alan tohtoria ja professoria.

Tässä jaksossa selostetaan lausunnoissa esiin tulleet päälinjat merkityksellisine näkökantoineen. Lausuntopyyntö, lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella PLM002:00/2026.

Yleistä

Ministeriöt esittivät pääosin neutraaleja huomioita hallituksen esitysluonnoksesta ja siihen liittyviä täsmennys- ja täydennystarpeita. Muut viranomaiset lausuiivat pääosin esityksestä johtuvista käytännön seurauksista ja esittivät täsmentäviä ja täydentäviä huomioita esityksestä. Osa lausunnonantajista piti esityksen mukaisia ehdotuksia perusteltuina ja johdonmukaisesti maailmanpolitiikan ja turvallisuusympäristön muutosten aiheuttamiin tarpeisiin vastaavana.

Yhdistyksiltä ja yksityishenkilöiltä saaduissa lausunnoissa suhtauduttiin esitykseen pääosin kielteisesti ja korostettiin Suomen pitkän linjan mukaista asemaa puolueettomana ja ydinaseettomana valtiona sekä ydinaseisiin liittyvän humanitaarisen katastrofin mahdollisuutta. Valtaosassa näistä lausunnoista ei kuitenkaan esitetty varsinaisia huomioita hallituksen esityksen sisällöstä. Osassa lausunnoista esitettiin esitykseen liittyviä täydennystarpeita erityisesti vaikutusten arvioinnin ja onnettomuuksiin varautumisen osalta. Osa lausunnonantajista toi esiin myös ydinaseisiin liittyviä teknistieteellisiä ja säteilybiologisia seikkoja liittyen esimerkiksi ydinaseen rakenteeseen ja siihen, ettei ydinase voi räjähtää vahingossa.

Päätöksenteko

Oikeuskansleri, Suomen Punainen Risti, Fingo ry sekä oikeustieteen professorit Jukka Kekkonen ja Martin Scheinin pitivät esityksen ydinräjähteitä koskevan päätöksenteon perustelujen täydentämistä tarpeellisenä ja välttämättömänä. Oikeuskanslerin mukaan jää liian avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi se, missä menettelyssä ydinräjähteen tuomisesta Suomeen tai sen kuljettamisesta, toimittamisesta tai hallussapidosta Suomessa päätettäisiin. Oikeuskansleri edellytti päätöksentekoon liittyvien perusteluiden merkittävää täydentämistä, mikä koski myös DCA-sopimuksen mukaisen toiminnan ja Naton yhteistoimintaa ja ydinräjähteitä koskevien päätöksentekotilanteiden ja -menettelyjen lähempää tarkastelua esityksessä. Turvallisuuskomitean sihteeristö esitti kansallisen päätöksentekomenettelyn täsmentämistä esityksessä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota eduskunnan tiedonsaantioikeuksiin, joka edellyttää kattavien perustelujen esittämistä. Oikeuskansleri totesi myös, että siltä osin kuin esitysluonnoksessa todetaan, että Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin, maininta jää epäselväksi. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei esityksestä nykyisellään ilmene sitä, perustuisiko ydinaseen tuominen Suomen alueelle voimassa olevien sopimusjärjestelyjen puitteissa nimenomaiseen suostumukseen vai voisiko se jossain tilanteissa tapahtua ilman Suomen myötävaikutusta ja katsoi asian selvittämisen olevan tarpeen perustuslain 47 §:n mukaisten tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi.

Esitystä on tältä osin täydennetty jatkovalmistelun aikana.

Säätämisyjärjestys

Oikeuskanslerin mukaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole perusteluja esityksen suhteesta perustuslaissa säädettyyn päätöksentekojärjestelmään, erityisesti perustuslain 93 §:n 1 momenttiin. Oikeuskanslerin mukaan perusteluja olisi tältä osin välttämätöntä täydentää ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö. Oikeuskansleri piti

olennaisena käsitellä säätämisyjärjestysjaksossa myös DCA-sopimuksen hyväksymistä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö totesi esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja koskien, että ehdotuksia käsitellään suhteessa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin. Lähtökohtaisesti arviointi Nato-jäsenyyden ja DCA-sopimuksen vaikutuksista Suomen täysivaltaisuuteen on tehty jo silloin, kun niitä koskevat sopimukset on hyväksytty ja saatettu voimaan. Koska Suomi on kuitenkin liittynyt mainittuihin järjestelyihin ydinaseita koskevien täysikieltojen ollessa voimassa, näissä yhteyksissä ei ole ollut tarvetta erikseen arvioida täysivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä mahdollisen ydinaseiden maahantuonnin ja muun käsittelyn osalta. Oikeusministeriön mielestä asia on siten syytä tässä yhteydessä käsitellä.

Oikeusministeriö arvioi myös, että esitys ei muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 7 ja 20 §:n kannalta. Oikeusministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että säätämisyjärjestysen johtopäätös perustetaan osaltaan vieraan valtion joukkojen velvollisuuteen kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä liittyen esimerkiksi radioaktiivisten aineiden turvallisuuteen.

Professori Martin Scheinin katsoi esityksen laajentavan perustuslakiin DCA-sopimuksella ja Nato SOFAlla tehtyä poikkeusta.

Professori Jukka Kekkonen kiinnitti huomiota siihen, ettei säätämisyjärjestystä ole arvioitu suhteessa Ahvenanmaahan ja katsoi, että esityksen perusteluja tulee täydentää myös tarkastelemalla sitä, täyttääkö se perustuslakivaliokunnan lainvalmistelulle ja vaikutusten arvioinnille asettamat edellytykset.

Esitetty lainsäädäntömuutos kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan asemaa suhteessa Natoon ja Yhdysvaltoihin on käsitelty Natoon liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp) ja puolustusyhteistyösopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/2024 vp). Esityksen valmistelun aikana asiassa on kuultu Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustajaa.

Esitystä on näiltä osin täydennetty jatkovalmistelun aikana.

Vaikutusten arviointi

Sisäministeriö katsoi, että ehdotetuilla muutoksilla olisi merkittäviä viranomaisvaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön asiassa STUKilta pyytämän muistion mukaan Suomeen tuotavien ydinaseiden varastointi ei aiheuttaisi uhkaa säteilyturvallisuudelle.

STUK arvioi, ettei esitetty muutos olennaisesti kasvattaisi ydin- ja säteilyturvallisuusriskiä Suomessa lausunnostaan ilmenevin perustein. STUK kiinnitti huomiota ydinaseen mahdolliseen vaurioitumiseen ja siihen liittyvään radioaktiivisten aineiden leviämiseen, jossa säteilyvaaratilanne on erittäin hankala vaikkakin paikallinen.

Turvallisuuskomitean sihteeristö esitti vaikutusten täydentämistä tarkastelemalla laajemmin ympäristövaikutuksia ja varautumiseen liittyviä kysymyksiä sekä resurssitarpeita.

Greenpeace toi esiin, ettei esityksessä oltu lainkaan arvioitu ydinonnettomuuden tai -räjähdysten vaikutuksia. Fingo ry piti vaikutusten arviointia puutteellisenä ja katsoi, että siitä puuttui arvio siviiliväestön suojelusta, ydinaseiden ympäristö- ja terveysvaikutuksista sekä ydinaseisiin liittyvistä onnettomuuksista kokonaan. Lääkärin sosiaalinen vastuu ry kiinnitti huomiota esityksiin liittyviin terveys- ja humanitaarisiin vaikutuksiin sekä turvallisuuspoliittisen arvion

epävarmuuksiin. Rauhanliitto katsoi, että mahdollisten ydinaseonnettomuuksien osalta esityksessä olisi tullut arvioida paikallisten Yhdysvaltojen tukikohtien asianomaisten viranomaisten vasteekykyä onnettomuuksiin, kuten myös aseiden maahantuontiin liittyviä turvatoimia. Esityksessä olisi Rauhanliiton mielestä tullut arvioida myös Yhdysvaltojen ydinasepolitiikkaa.

SPR piti aiheellisena ydinaseiden käyttöön, käsittelyyn ja kuljetukseen liittyvien riskien ja niiden humanitaaristen ja ympäristöllisten seurausten käsittelyä esityksessä. SPR katsoi, että myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten vaikutusten arviointia tulisi täsmentää. Eräs taloustieteen tohtori nosti esiin kokonaisturvallisuuteen liittyvien vaikutusten arvioinnin myös käänteisiltä osin.

Finavia Oyj toi esiin lakimuutoksista aiheutuvat vaikutukset lentoasemien toimintaan niin turvallisuuden kuin riittävien resurssien osalta.

Professori Juhani Hyvärinen toi esiin siviiliydynteknologiaan liittyvien vaikutusten arvioinnin tarpeellisuuden liittyen muun ohella ulkomaisten toimijoiden edellyttämiin vaatimuksiin siitä, että heidän asiakkaidensa kotimaat noudattavat NPT-sopimusta.

Jatkovalmistelun aikana vaikutustenarvioita koskevaa jaksoa 4.2 on täydennetty saatujen lausuntojen perusteella.

Ehdotetut sääntelyratkaisut

STUK totesi, että säädösehdoituksilla ei muuteta Suomen asemaa ydinaseettomana valtiona ydinsulkusopimuksen osalta, jos Suomella ei ole hallinnassaan ydinaseita. STUK toi kuitenkin esiin, että ydinenergialain 4 §:ssä säädetyn kiellon noudattamisen valvonta kuuluu STUKin tehtäviin osana ydinenergialain noudattamisen ja NPT-sopimuksen täytäntöönpanon valvontaa. STUKin näkemyksen mukaan nykyinen ydinenergialain 4 §:n kielto muodostaa osaltaan selkeän perustan valvonnalle, jonka tarkoituksena on ydinaseiden leviämisen estäminen.

STUK ehdotti ydinmateriaalivalvonnan näkökulmasta ydinenergialain kiellon säilyttämistä tai sääntelyn muotoilemista niin, että ydinenergian käyttö ei ole sallittua tavalla, joka edesauttaa ydinaseiden leviämistä. Tämä olisi perusteltua STUKin valvontaoikeuden ulottuvuuden ja tietojensaantioikeuksien kannalta mahdollisten ilmoittamattoman ydinenergian käytön valvonnallisessa selvittämisessä ja rikostutkintaan saattamisessa ja siihen liittyvässä mahdollisessa yhteistyössä.

Tämän esityksen valmistelun aikana katsottiin, että sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden vuoksi ehdotetun ydinenergialain kokonaisuudistusta koskevan uuden ydinenergialain (HE 24/2026 vp) 6 §, jossa säädettäisiin ydinräjähdekiellosta sisällöltään vastaavasti kuin kumottavan ydinenergialain 4 §:ssä, olisi poistettava. Sillä, ettei uudessakaan ydinenergialaissa säädettäisi voimassa olevan lain 4 §:ää vastaavasta ydinräjähteiden kiellosta, olisi merkitystä myös STUKin valvontatoimivallan kannalta.

Jatkovalmistelussa arvioitiin STUKin valvontatoimivaltaa ydinmateriaalivalvonnassa suhteessa voimassa olevaan ja ehdotettuun ydinenergialain kokonaisuudistukseen. HE 24/2026 vp mukaisessa uudessa ydinenergialaissa Säteilyturvakeskuksen valvontatehtävästä ja muista ydinenergialain mukaisista tehtävistä säädettäisiin lain 15 §:ssä. Sen mukaan Säteilyturvakeskus valvoisi ydinenergialain säännösten noudattamista, pitäisi yllä kansallista ydinmateriaalien valvontajärjestelmää ja valvoisi Suomea velvoittavien lailla voimaan saatettujen ydinmateriaalivalvontaan liittyvien ja muiden ydinalan kansainvälisten sopimusten mukaisten

velvoitteiden noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu työ- ja elinkeinoministeriölle. STUKin valvontatehtävään liittyvistä tarkastusoikeuksista säädettäisiin ehdotetun ydinenergialain 358 §:ssä, joka sitoo STUKin tarkastusoikeudet kyseisen lain säännösten ja Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusten velvoitteiden noudattamisen valvontaan. Ehdotetun ydinenergialain 11 §:n mukaan ydinenergian käyttö olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ydinaseiden leviämistä ei edistetä ja ydinmateriaalivalvonnan velvoitteet täytetään.

Esityksen jatkovalmistelussa arvioitiin, että tässä esityksessä ehdotettavat muutokset eivät sinällään vaikuttaisi nykyisiin tai uudessa ydinenergialaissa esitettyyn STUKin toimivaltaan ja valvontaoikeuksiin. STUKin lausuntokierroksella esittämän näkemyksen mukaan nykyinen ydinenergialain 4 § on kuitenkin STUKin toteuttaman ydinmateriaalivalvonnan näkökulmasta luonut velvoitteen, jonka noudattamista STUK on valvonut. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten kannalta erityisen keskeistä STUKille on, että muun kuin tässä esityksessä ehdotetun toiminnan valvonnan oikeustilaa, erityisesti yksityisiin toimijoihin kohdistuvan valvonnan toteuttamisen osalta, ei muuteta. Koska STUKin valvontatehtävään liittyvät tarkastusoikeudet ehdotetaan uudessa ydinenergialaissa jatkossakin sidottavaksi ydinenergialain säännösten noudattamiseen, ehdotetulla ydinräjähteiden kielltoa koskevan ydinenergialain 4 §:n kumoamisella sekä uuden ydinenergialain ehdotetulla 6 §:n poistamisella voisi kiellon poistumisen myötä olla STUKin ydinmateriaalivalvonnan näkökulmasta vaikutuksia erityisesti ilmoittamattoman toiminnan valvontaan. Esityksen jatkovalmistelussa tunnistettu ratkaisuvaihtoehto voisi olla esimerkiksi lisätä ehdotetun uuden ydinenergialain 11 §:ään velvoite huolehtia siitä, että ydinenergian käytössä huolehditaan ydinaseiden leviämisen estämisestä. Koska eduskunta käsittelee parhaillaan ehdotusta uudeksi ydinenergialaiksi, asiaa olisi tarkoituksenmukaista arvioida kyseisen esityksen (HE 24/2026 vp) käsittelyn yhteydessä.

Tulli piti esitettyä muutosta ydinenergialain 4 §:n kumoamisesta oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden osalta poikkeuksellisenä sen vuoksi, että ilman sitä ei ole säännöstä, jonka noudattamista Tullissa valvottaisiin. Tulli katsoi, että oikeusjärjestyksen systematiikkaa noudattaisi paremmin uuden rikoslain momentin siirtäminen ydinenergialain 4 §:n 2 momentiksi.

Esityksen jatkovalmistelussa tarkasteltiin Tullin valvontavastuuta. Tullin valvontavastuista säädettäisiin jatkossa eduskunnassa nyt käsiteltävänä olevassa uudessa ydinenergialain (HE 24/2026 vp) 16 §:ssä ja ydinmateriaaleja ja ydinjätteitä koskevista tulli-ilmoituksista ehdotetun lain 40 ja 224 §:ssä. Lisäksi lain 377 §:ssä säädettäisiin Tullin antamasta virka-avusta. Myös voimassa olevan säteilylain (859/2018) 16 §:n 1 momentissa säädetään, että Tulli valvoo osaltaan säteilylähteiden ja radioaktiivisten jätteiden ja 69 §:ssä tarkoitettujen kulutustavaroiden tuontia ja vientiä sekä radioaktiivisten jätteiden kulkua Suomen alueen kautta. Lisäksi Tulli valvoo osaltaan säteilylähteiden ja radioaktiivisten jätteiden kansainvälisiä kuljetuksia ja kansainvälistä liikennettä. Saman pykälän 2 momentin mukaan Tulli valvoo osaltaan 68 §:ssä tarkoitettujen radioaktiivisten aineiden käyttökiellon piirissä olevien tuotteiden tuontia ja vientiä koskevan kiellon noudattamista. Aluevalvontalain 23 §:n mukaan Tulli on aluevalvontaviranomainen.

Jatkovalmistelussa todettiin, että Tullin mahdollisuudet valvoa ehdotetun rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin poikkeuksen mukaista ydinräjähteiden tuontia olisivat rajoitetut esityksen jaksossa 2.2.9 selostetusta toisen valtion asevoimien immuniteetista johtuen. Näitä ydinräjähteitä ei tuotaisi Suomeen normaalien tavaroiden tapaan eikä niistä esimerkiksi tehtäisi tulli-ilmoitusta. Tullin roolia esitutkintaviranomaisena on käsitelty jäljempänä.

Oikeuskansleri piti hyvänä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen osalta sen pohtimista, kattaako ehdotettu kriminalisointi riittävällä tavalla erilaiset tilanteet, kuten esimerkiksi

kuljetuksessa tapahtuvan laiminlyönnin. Asiaa on arvioitu jatkovalmistelun aikana. Nyt esitettävät lainsäädäntömuutokset eivät koskisi kuvatuunlaisia laiminlyöntejä. Ydinräjähteitä koskevat äärimmäisen tiukat turvallisuusjärjestelyt. Kyse olisi käytännössä aina valtioiden ja niiden asevoimien toteuttamista kuljetuksista. Lähettävävaltiot vastaavat joukkojensa toimista. Mahdollisissa laiminlyöntitilanteissa soveltuisivat Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen määräykset vastuun jakautumisesta kurinpitoa ja rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskien.

Oikeusministeriö piti rikoslakiin ehdotettua sääntelyä laillisuusperiaatteen mukaiset vähimmäisvaatimukset täyttävänä ja yhtyi esityksen mukaiseen arvioon siitä, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet mahdollistavat esitetyn kaltaisen poikkeuksesta säätämisen. Oikeusministeriö piti ehdotetun ydinenergialain 69 §:n 2 momentin muuttamista esitetyllä tavalla perusteltuna.

Myös Turvallisuuskomitean sihteeristö arvioi, että esitys ei ole ristiriidassa siinä tarkasteltujen kansainvälisten sopimusten tai perustuslain kanssa. Sadankomitea lausui ydinaseiden olevan kansainvälisen oikeuden vastaisia. Professori Jukka Kekkonen katsoi, että Naton pelotteeseen osallistuminen on ristiriidassa ydinsulkusopimuksen VI artiklan kanssa ja että esityksen yhteensopivuus Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa on tulkinnanvaraista.

Suomen Punainen Risti kiinnitti huomiota siihen, ettei esityksessä ole mainittu ydinsulkusopimuksen 6 artiklaa tai sen suhdetta esityksellä kumottavaan ydinenergialain säännökseen ja katsoi, että esitystä tulisi tältä osin täydentää. Esitystä on tältä osin täydennetty jatkovalmistelun aikana.

Fortum Oyj piti hyvänä ydinräjähteitä koskevan sääntelyn poistamista ydinenergialaista ja sen käsittelyä muun lainsäädännön yhteydessä. Tekniikka elämää palvelemaan ry katsoi, että ydinenergialain uudistamista tulisi jatkaa työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan hankkeen mukaisesti.

Oikeustieteen professorit Kimmo Nuotio ja Jukka Kekkonen sekä eräs filosofian tohtori kiinnittivät huomiota ehdotetun rikoslain sääntelyn täsmällisyyteen ja mahdolliseen muotoiluun rauhan aikana, kuten myös sääntelyn tulkinnalliseen selventämiseen. Lääkärin sosiaalinen vastuu ry piti rikoslain poikkeusperusteita tulkinnallisesti laajoina ja oikeudellisesti ongelmallisina. Fingo ry katsoi ehdotettujen muutosten osalta rikoslain puolustusyhteistyöperusteen olevan erityisen ongelmallinen.

Yksityishenkilönä lausunnon antanut taloustieteen tohtori katsoi, että ehdotetut sääntelyratkaisut nykymuodossaan sallivat myös ydinaseiden sijoittelun ja jättävät käsittelemättä esimerkiksi kysymyksen ydinmateriaalin valmistuksesta.

Lisäksi useissa lausunnoissa todettiin, ettei esitystä tulisi hyväksyä, ja että ydinenergialain nykyinen kielto tulisi säilyttää.

Kansallinen lainsäädäntö

Oikeusministeriö totesi, että esityksen mukaan valtaosaa erilaisesta vaarallisten aineiden ja räjähteiden käsittelyä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä ei voitaisi soveltaa ydinaseisiin, eikä Suomen viranomaisilla olisi myöskään toimivaltaa valvoa tällaista toimintaa. Tosiasiallisesti esimerkiksi ydinaseiden kuljettamista ja varastointia koskeva sääntely jäisi siten huomattavasti väljemmäksi kuin miten erilaisten vaarallisten aineiden ja räjähteiden käsittelyä Suomessa tyypillisesti säännellään. Siltä osin, kun kyse on tietoisesta sääntelyratkaisusta,

oikeusministeriön mielestä ratkaisu olisi suotavaa tuoda esityksessä avoimemmin esiin. Oikeusministeriö totesi myös, että perusteita tavanomaista väljemmälle sääntelylle voinee toiminnan poikkeuksellinen luonne huomioon ottaen sinänsä olettaa olevan olemassa.

Myös sisäministeriö arvioi, että ydinenergialain 7 p §:n velvoitteet eivät kattane esitysluonnoksen mukaisia tilanteita ja esitti harkittavaksi valmiusjärjestelyiden säätämisestä myös niiltä osin. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täydennetty jaksossa 2.3 nykytilan arviointi.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomautti esityksen viittauksista lakiin vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (849/2025, PV-VAK-laki). Esitystä on tältä osin täsmennetty jatkovalmistelun aikana.

STUK kiinnitti huomiota DCA-sopimuksen 27 artiklan tulkintaan ja tarpeellisuuteen käsitellä säteilylain toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vastuuta. Rauhanliitto ja SPR pitivät tarpeellisena DCA-sopimuksen arviointia laajemmin sopimuksen soveltamisen osalta. Rauhanliitto ei pitänyt hyvänä sitä, ettei esityksessä käsitellä ydinaseen käyttöä suhteessa humanitaariseen oikeuteen. Jatkovalmistelussa puolustusyhteistyösopimusta koskevia perusteluja on täydennetty. Ehdotettu lainmuutos ei salli ydinräjähteiden räjäyttämistä Suomessa, eikä Suomella ole hallinnassaan ydinräjähteitä, mistä syystä suhdetta humanitaariseen oikeuteen ei ole käsitelty.

Tulli kiinnitti huomiota ydinräjähdetrikoksen esitutkintaviranomaisen määräytymisen epävarmuuteen nyt esitettyjen muutosten myötä. Esityksen jatkovalmistelussa tarkasteltiin tältä osin Tullin roolia esitutkintaviranomaisena. Tullin rooli esitutkintaviranomaisena perustuisi rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin (623/2015) ja rikoslain 34 luvun 6 §:ään, jossa säädetään jo nykyisin ydinräjähdetrikoksesta.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan, sen lisäksi mitä tullilaissa säädetään, Tullin tehtävänä oleviin toimiin tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja tullirikoksista epäiltyjen syytteen saattamiseksi. Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan d alakohdan mukaan *tullirikoksella* tarkoitetaan sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavienttiä tai Suomen kautta kuljettamista ja 5 kohdan mukaan *tullirikoksen selvittämisellä* tullirikoksen esitutkintaa. Siltä osin, kuin teko koskisi ydinräjähteiden tuomista Suomeen, Tulli olisi jatkossakin esitutkintaviranomainen, ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet. Yleisenä esitutkintaviranomaisena toimisi poliisi esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:n mukaisesti.

Turvallisuuskomitean sihteeristö piti hyvänä sen avaamista, miten esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin ja sitä ympäröivän yhteiskunnan turvallisuus ajantasaisella lainsäädännöllä varmistetaan. Turvallisuuskomitean sihteeristö piti hyödyllisenä myös ydinenergialain kokonaisuudistuksen ja siitä erikseen käsiteltävän ydinräjähdetrikoksia koskevan esityksen liittymäpintojen ja terminologian esiin tuomista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi tältä osin, että esitysluonnoksen luvussa 9 on kuvattu esityksen suhde samaiseen eduskunnan käsittelyssä olevaan ydinenergialain kokonaisuudistukseen.

Muuta

Rauhanliitto ja professori Martin Scheinin katsoivat, että esityksen myötä DCA-sopimusta tulisi muuttaa.

STUK katsoi sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan arviossa, että ydinsulkusopimus mahdollistaa Naton laajennetun ydinpelotteen ja ydinaseiden jakamisjärjestelyn esityksen mukaisella tavalla. Omassa lausunnossaan STUK katsoi, ettei esitettyjen muutosten myötä muuteta Suomen asemaa ydinaseettomana valtiona ydinsulkusopimuksen osalta, jos Suomella ei ole ydinaseisiin hallintaa.

Professorit Martin Scheinin, Jukka Kekkonen ja Juhani Hyvärinen kiinnittivät huomiota esityksen ja saamelaisten oikeuksien väliseen suhteeseen, esityksen vaikutuksiin kuntiin ja alueisiin kuten myös tarpeeseen tarkastella esitystä lähemmin DCA-sopimukseen liittyvän kunnioittamisvelvoitteen kannalta. Jatkovalmistelussa puolustusyhteistyösopimusta koskevia perusteluita on täydennetty. Alkuperäiskansa saamelaisten asemaa on käsitelty Natoon liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp) ja puolustusyhteistyösopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/2024 vp). Nyt esitettävillä lainsäädännön muutoksilla ei esitetä ydinräjähteiden sijoittamista, varastoimista eikä loppusijoittamista alkuperäiskansojen maille. Tarvittaessa tällaisista toimista neuvoteltaisiin saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaisesti.

Onnettomuustutkintakeskus oli huolissaan siitä, ettei kansallinen viranomainen voisi tutkia mahdollisia ydinräjähteisiin liittyviä vaaratilanteita tai onnettomuuksia.

Useat lausunnonantajat kritisoivat esityksen lyhyttä lausuntoaikaa sekä esityksen valmistelutapaa. Toisaalta osa lausunnonantajista piti esitystä kiireellisestä valmisteluakataulusta huolimatta kokonaisuutena hyvin perusteltuna.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ydinenergialaki

4 §. Ydinräjähteet. Voimassa oleva ydinräjähteiden kieltoa koskeva ydinenergialain 4 § kumottaisiin. Voimassa olevassa pykälässä säädetään, että ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty.

Pykälän kiellon piiriin kuuluvien tekojen rangaistavuudesta säädetään jo nykyisin rikoslain 34 luvun 6 §:ssä. Voimassa olevassa rikoslain 34 luvun 6 §:ssä säädetään, että ydinräjähderikoksesta tuomitaan se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten. Rikoslain ydinräjähderikosta koskeva säännös on siten soveltamisalaltaan ydinenergialain 4 §:n kielto­säännöstä laajempi. Pykälässä on myös otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, kuten terrorismirikosdirektiivi ((EU) 2017/541).

Ydinenergialain 4 § on oikeusvaikutuksiltaan käytännössä sisällöltään informatiivinen. Rikoslain 34 luvun 6 §:n ydinräjähderikoksen tunnusmerkistö on myös tekemuotojensa osalta ydinenergialain 4 §:ää kattavampi ja yksityiskohtaisempi. Ehdotettu ydinenergialain 4 §:n kumoaminen ei käytännössä vaikuttaisi ydinräjähteiden sallittavuuteen tai kiellettävyyteen, koska pykälän kiellon sisältö on muodostunut rikoslain 34 luvun 6 §:n kriminalisoinnin ja kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti ydinsulkusopimuksen, täydellisen ydinkoekieltosopimuksen ja Pariisin rauhansopimuksen sisältämien rajoitusten kautta.

Edellä kerrotuista syistä ydinräjähteiden kieltoa koskevat säännökset sekä kieltoa koskevat poikkeussäännökset tulisi keskittää rikoslain 34 luvun 6 §:ään, mikä myös selkeyttäisi oikeustilaa.

69 §. Rangaistuksia koskevat viittaussäännökset. Voimassa olevassa ydinenergialain 69 §:n 2 momentissa säädetään, että rangaistus tämän lain 4 §:n vastaisesta toiminnasta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä. Koska ydinenergialain 4 § esitetään kumottavaksi, tulisi myös lain 69 §:n 2 momenttia muuttaa siten, ettei siinä enää erikseen mainittaisi lain 4 §:ää. Jatkossa ydinräjähteitä koskevasta kiellosta ja esitetystä poikkeuksesta kieltoon säädettäisiin ainoastaan rikolaissa.

Pykälän viittaussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä informatiivisesti viitattaisiin rikoslakiin toteamalla, että rangaistus ydinräjähdeterikoksesta, yleisvaaran tuottamuksesta ja törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä.

7.2 Rikoslaki

34 luvun 6 §. Ydinräjähdeterikos. Rikoslain 34 luvun 6 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin, että 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. Lisäksi edellytettäisiin, että kunkin kohdan mukainen toiminta tapahtuu sitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisesti.

Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisesti ydinräjähteen tuominen Suomeen sekä sen kuljettaminen, toimittaminen ja hallussapito Suomessa olisivat edelleen pääsääntöisesti rangaistavia. Ehdotettu uusi 4 momentti olisi poikkeus tähän pääsääntöön. Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen, räjäyttäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteiden valmistamiseksi olisi jatkossakin rangaistavaa ilman poikkeuksia.

Ehdotettu poikkeus mahdollistaisi sen, että ydinräjähteitä voitaisiin tuoda Suomeen taikka kuljettaa, toimittaa tai pitää hallussa Suomessa säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Poikkeussäännöksessä mainitut tekotavat vastaisivat rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa säädettyjä tekotapoja.

Poikkeussäännöksessä ydinräjähteen tuomisella tarkoitettaisiin, että ydinräjähteen voi tuoda Suomen alueelle. Aluevalvontalain 2 §:n 1 kohdan mukaan Suomen alueella tarkoitetaan valtakunnan maa- ja merirajojen sekä aluemerien ulkorajan sisäpuolella olevia maa- ja vesialueita sekä niiden yläpuolella olevaa ilmatilaa.

Ydinräjähteen kuljettaminen pitäisi sisällään ydinräjähteen kuljettamisen Suomen alueella sekä ydinräjähteen kauttakuljettamisen Suomen läpi. Ydinräjähteen toimittamisella tarkoitettaisiin paitsi oikeutta tuoda ydinräjähdettä Suomen alueelle myös oikeutta viedä se maasta pois. Ydinräjähteen hallussapidolla tarkoitettaisiin, että ydinräjähdettä voitaisiin pitää hallussa ja säilyttää Suomessa. Ydinaseet ovat kuitenkin aina ydinasevaltion hallinnassa.

Momentin ensimmäinen poikkeusedellytys on Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä. Suomen sotilaallinen puolustaminen kattaa käsitteenä useita eri ulottuvuuksia, jotka viime kädessä ovat johdettavissa puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaisesti Puolustusvoimien

tehtäviin. Momentin toinen poikkeusedellytys, Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus tarkoittaa kaikkia tarpeellisia toimia, joilla turvataan Naton yhteinen puolustus. Momentin kolmas poikkeusedellytys, puolustusyhteistyö, viittaisi Suomen kahden- tai monenväliseen puolustusyhteistyöhön.

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.

Puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 6/2025 vp) mukaan, jotta erityisesti b alakohdassa tarkoitettu tehtävä voidaan turvata, puolustuskyvyn on oltava riittävä ja Puolustusvoimien tulee ennalta ehkäistä sotilaallisia uhkia sekä torjua maahan kohdistuvat hyökkäykset. Sotilaallisten uhkien torjunta ja koko valtakunnan puolustaminen on suunniteltava ja toteutettava siten, että maan itsenäisyys ja kansalaisten elinmahdollisuudet turvataan kaikissa tilanteissa. Uhan ennalta ehkäisemiseksi on Puolustusvoimien valmiutta pystyttävä kohottamaan, kutsumaan tarvittavat joukot palvelukseen, hajauttamaan sodan ajan joukkojen materiaali ja suojaamaan tärkeät kohteet.

Puolustusvoimien tehtävä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta sisältyy mainittuun b alakohtaan. Puolustusjärjestelmä muodostaa ja ylläpitää päätöksenteon edellyttämää sotilasstrategista tilannekuvaa ja ennaltaehkäisee tai torjuu sotilaalliset uhat. Sotilasstrategisen tilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi tiedustelu- ja valvontajärjestelmä seuraa Suomen turvallisuusympäristön kehitystä, määrittää ympäristön muutokset ja tuottaa tietoa vallitsevasta tilanteesta. Järjestelmä antaa ennakkovaroituksen sotilaallisten uhkien kehittymisestä, jotta voidaan käynnistää tarvittavat vastatoimenpiteet. Puolustusvalmiuden ylläpitäminen ja kehittäminen sisältää myös muun muassa puolustusmateriaalin hankintaa, huoltoa, varastointia, logistiikkaa, operatiivista suunnittelua, johtamisjärjestelmien kehittämistä, henkilöstön kouluttamista, valmiuden säätelyä, valmiusyhtymien kehittämistä ja tietosodankäyntiin valmistautumista (HE 6/2025 vp).

Suomen sotilaallinen puolustaminen on Suomen liittyttyä 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; b) Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen.

Alakohta a tarkoittaa Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen täytäntöönpanotoimia tilanteissa, jossa yhteen tai useampaan Naton jäsenvaltioon kohdistuu aseellinen hyökkäys (HE 6/2025 vp, s. 59). Sopimuksen 5 artikla velvoittaa jäsenvaltiot auttamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista jäsenvaltiota tarpeellisiksi katsominsa toimin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artikla velvoittaa Naton jäsenmaita ylläpitämään ja kehittämään niin Naton yhteistä kuin jäsenvaltioiden omaa kansallista puolustuskykyä. Tätä ilmentää puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohta. Alakohdan b mukaan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen kuuluu Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen. Naton

puolustusjärjestelmän sotilaalliset rakenteet ja toiminnot tukeutuvat jäsenvaltioiden joukkoihin ja suorituskykyihin. Naton jäsenenä yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät muun muassa Puolustusvoimien osallistumista Naton operatiiviseen suunnitteluun, sotilaallisen avun tehokkaan vastaanottamisen valmiuksien kehittämistä sekä Puolustusvoimien joukkojen yhteistoimintakykyä Naton jäsenvaltioiden joukkojen kanssa. Natossa yhteinen pelote ja puolustus kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa (HE 6/2025 vp, s. 60).

Puolustusvoimat osallistuu Naton puolustussuunnittelun ja operatiivisen suunnittelun prosesseihin sekä sen edellyttämiin johtamisjärjestelyihin, harjoitteluun ja operatiivisiin toimintoihin. Mikäli Suomea vastaan Naton jäsenenä kohdistetaan sotilaallista voimankäyttöä, Puolustusvoimat toimeenpanee kansallisen päätöksenteon mukaisesti operaatioita osana liittokunnan ennakoon suunniteltuja ja harjoiteltuja järjestelyjä ja Naton komento- ja joukkorakenteita hyödyntäen. Samalla Puolustusvoimat valmistautuu osallistumaan muiden Naton jäsenvaltioiden puolustamiseen velvoitteidensa mukaisesti suorituskykyä varustamalla ja kouluttamalla kotimaassa ja ulkomailla (HE 6/2025 vp, s. 13). Lisäksi liittolaisten kanssa tehtävä kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö tukee Suomen sotilaallista puolustusta sekä Naton pelotetta ja puolustusta.

Operatiivisella suunnittelulla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla valmistaudutaan vastaamaan normaali- tai poikkeusoloissa Natoon kohdistuvaan uhkaan tai uhkiin. Suunnittelu sisältää muun muassa suorituskykyjen ja joukkojen käyttöön liittyvät vastualueet, tehtävät ja johtosuhteet. Suunnittelussa huomioidaan toimintaympäristön erityispiirteet mukaan lukien jäsenmaiden lainsäädäntö ja voimassa olevat kansainväliset sopimukset. Yhteisen puolustuksen suunnittelu on jatkuva prosessi, jota päivitetään säännöllisesti ja voidaan tapauskohtaisesti tarkentaa tilanteen niin vaatiessa. Suunnitelmia voidaan ottaa käyttöön normaali- tai poikkeusoloissa joko osittain tai kokonaan vallitsevan uhkatilanteen mukaisesti.

Puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan puolustusministeriön ohjauksessa tehtävää kansainvälistä kahden- ja monenvälistä puolustuspoliittista ja sotilaallista yhteistyötä Suomen puolustuskyvyn tukemiseksi ja vahvistamiseksi sekä yhteistoimintakyvyn parantamiseksi (VNS 9/2024, s. 112). Nato-jäsenyys on luonut edellytyksiä syventää ja laajentaa kahdensivulista ja monenvälistä puolustusyhteistyötä erityisesti Nato-maiden kanssa. Valtioneuvoston puolustusselonteon mukaisesti Suomi tekee puolustusyhteistyötä liittolaisten kanssa ilman ennakkorajoituksia. Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä.

Kahdensivulissessä ja monenvälisessä yhteistyössä painottuvat maat, joilla on suurin merkitys Suomen ja sen lähialueen puolustamisessa. Kahdensivulinen yhteistyö pitää sisällään muun muassa puolustuspoliittisen yhteistyön, puolustusmateriaaliyhteistyön ja sotilastason yhteistyön. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa yhteistoimintakyky kaikissa turvallisuustilanteissa. Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö tukee Naton pelotetta ja puolustusta, mutta kyse ei ole suoraan liittokunnan yhteisestä puolustuksesta. Puolustusyhteistyötä tehdään myös muiden kuin Naton jäsenvaltioiden kanssa.

Nato-jäsenyys on osa Suomen puolustusratkaisua. Liittokunnan yhteisen puolustuksen lisäksi puolustuskykyä täydentävät Euroopan unionin jäsenyys ja kansainvälinen puolustusyhteistyö, kuten Yhdysvaltojen kanssa tehty puolustusyhteistyösopimus, joka on uusin ja merkittävin kahdensivulissessä puolustusyhteistyötä koskevista sopimusjärjestelyistä. Pohjoismaiden kesken tehdään puolustusyhteistyötä sekä kahdensivulisesti että monenvälisesti Nordefcossa (*Nordic Defence Cooperation*). Myös erilaiset monenväliset aloitteet ja maaryhmät tukevat Euroopan maiden puolustusyhteistyötä: Britannian johtama JEF-maaryhmä (*Joint Expeditionary Force*), Saksan johtama kehysvaltiokonsepti (*Framework Nations Concept, FNC*), Ranskan johtama Euroopan interventioaloite (*European Intervention Initiative, EI2*), pohjoinen ryhmä sekä

Pohjoismaiden ja Baltian maiden välinen puolustusyhteistyö. Puolustusyhteistyöstä on tehty lukuisia kahden- ja monenvälisiä yhteistyöasiakirjoja liittolais- ja kumppanimaiden kanssa.

Missään puolustusyhteistyöasiakirjassa tai -järjestelyssä ei mainita ydinaseisiin liittyvää yhteistyötä, koska sen katsotaan kuuluvan Naton viitekehykseen. Ydinpelotetta koskeva yhteistyö tapahtuu lähtökohtaisesti aina osana liittokuntaa, erityisesti liittokunnan ydinaseettomien maiden osalta. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Suomeen edellyttäisi valtiosopimuksen tekemistä Suomen ja Yhdysvaltojen välillä, joka olisi käsiteltävä perustuslain 8 luvun mukaisesti.

Toimintaympäristön ennakkoimattomuus edellyttää varautumista erilaisiin kehityskulkuihin ja kykyä toimia joustavasti paitsi osana liittokuntaa niin myös tarvittaessa erilaisissa puolustusyhteistyön kahden- ja monenvälisissä kokoonpanoissa. Puolustusyhteistyön merkitys voi korostua esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa on nopeampaa toimia kahden- tai monenvälisesti kuin liittokuntana.

Päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmä

Edellä kuvattujen ehdotettujen poikkeusedellytysten – Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus ja puolustusyhteistyö – mukaisen toiminnan tulisi olla niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaista.

Säännöksessä oleva viittaus päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmään ei tarkoittaisi sitä, että ehdotetun uuden rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentin mukaisen poikkeussäännöksen alaan kuuluvasta ydinräjähteen tuomisesta Suomeen taikka sen kuljettamisesta, toimittamisesta tai hallussapidosta Suomessa päätettäisiin aina tapauskohtaisesti erikseen.

Poikkeussäännöksen alaan sisältyvä ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa olisi aina osa laajempaa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista tilannetta ja asiakokonaisuutta. Päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmä viittaisi säännöksessä mainittujen poikkeusedellytysten mukaiseen Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, Pohjois-Atlantin liiton yhteisestä puolustuksesta tai puolustusyhteistyöstä päättämiseen tai niitä koskeviin sopimuksiin. Kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa.

Suomen sotilaallinen puolustaminen on Suomen liittyttyä Natoon yhteensovitettu osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta. Natossa poliittisena järjestönä korostuu asioiden poliittinen luonne verrattuna pelkästään kansalliseen puolustukseen liittyviin asioihin, mikä heijastuu myös kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Naton sotilaallinen toiminta on jäsenmaiden antaman poliittisen ohjauksen alaista. Naton päätöksenteko perustuu konsensukseen.

Naton jäsenenä Suomi osallistuu Naton operatiiviseen suunnitteluun ja Suomen alue on otettu huomioon Naton operatiivisessa suunnittelussa. Naton operatiivisesta suunnittelusta vastaavat Naton sotilasviranomaiset yhteistyössä jäsenvaltioiden asevoimien edustajien kanssa. Pohjois-Atlantin neuvosto hyväksyy strategisen tason operatiiviset suunnitelmat.

Natossa tapahtuvaa ydinpelotteen käytännön toteutusta ohjaa ja kontrolloi Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (NPG), jossa jäsenvaltioita edustavat puolustusministerit.

Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Päätöksenteko perustuu kuten muutenkin Natossa jäsenvaltioiden yksimielisyydelle.

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.

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 kokonaisuomaanpuolustusta koskevat asiat. Keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomen kannat Naton ydinasepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon linjataan TP-UTVA:ssa.

Naton toimintaan ja puolustusyhteistyöhön osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti erityisesti lakia kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta. Kyseisessä laissa säädetään ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä sekä yhteistoimintaan osallistuttaessa. Lakia sovelletaan esimerkiksi apuun ja toimintaan 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 (1 §:n 1 momentin 3–6 kohdat).

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä, yhteistoiminnasta tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistumisesta tekee lain 2 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Ennen päätöksen tekemistä valtioneuvoston on lain 3 §:n mukaisesti kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu tai toiminta voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitetuissa vähäisemmissä tapauksissa avusta tai toiminnasta päättää puolustusministeriö ulkoministeriötä kuultuaan.

YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisissa tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi tai sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Toisten valtioiden, mukaan lukien Naton jäsenvaltioiden, joukkojen maahantulo ja maassaolo edellyttää lähtökohtaisesti aluevalvontalain mukaista lupaa. Aluevalvontalain mukaan vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtionilma-alus ja valtionalus saa tulla Suomen alueelle ja olla maassa vain sille myönnetyn luvan perusteella, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Aluevalvontalakia on selostettu tarkemmin edellä jaksossa 2.1.4 Kansallinen päätöksenteko.

Aluevalvontalain lupa-asiat käsittelee ja ratkaisee lain 10 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti Pääesikunta. Puolustusministeriö voi kuitenkin pidättää itselleen päätösvalan muutoin

Pääesikunnan ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa. Tämä mahdollistaa myös yksittäisen lupa-asian saattamisen tarvittaessa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti arvioitavaksi esimerkiksi TP-UTVA:n käsittelyyn. Jos asian katsottaisiin olevan laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, asia voitaisiin siirtää valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

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.

Puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. 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. Kyseiset ilma-alukset saavat lentää Suomen alueen yli, laskeutua sinne ja nousta sieltä ilmaan. 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.

Kaikkeen Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen puolustusyhteistyöhön sovelletaan puolustusyhteistyösopimuksen velvoitetta siitä, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Sopimuksen keskeisiin artikloihin on myös kirjattu kunnioittamisvelvoitteeseen kiinteästi liittyvä velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta (konsultaatio). Konsultaatiovelvoite mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen esimerkiksi siitä, että tietyn toiminnan toteuttaminen edellyttää Suomessa ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia tai kansallista päätöksentekoa. Kansallisen päätöksentekomenettelyn osalta sovellettavaksi voi tällöin erityisesti tulla kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki. Konsultaatio mahdollistaa myös sen, että Suomi voi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista taikka muuten Suomen hyväksyttävissä.

Puolustusyhteistyösopimuksen mukainen konsultaatio voi tapahtua eri tasoilla asevoimista aina valtion ylimpään johtoon saakka. Kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa noudatetaan samoja menettelytapoja ja säännöksiä kuin muussakin puolustusyhteistyötä koskevassa kansallisessa kannanmuodostuksessa ja päätöksenteossa sekä otetaan huomioon se, että perustuslakivaliokunta on korostanut eduskunnan informoinnin tärkeyttä puolustusyhteistyösopimuksen toimeenpanossa (PeVL 28/2024 vp).

Kuten edellä on todettu, ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa liittyisi aina johonkin laajempaan asiakokonaisuuteen. Esimerkiksi ydinräjähteiden kauttakuljetus Suomen läpi voisi tulla käsiteltäväksi monen erilaisen tilanteen yhteydessä. Kysymys kauttakuljettamisesta voisi nousta esimerkiksi Naton operatiivisen toiminnan, aluevalvontalain lupamenettelyjen tai puolustusyhteistyösopimuksen konsultaatiomenettelyn kautta. Kuhunkin tilanteeseen sovellettaisiin asiakokonaisuutensa perusteella asianmukaisinta kansallista päätöksenteko- ja kannanmuodostustapaa. Tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat linjataan TP-UTVA:ssa. Aluevalvontalain mukainen

lupa-asia voidaan myös yksittäistapauksessa siirtää valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n perusteella, jos asia on perustuslain 67 §:ssä tarkoitettulla tavalla laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä.

Eduskunnan aseman osalta voidaan todeta, että 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-UTVA:ssa linjatuista Suomen kannoista Naton ydinasepolitiikasta annetaan tietoa eduskunnalle perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti. Jos kyse olisi Naton tai puolustusyhteistyön puitteissa toteuttavasta operaatiosta, joka sisältäisi toisen valtion joukkojen toimintaa Suomessa, kansallinen päätös tehtäisiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti. Eduskunta osallistuisi päätöksentekoon edellä selostetulla tavalla lain 3 §:n mukaisesti, jos apu tai toiminta voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, mikä osaltaan turvaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa. Tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista menettelyä, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa konsultaatiossa eduskunnan asema turvataan asianmukaisella tavalla perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti tai kytkemällä eduskunta päätöksentekoon kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:n mukaisesti.

Suomi toimii kaikissa tilanteissa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti. Kyseisiä sopimuksia on käsitelty edellä jaksossa 2.2 Kansainväliset sopimukset.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Tässä esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan ydinenergialain 4 § kumottaisiin ja siihen liittyvää lain 69 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, ettei lain 4 §:ää enää mainittaisi. Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki ja kumottavaksi voimassa oleva ydinenergialaki. Esityksen mukaan ehdotetun ydinenergialain 6 §:ssä säädettäisiin ydinräjähdekiellosta sisällöltään vastaavasti kuin kumottavan lain 4 §:ssä. Ehdotettu ydinenergialaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Mainittujen esitysten yhteensovittamiseen on tarpeen varautua esitysten eduskuntakäsittelyjen yhteydessä. Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden vuoksi ehdotetun ydinenergialain 6 § olisi poistettava. Tähän liittyen olisi tarkoituksenmukaista jakaa ehdotetun ydinenergialain määritelmiä koskeva 5 § kahdeksi pykäläksi, jotta lakiehdotuksessa ei olisi tarpeen korjata pykälien numerointia ja viittauksia pykäliin. Tämä tarkoittaisi, että ehdotetun ydinenergialain 5 §:n 1 momentti muutettaisiin 5 §:ksi (*määritelmät*) ja 5 §:n 2–6 momentti 6 §:n 1–5 momentiksi (*määritelmiä täydentävät säännökset*). Tällöin on kuitenkin tarpeen korjata ehdotetun 6 §:n 2 ja 5 momentissa oleva viittaus 1 momentin 8 kohtaan viittaukseksi 5 §:n 8 kohtaan. Samoin vastaavasti 30, 32, 34, 36, 40–43 ja 226 §:ssä oleva viittaus 5 §:n 1 momentin 8 kohtaan on korjattava. Lisäksi ehdotetun ydinenergialain 36 §:n 2 momentissa oleva viittaus 5 §:n 2 momenttiin olisi korjattava viittaukseksi 6 §:n 1 momenttiin ja 401 §:n 1 momentissa oleva

viittaus 5 §:n 4 momenttiin viittaukseksi 6 §:n 3 momenttiin. Ehdotetun ydinenergiain 2 luvun otsikko olisi myös tarpeen muuttaa seuraavaksi: Yleiset periaatteet ja velvollisuudet. Yhteensovittamisessa olisi tarpeen arvioida myös STUKin ydinmateriaalivalvonnan valvontatehtävän näkökulmasta edellä jaksossa 6 kuvatun mukaisesti. Esimerkiksi uuden ydinenergiain 11 §:ää voitaisiin täsmentää lisäämällä siihen uusi momentti, jolla varmistettaisiin STUKin valvontatoimivalta ydinaseiden leviämisen estämisen osalta.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Suomen täysivaltaisuus, kansainvälinen yhteistyö ja päätöksenteko

Esityksen mukaan ydinräjähteitä olisi mahdollista tuoda Suomeen taikka kuljettaa, toimittaa tai hallussapitää Suomessa, jos teko perustuisi 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.

Suomella tai Natolla liittokuntana ei ole omia ydinaseita, vaan Naton ydinasepelote perustuu Naton ydinasevaltioiden kansallisiin, ennen kaikkea Yhdysvaltojen, ydinaseisiin. Lisäksi Iso-Britannian ja Ranskan ydinasekyvyillä on oma roolinsa liittokunnan turvallisuuden takeena. Ydinaseet ovat aina ydinasevaltioiden hallinnassa.

Kaikki Natossa ydinasepolitiikan suunnitteluryhmään osallistuvat valtiot ovat päättämässä Naton mahdollisen ydinaseoperaation toteuttamisesta konsensuksella. Lopulliset päätökset ydinaseiden käytöstä tekevät aina ydinasevaltiot. Tietyt liittolaismaat osallistuvat ydinpelotteen jakamisjärjestelyihin esimerkiksi isännöimällä Yhdysvaltojen ydinaseita tukikohdissaan tai tarjoamalla kaksikäyttöhävittäjiä Naton mahdollisiin ydinaseoperaatioihin.

Näiden seikkojen vuoksi esitystä on arvioitava perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden ja osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön kannalta. Suomen jäsenyys Natossa, mukaan lukien Nato SOFA sekä Yhdysvaltojen kanssa tehty puolustusyhteistyösopimus, ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja muodostavat perustan tämän esityksen arvioinnille.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain esitöissä on todettu, että valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71).

Perustuslain esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle

eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luonnehtinut Suomen Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp) (HE 1/1998 vp, s. 71–72).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevan säännöksen osalta esitöissä on todettu, että säännös ilmaisisi Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitettäisiin 3 momentissa tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentyviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 73).

Perustuslakivaliokunta on Suomen Nato-jäsenyyttä koskevan hallituksen esityksen (HE 315/2022 vp) käsittelyn yhteydessä katsonut, että Nato-jäsenyyttä voidaan pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta katsoi arviossaan, että merkitystä on erityisesti sillä, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mielestä merkityksellistä on myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen (PeVL 80/2022 vp, kappaleet 7–9, 33). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on siten mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, kappale 34).

Kuten Natoon liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, toimiessaan Naton jäsenenä Suomi käyttää suvereniteettiaan yhdessä muiden maiden kanssa täysivaltaisuutensa turvaamiseksi. Natossa on kyse suvereenien valtioiden yhteistoiminnasta, jossa jäsenvaltioiden yhteisellä puolustuksella pyritään turvaamaan kunkin jäsenvaltion mahdollisuus turvata täysivaltaisuutensa. Hallituksen esityksen mukaan Suomen mahdollisuudet huolehtia alueellisen suvereniteettinsa turvaamisesta edellyttävät hallituksen arvion mukaan nykyisin aiempaa vahvempaa kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista. Perustuslain esitöissä on todettu, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Natoon kuulumisen voidaan katsoa olevan yksi keinoista, joilla Suomi pyrkii turvaamaan oman suvereniteettinsa (HE 315/2022 vp, s. 94).

Hallituksen esityksessä on todettu, että myös Naton jäsenenä Suomi ylläpitää ja kehittää jatkossakin vahvaa omaa puolustuskyyä ja jatkaa kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä. Suomi päättää edelleen itse sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamisperiaatteista (VNS 1/2022 vp, s. 26) (HE 315/2022 vp, s. 94).

Yhtenä suvereenisuuden ulottuvuutena voidaan pitää valtaa päättää puolustusratkaisustaan ja keinoista sen toteuttamiseksi. Suomi on täysivaltaisuutensa turvaamiseksi päättänyt liittyä Naton yhteisen pelotteen ja puolustuksen piiriin. Suomen puolustus on yhteensovitettu osaksi Naton yhteistä puolustusta, mikä tarkoittaa osallistumista yhteisen pelotteen ja puolustuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon. Naton pelote perustuu viime kädessä Naton ydinasevaltojen kansallisille, ennen kaikkea Yhdysvaltojen, ydinaseille. Liittolaisten kanssa tehtävä kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö tukee Suomen sotilaallista puolustusta sekä Naton pelotetta ja puolustusta. Natossa sekä tekemänsä kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön kautta Suomi käyttää suvereniteettiaan yhteistyössä toisten valtioiden kanssa alueellisen koskemattomuutensa ja täysivaltaisuutensa turvaamiseksi. Suvereniteettinsa puitteissa ja kansainväliset velvoitteensa huomioon ottaen Suomi voi päätyä kansallisessa kannassaan sekä Naton että puolustusyhteistyön osalta siihen, että ydinräjähteiden tuominen Suomeen taikka niiden kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa on sallittua ja muuttaa lainsäädäntöään sen mukaisesti.

Suomen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön osalta on kiinnitettävä huomiota perustuslain 1 §:n 3 momentissa mainittuihin päämääriin, joita ovat rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen. Suomen sotilaallisen puolustuksen päämääränä on Suomen alueellisen koskemattomuuden, kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Naton ydinpelotteen perimmäinen tarkoitus on rauhan säilyttäminen, painostuksen estäminen sekä pelotteen luominen aggressiota vastaan. Naton politiikka ja tavoitteet ovat sopusoinnussa ydinsulkusopimuksen ja sen velvoitteiden kanssa. Kaikki Naton jäsenvaltiot Yhdysvallat mukaan lukien ovat ydinsulkusopimuksen osapuolia. Ydinpelotteeseen osallistuminen ei ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Yhdysvaltojen kanssa tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen on sen johdannossa todettu edistävän osaltaan kansainvälistä rauhaa ja vakautta. Johdannon mukaan osapuolet ovat päättäneet kehittää erillistä ja yhteistä valmiuttaan vastustaa aseellisia hyökkäyksiä sekä estää ja torjua hyökkääjien toimia ja puolustautua niitä vastaan, ottaen huomioon erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan ja Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen. Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön voidaan näiltä osin pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta hyväksyttävänä.

Suomen Natoon liittymistä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä enemmistö- tai määräänemmistöpäätöksistä. Valiokunnan mielestä olennaista on, että Naton päätöksenteko rakentuu jäsenvaltioiden yksimielisyyden varaan. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimielimissä katsotaan hyväksytyiksi, jollei joku jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että 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).

Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista oli myös, että Natoon liittyessään Suomelle jää edelleen oma kansallinen päätösvalta ratkaista erityisesti kysymys siitä, mihin toimenpiteisiin Suomi ryhtyy yhteisen puolustuksen aktivoinnin osalta 5 artiklan tilanteessa. Hallituksen esityksessä (s. 81, 83) selostetaan Naton jäsenvaltioille jäävän merkittävästi kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan Naton toimielimien päätöksiä. Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen (s. 79) (PeVL 80/2022 vp, kappale 42).

Suomi osallistuu liittokunnan ydinpelotetta koskevan politiikan päätöksentekoon. Päätöksenteko Pohjois-Atlantin neuvostossa ja Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmässä perustuu kuten muutenkin Natossa jäsenvaltioiden yksimielisyydelle, joten sen voidaan arvioida olevan yhdenmukaista Suomen Natoon liittyessä esitettyjen näkökohtien täysivaltaisuudesta kanssa.

Perustuslain 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Sen 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 perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Perustuslain 67 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta. Säännöksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Kansallisen päätöksenteon osalta kyse ei ole nimenomaisesti ydinräjähteitä koskevasta tapauskohtaisesta erillisestä päätöksenteosta, vaan ydinräjähteiden tuominen Suomeen taikka niiden kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa sisältyisivät osaksi laajempaa asiakokonaisuutta, joka määrittää sopivan päätöksenteko- tai kannanmuodostustavan. Kansallinen kannanmuodostus ja päätöksenteko kohdistuu ehdotettuihin poikkeusedellytyksiin (Suomen sotilaallinen puolustaminen, jota toteutetaan osana Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta tai puolustusyhteistyötä, Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus taikka puolustusyhteistyö), joiden mukaisen toiminnan tulee olla niitä koskevan päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmän mukaisia. Asianmukainen päätöksenteko- tai sopimusjärjestelmä riippuu tilanteesta, jotka voivat olla keskenään hyvin erilaisia ja moninaisia. Päätöksentekoa on selostettu tarkemmin edellä rikoslain säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä jaksossa 7.2.

Suomen kanta muodostetaan ja päätöksenteko tehdään valtiosäännön mukaisesti.

Edellä mainitussa Suomen Natoon liittymistä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, että 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). Puolustusyhteistyösopimusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei käsitelty näiltä osin Suomen kansallista kannanmuodostusta ja päätöksentekoa. Kansallisessa lainsäädännössä on säädetty siitä, mitkä asiat tulevat tasavallan presidentin tai valtioneuvoston ratkaistavaksi ja milloin edellytetään eduskunnan myötävaikutusta. Kansallisen lainsäädännön ja viime kädessä perustuslain mukaisesti tulee arvioitavaksi se, miten kansalliset päätökset ja kannanmuodostus kussakin tilanteessa tehdään. Näin ollen esitys ei vaikuta perustuslain päätöksentekoa koskeviin 58, 67 tai 93 §:n säännöksiin.

Perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty Nato-asioiden kansallisen kannanmuodostuksen tai päätöksenteon kuulumisesta millekään valtioelimelle. Koska nimenomaisia säännöksiä ei ole, tulee tulkinta perustaa eduskunnan ja valtion ylimpien toimielinten väliseen yleiseen toimivallanjakoon.

Valtioneuvosto ja sen ministeriöt vastaavat kansainvälisiin suhteisiin liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toimeenpanosta, ml. Nato-asiat. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003).

Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 3 kohdan mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspoliittisia ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat. Keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Suomen kannat Naton ydinasepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon linjataan TP-UTVA:ssa. Lisäksi aluevalvontalain mukaisiin lupiin tai puolustusyhteistyösopimuksen mukaiseen konsultaatioon liittyvä asia voidaan tarvittaessa käsitellä TP-UTVA:ssa.

Aluevalvontalain lupa-asoiden osalta puolustusministeriö voi pidättää itselleen päätösvallan muutoin Pääesikunnan ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa. Jos asian katsottaisiin olevan perustuslain 67 §:ssä tarkoitettulla tavalla laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, asia voitaisiin siirtää valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Jos kyse olisi esimerkiksi Naton tai puolustusyhteistyön puitteissa toteuttavasta operaatiosta, joka sisältäisi toisen valtion joukkojen toimintaa Suomessa, kansallinen päätös tehtäisiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti. Tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista menettelyä, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Eduskunta osallistuu kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:n mukaisesti päätöksentekoon, jos apu tai toiminta voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Eduskunta osallistuu myös sotaan ja rauhaa koskevaan päätöksentekoon perustuslain 93 §:n mukaisesti. Muutoin eduskunnalle annetaan tietoja perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti. Eduskunnan tietojensaanti- ja osallistumisoikeutta on käsitelty tarkemmin Natoon liittymistä koskevan hallituksen esityksen jaksossa 5.3 (HE 315/2022 vp, s. 38–40).

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Pohjois-Atlantin sopimus sekä Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusyhteistyösopimus vaativat eduskunnan hyväksymisen siitä syystä, että ne ovat merkitykseltään huomattavia (ks. HE 315/2022 vp ja PeVL 80/2022 vp sekä HE 58/2024 vp ja PeVL 28/2024 vp).

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.

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.

Puolustusyhteistyösopimusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että puolustusyhteistyösopimuksen lähtökohtien osalta on lisäksi huomioitava, että sopimus perustuu 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansainvälisen oikeuden mukaisuuteen ja Suomen antamaan suostumukseen ja että sopimuksen soveltamisessa on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunnioitettava Suomen suvereniteettia, Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Siten on mahdollista katsoa, että tällainen kahden Naton jäsenvaltion välinen luottamukseen perustuva yhteistyö, jossa osapuolten tulee määritellä molempien osapuolten näkemyksiä kuulemalla ja ne huomioonottamalla tarkemmin maahantulon hyväksytyjä rajoja, olisi sinänsä valtiosääntöisesti mahdollinen, eikä se olisi ongelmallinen perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta, koska sopimus mahdollistaisi edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja tahdonilmaisun toiselle osapuolelle, mikä toisen sopimuspuolen tulisi ottaa huomioon (HE 58/2024 vp, s. 162).

Saman hallituksen esityksen mukaan konsultaatiossa Suomi voisi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että tietyn tyyppinen maahantulo ei ole hyväksyttävissä. Ottaen huomioon sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukainen USA:n joukkojen velvollisuus kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, tulisi USA:n 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 ilmoittaisi, 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. 162).

Perustuslakivaliokunta totesi puolustusyhteistyösopimusta koskevassa lausunnossaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen. Valiokunta painotti myös, että valtioneuvoston on seurattava kansallisen lainsäädännön muutostarpeita (PeVL 28/2024 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta korosti puolustusyhteistyösopimuksesta antamassaan lausunnossa eduskunnan pitämistä ennakoivasti ja säännöllisesti informoituna erityisesti sopimuksen 3, 4, 6 ja 11 artiklan osalta sopimuksen toimeenpanosta (PeVL 28/2024 vp, kappale 25). Puolustusyhteistyösopimuksen mukaisessa konsultaatiossa eduskunnan asema turvataan asianmukaisella tavalla perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti tai kytkemällä eduskunta päätöksentekoon kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain 3 §:n mukaisesti.

Puolustusyhteistyösopimus ei itsessään sisällä määräyksiä ydinräjähteistä. Se ei myöskään estä nyt ehdotettuja lainsäädännön muutoksia. 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.

Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen tekemisessä oli kyse Suomen omasta täysivaltaisuutensa puitteissa tekemästä ratkaisusta käyttää suvereniteettiaan. Puolustusyhteistyösopimus on hyväksytty niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisyhteistyössä. Puolustusyhteistyösopimusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että hallituksen esityksessä katsotaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohdan katsotaan koskevan perustuslakia 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, minkä vuoksi sopimus tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Lisäksi sopimuksen voimaansaattamislaki tulisi hallituksen esityksen (s. 181) mukaan hyväksyä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisyhteistyössä. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta hallituksen esityksessä lausuttuun. Perustuslakivaliokunta katsoi voivansa pääpiirteissään yhtyä puolustusyhteistyösopimuksen käsittelyjärjestyksestä hallituksen esityksessä sanottuun. Valiokunta esitti sanotun johdosta vain eräitä täydentäviä ja täsmentäviä näkökohtia käsittelyjärjestyksestä. (PeVL 28/2024 vp, kappale 17). Perustuslakivaliokunta piti puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymistä supistetussa perustuslainsäätämisyhteistyössä tarpeellisenä myös tuomiovaltaa ja kuolemanrangaistusta koskevilta osin.

Puolustusyhteistyösopimuksen sovittuihin tiloihin ja alueille pääsemistä koskevalla 3 artiklalla, materiaalin ennakkolta sijoittamista koskevalla 4 artiklalla sekä ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen liikkumista koskevalla 11 artiklalla voidaan katsoa olevan merkitystä ydinräjähteiden Suomeen tuomisen sekä niiden kuljettamisen, toimittamisen ja hallussapidon Suomessa kannalta. Osaltaan näiden artiklojen vuoksi puolustusyhteistyösopimus hyväksyttiin supistetussa perustuslain säätämisyhteistyössä. Kyseisiin puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiin artikloihin (3, 4 ja 11 artiklat) kirjattu velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta pysyy voimassa. Konsultaatiovelvoite mahdollistaa tapauskohtaisesti eri tasoilla Suomen näkökohtien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa.

Edellä todettu huomioiden konsultaatiomenettely turvaisi ydinenergialain 4 §:n kumoamisesta huolimatta riittävällä tavalla Suomen suvereniteetin mahdollistaessaan edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja päätöksenteon koskien ydinräjähteitä. Ydinenergialain 4 §:ään sisältyvän kiellon kumoaminen ei siten vaikuttaisi Suomen täysivaltaisuuteen.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin sisäisen suvereenisuuden kannalta on merkitystä kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvalla sekä Nato SOFAan ja Yhdysvaltojen kanssa tehtyyn puolustusyhteistyösopimukseen sisältyvällä velvoitteella kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä. Toisten valtioiden joukot noudattavat omaa lainsäädäntöään, mutta niiden tulee kuitenkin toiminnassaan kunnioittaa ja pyrkiä noudattamaan Suomen lainsäädäntöä, joka koskee esimerkiksi radioaktiivisten aineiden turvallisuutta. Joukkojen immuniteetista seuraa lisäksi, että Suomen viranomaiset eivät voi kohdistaa toisen valtion joukkoihin valvontatoimenpiteitä. Näitä on käsitelty tarkemmin Nato SOFAa ja puolustusyhteistyösopimusta koskevissa hallituksen esityksissä (HE 90/2023 vp ja 58/2024 vp). Perustuslakivaliokunta käsiteli kyseisiä hallituksen esityksiä eikä perustuslakivaliokunnalla ollut huomauttamista hallituksen esityksissä lausuttuun.

Ehdotetuille säännösmuutoksille on sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä välttämätön ja painava yhteiskunnallinen tarve. Esitetyillä muutoksilla parannettaisiin Suomen kansallista turvallisuutta. Esitys ei edellä selostetuista syistä ole ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin tai perustuslain päätöksentekojärjestelmän kanssa.

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. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Säännöstä koskevien perustuslain esitöiden mukaan pykälä sisältää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näihin kuuluvat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta (HE 1/1998 vp, s. 79).

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 ennakoita, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 57, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 56/2014 vp, s. 2/1 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/1).

Esityksessä ehdotettu rikoslain 34 luvun 6 §:n uusi 4 momentti olisi rajattu poikkeus ydinräjähderikosta koskevan rangaistussäännöksen soveltamisalaan, joka koskee ainoastaan asevoimien toimintaa. Suomen sotilaallinen puolustaminen, Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus ja puolustusyhteistyö ovat Puolustusvoimien ja ulkomaisten asevoimien välistä toimintaa, jotka perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, kuten esimerkiksi Pohjois-Atlantin sopimukseen, Nato SOFAan sekä Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen puolustusyhteistyösopimukseen.

Muissa kuin ehdotetun rikoslain 34 luvun 6 §:n uuden 4 momentin mukaisten poikkeusedellytysten mukaisissa tilanteissa toiminta säilyisi jatkossakin Suomessa kriminalisoitua ydinräjähderikoksena. Ydinräjähteiden hankkiminen, valmistaminen, kehittäminen ja räjäyttäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten säilyisivät kaikissa tilanteissa Suomessa kriminalisoituna ydinräjähderikoksena. Myös muut rikoslain 34 luvussa säädetty yleisvaaralliset rikokset, kuten yleisvaaran tuottamus (7 § 2 mom.), törkeä yleisvaaran tuottamus (8 §) sekä yleisvaarallisen rikoksen valmistelu (9 § 2 mom.) säilyisivät jatkossakin kriminalisoituina. Lisäksi rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehty ydinräjähderikos pysyisi edelleen nykyiseen tapaan kriminalisoituna. Ydinräjähteitä koskevat kriminalisoinnit olisivat siten edelleen riittävän kattavat, koska ehdotettu uusi rikoslain 34 luvun 6 §:n 4 momentti olisi vain rajoitettu poikkeus pykälän 1 momentin mukaiseen pääsääntöön ydinräjähteitä koskien.

Ehdotetun poikkeussäännöksen soveltamisala olisi riittävästi ennakoitavissa, koska tulkintaohjeita annettaisiin asianmukaisesti momentin perusteluissa. Poikkeussäännöksen perusteella olisi myös selkeästi pääteltävissä, että ydinräjähteen tuominen Suomeen taikka sen kuljettaminen, toimittaminen tai hallussapito Suomessa on rangaistavaa muissa kuin säännöksessä mainituissa tilanteissa. Lisäksi esitetyssä säännöksessä tarkoitetut poikkeusperusteet on sidottu kyseistä toimintaa koskeviin päätöksenteko- ja sopimusjärjestelmiin, mikä rajaa säännöksen soveltuvuutta ja lisää sääntelyn tarkkarajaisuutta.

Lähettiläjävaltiot vastaavat joukkojensa toimista. Mahdollisissa ehdotetun poikkeussäännöksen alaan kuuluvissa laiminlyöntitilanteissa soveltuisivat Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen määräykset vastuun jakautumisesta kurinpitoa ja rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskien.

Ehdotetun rikoslain säännöksen voidaan edellä selostetuin perustein katsoa olevan täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan riittävä ja täyttävän perustuslain 8 §:stä johtuvan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Esitys ei siten tältä osin olisi ristiriidassa perustuslain 8 §:n kanssa.

Oikeus elämään ja terveelliseen ympäristöön

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 6 §:ää. Vanhan hallitusmuodon 6 §:ää koskevien esitöiden mukaan säännös antaa nykyisen hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin tavoin turvaa ennen kaikkea henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla tällaiset loukkaukset rikoslaissa. Säännös turvaa siinä lueteltuja oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta. Toisaalta säännös edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan (HE 309/1993 vp, s. 46).

Vanhan hallitusmuodon 6 §:ää koskevien esitöiden mukaan oikeus elämään liittyy läheisesti ehdotettaviin sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin. Erityisen läheinen kytkentä sillä on 15 a §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseinen säännös on ymmärrettävissä elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaavaksi perusoikeudeksi. Toisaalta oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen vastaavasta määräyksestä on johdettu valtion velvollisuus tehokkaisiin toimiin lapsikuolleisuuden vähentämiseksi, kulkutautien vastustamiseksi ja odotettavissa olevan keskimääräisen eliniän lisäämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 46).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan pykälä vastaa voimassa olevan hallitusmuodon 14 a §:ää. Vanhan hallitusmuodon 14 a §:ää koskevien esitöiden mukaan ympäristön terveellisuuden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Esitöiden mukaan säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66). Esimerkiksi ydinenergialaki on mainittu ympäristönsuojeluun liittyvänä lakina vanhaa hallitusmuotoa koskevissa esitöissä (s. 67).

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen vaikutuksia on arvioitu jaksossa 4.2. Yhtenä vaikutuksena on tunnistettu ydinräjähteisiin liittyvä onnettomuusriski. Ydinräjähteisiin liittyy aina mahdollisuus erittäin suuren vahingon syntymiseen. Tällainen vahinko voisi olla esimerkiksi radioaktiivisen aineen leviäminen ympäristöön ja terveydelle vaarallinen säteilytilanne. Onnettomuustilanne voisi vaarantaa perustuslaissa tarkoitetun oikeuden elämään (7 §) ja terveelliseen ympäristöön (20 §:n 2 momentti).

Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, että todennäköisyys ydinräjähteestä seuraavalle onnettomuudelle on erittäin pieni, sillä ydinaseita koskevat aina äärimmäisen korkeat turvallisuusjärjestelyt. Esityksen valmistelun aikana arvioitiin, ettei esitetty muutos olennaisesti kasvattaisi ydin- ja säteilyturvallisuusriskiä. Ydinräjähteiden räjäyttäminen säilyisi jatkossakin kaikissa tilanteissa kriminalisoituna ydinräjähdetrikoksena, joten esityksellä ei tältä osin olisi vaikutusta säteilyturvallisuuteen. Perustuslain 7 §:ssä ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusoikeuksia ei siten esityksen myötä rajoitettaisi suoraan, vaan esityksellä ainoastaan lisättäisiin riskiä sille, että nämä perusoikeudet voisivat vaarantua.

Esitetyillä lainsäädännön muutoksilla parannetaan Suomen sotilaallista puolustamista sekä Naton pelotteen ja yhteisen puolustuksen täysimääräistä hyödyntämistä. Esityksellä parannetaan ennaltaehkäisevää pelotetta ja ennaltaehkäistään sotilaallisen voiman käyttöä Suomea, sen liittolaisia ja koko liittokuntaa vastaan. Esityksen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa Suomen kansallista, liittolaisten ja liittokunnan turvallisuutta. Ehdotetuille säännösmuutoksille on sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä välttämätön ja painava yhteiskunnallinen tarve.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmassa käytännössään maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita hyväksyttävänä syinä perusoikeuksien rajoittamiselle (esim. PeVL 51/2006 vp s. 6, PeVL 57/2018 vp s. 2). Näin ollen maanpuolustukseen ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseen liittyviä tavoitteita on pidettävä hyväksyttävänä perusteena perustuslain 7 §:n ja 20 §:n 2 momentin mukaisten perusoikeuksien epätodennäköiselle vaarantumiselle. Esitys ei siten tältä osin ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Edellä selostetuin perustein hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus katsoo kuitenkin, että esityksestä olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotettuihin lainsäädännön muutoksiin liittyy ylimpien valtioiden 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.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

ydinenergiain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ydinenergiain (990/1987) 4 § ja
muutetaan 69 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 593/1995, seuraavasti:

69 §

Rangaistuksia koskevat viittaussäännökset

Rangaistus ydinräjähderikoksesta, yleisvaaran tuottamuksesta ja törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 578/1995, 29/1998 ja 874/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

34 luku

Yleisvaarallisista rikoksista

6 §

Ydinräjähderikos

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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Helsingissä 23.4.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Puolustusministeri Antti Häkkänen

1.

Laki

ydinenergilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ydinenergilain (990/1987) 4 § ja
muutetaan ydinenergilain 69 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 593/1995,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Ydinräjähteet

Ydinräjähteet

Ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin
niiden valmistaminen, hallussapito ja
räjäyttäminen Suomessa on kielletty.

(kumotaan)

69 §

69 §

Rangaistuksia koskevat viittaussäännökset

Rangaistuksia koskevat viittaussäännökset

Rangaistus tämän lain 4 §:n vastaisesta
toiminnasta säädetään rikoslain 34 luvun 6–8
§:ssä.

Rangaistus ydinräjähderyöstä,
yleisvaaran tuottamuksesta ja törkeästä
yleisvaaran tuottamuksesta säädetään
rikoslain 34 luvun 6–8 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 578/1995, 29/1998
ja 874/2018, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

34 luku

34 luku

Yleisvaarallisista rikoksista

Yleisvaarallisista rikoksista

6 §

6 §

Ydinräjähdერიკος

Ydinräjähdერიკος

(uusi)

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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
.