

RP 72/2026 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kärnenergilagen och 34 kap. 6 § i strafflagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kärnenergilagen och strafflagen ändras.

Enligt propositionen ska kärnenergilagens bestämmelse om förbud mot kärnladdningar upphävas. I fortsättningen ska kärnenergilagen inte längre innefatta bestämmelser om något nationellt förbud mot införsel, framställning, innehav och sprängning av kärnladdningar. Dessutom ändras kärnenergilagens hänvisningsbestämmelse som gäller kärnladdningsbrott i strafflagen i enlighet med detta.

De nationella bestämmelserna om förbud mot kärnladdningar ska i fortsättningen alla ingå i strafflagen. Den bestämmelse i strafflagen som gäller kärnladdningsbrott föreslås bli ändrad så att det i paragrafen föreskrivs om de grunder för undantag som berättigar till införsel av kärnladdningar till Finland eller till transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland. En sådan gärning ska antingen grunda sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, eller på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete. Ett ytterligare krav är att verksamheten enligt var och en av punkterna sker i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller den. I andra situationer än de som är förenliga med grunden för undantag är verksamheten även i fortsättningen fortfarande ett straffbelagt kärnladdningsbrott i Finland.

Att anskaffa, framställa, utveckla och spränga kärnladdningar och att bedriva forskning för att framställa sådana är fortfarande i alla situationer ett straffbelagt kärnladdningsbrott i Finland. På samma sätt är ett kärnladdningsbrott som begås i terroristiskt syfte också i fortsättningen ett straffbelagt brott.

Finland har förbundit sig till flera internationella fördrag som begränsar eller förbjuder kärnvapen. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen påverkar inte de för Finland bindande förbud och begränsningar som följer av internationella förpliktelser när det gäller kärnladdningar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.1.1 Finlands medlemskap i Nato	5
1.1.2 Natos kärnvapenavskräckning	7
1.1.3 Regeringsprogrammet.....	9
1.1.4 Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse.....	9
1.1.5 Statsrådets försvarsredogörelse	10
1.2 Beredning.....	13
2 Nuläge och bedömning av nuläget	13
2.1 Nationell lagstiftning	13
2.1.1 Kärnenergilagen.....	13
2.1.2 Strafflagen.....	14
2.1.3 Lagstiftningen om explosiva varor och farliga ämnen	16
2.1.4 Nationellt beslutsfattande	19
2.2 Internationella fördrag	21
2.2.1 Fredsfördraget med Finland.....	21
2.2.2 Avtalet om förbud mot kärnvapenprov i atmosfären, i yttre rymden och under vattnet	21
2.2.3 Fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen.....	22
2.2.4 Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar.....	22
2.2.5 Konventionen om förbud mot kärnvapen	23
2.2.6 Fördrag som gäller fredlig användning av kärnenergi.....	23
2.2.7 Nato Sofa	23
2.2.8 Avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna.....	23
2.2.9 Förhållande till nationell lagstiftning och till Europeiska unionens lagstiftning	26
2.3 Bedömning av nuläget	27
3 Målsättning	30
4 Förslagen och deras konsekvenser	31
4.1 De viktigaste förslagen	31
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	31
5 Alternativa handlingsvägar.....	33
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	33
5.2 Lagstiftningen i utlandet.....	34
6 Remissvar	38
7 Specialmotivering.....	45
7.1 Kärnenergilagen.....	45
7.2 Strafflagen.....	46
8 Ikraftträdande	53
9 Samband med andra propositioner	53
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	53
LAGFÖRSLAG.....	64
Lag om ändring av kärnenergilagen	64
Lag om ändring av 34 kap. 6 § i strafflagen	64

BILAGA.....	66
PARALLELTEXTER.....	66
Lag om ändring av kärnenergilagen	66
Lag om ändring av 34 kap. 6 § i strafflagen	66

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse av den 20 juni 2024 fortsätter Finland sin aktiva och konstruktiva rustningskontroll- och nedrustningslinje för att främja den nationella och internationella säkerheten. Finland betonar efterlevnaden av fördragen om rustningskontroll och åtgärder som ökar förtroendet. Finland arbetar för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen och för att motverka de hot som de medför. Finland stöder verkställandet, iakttagandet och stärkandet av fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (nedan icke-spridningsavtalet för kärnvapen) samt konventionerna om förbud mot kemiska och biologiska vapen. Icke-spridningsavtalet för kärnvapen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) är det primära fördraget för att främja kärnvapenedrustning och förhindra spridning av kärnvapen (SRR 3/2024 rd, s. 53).

Finland har förbjudit kärnladdningar inom sitt territorium. I den nationella lagstiftningen i Finland föreskrivs det om förbud mot kärnladdningar i 4 § i kärnenergilagen (990/1987) och om kriminalisering till följd av förbudet i 34 kap. 6 § i strafflagen (39/1889). Enligt 4 § i kärnenergilagen är det förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. Finland har också förbundit sig till flera internationella fördrag som gäller begränsning av kärnvapen.

Bestämmelsen i kärnenergilagens 4 § om förbud mot kärnladdningar i Finland har utfärdats i slutet av 1980-talet för nästan 40 år sedan. Det världspolitiska läget var när det föreskrevs om förbudet mycket annorlunda än vad läget är nu. Finland var militärt alliansfritt.

Rysslands invasion av Ukraina 2022 har inneburit en grundläggande och långvarig försämring i Finlands och Europas säkerhetspolitiska omgivning. Invasionen var en fortsättning på Rysslands aggressiva åtgärder i Krim och östra Ukraina 2014. Finlands utrikes- och säkerhetspolitik bedrivs i en utmanande och svårförutsägbar omvärld. Ryssland har genom sina aggressiva och folkrättsvidriga krigshandlingar utmanat den internationella regelbaserade ordningen och äventyrat fred och stabilitet i det euroatlantiska området.

Ett storskaligt och långvarigt krig pågår igen i Europa. I statsrådets redogörelse konstaterades det att verksamhetsmiljön för Finlands försvar är instabil och svår att förutse, och att säkerhetsläget snabbt kan försämrats (SRR 9/2024 rd, s. 3).

Som svar på den försämrade säkerhetspolitiska omgivningen beslutade Finland att ansöka om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Nato är en försvarsallians vars avskräckning och försvar i sista hand baserar sig på kärnvapen. Som medlem i Nato granskar Finland kärnvapenfrågor inte bara med tanke på rustningskontroll och nedrustning utan också med tanke på avskräckning och försvar.

Kriget i Ukraina har visat att Ryssland är berett att ta betydande risker utan att bry sig om förluster, vilket skapar instabilitet i Finlands närområden. Ryssland har fortsatt att stärka sin kärnvapenavskräckning, sina långräckviddiga vapensystem och sin förmåga till maktprojektion. Rysslands retorik i anslutning till kärnvapen har skärpts. Under Rysslands anfallskrig mot Ukraina har Ryssland bedrivit en starkare kärnvapensignalering bland annat genom att uppdatera sin kärnvapendoktrin och genom att vid fronten använda ballistiska Oreshnik-missiler.

Kärnvapenmakterna moderniserar sina kärnvapen och antalet kärnvapen i världen ökar. Situationen avviker i nuläget avsevärt från vad den i tiden var när bestämmelsen i 4 § i kärnenergilagen utfärdades.

1.1.1 Finlands medlemskap i Nato

Finland blev medlem i Nato den 4 april 2023. I och med Natomedlemskapet är Finland en del av Natos kollektiva försvar och omfattas således av säkerhetsgarantierna enligt nordatlantiska fördraget (FördrS 17 och 18/2023). Natos svar på säkerhetshot och utmaningar grundar sig på den helhet som utgörs av artiklarna 3, 4 och 5 i nordatlantiska fördraget. Natos medlemsstater ska enligt artikel 3 var för sig och tillsammans upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Varje medlemsstat i Nato kan enligt artikel 4 begära samråd närhelst den anser att dess territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet hotas. Artikel 5 gäller det kollektiva försvaret. Enligt artikeln betraktas ett väpnat angrepp mot en eller flera medlemsstater som ett angrepp mot alla medlemsstater i Nato. Artikel 5 förpliktar medlemsstaterna att bistå en annan medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp genom att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt. I artikeln definieras inte det exakta innehållet i biståndet.

I regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (RP 315/2022 rd, nedan *regeringens proposition om anslutningen till Nato*) konstateras det att Natos förmåga att genomföra det kollektiva försvaret grundar sig på en integrerad militär kommandostruktur, en gemensam försvarsplaneringsprocess, operativa planer och gemensamma övningar. För att förebygga väpnat våld strävar Nato efter att sätta tröskeln för ett angrepp så högt som möjligt. Detta omfattar också Natos kärnvapenavskräckning, som i sista hand grundar sig på Förenta staternas kärnvapen.

I Nato är det kollektiva försvaret och avskräckningen nära kopplade till varandra. Huvudsyftet med Natos existens har alltid varit att förebygga krig och militära kriser, det vill säga att skapa en kraftfull avskräckning (deterrence). Syftet är att höja tröskeln för angrepp mot Natos område så att den är så hög som möjligt. Natos övergripande avskräckning består av följande tre delområden: konventionella styrkor, robotförsvar och kärnvapen, vilka kompletteras av rymd- och cyberförmågor. Om en av Natos medlemsstater utsätts för eller hotas med militärt våld, är Nato beredd att försvara sina medlemsstater.

I enlighet med Natos strategiska koncept från 2022 är det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning att bevara freden, förhindra påtryckningar och skapa avskräckning mot aggression. Så länge det finns kärnvapen förblir Nato en kärnvapenallians. Nato strävar dock efter en kärnvapenfri värld. De omständigheter under vilka Nato måste använda kärnvapen är ytterst osannolika.

Alliansens, särskilt Förenta staternas, strategiska kärnvapenstyrkor är Natos högsta garanti för säkerhet och den starkaste formen av avskräckning. Storbritanniens och Frankrikes självständiga strategiska kärnvapenstyrkor har sin egen avskräckande kraft och de främjar avsevärt alliansens allmänna säkerhet. Natos kärnvapenavskräckning baserar sig också på Förenta staternas kärnvapen som är placerade i Europa och de allierades satsningar på flygplan med dubbla användningsområden och konventionell försvarsförmåga (Natos strategiska koncept 2022).

Nato har förbundit sig till rustningskontroll, nedrustning och förhindrande av spridning av vapen. Natos politik och mål är förenliga med fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (FördrS 10 och 11/1970, nedan *icke-spridningsavtalet för kärnvapen*) och skyldigheterna enligt det. Samtliga medlemsstater i Nato är parter i icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Även Finland arbetar aktivt för att främja de internationella processer som gäller kärnvapenedrustning och förhindrande av spridning av massförstörelsevapen och för att stödja genomförandet av processerna, utan att ifrågasätta Natos kärnvapenavskräckning (RP 315/2022 rd, s. 11). Finland understöder ett stegvist framskridande i kärnvapenedrustningen som främjar säkerheten i alla länder. Finlands mål är att kärnvapenstaterna gör konkreta åtaganden i kärnvapenedrustningen och tar steg mot att minska det hot som kärnvapnen orsakar (RP 315/2022 rd, s. 37).

Nordatlantiska fördraget innehåller inte i sig några bestämmelser om kärnvapen. Det praktiska genomförandet av kärnvapenavskräckningen styrs och kontrolleras i Nato av planeringsgruppen för kärnvapenfrågor (Nuclear Planning Group, NPG), i vilken medlemsstaterna representeras av försvarsministrarna.

Vid beredningen av regeringens proposition om Finlands anslutning till Nato identifierades de begränsningar i den nationella lagstiftningen som gäller kärnladdningar. I 4 § i kärnenergilagen föreskrivs det om förbud mot kärnladdningar och i 34 kap. 6 § i strafflagen om kärnladdningsbrott. I regeringens proposition konstaterades det att en anslutning till nordatlantiska fördraget inte förutsätter att bestämmelserna i fråga ändras. Det konstaterades dock vidare i regeringens proposition att det är motiverat att genomföra eventuella nationella lagstiftningsåtgärder i sak som gäller Natomedlemskapet genom separata författningar och att författningsändringar kan göras stegvis (RP 315/2022 rd, s. 32).

Riksdagens utrikesutskott konstaterade i sitt betänkande om regeringspropositionen (UtUB 16/2022 rd) att vid utskottets utfrågningar behandlades eventuella behov av ändringar i lagstiftningen om kärnladdningar till exempel för situationer där ett Natolands fartyg som transporterar kärnvapen skulle ha behov av att röra sig på Finlands territorialvatten eller i Finlands luftrum. Utskottet konstaterade att enligt erhållen utredning har det vid förhandlingarna mellan Finland och Nato inte framkommit några omständigheter som motiverar en ändring av Finlands lagstiftning om kärnladdningar.

De allierade har inför allvarliga säkerhetshot och säkerhetsutmaningar, särskilt det långvariga hot som Ryssland riktat mot den euroatlantiska säkerheten, beslutat om betydande tilläggssatsningar på det kollektiva försvaret. Natos verksamhet utvecklas också i fråga om kärnvapenavskräckningen så att den motsvarar den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen. Natos kärnvapenavskräckning är en nödvändig avskräckning för att bemöta hotet från den aggressiva kärnvapenstaten Ryssland i ett läge där en eventuell attack mot de allierades suveränitet och territoriella integritet inte kan uteslutas.

Nato konstaterade vid sitt toppmöte 2024 att Nato vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa kärnvapenavskräckningens trovärdighet, effektivitet, säkerhet och tillförlitlighet. Detta innebär att Nato fortsätter att modernisera sin kärnvapenförmåga, att stärka sin planering i syfte att öka Natos kärnvapenstyrkors flexibilitet och anpassningsförmåga samt att utöva stark politisk kontroll i alla situationer.

Som medlem i Nato deltar Finland fullt ut i Natos verksamhet. I och med Natomedlemskapet deltar Finland i genomförandet av Natos avskräckning och försvar samt i fredstida samarbete. Finlands försvar har samordnats så att det utgör en del av alliansens kollektiva försvar, vilket innebär deltagande i planeringen och genomförandet av det kollektiva försvaret.

Avskräckningens betydelse var ett centralt mål för Finland redan under anslutningsprocessen. Enligt redogörelsen om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen innebär medlemskap i försvarsalliansen Nato att Finland är en del av Natos kollektiva försvar och således omfattas av säkerhetsgarantierna enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. Det finska försvarets avskräckande effekt blir då betydligt större (SRR 3/2022, s. 2).

En förutsättning för att avskräckningen ska vara trovärdig är att den kan genomföras i praktiken. I praktiken kan detta innebära att Finland stöds eller försvaras av alliansen i enlighet med arrangemang som planerats och övats på förhand eller att Finland deltar i stödjandet eller försvaret av de övriga medlemsstaterna i Nato. Finland bereder sig på att ta emot bistånd av sina allierade och att ge sina allierade bistånd samt genomför praktiska övningar för att vidta dessa åtgärder.

Genom att delta i Natos kärnvapenavskräckningsövningar får Finland även större kunskaper om och förståelse för Natos kärnvapenavskräckning. Att stärka kompetensen är också ett av de mål som anges i regeringsprogrammet och den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen samt i försvarsredogörelsen.

1.1.2 Natos kärnvapenavskräckning

Natos förebyggande avskräckning består av en helhet som utgörs av kärnvapen och konventionell försvarsförmåga samt robotförsvar och som kompletteras av rymd- och cyberförmågor. Med tanke på Finlands säkerhet och försvar är det viktigt att Natos avskräckning är trovärdig, i fråga om alla dess delområden, och att den utgör en så hög tröskel som möjligt för militära åtgärder mot medlemmarna i alliansen.

Natos kärnvapenpolitik stöder sig på två pelare, vilka är kärnvapenavskräckning samt främjande av rustningskontroll och nedrustning och förhindrande av spridning av kärnvapen. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar och skapa avskräckning mot aggression. Nato strävar efter att främja en kärnvapenfri värld, men så länge kärnvapen existerar förblir Nato en kärnvapenallians. Dessa grunder för Natos kärnvapenavskräckning har skrivits in i Natos strategiska koncept.

Nato har som allians inga egna kärnvapen, utan Natos kärnvapenavskräckning baserar sig på Natos kärnvapenstaters nationella kärnvapen, framför allt Förenta staternas kärnvapen. Strategiska kärnvapen, särskilt Förenta staternas kärnvapen, är den sista garantin för Natos avskräckning. Dessutom har Storbritanniens och Frankrikes självständiga strategiska kärnvapenförmåga sin egen roll som garanti för alliansens säkerhet. Dessa allierades separata beslutsfattande stärker avskräckningen genom att försvåra motståndarens beräkningar. De kärnvapen som Förenta staterna har placerat i Europa är en del av Natos avskräckning och de är i Förenta staternas besittning och kontrolleras ytterst strikt.

Det praktiska genomförandet av kärnvapenavskräckningen styrs och kontrolleras i Nato av planeringsgruppen för kärnvapenfrågor (Nuclear Planning Group, *NPG*), i vilken medlemsländerna representeras av försvarsministrarna. Dessutom finns det i Nato andra arbetsgrupper som på tjänstemannanivå bereder ärenden som det beslutas om i *NPG*. I beslutsfattandet i *NPG* deltar, med undantag för Frankrike, alla allierade. Beslut om kärnvapenavskräckningen fattas i planeringsgruppen för kärnvapenfrågor enligt genom konsensus.

Natos grundläggande princip är att ansvaret för alliansens säkerhet är odelbart. Detta innebär att riskerna, ansvaret och nyttan vad gäller avskräckningen och försvaret fördelas mellan alla

allierade. Med tanke på Natos kärnvapenavskräckning är det nödvändigt att säkerställa att alla NPG-länder – också de som inte direkt bidrar med förmåga till fördelningen av bördan för kärnvapenavskräckningen – är delaktiga i den. Med detta avses att alla NPG-länder deltar i utvecklandet av alliansens kärnvapenavskräckning och är med och beslutar om genomförandet av Natos eventuella kärnvapeninsatser genom konsensus. Detta visar Natos enighet och beslutsamhet. Med tanke på avskräckningens trovärdighet är det viktigt att så många allierade som möjligt deltar i fördelningen av bördan för kärnvapenavskräckningen.

Vissa av de allierade länderna deltar i arrangemangen för fördelning av kärnvapenavskräckningen till exempel genom att vara värdar för Förenta staternas kärnvapen på sina baser eller genom att erbjuda flygplan med dubbla användningsområden (Dual Capable Aircraft, DCA) för Natos eventuella kärnvapeninsatser. Deltagandet i arrangemang för fördelning av bördan för kärnvapenavskräckningen baserar sig på frivillighet.

I resolutionen från Natos toppmöte i Vilnius 2023 konstateras att det är nödvändigt att säkerställa att berörda allierade i så stor utsträckning som möjligt deltar i Natos arrangemang för fördelning av bördan för kärnvapenavskräckningen i syfte att visa alliansens enighet och beslutsamhet. De flygplan med dubbla användningsområden som de allierade har ställt till förfogande för Natos kärnvapeninsatser är centrala för Natos kärnvapenavskräckning och kärnvapeninsatser. I sin kärnvapenroll under en konflikt beväpnas flygplanen med kärnvapen. Vissa allierade stöder en kärnvapeninsats med konventionell militär förmåga.

Kärnvapen omfattas alltid av ytterst stränga säkerhetsarrangemang. De omständigheter under vilka Nato måste använda kärnvapen är ytterst osannolika. Vilken som helst användning av kärnvapen mot Nato skulle förändra konfliktens karaktär i grunden. Alliansen har förmåga och beslutsamhet att orsaka en motståndare sådan olägenhet som är större än den nytta som motståndaren önskar uppnå genom sitt bruk av militärt våld.

Nato ordnar regelbundna övningar för att säkerställa kärnvapenavskräckningens trovärdigt, effekt och säkerhet. *Steadfast Noon* är alliansens årliga kärnvapenavskräckningsövning inom ramen för vilken det genomförs övningar i fråga om bland annat samarbetet i anslutning till Natos avskräckning. I övningen deltar flygplan med dubbla användningsområden (DCA-flygplan), men kärnvapen ingår inte i övningarna. *Steadfast Noon* är en rutinövning och övningen är inte riktad mot någon enskild stat. Natos medlemsstater kan delta i övningen på olika sätt, inklusive genom att ställa sin konventionella förmåga till alliansens förfogande som stöd för kärnvapeninsatser. Olika allierade länder är årligen värdland för övningen.

Som svar på det säkerhetsläge som började efter Rysslands annektering av Krim och som ytterligare försämrades i och med 2022 års anfallskrig har alliansen i enlighet med det nyaste strategiska konceptet förbundet sig att säkerställa en bättre integrering av och konsekvens i förmågorna och funktionerna på alla områden och i alla slags konflikter, och att samtidigt stärka kärnvapenavskräckningens unika och separata roll.

Den avsiktliga ”vaghet” (ambiguity) som hänför sig till kärnvapenavskräckningen har en stor betydelse i avskräckningen. Med detta avses att de frågor som hänför sig till kärnvapenavskräckningen och kärnvapendoktrinerna är offentligt öppnade och definierade på ett avsiktligt vagt sätt. Placering av kärnvapen, förflyttning av dem, planering och övningar i anslutning till dem samt kärnvapenförmåga och kärnvapeninsatser är sekretessbelagda uppgifter.

I deklARATIONERNA från Natos toppmöten antecknas de riktlinjer som godkänts på stats- och regeringschefsnivå och som styr utvecklingen av alliansen. I dessa ingår i allmänhet också

element som styr kärnvapenavskräckningen. I uttalandet från toppmötet i Washington 2024 konstateras det att Nato har förbundit sig till nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alliansens kärnvapenavskräckning är trovärdig, effektiv och säker. I enlighet med styrningen och uttalandet fortsätter moderniseringen av Natos kärnvapenavskräckningsförmåga och planeringen av kärnvapenavskräckningen stärks i syfte att öka dess flexibilitet och anpassningsförmåga, dock så att den politiska kontrollen bevaras i varje skede.

Nato säkerställer med alla medel att dess kärnvapenavskräckning är trovärdig, effektiv och säker. Nato fortsätter att upprätthålla en trovärdig avskräckning, stärker sin strategiska kommunikation, förbättrar effektiviteten i sina övningar och minskar de strategiska riskerna. Arbetet med kärnvapenavskräckningen är en del av Natos fortgående verksamhet.

Natos kärnvapenavskräckning har under flera årtionden framgångsrikt hindrat användning av militärt våld mot Nato. Natos mål är en tryggare värld, särskilt att minska hotet om användning av kärnvapen och att sträva efter en sådan säkerhetspolitisk omgivning där nedrustning kan främjas effektivare. Arrangemangen kring Natos utvidgade kärnvapenavskräckning har varit ett effektivt sätt att förhindra spridning och att stabilisera den säkerhetspolitiska omgivningen i det euroatlantiska området. I en ständigt mer instabil säkerhetspolitisk omgivning är Natos utvidgade kärnvapenavskräckning viktig för att förhindra aggression, främja kollektiv säkerhet och undvika krig. Med tanke på avskräckningen är det viktigt att Finland inte genom sin lagstiftning hindrar eller försvårar uppkomsten och upprätthållandet av avskräckningen inom alliansens område.

1.1.3 Regeringsprogrammet

Enligt avsnitt 8.1 *En internationell och aktiv Natomedlem* i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering *Ett starkt och engagerat Finland* (SRM 1/2023 rd, [Statsrådets publikationer 2023:59](#)) bereder sig Finland som medlem i Nato på att ta emot bistånd från sina allierade och att ge bistånd till sina allierade. Finland deltar fullt ut i all verksamhet inom Nato, inklusive uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid, och förbinder sig till Natos 360-gradersperspektiv, det vill säga hela alliansens avskräckning och kollektiva försvar.

Finland deltar i Natos insatser, internationella övningar och arbetsgrupper, inklusive planeringsgruppen för kärnvapenfrågor. Finland stärker sin kompetens i frågor som gäller kärnvapen. Finland tar på sig en aktiv roll i Natos krishantering och bekämpning av terrorism. Som Natomedlem skapar Finland säkerhet och är en pålitlig samarbetspartner som för sin del främjar Natos trovärdighet och funktionsförmåga, såväl i våra närområden som globalt. Regeringen bedömer behoven av ändringar i den lagstiftning som gäller Natomedlemskapet och inleder omedelbart de förberedelser som behövs.

Enligt regeringsprogrammets avsnitt 8.2 *Ett trovärdigt försvar som grund för Finlands säkerhet* sörjer Finland för upprätthållandet och utvecklandet av sin försvarsförmåga med beaktande av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Finland har beredskap att reagera såväl på militära påtryckningar, hybridkrigföring som på ett omfattande militärt angrepp.

Finlands försvar baserar sig på en stark nationell försvarsförmåga som en del av alliansens kollektiva avskräckning och försvar. Finland deltar fullt ut i planeringen av Natos försvar och genomförandet av den kollektiva avskräckningen. Regeringen sörjer för den militära och administrativa integrationen med Nato. Regeringen utvecklar Finlands internationella försvarssamarbete utan förhandsbegränsningar.

1.1.4 Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 3/2024 rd) offentliggjordes den 20 juni 2024 ([Statsrådets publikationer 2024:34](#)). I redogörelsens avsnitt 3.2.2 *Finland stärker Natos ställning som hörnsten i den transatlantiska säkerheten* konstateras det att Finland är en skapare av säkerhet samt en konstruktiv, pålitlig och prestationsduglig allierad som främjar genomförandet av alla Natos tre kärnuppgifter – avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt kooperativ säkerhet – tillsammans med sina allierade. Finland stärker alliansens funktionsförmåga både i våra närområden och inom hela Natos ansvarsområde.

Natos avskräckning utgörs av vanliga trupper och prestationsförmåga, robotförsvar och kärnvapen samt alliansens rymd- och cyberförmågor som kompletterar dessa. Finland har inte infört nationella begränsningar för Natomedlemskapet och deltar på bred front i alliansens verksamhet. Finland stärker trovärdigheten i Natos avskräckning och försvar samt främjar en övergripande och långsiktig förstärkning av alliansens avskräckning och försvar.

Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar på alliansen och skapa avskräckning mot aggression. Kärnvapenavskräckningen är den starkaste formen av avskräckning och tillhörande prestationsförmåga och funktioner är en del av Natos gemensamma avskräckning och försvar. Finland deltar aktivt i utformningen av Natos politik för kärnvapenavskräckning och i beslut om utvecklingen av den. Finland stärker sin kompetens i frågor som gäller kärnvapenavskräckning (avsnitt 3.2.2 i redogörelsen).

I redogörelsen konstateras det dessutom att Finland fortsätter sin aktiva och konstruktiva rustningskontroll- och nedrustningslinje för att främja den nationella och internationella säkerheten. Finland betonar efterlevnaden av fördragen om rustningskontroll och åtgärder som ökar förtroendet. Finland arbetar för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen och för att motverka de hot som de medför. Finland stöder verkställandet, iakttagandet och stärkandet av icke-spridningsavtalet för kärnvapen samt konventionerna om förbud mot kemiska och biologiska vapen.

Icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) är det primära fördraget för att främja kärnvapennedrustning och förhindra spridning av kärnvapen. Natos mål är en kärnvapenfri värld, men så länge kärnvapen existerar förblir Nato en kärnvapenallians. Finland understöder ett stegvist framskridande i kärnvapennedrustningen som främjar säkerheten i alla länder. Finland ansluter sig inte till den 2017 godkända konventionen om förbud mot kärnvapen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), eftersom den står i strid med Natos kärnvapenavskräckning, som är en viktig del av Finlands säkerhetslösning (avsnitt 3.5 i redogörelsen).

I sitt betänkande om redogörelsen (UtUB 14/2024 rd, punkt 50) konstaterar riksdagens utrikesutskott att Natos strategiska koncept fastställer att alliansens mål är en kärnvapenfri värld, men att Nato är en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar på alliansen och skapa avskräckning mot aggression. Utskottet anser att det för Finland som ny Natomedlem är viktigt att stärka sitt kunnande också inom det här politikområdet i alliansen. Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Utskottet konstaterar att detta inte står i strid med Finlands traditionellt starka roll i kärnvapenkontrollen och påminner om att alla alliansländer har ratificerat icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT). Överhuvudtaget anser utskottet det viktigt att Finland som Natoland fortsatt håller en hög profil i olika frågor som gäller vapenkontroll och nedrustning utan att ifrågasätta Natos kärnvapenavskräckning.

1.1.5 Statsrådets försvarsredogörelse

Statsrådet lämnade den 19 december 2024 sin försvarsredogörelse till riksdagen (SRR 9/2024 rd, [Försvarsministeriets publikationer 2024:6](#)).

Enligt underavsnitt 2.8 *De viktigaste konsekvenserna för Finlands försvar* i beskrivningen av verksamhetsmiljön i försvarsredogörelsen är Finland en stat vid Natos yttre gränser och ligger inom ett militärstrategiskt viktigt område som en del av både Östersjöområdet och det arktiska området. Natomedlemskapet har stärkt avskräckningen, vilket höjer tröskeln för användning av militära maktmedel mot Finland. Det ligger i Finlands nationella intresse att Natos avskräckning och försvar är starka och svarar mot kraven i den förändrade säkerhetspolitiska miljön.

Enligt försvarsredogörelsens avsnitt 3 *Försvarets nuläge* förebyggs användningen av militära maktmedel mot Finland som en del av alliansens avskräckning. Om förebyggandet av användningen av militära maktmedel misslyckas, avvärjs de militära angreppen.

Enligt försvarsredogörelsens avsnitt 4.1 *Försvarspolitiska grunder* dimensioneras Finlands försvar så att det svarar mot de krav som det i grunden försämrade säkerhetsläget, Finlands förändrade strategiska ställning och de militära hoten ställer. Finland måste ha kontinuerlig förmåga att reagera på bredspektrig påverkan, långvarig militär påtryckning och omfattande krigföring som pågår i flera år. Finlands försvar utvecklas långsiktigt, systematiskt och som en helhet så att det motsvarar omvärldens ökade krav. Detta görs med beaktande av Natos mål och krav för det kollektiva försvaret.

Enligt samma avsnitt utformas Finlands försvarspolitiska och militära roll i Nato i en situation där den största förändringen sedan kalla krigets slut pågår i alliansen i syfte att stärka avskräckningen och försvaret. Finlands deltagande i alliansens verksamhet är omfattande och det har inte införts några nationella begränsningar för Natomedlemskapet. För Finland är det särskilt viktigt att alliansen har förmåga att bemöta hotet från Ryssland. Finland förbinder sig till Natos avskräckning och kollektiva försvar i enlighet med 360-gradersperspektivet på säkerhet inom alliansens hela territorium med beaktande av alla hot. Det ligger i Finlands intresse att Nato är en stark och handlingskraftig allians.

Natos avskräckning utgörs av vanliga trupper och förmågor, robotförsvar och kärnvapen. Denna helhet kompletteras av rymd- och cyberförmågor. Kärnvapnen har en central roll som en del av alliansens avskräckning. Finland deltar i Natos arbete som gäller kärnvapenavskräckning och ökar kompetensen och kunskapen i frågor som gäller kärnvapen och kärnvapenavskräckning.

Enligt försvarsredogörelsen skapar Finland säkerhet och är en konstruktiv, pålitlig och prestationsduglig allierad som främjar genomförandet av alla Natos tre huvuduppgifter – avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt kooperativ säkerhet – tillsammans med sina allierade. Finland har förbundit sig till att försvara de övriga medlemsstaterna. Försvarsmakten säkerställer den förmåga och de arrangemang som behövs för att fullgöra åtagandena enligt artikel 5.

De nordiska länderna, Östersjöområdet och den arktiska regionen i Europa bildar en strategisk helhet. Ur ett militärt perspektiv bildar Finland, Sverige och Norge ett enhetligt insatsområde. Det är viktigt att kunna agera flexibelt tillsammans med de allierade i Östersjöområdet. Natos militära närvaro och övningar på Finlands territorium stöder ett effektivt genomförande av det kollektiva försvaret och stärker förutsättningarna för att försvara Finland.

Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet är en viktig del av Finlands försvarsförmåga. Det bilaterala samarbetet intensifieras med de länder som är centrala för Finland utifrån gemensamma intressen. Genomförandet av det avtal om försvarssamarbete som ingåtts med Förenta staterna accentueras under de närmaste åren. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet med de allierade stöder Natos avskräckning och försvar samt skapar förutsättningar för att få och lämna stöd redan innan Natos planer och artikel 5 eventuellt aktiveras.

I försvarsredogörelsens avsnitt 4.2 *Försvarssystemets integrering i och verksamhet som en del av Natos avskräckning och försvar* sägs det att som Natomedlem har Finlands försvarsintressen utvidgats från att omfatta nationens till att numera även omfatta hela alliansens säkerhet. Finland upprätthåller och utvecklar sin egen starka försvarsförmåga under alla omständigheter med beaktande av Natos gemensamma mål. Integreringen av Finlands militära försvar i Natos avskräckning och försvar fortsätter och fördjupas under redogörelseperioden. Detta inbegriper identifiering av alliansens militärstrategiska mål samt integrering av de egna förmågorna och insatserna i alliansens verksamhet inom alla domäner.

Enligt försvarsredogörelsens avsnitt 4.2.4 *Natos närvaro på Finlands territorium* skapas det regionalt förutsättningar för verkställande av det kollektiva försvaret samt för militär uppbyggnad och truppförsörjning. Operationerna och övningarna med de allierade ökar på Finlands territorium, vilket förutsätter att det förvaltningsövergripande samarbetet och myndighetssamarbetet utvecklas både nationellt och internationellt. Det ska skapas verksamhetsförutsättningar för truppernas operationer, beredskap och långvariga verksamhet och närvaro.

Enligt avsnitt 4.2.6 *Natos system för krisrespons och beredskapsreglering* är det viktigt att Nato kan reagera på snabbt föränderliga situationer genom åtgärder som stärker avskräckningen och försvaret, till exempel genom att reglera sin militära närvaro. Nato har system för krisrespons och beredskapsreglering som gör det möjligt att fatta politiska beslut i rätt tid och säkerställer tillräckliga befogenheter för Natos militära myndigheter att försvara alliansens territorium. De utgör samtidigt en strukturell ram för Natos planering av krisrespons och en modell som medlemsstaterna kan beakta i sitt eget beslutsfattande.

Riksdagens försvarsutskott noterade i sitt betänkande om redogörelsen (FsUB 5/2025 rd) att Finlands försvarspolitiska och militära roll i Nato nu utformas samtidigt som den största förändringen sedan kalla kriget pågår i alliansen i syfte att stärka avskräckningen och försvaret, särskilt i Europa (s. 4–5). Försvarsutskottet noterade också att kraven på det nationella försvaret samt förmågemålen i Natos försvarsplaneringsprocess styr Försvarsmaktens förmågeutveckling. Utskottet ser det som viktigt att Finland inte har infört nationella begränsningar för Natomedlemskapet. Utskottet ansåg att Finland i stor omfattning bör delta i alliansens verksamhet, Natos avskräckning och kollektiva försvar i enlighet med Natos 360-gradersperspektiv (s. 5).

Försvarsutskottet instämde i sitt betänkande i den i utrikesutskottets utlåtande om försvarsredogörelsen (UtUU 3/2025 rd) gjorda bedömningen att det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd (FsUB 5/2025 rd, s. 6). Enligt betänkandet har Natomedlemskapet lett till omfattande revideringar av lagstiftningen inom försvarsförvaltningens ansvarsområde, eftersom lagstiftningen om försvaret tidigare har grundat sig på nationellt försvar och militär alliansfrihet. Försvarsmaktens uppgifter samt territorialövervakningslagen (755/2000) och de författningar som hänför sig till den kommer enligt redogörelsen att ses över så att de motsvarar

de krav som Natomedlemskapet ställer. I betänkandet sägs det att även Natos pågående tyngdpunktsförskjutning tillbaka till avskräckning och försvar samt förändringen i Försvarsmaktens huvuduppgifter förutsätter en bredare översyn av lagstiftningen. Utskottet betonade i sitt betänkande att lagstiftningen måste möjliggöra ett flexibelt deltagande i att visa avskräckning och genomföra det kollektiva försvaret i olika situationer tillsammans med allierade, både i Finland och inom hela alliansens territorium (s. 7).

Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande att vid bedömningen av betydelsen av Natos kärnvapenavskräckning instämmer försvarsutskottet i de ställningstaganden som utrikesutskottet framförde i sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 14/2024 rd): ”Natos strategiska koncept fastställer att alliansens mål är en kärnvapenfri värld, men att Nato är en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar på alliansen och skapa avskräckning mot aggression. Utskottet anser att det för Finland som ny Natomedlem är viktigt att stärka sitt kunnande också inom det här politikområdet i alliansen. Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Utskottet konstaterar att detta inte står i strid med Finlands traditionellt starka roll i kärnvapenkontrollen och påminner om att alla alliansländer har ratificerat icke-spridningsavtalet”

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid försvarsministeriet. Vid beredningen av propositionen har utrikesministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet och Huvudstaben hörts.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nationell lagstiftning

2.1.1 Kärnenergilagen

I 1 § i den gällande kärnenergilagen (990/1987) föreskrivs det om lagens syfte. Enligt paragrafen är syftet med lagen att trygga att kärnenergin används på ett för människan och miljön säkert sätt och så att den inte främjar spridningen av kärnvapen. En motsvarande bestämmelse om lagens syfte föreslås också i 1 § i den nya kärnenergilag (RP 24/2026 rd) som är under behandling i riksdagen. Bestämmelser kärnenergilagens tillämpningsområde finns i 2 §.

Enligt den gällande 4 § i kärnenergilagen är det förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. I 69 § 2 mom. i kärnenergilagen sägs det dessutom att om straff för verksamhet som strider mot 4 § i denna lag stadgas i 34 kap. 6–8 § i strafflagen.

I förarbetena till 4 § i kärnenergilagen konstateras det att stadgandet förbjuder användningen av kärnladdningar i Finland även i sådana fall som kan anses vara fredliga och vilka skulle vara tillåtna enligt icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Enligt förarbetena innebär det föreslagna stadgandet bland annat också att det inte är tillåtet för ett krigsfartyg som har kärnvapen ombord att besöka Finland. De här förbjudna handlingarna innebär således inte användning av kärnenergi, och kan sålunda naturligt nog inte komma i fråga ens såsom beroende av tillstånd (RP 16/1985 rd, s. 26).

Med icke-spridningsavtalet för kärnvapen som nämns i motiveringen till 4 § i kärnenergilagen avses det internationella fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (FördrS 11/1970,

NPT), som Finland inte har gjort några förbehåll mot. Artikel 1 i fördraget gäller kärnvapenstater och artikel 2 icke-kärnvapenstater. I motiveringen till 4 § i kärnenergilagen nämns också Fredsfördraget med Finland (FördrS 20/1947). Vidare nämns i motiveringen till 4 § avtalet om förbud mot kärnvapenprov i atmosfären, i yttre rymden och under vattnet (FördrS 1/1964). Efter det att 4 § i kärnenergilagen stiftades har Finland också anslutit sig till fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (FördrS 15/2001, nedan *provstoppsavtalet*).

I regeringens proposition som gäller kärnenergilagen (RP 16/1985 rd) gås de allmänna principerna för användningen av kärnenergi igenom. Enligt propositionen har Finland i den internationella politiken konsekvent strävat till att som en del av landets säkerhetspolitik bedriva en linje som tar sikte på att hindra spridningen av kärnvapen, och har för sin egen del genom avtal förbundit sig att vid användningen av kärnenergi hålla sig enbart till fredliga tillämpningar. Denna ståndpunkt ingår i lagförslaget som en allmän princip enligt vilken innehav, införsel och användning av kärnladdningar i Finland är förbjudet. Vad i övrigt beträffar förhindrandet av spridningen av kärnvapen kan detta anses ingå i samhällets helhetsintresse (RP 16/1985 rd, s. 5).

I propositionen har det också konstaterats att tanken på att kärnladdningar kan användas också för fredliga ändamål har tidvis framförts och man har också gjort experiment med användningen av kärnladdningar för sådana ändamål, närmast vid stora sprängningsarbeten. Förhindrandet av spridningen av kärnvapen ansågs likväl kräva, att icke-spridningsavtalet för kärnvapen skulle behandla dessa användningssätt som om de vore lika riskfyllda med tanke på spridningen av kärnvapentechnologin. Å andra sidan utgår icke-spridningsavtalet för kärnvapen från, att såvida det kan påvisas att fredlig användning av kärnladdningar är till nytta, är användningen av dem möjlig för sprängningar som företas även i länder som inte innehar kärnvapen, men däremot inte genom dessa länders försorg (RP 16/1985 rd, s. 26).

I regeringens proposition sägs det att alla de bilaterala överenskommelser som Finland ingått på kärnenergiområdet innehåller förpliktelsen om fredlig användning, likväl uttryckt på något varierande sätt. Enligt propositionen har begreppet "fredlig användning" inte ett internationellt godkänt, klart avgränsat innehåll, men det anses rätt allmänt att alla slag av användning på åtgärd av armén inte är uteslutna, utan endast den direkta användningen i strid (RP 16/1985 rd, s. 26).

I kärnenergilagen eller strafflagen definieras varken vad som avses med kärnladdning eller kärnvapen. Inte heller i icke-spridningsavtalet för kärnvapen (FördrS 10 och 11/1970) definieras begreppen i fråga, även om både kärnvapen och andra kärnladdningar nämns flera gånger i det.

Enligt artikel IX i avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om samarbete avseende nukleär information (Atomavtalet, FördrS 57/2024) avses i avtalet med "kärnvapen" anordning som utnyttjar kärnenergi, med undantag för utrustning för transport eller framdrift av anordningen (om sådan utrustning är en separat och skiljbar del av anordningen), vars huvudsakliga syfte är att användas som vapen, vapenprototyp eller vapentestanordning eller för utveckling av dessa.

I 118 § i kärnenergiförordningen (161/1988) som utfärdats med stöd av den gällande kärnenergilagen sägs det att Strålsäkerhetscentralen ska upprätthålla ett tillsynssystem för kärnmaterial med uppgift att ombesörja nödvändig tillsyn över användningen av kärnenergi i syfte att hindra spridningen av kärnvapen samt tillsyn i anslutning till sådana internationella avtal på kärnenergiområdet där Finland är avtalspart. Centralen ska övervaka att tillståndshavaren har nödvändig sakkunskap och beredskap att ordna tillsynen och att

tillståndshavaren för egen del genomför den tillsyn som avses ovan i enlighet med de meddelade bestämmelserna.

Varken den gällande eller den föreslagna kärnenergilagen innehåller till andra delar än det förbud mot kärnladdningar som ingår i dem uttryckliga bestämmelser om kärnladdningar, eftersom verksamhet i anslutning till kärnladdningar hittills har varit kategoriskt förbjuden i alla situationer. Den kärnmaterialtillsyn som ingår i kärnenergilagen utgör dock en central del av övervakningen av användningen av kärnenergi, genom vilken det övervakas att spridningen av kärnvapen i Finland inte främjas.

2.1.2 Strafflagen

I 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen sägs det att den som för in i Finland eller som förvärvar, tillverkar, transporterar, tillhandahåller, innehar, utvecklar eller spränger en kärnladdning eller bedriver forskningsverksamhet i syfte att tillverka en sådan, ska för kärnladdningsbrott dömas till fängelse i minst två och högst tio år. Enligt 2 mom. i paragrafen döms för kärnladdningsbrott också den som spränger en kärnladdning i Antarktis. I 3 mom. sägs det att försök är straffbart.

Enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten i strafflagen döms för kärnladdningsbrott som begåtts i terroristiskt syfte till fängelse i minst två och högst tolv år den som i terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation gör sig skyldig till kärnladdningsbrott. Det föreskrivs om terroristiskt syfte (bland annat att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, att tvinga regeringen i en stat att göra något eller att obehörigen upphäva en stats konstitution) i 6 § 1 mom. i det ovannämnda kapitlet. Till denna del kommer det inte att göras några ändringar i bestämmelserna i justitieministeriets projekt för revidering av bestämmelserna om terroristbrott (OM086:00/2023).

Den lag om ändring av strafflagen, som hänför sig till den andra fasen av totalreformen av strafflagen, trädde i kraft den 1 september 1995. Fram till den andra fasen av totalreformen av strafflagen föreskrevs det om kärnladdningsbrott i 70 § 1 mom. i kärnenergilagen och om att försök är straffbart i 2 mom. i den paragrafen. Enligt motiveringen till regeringens proposition RP 16/1985 rd (s. 58/1) föreslås det för förstärkande av förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen att överträdelse därav ska bestraffas särskilt strängt såsom kärnladdningsbrott.

I samband med överföringen till strafflagen behandlades tillämpningsområdet för 34 kap. 6 § i strafflagen ganska snävt i detaljmotiveringen (RP 94/1993 rd, s. 123/II och 124/I). I förarbetena till paragrafen i fråga konstateras det att kärnladdningsstadgandet är territoriellt begränsat så att det avser endast gärningar som begås i Finland. I fråga om införande i landet följer den territoriella begränsningen redan av gärningens natur. Enligt stadgandet är det, liksom enligt gällande kärnenergilag, straffbart att ha kärnladdningar ombord på fartyg som kommer in på finskt territorialvatten, även om avsikten inte är att föra in dem i landet. Kärnenergibrottet avviker dessutom enligt förarbetena från de övriga brott som behandlas i samma kapitel såtillvida att rekvisitet inte förutsätter att gärningen är ägnad att förorsaka allmän fara. Det kan väl tänkas att en kärnladdning förs in i landet eller innehas utan att gärningen är ägnad att förorsaka fara. Orsaken till att också dessa gärningar är strängt kriminaliserade är presumtionen att en kärnladdning alltid är förenad med risker för synnerligen omfattande skador. När det gäller dessa gärningsformer kan det anses så uppenbart att någon grad av fara uppkommer, att det har ansetts onödigt att särskilt nämna detta i rekvisitet (RP 94/1993 rd, s. 124).

Strafflagens 34 kap. 6 § 1 mom. som gäller kärnladdningsbrott ändrades helt och hållet i samband med anslutningen till fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (lag 841/2003) så att det enligt momentet är straffbart att i Finland föra in, tillverka, spränga eller

inneha en kärnladdning. Ett kärnladdningsbrott som begås utanför Finland vars straffbarhet grundar sig på en internationell överenskommelse blev samtidigt i och med det nya 2 mom. som fogades till 1 kap. 7 § i strafflagen ett internationellt brott som finsk lag tillämpas på oberoende av lagen på gärningsorten. På grund av avtalsförpliktelse och för att förhindra alla former av medverkan, även i utlandet, i utförandet av kärnsprängningar, föreslogs det att samtidigt tas bort den begränsning som gäller tillverkning, sprängning och innehav av kärnladdningar och enligt vilken ett kärnladdningsbrott är territoriellt begränsat så att det endast avser gärningar som begåtts i Finland (RP 186/1998 rd, s. 17/II).

Till sin nuvarande form ändrades strafflagens 34 kap. 6 § 1 mom. om kärnladdningsbrott 2018 i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (nedan *direktivet om terroristbrott*). Till momentet fogades då som gärningsform förvärv, transport, tillhandahållande och bedrivande av forskningsverksamhet i syfte att tillverka en kärnladdning. Kompletteringen av 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen i samband med genomförandet av direktivet om terroristbrott baserade sig på artikel 3.1 f i direktivet, som innehåller en förpliktelse att på ett heltäckande sätt straffbelägga kärnladdningsbrott som begåtts i terroristiskt syfte. Av lagstiftningslösningen följde att de nya gärningsformerna blev straffbara också när gärningarna inte begås i terroristiskt syfte och när gärningen inte är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Detta ansågs emellertid motiverat eftersom brottslighet som hänför sig till nukleära vapen är av allvarlig karaktär och därför finns det särskild orsak att se till att straffbestämmelsen är heltäckande. Det ansågs också vara svårt att hitta någon orsak till att det finns mer heltäckande straffbestämmelser om brott mot bestämmelserna om explosiva varor, som är ett lindrigare brott än kärnladdningsbrott (RP 30/2018 rd, s. 27 och 94).

I samband med genomförandet av direktivet om terroristbrott ändrades inte det faktum att ett kärnladdningsbrott som är straffbart enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten i strafflagen och som begåtts i terroristiskt syfte, enligt sin straffskala, är ett brott som bestraffas stängare än ett kärnladdningsbrott enligt 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen som inte begåtts i ett sådant syfte. En strängare straffbarhet än så förutsätts i artikel 15.2 i direktivet, enligt vilken det för brott som begåtts i terroristiskt syfte ska kunna dömas ut straff som är strängare än de som föreskrivs i nationell rätt för motsvarande brott som inte har ett terroristiskt syfte. Bestämmelserna om straffbarhet för terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen och de olika straffskalorna har till följd att bestämmelserna är uppdelade i två paragrafer och i två kapitel. Detta var läget redan före direktivet på basis av rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF).

2.1.3 Lagstiftningen om explosiva varor och farliga ämnen

EU-bestämmelser

Bestämmelser som är viktiga med tanke på kärnladdningar har inom EU utfärdats om produkter med dubbla användningsområden och strålsäkerhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden gäller också kärnvapen. Enligt artikel 2.1 i förordningen avses i förordning med 'produkter med dubbla användningsområden' produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, och inbegriper produkter som kan användas för utformning, utveckling, produktion eller användning av kärnvapen, kemiska vapen eller biologiska vapen eller bärare av dessa,

inbegripet alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

EU:s strålsäkerhetsdirektiv (2013/59, BSS-direktivet) fastställer enhetliga grundläggande säkerhetsnormer för skydd av individers hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning vid exponering i arbetet, medicinsk exponering eller exponering av allmänheten (artikel 1). Direktivet är tillämpligt på alla planerade och befintliga exponeringssituationer samt på exponering i nödsituationer som medför en risk för exponering för joniserande strålning som inte kan förbises ur strålskyddssynpunkt eller med hänsyn till miljön med tanke på det långsiktiga skyddet av människors hälsa (artikel 2). I artikel 3 som gäller undantag från direktivets tillämpningsområde har kärnvapen eller kärnladdningar inte lämnats utanför direktivet tillämpningsområde.

Den nationella lagstiftningen i Finland

Lagen om transport av farliga ämnen (541/2023, TFÄ-lagen) innehåller inte bestämmelser om förberedelse inför eller transport av uttryckligen kärnladdningar. Den lagen tillämpas inte på transport av farliga ämnen som utförs av Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet och inte på sådan transport av farliga ämnen med en främmande stats eller en internationell organisations transportmedel som hänför sig till internationella militära övningar eller annat militärt samarbete. TFÄ-lagen tillämpas inte heller på transporter som genomförs som sådan militär luftfart eller statlig luftfart som avses i luftfartslagen (864/2014) (2 § 2 mom.). En kärnladdning kan i sig uppfylla definitionen av farliga ämnen i lagens 3 § 1 mom. På grund av begränsningen av tillämpningsområdet enligt 2 § 2 mom. i TFÄ-lagen kommer dock TFÄ-lagen i praktiken inte att tillämpas på kärnladdningar.

Lagen om transport av farliga ämnen inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet (849/2025) innehåller inte bestämmelser om förberedelser inför och genomförande av transport av uttryckligen kärnladdningar.

Den lagen tillämpas på förberedelser inför och genomförandet av sådan transport av farliga ämnen som utförs av Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet samt på säkerställandet av transportsäkerheten och de säkerhetsåtgärder som krävs för transporten (1 § 1 mom.). Lagen tillämpas också på sådan transport av farliga ämnen med en främmande stats eller internationell organisations transportmedel som hänför sig till internationella militära övningar och annat militärt samarbete, om inte något annat följer av internationella förpliktelser som är bindande för Finland (1 § 2 mom.).

I förarbetena som gäller lagens 1 § har det konstaterats att internationella förpliktelser kan följa av till exempel en internationell organisations, såsom Natos, som Finland har anslutit sig till, egna standarder eller andra föreskrifter. Ett undantag kan gälla till exempel Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete. Vanligen hänför sig denna typ av transporter till internationella militära övningar i Finland, till exempel de nordiska ländernas gemensamma övningar eller övningar som utförs i samarbete med Nato-länderna. Andra exempel är transporter av farliga ämnen i Finland som hänför sig till militär handräckning samt transporter av farliga ämnen som anknyter till internationella militära avtal och samförståndsavtal och som utförs i Finland (RP 26/2025 rd, s. 38).

Lagen om transport av farliga ämnen inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet tillämpas inte på sådana farliga ämnen som hör till ett transportmedels vapensystem eller något annat system och som finns i transportmedlet för att användas för avsett ändamål (2 § 1 mom.). Enligt förarbetena till paragrafen utrustas exempelvis jaktplan med olika typer av ammunition

som jaktplanet behöver för att kunna genomföra ett uppdrag för övervakning och tryggnad av den territoriella integriteten som det fått order om att utföra (RP 26/2025 rd, s. 39).

En kärnladdning kan i sig uppfylla definitionen av farliga ämnen i lagens 4 § 1 mom. Kärnladdningar ska dock aldrig vara i Försvarmaktens besittning. Lagen om transport av farliga ämnen inom Försvarmakten och Gränsbevakningsväsendet tillämpas inte heller på sådana farliga ämnen som hör till ett transportmedels vapensystem eller något annat system och som finns i transportmedlet för att användas för avsett ändamål (2 § 1 mom.). Begränsningen av tillämpningsområdet i 1 § gäller transport av farliga ämnen inom ramen för Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete. I praktiken kommer lagen inte att tillämpas på transport av kärnladdningar.

I *lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor* (390/2005, nedan kemikaliesäkerhetslagen) föreskrivs det om bland annat industriell hantering och upplagring, överföring och förvaring av farliga kemikalier samt de krav som ställs på explosiva varor samt om tillverkning, import, användning, överföring, handel med, överlåtelse, innehav, upplagring, förvaring och förstöring av explosiva varor (2 § 1 mom. 1 och 2 punkten).

Kemikaliesäkerhetslagen tillämpas i regel på verksamheten inom Försvarmakten, om inte något annat föreskrivs särskilt i den lagen (3 §). I lagens 4 § föreskrivs det dock uttryckligen om att lagen inte tillämpas på användning och upplagring av farliga kemikalier i fartyg (1 mom. 2 punkten) och radioaktiva ämnen eller produkter som innehåller radioaktiva ämnen (1 mom. 3 punkten).

Kemikaliesäkerhetslagens 6 § innehåller definitioner av bland annat kemikalie, farlig kemikalie, blandning, brännbar vätska och explosiv vara.

Lagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om kärnladdningar. I enlighet med avgränsningen av tillämpningsområdet i lagens 4 § tillämpas lagen dock inte på radioaktiva ämnen eller produkter som innehåller radioaktiva ämnen, såsom kärnladdningar.

I *försvarsministeriets förordning om militära explosiva varor* (772/2009) föreskrivs det om explosiva varor som är avsedda för Försvarmaktens militära verksamhet (militära explosiva varor) och som avses i kemikaliesäkerhetslagen. I förordningen föreskrivs det också om hur de i den ovannämnda lagen föreskrivna uppgifterna som gäller explosiva varor ska fullgöras inom försvarsförvaltningen. Eftersom förordningen har utfärdats med stöd av kemikaliesäkerhetslagen och lagen i fråga inte tillämpas på radioaktiva ämnen eller produkter som innehåller radioaktiva ämnen, tillämpas inte heller förordningen på kärnladdningar.

Försvarsministeriet tillsatte den 10 december 2024 en arbetsgrupp (PLM004:00/2025) för att utreda nuläget i fråga om lagstiftningen om militära explosiva varor och bereda eventuella ändringsförslag. Arbetsgruppens mandatperiod upphör den 31 december 2026. Säkerheten vid hanteringen av radioaktiva ämnen hör dock inte till tillämpningsområdet för säkerhetsbestämmelserna om explosiva varor och kemikalier, utan det finns egen speciallagstiftning om detta, i vilken det föreskrivs om radioaktiva ämnen och sådant som har samband med dem, såsom joniserande strålning och kärnenergi.

Enligt 1 § i *strålsäkerhetslagen* (859/2018) är syftet med lagen att skydda hälsan mot men som orsakas av strålning. Syftet är även att förebygga och minska sådana miljöskador och andra skador som strålningen orsakar. Strålsäkerhetslagen tillämpas på strålningsverksamhet, på befintliga exponeringssituationer och på nödsituationer med strålrisk (2 §). I lagens tillämpningsområde nämns inte särskilt kärnvapen eller kärnladdningar. Således kan lagen

anses vara tillämplig särskilt på strålskador orsakade av kärnladdningar. I lagens 14 § sägs det att Strålsäkerhetscentralen övervakar att lagen efterlevs och är den kontrollanläggning som avses i artikel 35 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, och sköter myndighetsuppgifterna, kontakten och rapporteringen i anknytning till den strålsäkerhetstillsyn som utövas med stöd av fördraget, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Enligt 16 § 1 mom. i strålsäkerhetslagen ska Tullen på sitt ansvarsområde övervaka import och export av strålkällor, av radioaktivt avfall och av de konsumentvaror som avses i 69 § samt transitering av radioaktivt avfall genom Finland. Tullen ska dessutom på sitt ansvarsområde övervaka internationell transport av och trafik med strålkällor och radioaktivt avfall. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska Tullen på sitt ansvarsområde övervaka förbudet mot import och export av sådana produkter som omfattas av användningsförbudet avseende radioaktiva ämnen i 68 §.

I 16 kap. i strålsäkerhetslagen finns det bestämmelser om strålsäkerhetsincidenter och nödsituationer med strålrisk.

Bestämmelser om beredskap för olyckor finns också i *räddningslagen* (379/2011), vars syfte är att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Lagens syfte är också att när en olycka är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan begränsas effektivt så att olägenheterna för människor, egendom och miljön blir så små som möjligt (1 §). Lagen tillämpas på beredskap för olyckor och på insatser när en olycka är överhängande eller inträffar. Det föreskrivs i lagen även om skyldigheten att bygga och underhålla skyddsrum samt att begränsa följderna av olyckor. I lagen föreskrivs dessutom om räddningsväsendets myndigheters och Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom räddningsverksamheten och deras behörighet inom räddningsväsendet samt om samarbete när de uppgifter som anges i lagen utförs och förbereds (2 §).

I 40 § 1 mom. i räddningslagen sägs det att om inte något annat anges i någon annan lag, är den som äger objektet dessutom skyldig att svara för efterröjning och efterbevakning efter en nödsituation med strålrisk samt för att begränsa exponering i en nödsituation med strålrisk när situationen inte längre kräver åtgärder från räddningsverkets sida.

Enligt 2 § 1 mom. 5 punkten i *lagen om Strålsäkerhetscentralen* (1164/2022) hör till Strålsäkerhetscentralen beredskaps- och expertuppgifter i nödsituationer med strålrisk.

2.1.4 Nationellt beslutsfattande

Det nationella beslutsfattandet om Natoärenden har behandlats i avsnitt 5.2 i regeringens proposition om Finlands anslutning till Nato (RP 315/2022 rd).

I 93 § 1 mom. i grundlagen sägs det att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Enligt 58 § i grundlagen, som gäller presidentens sätt att fatta beslut, är huvudregeln att presidenten fattar förbundna beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Beslut om krig och fred fattas av presidenten med riksdagens samtycke.

De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs i enlighet med 67 § i grundlagen vitsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Enligt 2 § 1 mom. i *lagen om statsrådet* (175/2003) utfärdas bestämmelser om

ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. I 10 § 1 mom. i reglementet för statsrådet (262/2003) sägs det att ärendena fördelar sig på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i 3 kap. i reglementet för statsrådet. Enligt 14 § 1 mom. i lagen om statsrådet kan ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga.

Bestämmelser om tillståndsförfarandet i fråga om ankomst till finskt territorium och uppehåll i landet finns i territorialövervakningslagen (755/2000). Bestämmelser om lämnande och mottagande av internationellt bistånd, om samverkan med en annan stat, Europeiska unionen, Nordatlantiska fördragsorganisationen eller en annan internationell organisation inom eller utanför Finlands territorium och om annan internationell verksamhet finns särskilt i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (418/2017) och i lagen om försvarsmakten (551/2007).

En främmande stats militärpersoners, militärfordons, statsluftfartygs eller statsfartygs ankomst till och uppehåll i landet kräver enligt territorialövervakningslagen i princip tillstånd. Enligt 4 § i territorialövervakningslagen får en främmande stats militärpersoner, militärfordon, statsluftfartyg och statsfartyg ankomma till finskt territorium och uppehålla sig i landet endast med stöd av ett för dem på ansökan beviljat tillstånd till ankomst till landet, om inte något annat följer av ett internationellt avtal som är förpliktande för Finland. Ett statsfartyg från en främmande stat behöver inte tillstånd till ankomst till landet, om det är fråga om oskadlig genomfart.

Tillstånd att ankomma till finskt territorium kan enligt 4 § i territorialövervakningslagen utan ansökan beviljas militärpersoner, militärfordon, statsluftfartyg och statsfartyg från en medlemsstat i Nordatlantiska fördragsorganisationen, från en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller från en stat som tillämpar Schengenregelverket. Huvudstaben ska innan tillstånd beviljas göra en anmälan till försvarsministeriet. Enligt lagens 4 a § kan också tillstånd att under en bestämd tid om högst ett kalenderår i sänder ankomma till finskt territorium på ansökan beviljas de aktörer som nämns ovan.

I lagens 6 och 7 § föreskrivs det om särskilda begränsningar och tillstånd som gäller statsluftfartyg och statsfartyg och i 8 § om särskilda begränsningar och tillstånd som gäller ubåtar, såsom om ett statsluftfartygs rätt att vara försett med ammunition eller stridsmedel.

Tillståndsärenden handläggs och avgörs i enlighet med lagens 10 § i princip av Huvudstaben. Försvarsministeriet kan dock förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som annars ska avgöras av Huvudstaben.

I fråga om förfarandet för det nationella beslutsfattandet om lämnande och mottagande av internationellt bistånd samt samverkan med en annan stat, Europeiska unionen, Nordatlantiska fördragsorganisationen eller en annan internationell organisation kan särskilt lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet bli tillämplig. Lagen blir tillämplig bland annat i situationer som inbegriper betydande militära resurser, som kan inbegripa användning av militära maktmedel, som är betydelsefulla i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, eller som är vittsyftande och principiellt viktiga. I lagen om försvarsmakten finns bestämmelser om beslutsfattandet i mindre betydelsefulla situationer.

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet fattas beslut om att lämna eller begära bistånd eller om att delta i samverkan eller i annan internationell verksamhet vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Om lämnandet av eller begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, fattas beslutet till denna del av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I lagens 3 § sägs det att innan ett beslut enligt 2 § fattas ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet eller verksamheten kan innebära användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas. I de mindre betydelsefulla situationer som avses i lagen om försvarsmakten beslutar försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet om biståndet eller verksamheten.

När lämnande av och begäran om bistånd eller deltagande i samverkan övervägs ska enligt lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet och lagen om försvarsmakten beaktas målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga (FördrS 1/1956, nedan FN-stadgan) och av andra folkrättsliga regler. På sådana situationer som avses i artikel 51 i FN-stadgan i vilka Finland kan utsättas för ett väpnat angrepp eller råka i en väpnad konflikt som kan karaktäriseras som krig ska det förfarande som enligt 93 § 1 mom. i grundlagen iakttas vid beslut om krig och fred tillämpas.

2.2 Internationella fördrag

2.2.1 Fredsfördraget med Finland

Enligt artikel 17 i fredsfördraget med Finland (FördrS 20/1947) må Finland icke innehava, tillverka eller utföra försök med något atomvapen, några medelst egen kraftkälla framdrivna eller styrbara projektiler eller sådana apparater, som tjäna dessas avfyran (förutom sådana torpeder och torpedavfyrningsapparater, vilka tillhöra den brukliga beväpningen på enligt detta fördrag tillåtna örlogsfartyg), sjöminor eller torpeder, som bringas till explosion på avstånd med tillhjälp av känslig tändning, bemannade torpeder, undervattensbåtar eller andra under vattenytan gående fartyg, motortorpedbåtar eller stormbåtar av särskild typ.

Finlands regering fattade den 21 september 1990 ett ensidigt beslut i vilket den konstaterade att fredsfördragets del III, som gäller Tyskland, liksom även andra suveränitetsbegränsningar, hade förlorat sin betydelse och inte längre motsvarar Finlands ställning som medlem av FN och KSSE. Ett undantag utgjordes av kärnvapen, i fråga om vilka Finland också i övrigt hade förbundit sig till förbudet mot dem, i 1968 års icke-spridningsavtal för kärnvapen.

2.2.2 Avtalet om förbud mot kärnvapenprov i atmosfären, i yttre rymden och under vattnet

Finland har ratificerat det i Moskva 1963 ingångna avtalet om förbud mot kärnvapenprov i atmosfären, i yttre rymden och under vattnet (FördrS 1/1964). Det är fråga om ett så kallat partiellt provstoppsavtal, eftersom det under vissa förutsättningar fortfarande tillåter kärnvapenprovsprängningar i underjordiska prov.

I punkt 1 i avtalets artikel I fastställs följande: ”envar part i detta avtal förbinder sig att förbjuda och hindra varje som helst kärnvapenprovsprängning samt att själv icke utföra någon som helst sådan sprängning på någon plats under dess jurisdiktion eller kontroll: a) i atmosfären, bortom dess gränser, inbegripet yttre rymden, eller under vattnet, inbegripet territorialvatten och öppna havet; eller b) i något annat element, försävt sådana sprängning medför att radioaktivt spill kommer utanför de territoriella gränserna för den stat, under vars jurisdiktion eller kontroll dylik

sprängning utföres. I detta hänseende förutsättes att bestämmelserna i denna punkt icke må hindra avslutandet av ett sådant fördrag, som leder till ett bestående förbud mot alla kärnprovsprängningar, däri inbegripet alla underjordiska prov, och vartill parterna, såsom de i ingressen till detta avtal konstaterat, sträva.”

Enligt punkt 2 i avtalets artikel I åtager sig envar part i detta avtal därtill att avstå från att orsaka, uppmuntra eller på något sätt deltaga i utförandet av någon kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning vilken skulle äga rum i något av de element som nämnts i punkt 1 av denna artikel eller vilken skulle ha den effekt som däri omnämnts.

Största delen av Natos medlemsstater (exklusive Frankrike, Albanien, Kroatien, de baltiska länderna, Nordmakedonien) har ratificerat avtalet. Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (CTBT, nedan *provstoppsavtalet*) som öppnades för undertecknande 1996 (se nedan avsnitt 2.2.4) är mer omfattande än det partiella provstoppsavtalet.

2.2.3 Fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen

Finland har ratificerat det i London, Moskva och Washington den 1 juli 1968 undertecknade fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (icke-spridningsavtalet för kärnvapen *NPT*, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, FördrS 10 och 11/1970).

Enligt artikel 1 i det förbinder sig varje kärnvapenstat som är fördragsslutande part att icke till någon som helst mottagare överlåta kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel eller kontrollen över sådana vapen eller explosionsmedel, vare sig direkt eller indirekt; samt att icke på något sätt bistå, uppmuntra eller förmå någon icke-kärnvapenstat att tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel eller kontroll över sådana vapen eller explosionsmedel.

I artikel 2 sägs det att varje icke-kärnvapenstat som är fördragsslutande part förbinder sig att icke från någon som helst överlåtare mottaga kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel eller kontrollen över sådana vapen eller explosionsmedel, vare sig direkt eller indirekt; att icke tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel; samt att icke söka eller mottaga något bistånd för tillverkning av kärnvapen eller andra kärnexplosionsmedel.

Enligt artikel 6 i avtalet förbinder sig varje fördragsslutande part att fortsätta förhandlingar i uppriktig avsikt om effektiva åtgärder med avseende på kärnvapenkappningens snara upphörande och på kärnvapenedrustning, samt om ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll.

Alla medlemsstater i Nato är parter i provstoppsavtalet och har förbundit sig att genomföra det. Placeringen av Förenta staternas kärnvapen i andra Nato-länder, det vill säga Natos arrangemang för fördelning av kärnvapen, är förenlig med icke-spridningsavtalet för kärnvapen och förpliktelseerna enligt det. Det fördes förhandlingar om texten i icke-spridningsavtalet för kärnvapen för att möjliggöra arrangemangen i anslutning till fördelningen av Natos kärnvapen. Detta betraktades som ett sätt att effektivt förhindra att icke-kärnvapenstater som hör till Nato eftersträvar egna kärnvapen. År 1960 planerade mer än 20 länder att förvärva kärnvapen. Arrangemanget för fördelning av Natos kärnvapen främjade att länderna ansåg att det inte var nödvändigt att förvärva egna kärnvapen. Det centrala i dessa arrangemang är att Förenta staternas kärnvapen som placerats i Europa är i Förenta staternas besittning.

Icke-spridningsavtalet för kärnvapen är lika förpliktande för alla Natomedlemsstater. Icke-spridningsavtalet för kärnvapen hindrar inte Natomedlemsstaterna från att delta i fördelningen

av bördan för kärnvapenavskräckningen (nuclear burden sharing), eftersom Förenta staternas kärnvapen förblir i dess besittning och landet inte överlåter dem till övriga Natomedlemsstater. Det slutliga beslutet om användningen av Förenta staternas kärnvapen som är placerade i Europa fattas alltid av Förenta staternas president.

Nato delar målen enligt icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Det yttersta målet med Natos kärnvapenavskräckning är att trygga fred, förebygga påtryckningar och förhindra aggression. Natos mål är att skapa en säkerhetspolitisk omgivning som främjar en stegvis nedrustning. Natos utvidgade avskräckning har alltid varit ett viktigt verktyg för att förhindra spridning av kärnvapen.

2.2.4 Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar

Finland ratificerade den 15 januari 1999 provstoppsavtalet (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty; *CTBT*). Avtalet öppnades för undertecknande 1996, men det har ännu inte trätt i kraft.

Syftet med avtalet är att förhindra alla kärnprov globalt. Det förbjuder permanent alla provsprängningar av kärnvapen och andra kärnsprängningar. Avtalet innehåller detaljerade bestämmelser med hjälp av vilka det kan verifieras att avtalsstaterna iakttar det. Verifieringssystemet omfattar ett internationellt övervakningssystem, samråd och utredning, kontroller på plats samt åtgärder som ökar förtroendet.

Avtalet har ännu inte trätt i kraft internationellt, eftersom alla de 44 stater som anges i avtalet ännu inte har ratificerat det. Antalet undertecknare är 187 och antalet ratificeringar 178. I enlighet med artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32 och 33/1980) är en stat som har undertecknat en traktat dock förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra traktatens ändamål och syfte. Även om avtalet inte har trätt i kraft, iaktas det i stor utsträckning. Efter förhandlingarna om avtalet minskade antalet kärnvapenprov betydligt och kärnvapenprov har gjorts endast av Indien (1990-talet), Pakistan (1990-talet) och Nordkorea (2000-talet).

2.2.5 Konventionen om förbud mot kärnvapen

Konventionen om förbud mot kärnvapen (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) är en internationell konvention som godkändes 2017 och som trädde i kraft den 22 januari 2021 och som förbjuder kärnvapen helt och hållet. Ingen kärnvapenstat eller Natostat har anslutit sig till konventionen. Finland kommer inte att ansluta sig till konventionen om förbud mot kärnvapen, eftersom den står i strid med Natos kärnvapenavskräckning, som är en viktig del av Finlands säkerhetslösning.

2.2.6 Fördrag som gäller fredlig användning av kärnenergi

Finland har ingått bilaterala avtal om fredlig användning av kärnenergi bland annat med Sydkorea (FördrS 4 och 5/2015), Ryssland (FördrS 31 och 32/2015) och Saudiarabien (FördrS 47 och 48/2017). I avtalen fastställs det att kärnämnen och kärnteknik som överförs inom ramen för ett avtal inte får användas till tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar eller till militära ändamål. Upphävandet av 4 § i kärnenergilagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i avtalen i fråga.

2.2.7 Nato Sofa

Avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (Nato Sofa, FördrS 24/2024) fastställer den rättsliga ställningen för en Natomedlemsstats styrkor under deras vistelse inom en annan avtalsslutande parts territorium och innehåller bestämmelser som gäller bland annat inreseformaliteter, rätten att bära vapen, utövande av jurisdiktion, rätten till och avstående från skadestånd och styrkornas privilegier och immunitet.

Avtalet innehåller en förpliktelse att respektera lagstiftningen i den mottagande staten, och denna förpliktelse behandlas nedan i avsnitt 2.2.9.

2.2.8 Avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna

Avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete (FördrS 69 och 70/2024), nedan avtalet om försvarssamarbete (Defence Cooperation Agreement, DCA), trädde i kraft den 1 september 2024.

Enligt regeringens proposition om godkännande och sättande i kraft av avtalet (RP 58/2024 rd) regleras i avtalet möjligheten till Förenta staternas militära närvaro i Finland i alla säkerhetssituationer. Avtalet främjar försvarssamarbetet i alla säkerhetssituationer och främjar Förenta staternas verksamhet för att stärka säkerheten i Finland och Nordeuropa. Genom avtalet stärks Finlands försvar genom att det blir möjligt för Förenta staterna att resa in, vara närvarande, utföra övningar och förhandslagra försvarsmateriel i Finland i enlighet med avtalet. Genom avtalet skapas det dessutom förutsättningar för operativ planering och samverkan mellan Finland och Förenta staterna även i krissituationer. Ett fördjupat bilateralt samarbete bidrar enligt regeringspropositionen också till att främja Natos avskräckning och försvar.

I avtalet om försvarssamarbete finns det bestämmelser om Förenta staternas tillträde till finskt territorium och användning av vissa i bilagan till avtalet uppräknade överenskomna anläggningar och områden. I avtalet finns dessutom bestämmelser om bland annat transport, förhandslagring och förvaring av försvarsmateriel.

Avtalet om försvarssamarbete grundar sig på respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och folkrättsliga förpliktelser.

I regeringspropositionen konstateras det att när det gäller respekterandet av lagstiftningen är av betydelse bland annat förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen mot att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. Det är också förbjudet och straffbart att transportera kärnvapen via Finland. I strafflagens 34 kap. 6 § har kärnladdningsbrott kriminaliserats. I avtalet finns det inget direkt förbud mot att föra in kärnladdningar till finskt territorium eller att placera kärnladdningar i Finland. Förenta staternas avskräckning stöder sig i sista hand på kärnvapen. När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag. I regeringspropositionen konstaterades det att enligt den gällande politiken har Förenta staterna ingen plan, avsikt eller anledning att placera ut kärnvapen i nya länder (RP 58/2024 rd, s. 11).

Av bestämmelserna i avtalet om försvarssamarbete kan åtminstone artikel 3 om tillgång till överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av materiel och artikel 11 om förflyttning av luftfartyg, fartyg och fordon vara kopplade till frågor som gäller kärnladdningar. I artiklarna i fråga ingår den i avtalet avsedda konsulteringskyldigheten, vilken gör det möjligt för Finland att från fall till fall framföra synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Då kan Finland enligt regeringspropositionen exempelvis meddela att

finsk lagstiftning inte tillåter införsel av kärnladdningar i landet, varvid de amerikanska styrkorna ska avhålla sig från den verksamheten och agera i enlighet med Finlands ståndpunkt.

I regeringspropositionen sägs det att när det gäller det i avtalet om försvarssamarbete inkluderade respekterandet av internationella rättsliga förpliktelser åsyftas alla internationella avtal som Finlands regering har ingått samt de förpliktelser som grundar sig på allmän internationell rätt. Det konstateras i regeringspropositionen att i relation till avtalet om försvarssamarbete gäller hänvisningen framför allt de avtal om vapenkontroll och internationella människorättskonventioner som Finland har förbundit sig till. När det gäller avtalen om vapenkontroll har nämnts att ett avtal av betydelse vid tillämpningen är särskilt fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (FördrS 11/1970). De internationella förpliktelserna har betydelse särskilt i relation till Förenta staternas inresor (artiklarna 3 och 11 i avtalet om försvarssamarbete) och lagring av försvarsmateriel (artikel 4 i avtalet om försvarssamarbete).

I samband med förhandlingarna har det redogjorts för Förenta staterna vilken finsk lagstiftning som är central i förhållande till avtalet om försvarssamarbete, såsom kärnenergilagen, samt vilka internationella förpliktelser som är bindande för Finland, särskilt avtalen om vapenkontroll.

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om regeringspropositionen (UtUB 5/2024 rd) att av bestämmelserna i avtalet om försvarssamarbete kan åtminstone artikel 3 om tillgång till överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av materiel och artikel 11 om förflyttning av luftfartyg, fartyg och fordon vara kopplade till frågor som gäller kärnladdningar. I artiklarna i fråga ingår en konsulteringsskyldighet, vilken gör det möjligt för Finland att från fall till fall på olika nivåer framföra synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Enligt utrikesutskottet kan Finland i vilket skede som helst meddela att finsk lagstiftning inte tillåter införsel av kärnladdningar i landet, vilket också i övrigt är allmänt känt. Utrikesutskottet betonar liksom försvarsutskottet Förenta staternas skyldighet att under alla omständigheter respektera Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella förpliktelser (FsUU 7/2024 rd, s. 7). Utrikesutskottet anser att ordalydelsen "kan exempelvis meddela" och "ska avhålla sig från" i motiven till regeringspropositionen enligt de sakkunniga som utskottet hört inte innebär att det till någon del finns rum för tolkning till exempel när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i kärnenergilagen eller deras förpliktande karaktär.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt betänkande att Natos kärnvapenpolitik och kärnvapenavskräckning har behandlats närmare i försvarsutskottets utlåtande. Utrikesutskottet instämmer i att Natos avskräckning i sista hand stöder sig på kärnvapen. Denna riktlinje har uttryckts tydligt också i Natos strategiska koncept från 2022, där i synnerhet Förenta staternas kärnvapen är av central betydelse för militäralliansens säkerhet. När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag. Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande FsUU 7/2024 rd att enligt den gällande politiken har Förenta staterna ingen plan, avsikt eller anledning att placera ut kärnvapen i nya länder. Försvarsutskottet påpekar att Förenta staterna efter kalla krigets slut har taktiska kärnvapen i fem Natoländer: Belgien, Nederländerna, Tyskland, Italien och Turkiet. Försvarsutskottet anser att frågan om införsel eller transitering av kärnvapen via Finland är en mycket teoretisk fråga. Finland har inget intresse av det och Förenta staterna vill inte göra några ändringar i de nuvarande förläggningsplatserna för kärnvapen (FsUU 7/2024 rd, s. 7).

I utrikesutskottets betänkande (UtUB 5/2024 rd) sägs det att i motiven till regeringspropositionen anges de riktlinjer som fastställts i de övriga nordiska ländernas avtal om försvarssamarbete när det gäller kärnvapen (RP 58/2024 rd, s. 20). I artikel 1 i Norges avtal konstateras att inget i avtalet ändrar Norges politik i fråga om stationering av utländska styrkor

på Norges territorium och förvaring eller ibruktage av kärnvapen på Norges territorium. I artikel 1 i Danmarks avtal konstateras det att inget i avtalet ändrar Danmarks politik avseende förvaring eller ibruktage av kärnvapen på Danmarks territorium. I propositionsmotiven till Sveriges avtal om försvarssamarbete konstateras å sin sida att ett ingående av avtalet om försvarssamarbete inte förändrar ståndpunkten att det på samma sätt som i övriga nordiska länder inte finns skäl att ha kärnvapen, eller permanenta baser, på svenskt territorium i fredstid (Prop. 2023/24:141, s. 68).

Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det anser att den linje som Finland valt är befogad; Finland utgår från att eftersom avtalet om försvarssamarbete förutsätter att Finlands lagstiftning iaktas i alla situationer – alltså även att kärnenergilagen iaktas – behöver avtalet därför inte innehålla någon separat skrivning om kärnvapen (FsUU 7/2024 rd, s. 7).

Själv avtalet om försvarssamarbete utgör inget hinder för samarbete mellan Förenta staterna och Finland vad gäller kärnladdningar. Finlands nationella lagstiftning om kärnladdningar möjliggör dock i nuläget inte att Förenta staterna i Finland inför, transporterar, tillhandahåller eller innehar kärnladdningar. De föreslagna ändringarna i den nationella lagstiftningen ändrar inte avtalet om försvarssamarbete. Av bestämmelserna kan åtminstone artikel 3 om tillgång till överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av materiel och artikel 11 om förflyttning av luftfartyg, fartyg och fordon vara kopplade till frågor som gäller kärnladdningar. Bland annat den skyldighet att höra och beakta parternas synpunkter som skrivits in i de centrala artiklarna i avtalet om försvarssamarbete (artiklarna 3, 4 och 11) förblir i kraft. Konsulteringskyldigheten gör det möjligt för Finland att från fall till fall på olika nivåer framföra synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Sådana är även efter det att den nationella lagstiftningen har ändrats till exempel begränsningar enligt internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

2.2.9 Förhållande till nationell lagstiftning och till Europeiska unionens lagstiftning

Skyldigheten för en annan stats militära styrkor att respektera Finlands lagstiftning grundar sig på internationell sedvanerätt och ingår i artikel II i Nato Sofa samt i de centrala artiklarna i avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna.

Enligt artikel II i Nato Sofa är en styrka och dess civila komponent och dess medlemmar, liksom anhöriga till dessa, skyldiga att respektera lagstiftningen i den mottagande staten och avhålla sig från varje handling som är oförenlig med andan i avtalet och särskilt från all politisk verksamhet i den mottagande staten. I praktiken ska de finska myndigheterna i tillräcklig utsträckning informera myndigheterna i den sändande staten om innehållet i lagstiftningen för att de ska kunna handla i enlighet med denna förpliktelse (RP 90/2023 rd, s. 43). Enligt artikel 1.2 i avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete ska all verksamhet som omfattas av avtalet bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på finskt territorium.

Skyldigheten att respektera innebär att en annan stats styrkor iaktar sin egen lagstiftning, men respekterar lagstiftningen i Finland. Den andra statens styrkor ska därmed respektera den mottagande statens lagstiftning, trots att den mottagande staten har begränsade möjligheter att verkställa sin lagstiftning avseende den andra statens styrkor. Vidare tolkas innehållet i skyldigheten att respektera lagstiftningen så att den sändande staten har en självständig skyldighet att säkerställa att dess egen personal iaktar den mottagande statens lagstiftning och föreskrifter.

Syftet med särställningen för den sändande statens styrkor är att säkerställa sådana rättigheter och friheter för styrkorna att agera som de behöver för att utföra sin uppgift. Respekten för lagstiftningen i den mottagande staten kan inte leda till att den gemensamt överenskomna verksamheten förhindras eller i praktiken blir mycket svår att genomföra (RP 90/2023 rd, s. 9–10). Av styrkornas immunitet följer för sin del att de finska myndigheterna inte kan rikta övervakningsåtgärder mot en annan stats styrkor.

Artikel 4 i avtalet om försvarssamarbete gäller förhandslagring av materiel. I artikeln hänvisas det uttryckligen till artikel 1.2 i avtalet om försvarssamarbete enligt vilken all verksamhet som omfattas av avtalet ska bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på finskt territorium. Denna skyldighet accentueras i artikel 27 i avtalet om försvarssamarbete genom att konstatera att Förenta staterna i sin verksamhet ska respektera relevant finsk lagstiftning gällande miljö, hälsa och säkerhet. I enlighet med avtalet om försvarssamarbete ska parternas behöriga myndigheter samarbeta sinsemellan. De finska myndigheterna ska i praktiken bland annat i tillräcklig utsträckning informera de amerikanska myndigheterna om innehållet i lagstiftningen för att de ska kunna beakta den i sin verksamhet. Respekten för lagstiftningen kan dock inte leda till att verksamheten förhindras eller i praktiken blir mycket svår att genomföra. Förenta staterna ska ha möjlighet att transportera, förhandslagra och förvara materiel som avses i artikeln på finskt territorium. Dessutom får enligt artikeln amerikanska styrkors förhandslagrade materiel och de anläggningar som utsetts för förvaringen endast användas av amerikanska styrkor. De amerikanska styrkorna ska ha exklusiv kontroll över tillgången till, användningen av och disponeringen av sådan förhandslagrad materiel. De anmälningsskyldigheter, tillstånd och godkännanden som krävs i lag kan därför inte krävas av Förenta staterna, och finska myndigheter övervakar inte deras verksamhet (RP 58/2024 rd, s. 61).

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska unionen respektera väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda statens territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar. Dessutom innehåller fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) allmänna eller särskilda undantagsbestämmelser om allmän säkerhet, såsom artiklarna 72 och 347 i FEUF. Nationella åtgärder för den nationella säkerheten faller dock inte kategoriskt utanför EU-rättens tillämpningsområde, och säkerhetsaspekter befriar inte medlemsstaterna från skyldigheten att tillämpa EU-rätten. EU-domstolen har också i sin rättspraxis tagit ställning till medlemsstaternas åtgärder för den nationella säkerheten (se bland annat mål C-742/19) och ansett att EU:s regelverk dock inte får tolkas så att det hindrar de väpnade styrkorna från att utföra sina uppgifter och så att statens väsentliga funktioner – bestående i att bevara dess territoriella integritet och skydda den nationella säkerheten – äventyras. Unionsrätten måste ta vederbörlig hänsyn till de särdrag som utmärker varje medlemsstats försvar, och att dessa särdrag bland annat följer av de särskilda internationella åtaganden som den aktuella medlemsstaten har påtagit sig, konflikter eller hot som den ställs inför, eller det geopolitiska sammanhang den befinner sig i (RP 90/2023 rd, s. 33).

Av skyldigheten att respektera lagstiftningen och av artikel 4 i FEU följer att Finlands nationella lagstiftning och EU-rätten inte som sådana tillämpas i alla situationer som gäller Finlands militära försvar, Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar och försvarssamarbete. En annan stats styrkor ska dock i sin verksamhet respektera och sträva efter att iaktta dessa bestämmelser som gäller till exempel säkerheten vid hantering av radioaktiva ämnen. Kärnvapen omfattas i vilket fall som helst av ytterst stränga säkerhetsarrangemang.

2.3 Bedömning av nuläget

Internationella förpliktelser som är bindande för Finland

Finland har förbundit sig till flera internationella fördrag som begränsar eller förbjuder kärnvapen. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen har inga konsekvenser för de förbud mot och begränsningar av kärnladdningar och kärnvapen som följer av dessa fördrag och är bindande för Finland och som Finland iakttar trots ändringarna i lagstiftningen.

Fredsfördraget med Finland förbjuder Finland att inneha, tillverka eller utföra försök med atomvapen. Upphävandet av 4 § i kärnenergilagen inverkar inte på tillämpningen av bestämmelserna om kärnladdningar i fredsfördraget med Finland, eftersom Finland inte innehar eller tillverkar kärnladdningar och inte heller utför försök med kärnvapen och således iakttar bestämmelserna i fördraget.

Det så kallade partiella provstoppsavtalet förbjuder kärnvapenprov i atmosfären, den yttre rymden och under vatten. Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (CTBT, provstoppsavtalet) förbjuder permanentt alla provsprängningar av kärnvapen och andra kärnsprängningar. Finland utför inte kärnvapenprov och spränger inte kärnladdningar. Upphävandet av 4 § i kärnenergilagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i dessa fördrag.

Icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) förbjuder kärnvapenfria stater att ta emot kärnvapen eller andra kärnladdningar eller att inneha, tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar samt att förvärva och ta emot bistånd för tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

Icke-spridningsavtalet för kärnvapen hindrar inte Finland från att delta i fördelningen av bördan för och planeringen av kärnvapenavskräckningen. Icke-spridningsavtalet för kärnvapen gäller alla medlemsstater i Nato på lika villkor och de inbördes fördelningsarrangemangen mellan medlemsstaterna i Nato är förenliga med avtalet, eftersom Förenta staternas kärnvapen förblir i deras besittning och inte överläts till andra Natomedlemsstater. Upphävandet av 4 § i kärnenergilagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i icke-spridningsavtalet för kärnvapen.

Bedömning av lagstiftningen

Utöver i de ovannämnda internationella fördrag som är bindande för Finland har det också i den nationella lagstiftningen i Finland i 4 § i kärnenergilagen föreskrivits om uttryckliga förbud mot kärnladdningar. Därtill har kärnladdningsbrott kriminaliserats i 34 kap. 6 § i strafflagen.

Förbudet i 4 § i kärnenergilagen har föreskrivits i slutet av 1980-talet, för nästan 40 år sedan. Det världspolitiska läget var när det föreskrevs om förbudet mycket annorlunda än vad läget är nu. Finland var militärt alliansfritt.

Sedermera har Finlands och Europas säkerhetspolitiska omgivning förändrats och försämrats i grunden och för en lång tid framåt i och med Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Efter det att Finland anslöt sig till Nordatlantiska fördragsorganisationen i april 2023 är Finland inte längre militärt alliansfritt. Finlands säkerhetspolitiska omgivning bedöms vara svår att förutse även i fortsättningen.

Användningen av militärt våld mot Finland förebyggs som en del av Natos avskräckning. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet är en viktig del av Finlands försvarsförmåga. Om förebyggandet av användningen av militära maktmedel misslyckas, avvärjs de militära angreppen. Det ligger i Finlands nationella intresse att Natos avskräckning och försvar är starka, trovärdiga och svarar mot kraven i den förändrade säkerhetspolitiska miljön. Det bilaterala och multilaterala samarbetet stöder Natos avskräckning och försvar. Kärnvapen har en central roll som en del av Natos avskräckning.

Riksdagens utrikesutskott konstaterade i sitt betänkande (UtUB 16/2022 rd) om regeringens proposition om Finlands anslutning till Nato (RP 315/2022 rd) att enligt erhållen utredning har det vid förhandlingarna mellan Finland och Nato inte framkommit några omständigheter som motiverar en ändring av Finlands lagstiftning om kärnladdningar. Försvarsutskottet ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition om avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete (RP 58/2024 rd) att frågan om införsel eller transitering av kärnvapen via Finland är en mycket teoretisk fråga (FsUU 7/2024 rd, s. 7).

I och med Finlands erfarenheter under Natomedlemskapet, den kontinuerliga förändringen i säkerhetsläget och den därav följande utvecklingen inom Nato motsvarar de nationella bestämmelserna om kärnladdningar i sin nuvarande form inte de behov som Finland som medlem av Nato har när det gäller fullt utnyttjande och stödjande av alliansens avskräckning och kollektiva försvar. Situationen är således i nuläget annorlunda än 2022, då Finland ansökte om medlemskap i Nato.

I sitt betänkande (UtUB 5/2024 rd) instämde utrikesutskottet i vad som i regeringens proposition om avtalet med Förenta staterna om försvarssamarbete sägs om att Natos avskräckning i sista hand stöder sig på kärnvapen. Denna riktlinje har enligt utskottet uttryckts tydligt också i Natos strategiska koncept från 2022, där i synnerhet Förenta staternas kärnvapen är av central betydelse för militäralliansens säkerhet. I sitt betänkande (UtUB 14/2024 rd, punkt 50) om statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 3/2024 rd) konstaterade utrikesutskottet att Natos strategiska koncept fastställer att alliansens mål är en kärnvapenfri värld, men att Nato är en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar på alliansen och skapa avskräckning mot aggression. Utskottet anser att det för Finland som ny Natomedlem är viktigt att stärka sitt kunnande också inom det här politikområdet i alliansen. Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Utskottet konstaterade att detta inte står i strid med Finlands traditionellt starka roll i kärnvapenkontrollen och påminner om att alla alliansländer har ratificerat icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT). Överhuvudtaget anser utskottet det viktigt att Finland som Natoland fortsatt håller en hög profil i olika frågor som gäller vapenkontroll och nedrustning utan att ifrågasätta Natos kärnvapenavskräckning.

Riksdagens försvarsutskott såg det i sitt betänkande om statsrådets försvarsredogörelse som viktigt att Finland inte har infört nationella begränsningar för Natomedlemskapet. Utskottet ansåg att Finland i stor omfattning bör delta i alliansens verksamhet, Natos avskräckning och kollektiva försvar i enlighet med Natos 360-gradersperspektiv (FsUB 5/2025 rd, s. 5).

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering deltar Finland fullt ut i all verksamhet inom Nato, inklusive uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid, och förbinder sig till Natos 360-gradersperspektiv, det vill säga hela alliansens avskräckning och kollektiva försvar. Finland deltar enligt regeringsprogrammet i Natos insatser, internationella övningar och arbetsgrupper, inklusive planeringsgruppen för kärnvapenfrågor. Finland stärker sin kompetens i frågor som gäller kärnvapen. Regeringen bedömer behoven av ändringar i den lagstiftning som

gäller Natomedlemskapet och inleder omedelbart de förberedelser som behövs. Finlands försvar baserar sig på en stark nationell försvarsförmåga som en del av alliansens kollektiva avskräckning och försvar. Finland deltar fullt ut i planeringen av Natos försvar och genomförandet av den kollektiva avskräckningen. Regeringen sörjer för den militära och administrativa integrationen med Nato. Regeringen utvecklar Finlands internationella försvarssamarbete utan förhandsbegränsningar.

Natos verksamhet utvecklas så att den motsvarar den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen. Efter det att Finland anslöt sig till Nato har det i resolutionen från Natos toppmöte i Vilnius 2023 konstaterats att det är nödvändigt att säkerställa att berörda allierade i så stor utsträckning som möjligt deltar i Natos arrangemang för fördelning av bördan för kärnvapenavskräckningen i syfte att visa alliansens enighet och beslutsamhet. Nato har dessutom vid sitt toppmöte konstaterat att Nato vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa kärnvapenavskräckningens trovärdighet, effektivitet, säkerhet och tillförlitlighet. I detta ingår att moderniseringen av Natos kärnvapenförmåga fortsätter och att planeringen stärks i syfte att öka Natos kärnvapenstyrkors flexibilitet och anpassningsförmåga.

En central förutsättning är att Finlands nationella lagstiftning möjliggör planering, upprätthållande, utveckling och vid behov fullt ut genomförande av alliansens kollektiva försvar. Också riksdagens försvarsutskott har i sitt betänkande om statsrådets försvarsredogörelse konstaterat att Natos pågående tyngdpunktsförskjutning tillbaka till avskräckning och försvar samt förändringen i Försvarsmaktens huvuduppgifter förutsätter en bredare översyn av lagstiftningen. Utskottet betonade att lagstiftningen måste möjliggöra ett flexibelt deltagande i att visa avskräckning och genomföra det kollektiva försvaret i olika situationer tillsammans med allierade, både i Finland och inom hela alliansens territorium (FsUB 5/2025 rd, s. 7).

Både i 4 § i kärnenergilagen och i 34 kap. 6 § i strafflagen finns bestämmelser om ett ovillkorligt nationellt förbud mot kärnladdningar utan undantag. Den gällande nationella lagstiftningen motsvarar inte de ovan beskrivna behoven i Finland och förutsätter således ändringar på det sätt som föreslås i denna proposition. De internationella fördragen förutsätter inte heller att bestämmelser om begränsningar och förbud utfärdas i den nationella lagstiftningen på samma sätt som i nuläget.

På grund av vad som anförts ovan bör den nationella lagstiftningen om kärnladdningar på nytt föreläggas riksdagen för bedömning.

I 34 a kap. 1 § i strafflagen föreskrivs det om brott som begåtts i terroristiskt syfte. I 1 mom. 6 punkten i den paragrafen sägs det att den som i terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation gör sig skyldig till kärnladdningsbrott, ska dömas till fängelse i minst två och högst tolv år. I denna proposition är det inte fråga om sådana gärningar. Det är således inte nödvändigt att ändra bestämmelsen i fråga, enligt vilken det med stöd av direktivet om terroristbrott ((EU) 2017/541) ska vara möjligt att döma ut ett strängare straff än kärnladdningsbrott som begåtts utan ett sådant syfte.

I avsnitt 2.1.3 och 2.2.9 beskrivs hur den nationella lagstiftningen i Finland och EU-rätten kan tillämpas på kärnladdningar. I Finland finns ingen gällande lagstiftning som direkt reglerar övervakningen, hanteringen och säkerheten vad gäller kärnladdningar. Regleringssituationen blir således mer vag än hur hanteringen av olika farliga ämnen och explosiva varor i Finland vanligen regleras. Finland har inga egna kärnladdningar och de kommer aldrig att vara i Finlands besittning. Kärnvapen omfattas alltid av ytterst stränga säkerhetsarrangemang.

Av artikel 27 i avtalet om försvarssamarbete följer att Förenta staterna ska respektera bestämmelserna i strålsäkerhetslagen och samarbeta med de behöriga myndigheterna för att se till att problem, såsom till exempel utsläpp av farligt avfall eller farliga ämnen, omedelbart åtgärdas för att förhindra bestående skador på miljön eller äventyrande av folkhälsan och säkerheten. Till exempel vid efterröjning och efterbevakning efter en nödsituation med strålrisk samt vid begränsning av exponering i en sådan nödsituation med strålrisk ska avtalet om försvarssamarbete iakttas. När det gäller medlemsstaterna i Nato ingår motsvarande skyldighet att respektera lagstiftningen i Finland i artikel II i Nato Sofa.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att undanröja lagstiftningsmässiga hinder som kan begränsa Finlands militära försvar samt ett fullskaligt utnyttjande av Natos avskräckning och kollektiva försvar. Genom propositionen förbättras den förebyggande avskräckningen. Målet är att förebygga användning av militärt våld mot Finland, dess allierade och hela alliansen. Syftet med propositionen är att trygga och stärka Finlands nationella säkerhet, de allierades säkerhet och alliansens säkerhet.

Finland ska redan under normala förhållanden för sin del säkerställa förmågan att upprätthålla, utveckla och vid behov fullt ut genomföra alliansens försvar. Syftet med lagändringen är att möjliggöra sådana verksamhetsförutsättningar som är viktiga med tanke på försvaret av Finland när det behövs inte bara inom Nato utan också i bilateralt och multilateralt samarbete. Syftet med propositionen är att säkerställa att Natos avskräckning och försvar, inbegripet alla dess delområden, är trovärdigt och utgör en så hög tröskel som möjligt för militära åtgärder mot alliansen, inklusive mot Finland. Genom de föreslagna ändringarna skapas förutsättningar för Finlands deltagande i Natos kärnvapenavskräckning på motsvarande nivå som Finlands närmaste partner.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att 4 § i kärnenergilagen som förbjuder kärnladdningar ska upphävas. I fortsättningen ska kärnenergilagen inte längre innehålla ett nationellt förbud mot införsel, framställning, innehav och sprängning av kärnladdningar. Den gällande 4 § är i praktiken i sin nuvarande form informativ, eftersom rättsverkningarna av brott mot förbudet redan nu uppstår genom de gärningsformer av kärnladdningsbrott som anges i 34 kap. 6 § i strafflagen.

Efter det att 4 § i kärnenergilagen har upphävts grundar sig bestämmelserna om förbud mot kärnladdningar i fortsättningen på strafflagen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Detta förtydligar också rättsläget.

Det föreslås att bestämmelserna om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § i strafflagen ändras så att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. där det föreskrivs om ett nytt undantag i fråga om gärningssätten enligt 1 mom. i vissa begränsade situationer som anges i 4 mom. Enligt undantaget i det nya 4 mom. tillämpas vad som föreskrivs i 1 mom. inte på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, eller på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete. Ett

ytterligare krav är att verksamheten enligt var och en av punkterna sker i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller den.

Med anledning av det som föreslås ska det i hänvisningsbestämmelsen i 69 § 2 mom. i kärnenergilagen göras en ändring av teknisk natur så att 4 § inte längre nämns i momentet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands försvar

Anslutningen till Nato var en viktig utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk lösning för Finland. Ändringen av lagstiftningen ändrar inte grunderna för Finlands medlemskap i Nato.

Genom de föreslagna ändringarna i lagstiftningen förbättras Finlands militära försvar och utnyttjandet fullt ut av Natos avskräckning och kollektiva försvar. Genom propositionen förbättras avskräckningen och förebyggs användning av militärt våld mot Finland, dess allierade och hela alliansen. Genom propositionen tryggas och stärks Finlands nationella säkerhet, de allierades säkerhet och alliansens säkerhet.

Viktiga frågor med tanke på avskräckningen är försvarsförmåga, trovärdighet och kommunikation. Genom ändringarna möjliggörs det att Nato kan planera och vid behov genomföra den kollektiva avskräckningen och det kollektiva försvaret så effektivt som möjligt, inklusive i de nordliga områdena.

De föreslagna ändringarna stärker Finlands ställning som en tillförlitlig och förutsägbar allierad och gör det möjligt för Finland att på det sätt som Finland själv bestämmer delta i fördelningen av bördan för alliansens kärnvapenavskräckning. Ändringarna medför inga nya förpliktelser för Finland.

Natos kärnvapenavskräckning har under flera årtionden hindrat användning av militärt våld mot Nato. Natos mål är en tryggare värld, särskilt att minska hotet om användning av kärnvapen och att sträva efter en sådan säkerhetspolitisk omgivning där nedrustning kan främjas effektivare. Natos kärnvapenavskräckning är förenlig med internationella fördrag om kärnvapen.

Arrangemangen kring Natos utvidgade kärnvapenavskräckning har varit ett effektivt sätt att förhindra spridning av kärnvapen och att stabilisera den säkerhetspolitiska omgivningen i det euroatlantiska området. I en ständigt mer instabil säkerhetspolitisk omgivning är Natos utvidgade kärnvapenavskräckning viktig för att förhindra aggression och främja kollektiv säkerhet.

Finland är internationellt känt som ett land som främjar rustningskontroll. Deltagande fullt ut i Natos kärnvapenavskräckning står inte i strid med Finlands internationella förpliktelser, vilket även är fallet för de övriga allierade. Finland fortsätter aktivt att främja den internationella rustningskontrollpolitiken och att förhindra spridningen av massförstörelsevapen både nationellt och som en del av alliansen. I det internationella samfundet agerar Finland långsiktigt och konsekvent i enlighet med sina förpliktelser enligt icke-spridningsavtalet för kärnvapen och främjar diskussionen om kärnvapenedrustning.

Övriga konsekvenser

Propositionen kan också ha konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till liv och trygghet enligt 7 § i grundlagen samt rätten till en sund miljö enligt 20 § 2

mom. i grundlagen. Kärnladdningar och kärnteknik är alltid förenade med risk för att mycket stor skada orsakas. De största riskerna med kärnvapen hänför sig till den egentliga användningen av dem, men även förvaring och transport av kärnvapen är för-enade med risker. Vid olyckor som inbegriper kärnladdningar och kärnteknik kan följden vara att radioaktiva ämnen sprids till omgivningen. Då kan det i närheten av olycks-platsen uppkomma en hälsofarlig och komplicerad strålrisksituation, som dock är lokal. Beredskapen för en sådan situation förutsätter god informationsgång mellan myndigheterna. Propositionen kan till denna del öka behovet av beredskap inom räddningssväsendet och polisen samt av befolkningsskydd.

Vid beredningen av propositionen har det bedömts att sannolikheten för en olycka till följd av en kärnladdning är mycket liten. Kärnteknik, också fredlig användning, är också alltid förenad med en risk för brottslig verksamhet, inklusive nukleär terrorism. Kärnvapen och kärnteknik omfattas i vilket fall som helst alltid av ytterst stränga säkerhetsarrangemang.

Vid beredningen av propositionen bedömdes det att den föreslagna ändringen inte väsentligt ökar kärn- och strålsäkerhetsrisken. Strålsäkerhetscentralen konstaterade i sitt utlåtande om propositionen att strålningsnivån i den omedelbara närheten av kärnvapen är något förhöjd, men dock så låg att den inte har någon strålskyddsmässig betydelse för befolkningen. Utomstående har inte heller tillträde till den omedelbara närheten av kärnvapen. Moderna kärnvapen är konstruerade så att de inte orsakar en kärnexplosion vid en olycka. I förhållande till de redan befintliga strålningsriskerna medför införsel av kärnladdningar till finskt territorium eller transport av kärnladdningar på finskt territorium att strålningsriskerna ökar i någon mån, men inte väsentligt.

Sprängning av kärnladdningar är också i fortsättningen i alla situationer straffbelagt som kärnladdningsbrott, vilket innebär att propositionen till denna del inte har några konsekvenser för strålsäkerheten.

Propositionen har inte identifierats ha några ekonomiska konsekvenser. Om propositionen godkänns, kan den dock öka behovet av samarbete mellan myndigheterna och utbildning. I framtiden kan också eventuella behov av att ändra infrastrukturen vara möjliga.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Vid beredningen granskades det om ändringar kunde göras endast avseende undantagsförhållanden, till exempel i beredskapslagen (1552/2011) eller i lagen om försvarstillstånd (1083/1991). Då gäller undantaget dock endast under nationella undantagsförhållanden enligt beredskapslagen eller vid försvarstillstånd enligt lagen om försvarstillstånd. Primärt för Finlands militära försvar är en förebyggande avskräckning som upprätthålls i alla säkerhetslägen. En viktig del av kärnavskräckningen och dess avsiktliga vaghet är att lagstiftningen inte hindrar eller försvårar uppkomsten och upprätthållandet av avskräckningen. Det finns ett behov av att kontinuerligt upprätthålla avskräckningen i alla lägen, och därför ansågs detta alternativ inte vara ändamålsenligt.

Vid beredningen granskades också ett alternativ där åtgärder för att ändra lagstiftningen vidtas först i en krissituation. En del av god beredskap är att även eventuella identifierade behov av att utveckla lagstiftningen beaktas och att myndigheternas verksamhetsmöjligheter tryggas på förhand under normala förhållanden. Det finns inte heller någon möjlighet att i förväg förbereda sig på verkställandet av lagstiftning som ska utfärdas först när undantagsförhållanden redan råder. Föregripande beredskap har en central roll när det gäller huruvida bestämmelserna

faktiskt kan verkställas effektivt. Att lagstiftningen ändras först i en krissituation kan också tolkas på fel sätt. Alternativet ansågs inte vara ändamålsenligt.

Vid beredningen bedömdes dessutom möjligheten att föreskriva om ett separat beslutsfattande om undantag från förbudet mot kärnladdningar från fall till fall. De situationer i vilka det är nödvändigt att fatta ett eventuellt beslut kan vara sinsemellan mycket olika och mångfasetterade. Det finns redan nationella bestämmelser om beslutsfattandet, varvid det skulle ha varit oändamålsenligt att föreskriva om ett nytt förfarande för beslutsfattande. Beslutsfattandet beskrivs närmare i avsnitt 2.1.4 i denna proposition. En mekanism för beslutsfattande där endast en modell används är inte heller tillräckligt flexibel.

Som ett alternativ till det föreslagna upphävandet av 4 § i kärnenergilagen granskades det huruvida förbudet i paragrafen kunde förbli i kraft, men det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. som innehåller ett begränsat undantag från förbudet enligt 1 mom. Vid beredningen beslutades dock att det är logiskt att bestämmelserna om förbudet mot kärnladdningar och undantagen från förbudet koncentreras helt och hållet till strafflagen, där det också föreskrivs om kärnladdningsbrott. Förbudet i 4 § i kärnenergilagen avviker från det övriga syftet med och tillämpningsområdet för kärnenergilagen. Bestämmelsen om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § i strafflagen är också mer omfattande och noggrant avgränsad än förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen, vilket innebär att 4 § i kärnenergilagen delvis överlappar 34 kap. 6 § i strafflagen. Bestämmelsen i strafflagen är också nyare och har mer nyligen uppdaterats så att den motsvarar de förpliktelser enligt internationella fördrag som är bindande för Finland.

Enligt alla alternativa handlingsvägar skulle Finland i vilket fall som helst fortfarande vara bundet av internationella fördrag som innehåller bestämmelser om förbud mot och begränsningar av kärnladdningar.

5.2 Lagstiftningen i utlandet

Allmänt

I jämförelsen har granskats medlemsstaterna i Nato, och av dem särskilt de nordiska länderna och länderna på Natos östra flank. Alla de i jämförelsen granskade staterna har anslutit sig till icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) och provstoppsavtalet (CTBT).

Lagstiftningen i de nordiska länderna och deras avtal om försvarssamarbete

Lagstiftningen i Sverige, Norge och Danmark innehåller inget sådant uttryckligt förbud mot kärnladdningar som motsvarar 4 § i kärnenergilagen i Finland. Länderna i fråga har lagstiftning om i synnerhet förpliktelser enligt internationella fördrag, övervakning och olaglig användning och tillverkning av explosiva eller radioaktiva ämnen. De nationella bestämmelserna i flera jämförelseländer gäller fredlig användning av kärnenergi.

Sverige, Norge och Danmark har alla ingått ett motsvarande avtal om försvarssamarbete med Förenta staterna som Finland. I artikel 1 i avtalet om försvarssamarbete mellan Norge och Förenta staterna sägs det att inget i avtalet ändrar Norges politik i fråga om stationering av utländska styrkor på Norges territorium och förvaring eller ibruktagande av kärnvapen på Norges territorium. I artikel 1 i Danmarks motsvarande avtal konstateras att inget i avtalet ändrar Danmarks politik avseende förvaring eller ibruktagande av kärnvapen på Danmarks territorium. I båda länderna är det fråga om riktlinjer som dragits upp efter andra världskriget och enligt vilka kärnvapen inte placeras i länderna. Norge och Danmark har inte gjort några förbehåll i fråga om kärnvapen i nordatlantiska fördraget (RP 58/2024 rd, s. 20). I motiveringen till

Sveriges regeringsproposition om avtalet om försvarssamarbete konstateras på samma sätt som i den regeringsproposition som gäller Sveriges anslutning till Nato att ett ingående av avtalet om försvarssamarbete inte förändrar den ståndpunkt att det på samma sätt som i övriga nordiska länder inte finns skäl att ha kärnvapen, eller permanenta baser, på svenskt territorium i fredstid (Prop. 2023/24:141, s. 68).

Sverige

I lagstiftningen i Sverige finns inget motsvarande uttryckligt förbud mot kärnladdningar som i 4 § i kärnenergilagen i Finland.

Enligt 3 § i Sverige gällande *lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet* ska kärnteknisk verksamhet bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen och obehörig befattningsmed kärnämne. I 17 § 2 mom. i den lagen sägs det att den som bedriver eller har tillstånd att bedriva en kärnteknisk verksamhet är skyldig att till den som utsetts som övervakare av att de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen, och ge tillträde till anläggning eller plats, där han bedriver verksamhet, för undersökningar och provtagningar, i den omfattning som behövs för tillsynen. Dessutom finns i lagens 25 och 25 a § straff-bestämmelser som gäller bedrivande av kärnteknisk verksamhet utan tillstånd samt hantering av kärnämnen eller kärnavfall utan tillstånd.

I 22 kap. 6 c § i Sveriges *brottsbalk (SFS 1962:700)* sägs det att den som i strid med Förenta nationernas fördrag om fullständigt förbud mot kärnsprängningar deltar i eller på annat sätt medverkar till utförandet av en kärnvapenprovsprängning eller någon annan kärnsprängning ska dömas till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse. Om brottet är grovt, ska det straff som döms ut vara fängelse i högst arton år.

Norge

I lagstiftningen i Norge finns inget motsvarande uttryckligt förbud mot kärnladdningar som i 4 § i kärnenergilagen i Finland.

I 51 § i den norska kärnenergilagen (*Lov om atomenergivirksomhet (atomenergiloven), LOV-1972-05-12-28*) finns bestämmelser om tillsyn i anslutning till fredlig användning av kärnenergi. Enligt paragrafen har regeringen befogenhet att meddela behövliga föreskrifter för att säkerställa att material som omfattas av den internationella kärnmaterial-tillsynen endast används för fredliga och icke-explosiva ändamål.

I 141 § i strafflagen i Norge (*Lov om straff, straffeloven, LOV-2005-05-20-28*) sägs det att den som orsakar fara för förlust av människoliv eller betydande skada på organismer, egendom eller miljö genom att a) på eller mot ett luftfartyg, ett fartyg eller en inrättning på kontinentalsockeln använda ett explosivt eller radioaktivt material eller ett biologiskt eller kemiskt vapen, eller b) från ett luftfartyg, ett fartyg eller en anläggning eller inrättning på kontinentalsockeln släppa ut ett explosivt eller radioaktivt ämne, ett biologiskt eller kemiskt vapen, olja, flytande naturgas eller annat giftigt eller farligt ämne ska dömas till fängelse i femton år.

I 142 § i strafflagen i Norge kriminaliseras i stor utsträckning olaglig användning av explosiva eller radioaktiva ämnen, biologiska eller kemiska vapen eller nukleära eller radioaktiva anordningar som leder till fängelse i högst 21 år. På samma sätt bestraffas den som obehörigen tvingar eller förmår någon att använda ett explosivt eller radioaktivt ämne, ett biologiskt eller

kemiskt vapen eller en nukleär eller radioaktiv anordning. Också den som olagligt tar emot, innehar, sprider, transporterar eller på annat sätt obehörigen har något att göra med ett radioaktivt, biologiskt eller kemiskt vapen, eller en anordning eller komponent särskilt konstruerade för tillverkning, användning, produktion eller tillhandahållande av kärnämnen när avsikten är att använda anordningar eller komponenter i olaglig kärnkraftsverksamhet ska dömas till fängelse i högst 21 år. Den som olagligen importerar, sänder eller förflyttar radioaktivt material ut ur eller in i Norge ska dömas till ett fängelsestraff på högst 10 år.

Danmark

I lagstiftningen i Danmark finns inget motsvarande uttryckligt förbud mot kärnladdning-ar som i 4 § i kärnenergilagen i Finland.

Enligt 1 a § 1 mom. i lagen om tillämpning av Europeiska unionens rättsakter på ekonomiska förbindelser med tredjeländer (*Bekendtgørelse af lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v., LBK 635/2011*) är det förbjudet att utanför Europeiska unionen erbjuda tekniskt bistånd för utveckling, framställning, hantering, användning, underhåll, lagring, spårning, identifiering eller spridning av kemiska, biologiska, radioaktiva eller nukleära vapen eller andra kärnladdningar eller för utveckling, framställning, underhåll eller lagring av missiler som lämpar sig för transport av sådana vapen. Förbudet i 1 mom. gäller enligt 1 a § 2 mom. systemet för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. I 1 a § 5 mom. sägs det att näringsministern dock på säkerhetspolitiska, humanitära eller andra grunder som är värda att skyddas kan bevilja undantag från detta förbud.

Enligt 192 b § i strafflagen i Danmark (*Straffeloven*) ska den som med avsikt att skada en annan person eller orsaka väsentlig skada på någon annans egendom eller miljön, mottar, innehar, överför eller hanterat ett radioaktivt ämne eller tillverkar eller innehar en kärnladdning eller anordning som är avsedd för spridning av radioaktiva ämnen eller som kan sända joniserande strålning dömas till fängelse enligt brottets grovhet i minst två år och högst livstid.

Island

Lagstiftningen på Island innehåller bestämmelser som motsvarar 4 § i kärnenergilagen i Finland och i vilka det hänvisas till de internationella förpliktelser avseende förbud mot kärnladdningar som gäller Island.

Enligt 8 § i lagen om nedrustning, rustningskontroll och exportkontroll (*Lög um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit, 67/2023*) är det förbjudet att utföra provsprängningar av kärnvapen eller andra kärnladdningar samt att på något sätt delta i dessa, uppmuntra till dem eller delta i dessa på ett sätt som står i strid med prov-stoppssavtalet som Island har ratificerat. Enligt lagens 9 § är det förbjudet att direkt eller indirekt ta emot, tillverka, eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar eller söka om bistånd för tillverkning av sådana i strid med provstoppssavtalet som Island har ratificerat. Det är också förbjudet att för någon som helst icke-kärnvapenstat tillhandahålla förädlingsmaterial eller ett specifikt klyvbart ämne, anordningar eller material som är särskilt avsedda eller tillverkade för omvandling, användning eller produktion av ett specifikt klyvbart ämne på ett sätt som står i strid med bestämmelserna i icke-spridningsavtalet.

Otillåten export av produkter med dubbla användningsområden är enligt 19 § i lagen sådan export av produkter med dubbla användningsområden som kan användas för utveckling, produktion, hantering, användning, underhåll, lagring, analys, identifiering eller spridning av

kemiska, biologiska eller nukleära vapen eller andra kärnladdningar eller för utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som lämpar sig för transport av sådana vapen.

I 2 § i förordningen om internationell skyddskontroll av massförstörelsevapen (*Reglugerð um alþjóðlegar öryggisaðgerðir varðandi gereyðingarvopn, 123/2009*) får ingen annan än staten utveckla, producera, förvärva, lagra, använda, tillhandahålla, äga, transportera, förflytta, bedriva handel med eller inneha nukleära, kemiska, biologiska eller giftiga vapen eller avfyringssystem för sådana vapen.

Lettland

I lagstiftningen i Lettland finns inget motsvarande uttryckligt förbud mot kärnladdningar som i 4 § i kärnenergilagen i Finland.

Enligt 73 § i strafflagen i Lettland (*Krimināllikums. Latvijas Vēstnesis, 199/200, 08.07.1998*) ska den som deltar i produktion, lagring, förflyttning, användning eller spridning av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen dömas till fängelse på livstid eller fängelse i 3–20 år. Den som direkt eller indirekt deltar i finansiering av sådan verksamhet ska enligt 73 § 1 mom. i lagen likaså dömas till fängelse på livstid eller fängelse i 15–20 år.

Litauen

Grundlagen i Litauen förbjuder massförstörelsevapen och utländska militärbaser på Republiken Litauens territorium (137 §).

Enligt 7 § 1 mom. 11 punkten i strafflagen i Litauen (*Lietuvos respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo, VIII-1968*) är det straffbart att olagligen hantera kärnämnen eller radioaktiva ämnen eller andra källor till joniserande strålning.

Polen

I kärnenergilagen i Polen föreskrivs det endast om förbud mot byggandet av kärnvapen eller kärnladdningar, vilket avviker från 4 § i kärnenergilagen i Finland.

Enligt 1 § 1 mom. 1 punkten i kärnenergilagen i Polen (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Prawo atomowe. Dz.Ź. 2024/1277*) finns det i lagen bestämmelser om fredlig användning av kärnenergi. I lagens 41 a § 1 mom. sägs att det är förbjudet att bedriva och genomföra verksamhet i anslutning till användning av kärnvapen eller kärnteknik i syfte att bygga kärnvapen eller kärnladdningar. Bestämmelsen begränsar enligt 5 mom. i den paragrafen inte tillämpningen av bestämmelserna om utrikeshandel med varor, teknik och tjänster som är strategiskt viktiga för statens säkerhet och för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

Enligt 121 § i strafflagen i Polen (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Kodeks karny. Dz.Ź. 2025/383*) ska den som i strid med förbud enligt internationell rätt eller bestämmelserna i denna lag producerar, samlar, förvärvar, säljer, lagrar, transporterar eller sänder massförstörelsemedel eller krigsföringsmedel eller utför forskning i syfte att producera eller använda sådana medel eller tillåter att en sådan gärning begås dömas till fängelse i ett till tio år.

Estland

I lagstiftningen i Estland finns bestämmelser om förbud mot kärnladdningar i strafflagen.

Enligt 93 § i strafflagen i Estland (*Karistusseedustik*) ska den som konstruerar ett internationellt förbjudet massförstörelsevapen eller ett annat vapen eller en del av det eller som tillverkar, lagrar, förvärvar, överlämnar, säljer eller erbjuder ett sådant vapen dömas till fängelse i tre till tolv år. I lagens 103 § sägs det att användning av massförstörelsevapen och samtliga giftiga vapen eller explosiva varor som maskerats som små ofarliga objekt, expanderande kulor eller andra internationellt förbjudna vapen under sådana förhållanden där ett militärt objekt inte tydligt kan avskiljas från civilbefolkningen, civila objekt eller omgivning ska straffas med fängelse i tre till tolv år.

Tyskland

Enligt 26 § 2 mom. i grundlagen i Tyskland (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) får vapen som är avsedda för krigföring tillverkas, transporterats och marknadsföras endast med tillstånd av Förbundsrepubliken Tyskland. Förbundsrepubliken har enligt 73 § 1 mom. 14 punkten i grundlagen exklusiv lagstiftningsmakt bland annat i fråga om fredlig produktion och användning av kärnenergi.

Tysklands lag om krigsmateriel (*Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes. KrWaffKontrG.*) förbjuder kärnvapen (17 §), men ett undantag från detta är hänvisningen enligt paragrafens 1 mom. till den föregående 16 § och till de bestämmelser enligt den som gäller kärnvapenuppgifter i Nordatlantiska fördragsorganisationen. Enligt 16 §, som det hänvisas till, tillämpas straffbestämmelserna i 19–21 § endast på sådana kärnvapen som inte står under kontroll av en medlemsstat i nordatlantiska fördraget eller som inte har utvecklats eller tillverkats för sådana stater på grund av kärnvapenavskräckningen.

I 307 § i strafflagen i Tyskland (*Strafgesetzbuch. StGB*) sägs det att den som uppsåtligt eller av oaksamhet orsakar en kärnexplosion ska dömas till fängelsestraff i tre år och högst på livstid. Enligt 328 § i strafflagen är produktion, innehav, transport, hantering och annan användning, export eller införsel i landet av kärnämnen förbjudna och straffbelagda utan de tillstånd som behövs för detta.

Rumänien

I Rumänien finns det bestämmelser som motsvarar 4 § i kärnenergilagen i Finland.

Enligt 1 § 2 mom. i lagen om säkert bedrivande av kärnkraftsverksamhet, reglering, tillstånd och tillsyn (*LEGE nr. 111 din 10 octombrie 1996 (**republicată**) privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare*) är syftet med lagen bland annat att utfärda bestämmelser om kärnkraftsverksamhet som bedrivs för uteslutande fredliga ändamål. I 6 § i den lagen sägs det att forskning, försök, utveckling, tillverkning, import, export, transitering, innehav eller sprängning av kärnvapen eller vilken som helst slags kärnladdning är förbjuden på Rumäniens territorium.

Enligt 345 § 1 mom. i strafflagen i Rumänien (*CODUL PENAL din 17 iulie 2009*) är mottagande, innehav, användning, förflyttning, ändring, överlåtelse, spridning, exponering, produktion, hantering, mellanlagring, import, export eller slutlagring, transport eller annan transitering av kärnämnen eller andra radioaktiva ämnen samt alla sådana åtgärder i anslutning

till deras rörlighet som utförs obehörigen straffbara med fängelsestraff på 3–10 år och förbud mot vissa rättigheter.

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss den 5 mars–2 april 2026 i webbtjänsten utlåtande.fi. Remisstiden var kortare än den rekommenderade minimitiden av den orsaken att de föreslagna ändringarna i lagstiftningen gällde endast tre paragrafer och propositionen är relativt kort. Utlåtande begärdes av 37 remissinstanser. Inom den utsatta tiden lämnades det in utlåtanden från följande 185 aktörer: Riksdagens justitieombudsman, Finavia Abp, Fortum Abp, Greenpeace, Hämeenlinnan rauhanryhmä, ICAN Finland, Kansanliike Suomen puolesta, Kommunikationsministeriet, Läkares sociala ansvar rf, jord- och skogsbruksministeriet, Naiset Atomivoimaa vastaan, Naiset rauhan puolesta, justitiekanslern, justitieministeriet, Olycksutredningscentralen, undervisnings- och kulturministeriet, Pand - Artister för fred r.f., Huvudstaben, Gränsbevakningsväsendet, Rauhanryhmä 2022, De Hundras Kommitté i Finland rf, Senatkoncernen, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Skyddspolisen, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry, Suomen Kommunistinen Puolue - Finlands Kommunistiska Parti r.p., Finlands kristliga fredsörelse rf, Finlands Röda Kors, Suomen Rauhanliitto - Finlands Fredsförbund ry, Suomen Rauhanpuolustajain Uudenkaupungin yhdistys r.y., Strålsäkerhetscentralen, Tekniikka elämää palvelemaan - Tekninen i livets tjänst r.y., Tullen, sekretariatet för Säkerhetskommittén, arbets- och näringsministeriet, Työväen antimilitaristit ry - Arbetarna mot militarism rf, Valtamedia.org, finansministeriet, Fria fackförbundet - VALO rf, Ydinjulkaisut ry samt Women's International League for Peace and Freedom. Av utlåtandena lämnades 132 in av privatpersoner. Utöver dessa utlåtanden har som privatperson lämnats in utlåtanden av sammanlagt sex doktorer och professorer i rättsvetenskap, kärnkraftsteknik, ekonomi och filosofi.

I detta avsnitt redogörs det för de huvudlinjer som kommit fram i utlåtandena, inklusive relevanta synpunkter. Begäran om utlåtande, utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängliga på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskoden PLM002:00/2026.

Allmänt

Ministerierna framförde i huvudsak neutrala kommentarer om utkastet till regeringsproposition och de därmed anslutna behoven av preciseringar och kompletteringar. De andra myndigheterna yttrade sig i huvudsak om de praktiska konsekvenserna av propositionen och framförde preciserande och kompletterande kommentarer om propositionen. En del av remissinstanserna ansåg att förslagen i propositionen är motiverade och konsekvent förenliga med de behov som föranleds av världspolitiken och förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön.

I utlåtandena från föreningar och privatpersoner förhöll man sig i huvudsak negativt till propositionen och betonade Finlands långsiktiga ställning som en opartisk och kärnvapenfri stat samt risken för en humanitär katastrof i anslutning till kärnvapen. I största delen av dessa utlåtanden framfördes det dock inga egentliga synpunkter på innehållet i regeringspropositionen. I en del av utlåtandena togs det upp behov av att komplettera propositionen särskilt i fråga om konsekvensbedömningen och beredskapen för olyckor. En del av remissinstanserna förde också fram teknisk-vetenskapliga och strålningsbiologiska aspekter i anslutning till kärnvapen, vad gäller till exempel kärnvapens struktur och det faktum att kärnvapen inte kan explodera av misstag.

Beslutsfattande

Justitiekanslern, Finlands Röda Kors, Fingo ry och professorerna i rättsvetenskap, Jukka Kekkonen och Martin Scheinin, ansåg att det är behövt och nödvändigt att komplettera motiveringen till propositionen vad gäller beslutsfattandet om kärnladdningar. Enligt justitiekanslern blir det en alltför öppen fråga och alltför mångtydigt i vilket förfarande det ska fattas beslut om införsel av en kärnladdning till Finland eller transport, tillhandahållande eller innehav av en kärnladdning i Finland. Justitiekanslern insisterade på en betydande komplettering av motiveringen till beslutsfattandet, vilket också gällde att det i propositionen tas in en närmare granskning av verksamheten enligt avtalet om försvarssamarbete och av de situationer och förfaranden i vilka det fattas beslut om Natos samverkan och kärnladdningar. Sekretariatet för Säkerhetskommittén föreslog att den nationella beslutsprocessen ska preciseras i propositionen.

Justitiekanslern fäste uppmärksamhet vid riksdagens rätt att få information, vilken förutsätter att uttömmande motiveringar läggs fram. Justitiekanslern konstaterade också att till den del det i propositionsutkastet sägs att Förenta staternas placering av kärnvapen i Europa grundar sig på separata fördrag blir omnämmandet vagt. Justitieministeriet fäste uppmärksamhet vid att det av propositionen i dess nuvarande form inte framgår huruvida införseln av kärnvapen till Finlands territorium inom ramen för gällande avtalsarrangemang grundar sig på uttryckligt samtycke eller huruvida införseln i vissa situationer kan ske utan Finlands medverkan och ministeriet ansåg att det behövs ett förtydligande av saken för att trygga rätten att få information enligt 47 § i grundlagen.

Propositionen har till denna del kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Lagstiftningsordning

Enligt justitiekanslern finns det i motiveringen till lagstiftningsordningen i utkastet till proposition inga motiveringar till propositionens förhållande till det i grundlagen föreskrivna systemet för beslutsfattande, särskilt till 93 § 1 mom. i grundlagen. Det är enligt justitiekanslern till denna del nödvändigt att komplettera motiveringen med beaktande av grundlagsutskottets praxis. Justitiekanslern ansåg det vara väsentligt att i avsnittet om lagstiftningsordningen behandla också godkännandet av avtalet om försvarssamarbete i inskränkt grundlagsordning.

Justitieministeriet konstaterade i fråga om motiveringen till lagstiftningsordningen i utkastet till proposition att förslagen behandlas i förhållande till bestämmelserna om suveränitet i 1 § i grundlagen. I princip har bedömningen av konsekvenserna av Natomedlemskapet och avtalet om försvarssamarbete för Finlands suveränitet gjorts redan när de avtal som gäller dem har godkänts och satts i kraft. Eftersom Finland dock har anslutit sig till nämnda arrangemang medan totalförbudet mot kärnvapen har varit i kraft, har det i dessa sammanhang inte funnits något behov av att separat bedöma frågor som gäller suveränitet i fråga om eventuell införsel och annan hantering av kärnvapen. Enligt justitieministeriet är det således skäl att behandla ärendet i detta sammanhang.

Justitieministeriet bedömde också att propositionen inte är problematisk med tanke på 7 och 20 § i grundlagen. Justitieministeriet fäste dock uppmärksamhet vid att slutsatsen vad gäller lagstiftningsordningen för sin del grundar sig på skyldigheten för en främmande stats styrkor att respektera lagstiftningen i Finland när det gäller till exempel radioaktiva ämnens säkerhet.

Professor Martin Scheinin ansåg att propositionen utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts genom avtalet om försvarssamarbete och Nato Sofa.

Professor Jukka Kekkonen fäste uppmärksamhet vid att lagstiftningsordningen inte har bedömts i förhållande till Åland och ansåg att motiveringen till propositionen bör kompletteras också genom en granskning av huruvida den uppfyller de krav på lagberedningen och konsekvensbedömningen som grundlagsutskottet ställer.

Den föreslagna ändringen i lagstiftningen hör med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets behörighet. Ålands ställning i förhållande till Nato och Förenta staterna har behandlats i regeringens proposition om anslutningen till Nato (RP 315/2022 rd) och i regeringens proposition om avtalet om försvarssamarbete (RP 58/2024 rd). Vid beredningen av propositionen har en företrädare för Ålands landskapsregering hörts i ärendet.

Propositionen har till dessa delar kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Konsekvensbedömning

Inrikesministeriet ansåg att de föreslagna ändringarna har betydande konsekvenser för myndigheterna. Enligt den promemoria som social- och hälsovårdsministeriet begärt i ärendet av Strålsäkerhetscentralen utgör lagringen av de kärnvapen som förs in till Finland inget hot mot strålsäkerheten.

Strålsäkerhetscentralen bedömde att den föreslagna ändringen inte väsentligt ökar kärn- och strålsäkerhetsrisken i Finland på de grunder som framgår av centralens utlåtande. Strålsäkerhetscentralen fäste uppmärksamhet vid en eventuell skada på kärnvapen och därmed ansluten spridning av radioaktiva ämnen, där strålrisksituationen är mycket komplicerad, om än lokal.

Sekretariatet för Säkerhetskommittén föreslog att konsekvenserna ska kompletteras genom en mer omfattande granskning av miljökonsekvenserna och beredskapsfrågorna samt av resursbehoven.

Greenpeace påpekade att konsekvenserna av en kärnvapenrelaterad olycka eller explosion inte alls hade bedömts i propositionen. Fingo ry ansåg att konsekvensbedömningen var bristfällig och att det helt och hållet saknas en bedömning av skyddet av civilbefolkningen, kärnvapens konsekvenser för miljön och hälsan samt olyckor i anslutning till kärnvapen. Läkarens sociala ansvar rf fäste uppmärksamhet vid förslagets hälsokonsekvenser och humanitära konsekvenser samt vid osäkerheten i den säkerhetspolitiska bedömningen. Fredsförbundet ansåg att när det gäller eventuella kärnvapenolyckor borde i propositionen ha bedömts förmågan hos de behöriga myndigheterna i fråga om Förenta staternas lokala baser att klara av olyckor, liksom också säkerhetsåtgärderna i samband med införsel av vapen till landet. Enligt Fredsförbundet borde i propositionen också ha bedömts Förenta staternas kärnvapenpolitik.

Finlands Röda Kors ansåg att det är motiverat att de risker som är förenade med användningen, hanteringen och transporten av kärnvapen samt deras humanitära konsekvenser och miljökonsekvenser behandlas i propositionen. Enligt Finlands Röda Kors bör också bedömningen av de utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenserna preciseras. En ekonomie doktor lyfte fram bedömningen av också de negativa konsekvenserna vad gäller den övergripande säkerheten.

Finavia Abp tog upp de konsekvenser lagändringarna har för verksamheten på flygplatser vad gäller såväl säkerheten som tillräckliga resurser.

Professor Juhani Hyvärinen påpekade att det behövs en bedömning av konsekvenserna i anslutning till den civila kärntekniken bland annat när det gäller de krav som utländska aktörer ställer på att deras kunders hemland följer icke-spridningsavtalet för kärnvapen.

Vid den fortsatta beredningen har avsnitt 4.2 om konsekvensbedömningen kompletterats på basis av utlåtandena.

De föreslagna regleringslösningarna

Strålsäkerhetscentralen konstaterade att lagförslagen inte ändrar Finlands ställning som en kärnvapenfri stat i fråga om icke-spridningsavtalet för kärnvapen, om Finland inte har kärnvapen i sin besittning. Strålsäkerhetscentralen påpekade dock att tillsynen över efterlevnaden av förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen hör till centralens uppgifter som en del av tillsynen över efterlevnaden av kärnenergilagen och genomförandet av icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Enligt Strålsäkerhetscentralen utgör det nuvarande förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen för sin del en tydlig grund för tillsynen, vars syfte är att förhindra spridningen av kärnvapen.

Strålsäkerhetscentralen föreslog med tanke på kärnmaterialtillsynen att förbudet enligt kärnenergilagen ska bevaras eller att bestämmelserna ska utformas så att användning av kärnenergi inte är tillåten på ett sätt som främjar spridning av kärnvapen. Detta är motiverat med tanke på omfattningen av Strålsäkerhetscentralens tillsyns rätt samt rätten att få information vid utredning i tillsynssyfte av eventuell oanmäld användning av kärnenergi och vid brottsundersökning av den och därmed anslutet eventuellt samarbete.

Vid beredningen av denna proposition ansågs det att med tanke på konsekvensen i regleringshelheten ska i den nya kärnenergilag som föreslås inom ramen för totalreformen av kärnenergilagen (RP 24/2026 rd) 6 § strykas, i vilken det föreskrivs om förbud mot kärnladdningar på till sitt innehåll motsvarande sätt som i kärnenergilagens 4 § som upphävs. Att det inte heller i den nya kärnenergilagen föreskrivs om ett förbud mot kärnladdningar som motsvarar 4 § i den gällande lagen har betydelse också med tanke på Strålsäkerhetscentralens tillsynsbehörighet.

Vid den fortsatta beredningen bedömdes Strålsäkerhetscentralens tillsynsbehörighet i fråga om kärnmaterialtillsynen i förhållande till totalreformen av den gällande och den föreslagna kärnenergilagen. Bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens tillsynsuppgift och andra uppgifter enligt kärnenergilagen finns i 15 § i den nya kärnenergilag som föreslås i RP 24/2026 rd. Enligt den paragrafen har Strålsäkerhetscentralen tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i kärnenergilagen, förvaltar det nationella systemet för kärnämneskontroll och har, till den del tillsynen inte ankommer på arbets- och näringsministeriet, tillsyn över efterlevnaden av sådana förpliktelser avseende kärnämneskontroll, och sådana andra förpliktelser enligt internationella överenskommelser på kärnenergiområdet, som är förpliktande för Finland och som satts i kraft genom lag. Bestämmelser om inspektionsrätten i anslutning till Strålsäkerhetscentralens tillsynsuppgift finns i den föreslagna kärnenergilagens 358 § som binder Strålsäkerhetscentralens inspektionsrätt till tillsynen över att bestämmelserna i den lagen och de förpliktelser som följer av de internationella överenskommelser på kärnenergiområdet och som är bindande för Finland iakttas. Enligt 11 § i den föreslagna kärnenergilagen ska användningen av kärnenergi planeras och verkställas så att spridning av kärnvapen inte främjas och att skyldigheterna avseende kärnämneskontroll uppfylls.

Vid den fortsatta beredningen av propositionen bedömdes det att de ändringar som föreslås i denna proposition inte i sig påverkar varken Strålsäkerhetscentralens gällande behörighet och

tillsynsrätt eller centralens i den nya kärnenergilagen föreslagna behörighet och tillsynsrätt. Enligt den åsikt som Strålsäkerhetscentralen framförde under remissbehandlingen har den gällande 4 § i kärnenergilagen dock med tanke på Strålsäkerhetscentralens kärnmaterialtillsyn medfört en förpliktelse, vars efterlevnad centralen har övervakat. Med tanke på de ändringar som föreslås i denna proposition är det särskilt viktigt för Strålsäkerhetscentralen att rättsläget för tillsynen över annan verksamhet än den som föreslås i denna proposition, särskilt när det gäller tillsynen över privata aktörer, inte ändras. Eftersom det i den nya kärnenergilagen föreslås att den inspektionsrätt som hänför sig till Strålsäkerhetscentralens tillsynsuppgift också i fortsättningen ska bindas vid efterlevnaden av bestämmelserna i kärnenergilagen, kan det föreslagna upphävandet av kärnenergilagens 4 § om förbud mot kärnladdningar och det föreslagna strykandet av 6 § i den nya kärnenergilagen i och med att förbudet slopas ha konsekvenser för särskilt tillsynen över oanmäld verksamhet med tanke på Strålsäkerhetscentralens kärnmaterialtillsyn. Ett lösningsalternativ som identifierats vid den fortsatta beredningen av propositionen kan till exempel vara att till 11 § i den föreslagna nya kärnenergilagen foga en skyldighet att se till att spridning av kärnvapen förhindras vid användning av kärnenergi. Eftersom riksdagen som bäst behandlar förslaget till ny kärnenergilag är det ändamålsenligt att bedöma ärendet i samband med behandlingen av propositionen i fråga (RP 24/2026 rd).

Tullen ansåg att den föreslagna ändring som innebär att 4 § i kärnenergilagen upphävs är exceptionell med tanke på konsekvensen i rättsordningen, eftersom det utan paragrafen inte finns någon bestämmelse vars efterlevnad Tullen ska övervaka. Enligt Tullen följs systematiken i rättsordningen bättre om det nya momentet i strafflagen blir 4 § 2 mom. i kärnenergilagen.

Vid den fortsatta beredningen av propositionen granskades Tullens tillsynsansvar. Bestämmelser om Tullens tillsynsansvar ska i fortsättningen finnas i 16 § i den nya kärnenergilag (RP 24/2026 rd), som nu behandlas i riksdagen, och bestämmelser om tulldeklarationer som gäller kärnmaterial och kärnavfall i 40 och 224 § i den föreslagna kärnenergilagen. I lagens 377 § föreskrivs det dessutom om handräckning av Tullen. Också i 16 § 1 mom. i den gällande strålsäkerhetslagen (859/2018) sägs det att Tullen ska på sitt ansvarsområde övervaka import och export av strålkällor, av radioaktivt avfall och av de konsumentvaror som avses i 69 § samt transitering av radioaktivt avfall genom Finland. Tullen ska dessutom på sitt ansvarsområde övervaka internationell transport av och trafik med strålkällor och radioaktivt avfall. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska Tullen på sitt ansvarsområde övervaka förbudet mot import och export av sådana produkter som omfattas av användningsförbudet avseende radioaktiva ämnen i 68 §. I 23 § i territorialövervakningslagen sägs det att Tullen är territorialövervakningsmyndighet.

Vid den fortsatta beredningen konstaterades det att Tullens möjligheter att övervaka införseln av kärnladdningar enligt det föreslagna undantaget i 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen är begränsade på grund av en annan stats väpnade styrkors immunitet som det redogörs för i avsnitt 2.2.9 i propositionen. Dessa kärnladdningar förs inte in till Finland på samma sätt som normala varor och det görs till exempel ingen tulldeklaration av dem. Tullens roll som förundersökningsmyndighet behandlas nedan.

Justitiekanslern ansåg det vara bra att det i fråga om den straffrättsliga legalitetsprincipen övervägs huruvida den föreslagna kriminaliseringen på ett tillräckligt sätt täcker olika situationer, såsom till exempel försummelse vid transport. Ärendet har bedömts vid den fortsatta beredningen. De ändringar i lagstiftningen som nu föreslås gäller inte försummelse av det beskrivna slaget. Kärnladdningar omfattas av ytterst stränga säkerhetsarrangemang. Det är i praktiken alltid fråga om transporter som utförs av stater och deras väpnade styrkor. De sändande staterna ansvarar för sina styrkors verksamhet. Vid eventuella försummelse ska de

bestämmelser i Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete som gäller ansvarsfördelningen i fråga om disciplin och straffrättslig domsrätt tillämpas.

Justitieministeriet tyckte att de bestämmelser som föreslås i strafflagen uppfyller minimikraven enligt legalitetsprincipen och instämde i bedömningen i propositionen om att internationella förpliktelser som är bindande för Finland gör det möjligt att föreskriva om ett undantag av det föreslagna slaget. Justitieministeriet ansåg att den föreslagna ändringen av 69 § 2 mom. i kärnenergilagen är motiverad på det föreslagna sättet.

Även sekretariatet för Säkerhetskommittén bedömde att propositionen inte strider mot de internationella fördrag som granskats i den eller mot grundlagen. De hundras kommitté i Finland konstaterade att kärnvapen strider mot internationell rätt. Professor Jukka Kekkonen ansåg att deltagande i Natos avskräckning strider mot artikel VI i icke-spridningsavtalet för kärnvapen och att propositionens överensstämmelse med Finlands internationella förpliktelser är oklar.

Finlands Röda Kors fäste uppmärksamhet vid att artikel 6 i icke-spridningsavtalet för kärnvapen eller dess förhållande till den bestämmelse i kärnenergilagen som upphävs genom propositionen inte nämns i propositionen och ansåg att propositionen bör kompletteras till denna del. Propositionen har till denna del kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Fortum Abp ansåg det vara bra att bestämmelserna om kärnladdningar slopas i kärnenergilagen och att kärnladdningar behandlas i samband med annan lagstiftning. Tekniken i livets tjänst r.y. ansåg att revideringen av kärnenergilagen bör fortsätta i enlighet med det projekt som arbets- och näringsministeriet ansvarar för.

Professorerna i rättsvetenskap Kimmo Nuotio och Jukka Kekkonen samt en filosofie doktor fäste uppmärksamhet vid exaktheten i de föreslagna bestämmelserna i strafflagen och deras eventuella formulering i fredstid, liksom också vid att tolkningen av bestämmelserna bör förtydligas. Läkares sociala ansvar rf ansåg att grunderna för undantag enligt strafflagen är tolkningsmässigt omfattande och juridiskt problematiska. Fingo ry ansåg i fråga om de föreslagna ändringarna att grunden för försvarssamarbete enligt strafflagen är särskilt problematisk.

En ekonomie doktor som lämnat ett utlåtande som privatperson ansåg att de föreslagna regleringslösningarna i sin nuvarande form tillåter också placering av kärnvapen och inte behandlar till exempel frågan om framställning av kärnmaterial.

Dessutom konstaterades det i flera utlåtanden att propositionen inte bör godkännas, och att det nuvarande förbudet i kärnenergilagen bör bevaras.

Nationell lagstiftning

Justitieministeriet konstaterade att enligt propositionen kan största delen av den nationella lagstiftningen om hantering av olika farliga ämnen och explosiva varor inte tillämpas på kärnvapen, och att myndigheterna i Finland inte heller har behörighet att övervaka sådan verksamhet. Till exempel bestämmelserna om transport och lagring av kärnvapen är således de facto betydligt mer vaga än hur hanteringen av olika farliga ämnen och explosiva varor normalt regleras i Finland. Till den del det är fråga om en medveten regleringslösning anser justitieministeriet att det vore önskvärt att i propositionen tydligare lyfta fram denna lösning. Justitieministeriet konstaterade också att det med beaktande av verksamhetens exceptionella karaktär torde kunna finnas grunder i sig för bestämmelser som är vagare än normalt.

Också inrikesministeriet bedömde att skyldigheterna enligt 7 p § i kärnenergilagen inte torde omfatta situationerna enligt propositionsutkastet och föreslog att bestämmelser om beredskapsarrangemang också till dessa delar ska övervägas. Vid den fortsatta beredningen har motiveringen till propositionen kompletterats i avsnitt 2.3 om bedömningen av nuläget.

Kommunikationsministeriet kommenterade propositionens hänvisningar till lagen om transport av farliga ämnen inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet (849/2025). Propositionen har till denna del preciserats vid den fortsatta beredningen.

Strålsäkerhetscentralen fäste uppmärksamhet vid tolkningen av artikel 27 i avtalet om försvarssamarbete och behovet av att behandla strålsäkerhetslagens funktionalitet, ändamålsenlighet och ansvar. Fredsförbundet och Finlands Röda Kors ansåg att det behövs en mer omfattande utvärdering av avtalet om försvarssamarbete när det gäller tillämpningen av avtalet. Fredsförbundet tyckte inte det var bra att propositionen inte behandlar användningen av kärnvapen i förhållande till internationell humanitär rätt. Vid den fortsatta beredningen har motiveringen som gäller avtalet om försvarssamarbete kompletterats. Den föreslagna lagändringen tillåter inte att kärnladdningar sprängs i Finland och Finland har inga kärnladdningar i sin besittning, och därför har förhållandet till internationell humanitär rätt inte behandlats.

Tullen fäste uppmärksamhet vid osäkerheten i fråga om bestämmandet av förundersökningsmyndighet för kärnladdningsbrott i och med de nu föreslagna ändringarna. Vid den fortsatta beredningen av propositionen granskades till denna del Tullens roll som förundersökningsmyndighet. Tullens roll som förundersökningsmyndighet grundar sig på lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) och strafflagens 34 kap. 6 §, i vilken det redan i nuläget föreskrivs om kärnladdningsbrott.

Enligt 1 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen tillämpas den lagen, utöver vad som föreskrivs i tullagen, på sådana åtgärder för att förhindra, avslöja och utreda tullbrott och väcka åtal mot misstänkta för tullbrott som hör till Tullens uppgifter. Med *tullbrott* avses enligt lagens 2 § 1 mom. 1 punkt underpunkt d ett sådant brott i vilket ingår import, export eller transitering genom Finland av egendom, och med *utredning av tullbrott* avses enligt 5 punkten förundersökning av tullbrott. Till den del en gärning gäller införsel av kärnladdningar till Finland ska Tullen även i fortsättningen vara förundersökningsmyndighet, med beaktande av de internationella fördrag och förpliktelser som är bindande för Finland. Polisen är allmän förundersökningsmyndighet i enlighet med 2 kap. 1 § i förundersökningslagen (805/2011).

Sekretariatet för Säkerhetskommittén ansåg att det är bra att det öppnas upp hur till exempel säkerheten i den kritiska infrastrukturen och det omgivande samhället tryggas genom uppdaterad lagstiftning. Sekretariatet för Säkerhetskommittén ansåg att det är nyttigt att gränssnitten mellan och terminologin i totalreformen av kärnenergilagen och den proposition om kärnladdningsbrott som ska behandlas separat lyfts fram. Arbets- och näringsministeriet ansåg till denna del att i avsnitt 9 i propositionsutkastet har beskrivits propositionens förhållande till totalreformen av kärnenergilagen som behandlas samtidigt i riksdagen.

Annat

Fredsförbundet och professor Martin Scheinin ansåg att avtalet om försvarssamarbete bör ändras i och med propositionen.

Strålsäkerhetscentralen ansåg i sin bedömning till social- och hälsovårdsministeriet att icke-spridningsavtalet för kärnvapen möjliggör Natos utvidgade kärnvapenavskräckning och

arrangemang för fördelning av kärnvapen i enlighet med propositionen. I sitt eget utlåtande ansåg Strålsäkerhetscentralen att de föreslagna ändringarna inte ändrar Finlands ställning som en kärnvapenfri stat i fråga om icke-spridningsavtalet för kärnvapen, om Finland inte har kärnvapen i sin besittning.

Professorerna Martin Scheinin, Jukka Kekkonen och Juhani Hyvärinen fäste uppmärksamhet vid förhållandet mellan propositionen och samernas rättigheter, propositionens konsekvenser för kommunerna och regionerna, liksom även behovet av att granska propositionen närmare med tanke på den i avtalet om försvarssamarbete föreskrivna skyldigheten att respektera lagstiftningen. Vid den fortsatta beredningen har motiveringen som gäller avtalet om försvarssamarbete kompletterats. Samernas ställning som urfolk har behandlats i regeringens proposition om anslutningen till Nato (RP 315/2022 rd) och i regeringens proposition om avtalet om försvarssamarbete (RP 58/2024 rd). De ändringar i lagstiftningen som nu föreslås gäller inte placering, lagring eller slutförvaring av kärnladdningar på urfolks marker. Vid behov ska förhandlingar om sådana åtgärder föras med sametinget i enlighet med 9 § i sametingslagen (974/1995).

Olycksutredningscentralen var orolig för att en nationell myndighet inte kan undersöka eventuella farliga situationer eller olyckor som gäller kärnladdningar.

Flera remissinstanser kritiserade propositionens korta remisstid och det sätt på vilket propositionen beretts. Å andra sidan ansåg en del av remissinstanserna att propositionen trots den brådskande beredningstidtabellen var väl motiverad sett som en helhet.

7 Specialmotivering

7.1 Kärnenergilagen

4 §. Kärnladdningar. Det föreslås att kärnenergilagens gällande 4 § om förbud mot kärnladdningar ska upphävas. I den gällande paragrafen sägs att det är förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana.

Bestämmelser om straffbarheten för de gärningar som omfattas av förbudet enligt paragrafen finns redan nu i 34 kap. 6 § i strafflagen. I den gällande 34 kap. 6 § i strafflagen sägs det att för kärnladdningsbrott döms den som för in i Finland eller som förvärvar, tillverkar, transporterar, tillhandahåller, innehar, utvecklar eller spränger en kärnladdning eller bedriver forskningsverksamhet i syfte att tillverka en sådan. Strafflagens bestämmelse om kärnladdningsbrott har således ett mer omfattande tillämpningsområde än förbudsbestämmelsen i 4 § i kärnenergilagen. I paragrafen har också beaktats de internationella förpliktelser som är bindande för Finland, såsom direktivet om terroristbrott ((EU) 2017/541).

Kärnenergilagens 4 § är till sina rättsverkningar i praktiken informativ till sitt innehåll. Rekvisitet för kärnladdningsbrott enligt 34 kap. 6 § i strafflagen är också i fråga om sina gärningsformer mer omfattande och detaljerat än 4 § i kärnenergilagen. Det föreslagna upphävandet av 4 § i kärnenergilagen inverkar i praktiken inte på huruvida kärnladdningar är tillåtna eller förbjudna, eftersom innehållet i förbudet enligt paragrafen har uppkommit genom kriminaliseringen enligt 34 kap. 6 § i strafflagen och de internationella förpliktelserna, i synnerhet via de begränsningar som ingår i icke-spridningsavtalet för kärnvapen, provstoppsavtalet och fredsfördraget med Finland.

Av ovan beskrivna skäl bör bestämmelserna om förbud mot kärnladdningar samt undantagsbestämmelserna som gäller förbudet koncentreras till 34 kap. 6 § i strafflagen, vilket också förtydligar rättsläget.

69 §. Hänvisningsbestämmelser om straff. I det gällande 69 § 2 mom. i kärnenergilagen sägs det att om straff för verksamhet som strider mot 4 § i denna lag stadgas i 34 kap. 6–8 § i strafflagen. Eftersom det föreslås att 4 § i kärnenergilagen ska upphävas, bör också lagens 69 § 2 mom. ändras så att 4 § inte längre nämns särskilt i momentet. I fortsättningen ska bestämmelser om förbud mot kärnladdningar och om det föreslagna undantaget från förbudet finnas endast i strafflagen.

Det föreslås att hänvisningsbestämmelsen i paragrafen ändras så att det i den informativt hänvisas till strafflagen genom att konstatera att bestämmelser om straff för kärnladdningsbrott, vållande av allmän fara och grovt vållande av allmän fara finns i 34 kap. 6–8 § i strafflagen.

7.2 Strafflagen

34 kap. 6 §. Kärnladdningsbrott. Till 34 kap. 6 § i strafflagen ska fogas ett nytt 4 mom. i vilket det sägs att vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, eller på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete. Ett ytterligare krav är att verksamheten enligt var och en av punkterna sker i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller den.

Att i Finland föra in en kärnladdning samt att transportera, tillhandahålla eller inneha en kärnladdning i Finland är i enlighet med 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen fortfarande i regel straffbart. Det föreslagna nya 4 mom. utgör ett undantag från denna huvudregel. Att förvärva, tillverka, utveckla eller spränga en kärnladdning eller att bedriva forskningsverksamhet i syfte att tillverka en sådan är även i fortsättningen straffbart utan undantag.

Det föreslagna undantaget möjliggör att kärnladdningar kan föras in i Finland eller transporteras, tillhandahållas eller innehas i Finland i de situationer som avses i bestämmelsen. De gärningssätt som nämns i undantagsbestämmelsen motsvarar de gärningsformer som anges i 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen.

I undantagsbestämmelsen avses med införsel av en kärnladdning att en kärnladdning kan föras in till finskt territorium. Enligt 2 § 1 punkten i territorialövervakningslagen avses med finskt territorium land- och vattenområdena innanför rikets land- och havsgränser samt innanför territorialhavets yttre gräns liksom även luftrummet över dem.

Transport av en kärnladdning omfattar transport av en kärnladdning på finskt territorium samt transitering av en kärnladdning genom Finland. Med tillhandahållande av en kärnladdning avses inte bara rätt att föra in en kärnladdning till finskt territorium utan också rätt att föra ut den ur landet. Med innehav av en kärnladdning avses att en kärnladdning kan innehas och förvaras i Finland. Kärnvapnen i fråga innehas dock alltid av den berörda kärnvapenstaten.

Den första förutsättningen för undantag enligt momentet är Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete. Finlands militära försvar omfattar som begrepp flera olika dimensioner, som i sista hand kan härledas till Försvarsmaktens uppgifter enligt 2 § i lagen om försvarsmakten

(551/2007). Den andra förutsättningen för undantag enligt momentet, det vill säga Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, avser alla behövliga åtgärder som tryggar Natos kollektiva försvar. Den tredje förutsättningen för undantag enligt momentet, det vill säga försvarssamarbete, hänvisar till Finlands bilaterala eller multilaterala försvarssamarbete.

Det militära försvaret av Finland hör enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten till Försvarsmaktens uppgifter. Enligt underpunkterna i 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten innefattar det militära försvaret av Finland a) övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet samt tryggnad av den territoriella integriteten, b) tryggnad av befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet samt försvar av den lagliga samhällsordningen, samt c) givande av militär utbildning och styrning av den frivilliga försvarsutbildningen samt stärkande av försvarsviljan.

I regeringens proposition om ändring av lagen om försvarsmakten (RP 6/2025 rd) sägs det att för att i synnerhet den uppgift som avses i underpunkt b ska kunna tryggas måste försvarsförmågan vara tillräcklig och Försvarsmakten ska förebygga militära hot och avvärja angrepp mot landet. Bekämpningen av militära hot och hela rikets försvar ska planeras och genomföras så att landets självständighet och medborgarnas levnadsbetingelser tryggas i alla situationer. För att ett hot ska kunna förebyggas måste Försvarsmaktens beredskap kunna höjas, behövliga trupper inkallas för tjänstgöring, krigstida truppmateriel spridas och viktiga objekt skyddas.

Försvarsmaktens uppgift att upprätthålla och utveckla försvarsberedskapen ingår i den nämnda b-underpunkten. Försvarssystemet skapar och upprätthåller en sådan militärstrategisk lägesbild som beslutsfattandet förutsätter och förebygger eller avvärjer militära hot. För att skapa och upprätthålla en militärstrategisk lägesbild följer underrättelse- och övervakningssystemet utvecklingen i Finlands säkerhetsmiljö, fastslår förändringarna i miljön och producerar information om den rådande situationen. Systemet ger förvarning om utvecklingen av militära hot så att nödvändiga motåtgärder kan inledas. Upprätthållandet och utvecklingen av försvarsberedskapen innefattar också bland annat anskaffning av försvarsmateriel, underhåll, lagring, logistik, operativ planering, utveckling av ledningssystemen, utbildning av personalen, beredskapsreglering, utveckling av beredskapsförband och förberedelser inför informationskrigföring (RP 6/2025 rd).

Finlands militära försvar har efter det att Finland anslöt sig till Nato integrerats som en del av alliansens kollektiva försvar. Till Försvarsmaktens uppgifter enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om försvarsmakten har fogats Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, vilket innefattar a) försvar av Finland och de övriga medlemsstaterna i Nordatlantiska fördragsorganisationen mot väpnade angrepp, i samarbete med dessa medlemsstaters väpnade styrkor, b) upprätthållande och utvecklande av Finlands och Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar och försvarsförmåga.

Underpunkt a innebär att verkställighetsåtgärder vidtas för det kollektiva försvaret enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget i situationer där en eller flera medlemsstater i Nato är föremål för ett väpnat angrepp (RP 6/2025 rd, s. 60). Artikel 5 i fördraget förpliktar medlemsstaterna att bistå en annan medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp, genom att vidta de åtgärder som de anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt.

Artikel 3 i nordatlantiska fördraget förpliktar Natos medlemsstater att upprätthålla och utveckla såväl Natos kollektiva som medlemsstaternas egen nationella försvarsförmåga. Detta framgår av 2 § 1 mom. 2 punkten underpunkt b i lagen om försvarsmakten. Enligt underpunkt b

innefattar Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar upprätthållande och utvecklande av Finlands och Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar och försvarsförmåga. De militära strukturerna och funktionerna inom Natos försvarssystem stöder sig på medlemsstaternas styrkor och förmågor. I och med att Finland är medlem i Nato förutsätter upprätthållandet och utvecklandet av det kollektiva försvaret och den kollektiva försvarsförmågan bland annat Försvarsmaktens deltagande i Natos operativa planering, utvecklande av beredskapen för ett effektivt mottagande av militärt bistånd samt utvecklande av interoperabiliteten mellan Försvarsmaktens trupper och trupperna från Natos medlemsstater. Inom Nato är den kollektiva avskräckningen och det kollektiva försvaret nära kopplade till varandra (RP 6/2025 rd, s. 60).

Försvarsmakten deltar i Natos processer för försvarsplanering och operativ planering samt i de ledningsarrangemang, övningar och operativa funktioner som krävs. Om militära maktmedel riktas mot Finland som medlem av Nato, verkställer Försvarsmakten i enlighet med det nationella beslutsfattandet operationer som en del av alliansens på förhand planerade och övade arrangemang och med utnyttjande av Natos lednings- och styrkestrukturer. Samtidigt förbereder sig Försvarsmakten på att i enlighet med sina skyldigheter delta i försvaret av Natos övriga medlemsstater genom att utrusta och utbilda förmågor i Finland och utomlands (RP 6/2025 rd, s. 13). Dessutom stöder det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet med de allierade Finlands militära försvar samt Natos avskräckning och försvar.

Med operativ planering avses alla de åtgärder genom vilka man förbereder sig för att under normala förhållanden eller undantagsförhållanden bemöta ett eller flera hot som riktas mot Nato. Planeringen omfattar bland annat ansvarsområden, uppgifter och ledningsförhållanden i anslutning till användningen av försvarsförmåga och styrkor. Vid planeringen beaktas verksamhetsmiljöns särdrag, inklusive medlemsländernas lagstiftning och gällande internationella fördrag. Planeringen av det kollektiva försvaret är en kontinuerlig process som uppdateras regelbundet och kan preciseras från fall till fall om situationen så kräver. Planer kan tas i bruk under normala förhållanden eller undantagsförhållanden antingen helt eller delvis i enlighet med det rådande hotläget.

Med försvarssamarbete avses internationellt, bilateralt och multilateralt försvarspolitiskt och militärt samarbete under försvarsministeriets ledning som syftar till att stödja och stärka Finlands försvarsförmåga samt förbättra interoperabiliteten (SRR 9/2024, s. 88). Natomedlemskapet har skapat förutsättningar för att fördjupa och utvidga det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet i synnerhet med Natoländerna. I enlighet med statsrådets försvarsredogörelse bedriver Finland försvarssamarbete med de allierade utan några förhandsbegränsningar. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet är en viktig del av Finlands försvarsförmåga.

I det bilaterala och multilaterala samarbetet betonas de länder som har den största betydelsen när det gäller att försvara Finland och dess närområde. Det bilaterala samarbetet inbegriper bland annat försvarspolitiskt samarbete, försvarsmaterielsamarbete och samarbete på militär nivå. Det centrala målet är att säkerställa interoperabiliteten i alla säkerhetssituationer. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet stöder Natos avskräckning och försvar, men det är inte direkt fråga om alliansens kollektiva försvar. Försvarssamarbete bedrivs också med andra än medlemsstaterna i Nato.

Natomedlemskapet är en del av Finlands försvarslösning. Försvarsförmågan kompletteras inte bara av alliansens kollektiva försvar utan också av medlemskapet i Europeiska unionen och det internationella försvarssamarbetet, såsom avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna, som är det nyaste och mest betydande bilaterala avtalsarrangemang som gäller

försvarssamarbete. Mellan de nordiska länderna bedrivs försvarssamarbete både bilateralt och multilateralt i det nordiska samarbetet inom försvarsområdet, Nordefco (*Nordic Defence Cooperation*). Också olika multilaterala initiativ och landgrupperingar stöder de europeiska ländernas försvarssamarbete: den av Storbritannien ledda JEF-landgrupperingen (*Joint Expeditionary Force*), det av Tyskland ledda ramstatskonceptet (*Framework Nations Concept, FNC*), det av Frankrike ledda europeiska interventionsinitiativet (*European Intervention Initiative, EI2*), Nordliga gruppen samt försvarssamarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna. Det har utarbetats ett flertal bilaterala och multilaterala samarbetsdokument om försvarssamarbete med länder i alliansen och partnerländer.

I inget dokument eller arrangemang som gäller försvarssamarbete nämns samarbete i anslutning till kärnvapen, eftersom det anses höra till Natos referensram. Samarbetet i fråga om kärnvapenavskräckningen sker i princip alltid som en del av alliansen, i synnerhet vad gäller alliansens kärnvapenfria länder. När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag. Utplacering av Förenta staternas kärnvapen i Finland förutsätter ingående av ett fördrag mellan Finland och Förenta staterna, som ska behandlas i enlighet med 8 kap. i grundlagen.

Öförutsägbarheten i omvärlden förutsätter beredskap för olika utvecklingsförlopp och förmåga att agera flexibelt inte bara som en del av alliansen utan också vid behov i olika bilaterala och multilaterala sammansättningar inom försvarssamarbetet. Försvarssamarbetets betydelse kan accentueras till exempel i en situation där det är snabbare att agera bilateralt eller multilateralt än som en allians.

Besluts- och avtalssystem

Verksamheten enligt de ovan beskrivna föreslagna förutsättningarna för undantag – Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller försvarssamarbete – ska vara förenlig med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem.

Den hänvisning till besluts- eller avtalssystem som finns i bestämmelsen innebär inte att beslut om sådan införsel till Finland av kärnladdningar eller sådan transport, sådant tillhandahållande eller sådant innehav av kärnladdningar i Finland som omfattas av undantagsbestämmelsen i det föreslagna nya 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen alltid ska fattas separat från fall till fall.

Sådan införsel till Finland av kärnladdningar eller sådan transport, sådant tillhandahållande eller sådant innehav av kärnladdningar i Finland som omfattas av undantagsbestämmelsen utgör alltid en del av en mer omfattande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk situation och helhet. Med besluts- eller avtalssystem avses sådant beslutsfattande om Finlands militära försvar, om Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller om försvarssamarbete som överensstämmer med de förutsättningar för undantag som nämns i bestämmelsen eller sådana avtal som gäller dem. På respektive situation ska utifrån helheten i fråga tillämpas det mest ändamålsenliga nationella sättet att fatta beslut och utforma ståndpunkter.

Finlands militära försvar har efter det att Finland anslöt sig till Nato integrerats som en del av alliansens kollektiva försvar. I Nato som en politisk organisation accentueras ärendenas politiska karaktär jämfört med ärenden som enbart hänför sig till det nationella försvaret, vilket återspeglas också i den nationella beredningen och det nationella beslutsfattandet. Natos militära verksamhet står under medlemsländernas politiska styrning. Natos beslutsfattande baserar sig på konsensus.

Som medlem i Nato deltar Finland i Natos operativa planering och Finlands territorium har beaktats i Natos operativa planering. Natos militära myndigheter ansvarar för Natos operativa planering i samarbete med företrädare för medlemsstaternas väpnade styrkor. Nordatlantiska rådet godkänner de operativa planerna på strategisk nivå.

Det praktiska genomförandet av kärnvapenavskräckningen i Nato styrs och kontrolleras i Natos planeringsgrupp för kärnvapenfrågor (NPG), i vilken medlemsstaterna företräds av försvarsministrarna. Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Beslutsfattandet grundar sig liksom i övrigt inom Nato på medlemsstaternas enighet.

Den nationella behandlingen av och det nationella beslutsfattandet om Natoärenden har behandlats i avsnitt 5 i regeringens proposition om anslutningen till Nato (RP 315/2022 rd). I det nationella utformandet av ståndpunkter och beslutsfattandet iaktas samma tillvägagångssätt och bestämmelser som i fråga om annat nationellt utformande av ståndpunkter och beslutsfattande som gäller Nato.

Av betydelse vid utformandet av ståndpunkter om Finlands militära försvar, Nato och försvarssamarbete är den roll som innehas av det gemensamma mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. I utskottet ska förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och viktiga ärenden av annat slag vilka gäller Finlands relationer till främmande makter, viktiga ärenden gällande den inre säkerheten i anslutning därtill samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Riktlinjerna för de centrala utrikes- och säkerhetspolitiska ärendena fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott under ledning av republikens president i samverkan med statsrådet. Finlands ståndpunkter i utvecklandet och genomförandet av Natos kärnvapenpolitik fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

På beslutsfattande som gäller deltagande i Natos verksamhet och försvarssamarbete tillämpas från fall till fall i synnerhet lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. I den lagen föreskrivs det om de högsta statliga organens förfarande för beslutsfattande vid lämnande av och begäran om internationellt bistånd samt deltagande i samverkan. Lagen tillämpas till exempel i situationer som gäller bistånd eller verksamhet som inbegriper betydande militära resurser, som kan inbegripa användning av militära maktmedel, som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, eller som är vittsyftande och principiellt viktigt (1 § 1 mom. 3–6 punkten).

Beslut om att lämna eller begära bistånd eller om att delta i samverkan eller i annan internationell verksamhet fattas i enlighet med lagens 2 § vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Om lämnandet av eller begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, fattas beslutet till denna del av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett beslut fattas ska statsrådet i enlighet med lagens 3 § höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet eller verksamheten kan inbegripa användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas. I de mindre betydelsefulla situationer som avses i lagen om försvarsmakten beslutar försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet om biståndet eller verksamheten.

På sådana situationer som avses i artikel 51 i FN-stadgan där Finland kan utsättas för ett väpnat angrepp eller råka i en väpnad konflikt som kan karaktäriseras som krig ska det förfarande som enligt 93 § 1 mom. i grundlagen iakttas vid beslut om krig och fred tillämpas, och enligt vilket presidenten beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke.

Andra stater, inklusive Natomedlemsstaternas, truppers ankomst till och uppehåll i landet förutsätter i princip tillstånd enligt territorialövervakningslagen. Enligt territorialövervakningslagen får en främmande stats militärpersoner, militärfordon, statsluftfartyg och statsfartyg ankomma till finskt territorium och uppehålla sig i landet endast med stöd av ett för dem beviljat tillstånd, om inte något annat följer av ett internationellt avtal som är förpliktande för Finland. Det redogörs närmare för territorialövervakningslagen ovan i avsnitt 2.1.4 Nationellt beslutsfattande.

Tillståndsärenden enligt territorialövervakningslagen handläggs och avgörs i enlighet med lagens 10 § i princip av Huvudstaben. Försvarsministeriet kan dock förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som annars ska avgöras av Huvudstaben. Detta möjliggör också att ett enskilt tillståndsärende vid behov förs till utrikes- och säkerhetspolitisk bedömning exempelvis vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Om ett ärende anses vara vittsyftande eller principiellt viktigt kan ärendet i enlighet med 14 § i lagen om statsrådet överföras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.

Enligt avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna krävs det inte tillstånd enligt territorialövervakningslagen för luftfartyg, fartyg och fordon som används av Förenta staternas styrkor, utan de får ankomma till finskt territorium och uppehålla sig i landet direkt med stöd av avtalet om försvarssamarbete.

I avtalet om försvarssamarbete finns det bestämmelser om Förenta staternas tillträde till finskt territorium och användning av vissa i bilagan till avtalet uppräknade överenskomna anläggningar och områden. I artikel 11 i avtalet sägs det att luftfartyg, fartyg och fordon som används av amerikanska styrkor får i enlighet med lämpliga samordnings- och anmälningsförfaranden resa in i, resa ut från och röra sig fritt på finskt territorium. Luftfartygen i fråga ska ges tillstånd att flyga över, landa och starta på finskt territorium. I artikel 4 i avtalet ges amerikanska styrkor rätt att transportera, förhandslagra och förvara försvarsutrustning, förnödenheter och materiel i Finland. De amerikanska styrkorna ska enligt avtalet i förväg underrätta Finlands Försvarsmakt om typen av och mängden förhandslagrad materiel och om när den ska levereras.

På allt försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna tillämpas skyldigheten enligt avtalet om försvarssamarbete att all verksamhet som omfattas av avtalet ska bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på finskt territorium. I de centrala artiklarna i avtalet har det också skrivits in en till skyldigheten att respektera lagstiftningen nära hörande skyldighet att höra parternas synpunkter och att beakta dem (konsultation). Konsultationsskyldigheten gör det möjligt att från fall till fall på olika nivåer föra fram Finlands synpunkter till exempel om att genomförandet av en viss verksamhet i Finland förutsätter utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer eller nationellt beslutsfattande. I fråga om det nationella förfarandet för beslutsfattande kan då särskilt lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet bli tillämplig. Konsultation möjliggör också att Finland kan meddela antingen allmänt eller i enskilda fall att någon verksamhet inte är förenlig med lagstiftningen i Finland eller de folkrättsliga förpliktelser som är bindande för Finland eller annars inte kan godkännas i Finland.

Konsultation enligt avtalet om försvarssamarbete kan ske på olika nivåer från de väpnade styrkor ändå upp till statens högsta ledning. Vid det nationella utformandet av ståndpunkter och beslutsfattandet iaktas samma förfaringssätt och bestämmelser som vid annat nationellt utformande av ståndpunkter och beslutsfattande som gäller försvarssamarbete samt beaktas att grundlagsutskottet har betonat vikten av att riksdagen informeras vid genomförandet av avtalet om försvarssamarbete (GrJU 28/2024 rd).

Liksom det konstateras ovan ska införelse av en kärnladdning till Finland eller transport, tillhandahållande eller innehav av en kärnladdning i Finland alltid hänföra sig till någon större helhet. Till exempel transitering genom Finland av kärnladdningar kan komma upp till behandling i samband med många olika situationer. Frågan om transitering kan bli aktuell till exempel genom Natos operativa verksamhet, tillståndsförfarandena enligt territorialövervakningslagen eller konsultationsförfarandet enligt avtalet om försvarssamarbete. På respektive situation ska utifrån helheten i fråga tillämpas det mest ändamålsenliga nationella sättet att fatta beslut och utforma ståndpunkter. Riktlinjerna för viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Ett tillståndsärende enligt territorialövervakningslagen kan också i enskilda fall överföras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande med stöd av 14 § i lagen om statsrådet, om ärendet är vittsyftande eller principiellt viktigt på det sätt som avses i 67 § i grundlagen.

I fråga om riksdagens ställning kan det konstateras att i situationer där det inte är fråga om särskilt föreskrivna förfarandena för beslutsfattande i vilka riksdagen deltar, ges riksdagen med stöd av 47 och 97 § i grundlagen information om Finlands militära försvar, Natos kollektiva försvar och försvarssamarbete samt därmed eventuellt anslutna ärenden som gäller kärnladdningar. Information om till exempel Finlands ståndpunkter om Natos kärnvapenpolitik som fastställts vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott ges till riksdagen i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen. Om det är fråga om en insats som genomförs inom ramen för Nato eller försvarssamarbete och som inbegriper en annan stats truppers verksamhet i Finland, fattas det nationella beslutet i enlighet med lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. Riksdagen deltar i beslutsfattandet på det sätt som beskrivs ovan i enlighet med lagens 3 §, om biståndet eller verksamheten kan inbegripa användning av militära maktmedel, vilket för sin del tryggar riksdagens möjligheter att påverka beslutsfattandet. I situationer där Finland kan råka i en väpnad konflikt som kan karaktäriseras som krig ska det förfarande enligt 93 § 1 mom. i grundlagen tillämpas enligt vilket presidenten beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke. Vid konsultation enligt avtalet om försvarssamarbete tryggas riksdagens ställning på behörigt sätt i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen eller genom att involvera riksdagen i beslutsfattandet i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet.

Finland handlar i alla situationer i enlighet med de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Fördragen i fråga behandlas ovan i avsnitt 2.2 Internationella fördrag.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft så snart som möjligt

9 Samband med andra propositioner

I denna proposition föreslås det att den gällande 4 § i kärnenergilagen upphävs och det därmed anslutna 69 § 2 mom. i lagen ändras så att lagens 4 § inte längre nämns i momentet. De

föreslagna ändringarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till kärnenergilag och till lagar som har samband med den (RP 24/2026 rd). I propositionen föreslås att det stiftas en ny kärnenergilag och att den gällande kärnenergilagen upphävs. Enligt propositionen ska det i 6 § i den föreslagna kärnenergilagen föreskrivas om förbud mot kärnladdningar på till innehållet motsvarande sätt som i 4 § i den lag som upphävs. Den föreslagna kärnenergilagen avses träda i kraft den 1 januari 2027.

Det är nödvändigt att bereda sig på att samordna de nämnda propositionerna i samband med riksdagsbehandlingen av propositionerna. Med tanke på konsekvensen i regleringshelheten föreslås det att 6 § i den föreslagna kärnenergilagen ska strykas. I anslutning till detta är det ändamålsenligt att dela upp den föreslagna kärnenergilagens 5 § som gäller definitioner i två paragrafer för att numreringen av paragraferna och hänvisningarna till paragraferna inte ska behöva ändras i lagförslaget. Detta innebär att 5 § 1 mom. i den föreslagna kärnenergilagen ändras så att det blir 5 § (definitioner) och 5 § 2–6 mom. så att de blir 6 § 1–5 mom. (bestämmelser som kompletterar definitionerna). Då är det dock behövt att i den föreslagna 6 § 2 och 5 mom. ändra hänvisningen till 1 mom. 8 punkten till en hänvisning till 5 § 8 punkten. Likaså ska på motsvarande sätt hänvisningen i 30, 32, 34, 36, 40–43 och 226 § till 5 § 1 mom. 8 punkten korrigeras. Dessutom ska hänvisningen i 36 § 2 mom. i den föreslagna kärnenergilagen till 5 § 2 mom. ändras till en hänvisning till 6 § 1 mom. och hänvisningen i 401 § 1 mom. till 5 § 4 mom. ändras till en hänvisning till 6 § 3 mom. Rubriken för 2 kap. i den föreslagna kärnenergilagen behöver också ändras enligt följande: Allmänna principer och skyldigheter. Vid samordningen behöver också Strålsäkerhetscentralens tillsynsuppgift i fråga om kärnmaterialtillsynen bedömas i enlighet med vad som beskrivs ovan i avsnitt 6. Till exempel 11 § i den nya kärnenergilagen kunde preciseras genom att till den foga ett nytt moment som säkerställer Strålsäkerhetscentralens tillsynsbehörighet i fråga om förhindrande av spridning av kärnvapen.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Finlands suveränitet, internationella samarbete och beslutsfattande

Enligt propositionen är det möjligt att föra in kärnladdningar till Finland eller att transportera, tillhandahålla eller inneha kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, eller på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete. Ett ytterligare krav är att verksamheten enligt var och en av punkterna sker i enlighet med det besluts- eller avtals-system som gäller den.

Finland eller Nato som allians har inga egna kärnvapen, utan Natos kärnvapenavskräckning grundar sig på Natos kärnvapenstaters nationella kärnvapen, framför allt Förenta staternas kärnvapen. Dessutom har Storbritanniens och Frankrikes kärnvapenförmåga sin egen roll som garanti för alliansens säkerhet. Kärnvapnen innehas alltid av kärnvapenstaterna.

Alla stater som i Nato deltar i planeringsgruppen för kärnvapenfrågor är med och beslutar om genomförandet av Natos eventuella kärnvapeninsatser genom konsensus. De slutliga besluten om användningen av kärnvapen fattas alltid av kärnvapenstaterna. Vissa av de allierade länderna deltar i arrangemangen för att fördela kärnvapenavskräckningen till exempel genom att vara värdar för Förenta staternas kärnvapen på sina baser eller ge-nom att erbjuda flygplan med dubbla användningsområden för Natos eventuella kärnvapeninsatser.

På grund av dessa omständigheter ska propositionen bedömas med tanke på vad som i 1 § i grundlagen föreskrivs om Finlands suveränitet och deltagande i internationellt samarbete. Finlands medlemskap i Nato, inklusive Nato Sofa samt avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna, har bedömts av grundlagsutskottet och utgör grunden för bedömningar av denna proposition.

Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Finland deltar enligt 1 § 3 mom. i grundlagen i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Finland är medlem i Europeiska unionen.

I förarbetena till grundlagen konstateras det att statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten i staten. Den viktigaste konsekvensen av den inre suveräniteten är behörigheten att bestämma om de myndigheters och andra organs behörighet som utövar offentlig makt inom statens territorium. Behörigheten omfattar även makt att besluta om rättsordningens innehåll, bestämma om de statliga organens verksamhet och rätt att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 72).

I förarbetena till grundlagen sägs det att i tider av intensiva internationella kontakter kan statens suveränitet emellertid inte vara obegränsad, utan den internationella rätten och Finlands internationella förpliktelser innebär betydande begränsningar av Finlands handlingsfrihet på olika områden. Likaså bör Finlands medlemskap i flera internationella organisationer beaktas vid tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet. Även om medlemskap i internationella organisationer från en rent formell utgångspunkt alltid kan anses begränsa en stats suveränitet, är en sådan tolkning inte motiverad mot bakgrunden av den pågående internationaliseringsprocessen. En stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv beror väsentligt på dess deltagande i det internationella samarbetet. Sålunda har till exempel riksdagens grundlagsutskott karakteriserat konsekvenserna av Finlands medlemskap i Europeiska unionen just med tanke på suveräniteten så att Finland som EU-medlem utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (GrUU 14/1994 rd) (RP 1/1998 rd, s. 72–73).

I fråga om bestämmelsen om deltagande i internationellt samarbete i 1 § 3 mom. i grundlagen konstateras det i förarbetena att bestämmelsen ger uttryck för finska statens positiva inställning till internationellt samarbete. Finlands deltagande i internationellt samarbete anknyts i 3 mom. vid vissa, i relativt allmänna ordalag formulerade syften. Hänvisningen till samhällets utveckling avser att täcka många slags nationella mål för det internationella samarbetet. De grunder som nämns i bestämmelsen (fred och mänskliga rättigheter samt strävan att utveckla samhället) är inte avsedda att tolkas uttömmande i den bemärkelsen att de utgör en absolut gräns för hurudant internationellt samarbete Finland kan delta i. Bestämmelsen ska tolkas i relation till konstitutionen som helhet (RP 1/1998 rd, s. 74).

Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av regeringens proposition om Finlands Natomedlemskap (RP 315/2022 rd) ansett att Natomedlemskapet kan anses vara oproblematiskt med tanke på 1 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg i sin bedömning att relevant är i synnerhet att Natos verksamhet bygger på principerna i FN-stadgan om upprätthållande av internationell fred, säkerhet och rättvisa. Enligt utskottet är det också av betydelse att den ställning som eftersträvas genom en anslutning, det vill säga att Finland utgör en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantierna i artikel 5, syftar till att säkerställa Finlands suveränitet (GrUU 80/2022 rd, punkt 7–9, 33). Grundlagsutskottet anser således att

den centrala dimensionen av Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen är möjligheten att fritt besluta om Finlands förbindelser med andra stater och internationella organisationer, och att den suveränitet som fastställs i grundlagen inte kan anses hindra Finlands internationella försvarssamarbete med andra länder eller internationella organisationer (GrUU 80/2022 rd, punkt 34).

Såsom det konstateras i regeringens proposition om anslutningen till Nato, utövar Finland som medlem i Nato sin suveränitet för att tillsammans med de andra medlemsstaterna garantera sin suveränitet. Natos verksamhet innebär samarbete mellan suveräna stater, där man genom medlemsstaternas kollektiva försvar strävar efter att trygga varje medlemsstats möjlighet att garantera sin suveränitet. I regeringens proposition sägs det att Finlands möjligheter att trygga sin territoriella suveränitet förutsätter enligt regeringens bedömning i nuläget ett ökat deltagande i internationellt samarbete. I förarbetena till grundlagen konstateras det att en stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv väsentligt beror på dess deltagande i det internationella samarbetet. Ett medlemskap i Nato kan betraktas som ett av Finlands sätt att försöka trygga sin suveränitet (RP 315/2022 rd, s. 84).

I regeringens proposition konstateras att även som medlem av Nato ska Finland upprätthålla och också framöver utveckla en stark egen försvarsförmåga och fortsätta det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet. Finland beslutar fortfarande själv om principerna för genomförandet av försvaret (SRR 1/2022 rd, s. 26) (RP 315/2022 rd, s. 84).

En dimension av suveräniteten kan anses vara makten att besluta om sin försvarslösning och de sätt som den genomförs på. Finland har för att garantera sin suveränitet beslutat att ansluta sig till Natos kollektiva avskräckning och försvar. Finlands försvar har samordnats så att det utgör en del av Natos kollektiva försvar, vilket innebär ett deltagande i planeringen och genomförandet av den kollektiva avskräckningen och det kollektiva försvaret. Natos avskräckning grundar sig i sista hand på Natos kärnvapenstaters nationella kärnvapen, framför allt Förenta staternas kärnvapen. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet med de allierade stöder Finlands militära försvar samt Natos avskräckning och försvar. Som medlem i Nato och genom sitt bilaterala och multilaterala försvarssamarbete utövar Finland sin suveränitet i samarbete med andra stater för att garantera sin territoriella integritet och suveränitet. Inom ramen för sin suveränitet och med beaktande av sina internationella förpliktelser kan Finland i fråga om såväl Nato som försvarssamarbete stanna för att det är tillåtet att föra in kärnladdningar till Finland eller att transportera, tillhandahålla eller inneha kärnladdningar i Finland och ändra sin lagstiftning i enlighet med detta.

När det gäller Finlands deltagande i internationellt samarbete ska uppmärksamhet fästas vid de syften som nämns i 1 § 3 mom. i grundlagen, det vill säga att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt utveckla samhället. Målet för det Finlands militära försvar är att trygga Finlands territoriella integritet, befolkningens levnadsmöjligheter, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet samt att försvara den lagliga samhällsordningen. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar och skapa avskräckning mot aggression. Natos politik och mål är förenliga med icke-spridningsavtalet för kärnvapen och skyldigheterna enligt det. Alla medlemsstater i Nato, inklusive Förenta staterna, är parter i icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Deltagandet i kärnvapenavskräckningen står inte i strid med Finlands internationella förpliktelser. I inledningen till avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna konstateras det att avtalet bidrar till internationell fred och stabilitet. Enligt inledningen är parterna beslutna att utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp och att hindra, motverka och försvara sig mot angripare, med särskilt beaktande av Förenta nationernas stadga och nordatlantiska fördraget och bevarandet av internationell fred och säkerhet. Finlands

deltagande i internationellt samarbete kan till dessa delar anses vara godtagbart med tanke på 1 § 3 mom. i grundlagen.

Vid bedömningen av Finlands anslutning till Nato fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att nordatlantiska fördraget inte innehåller bestämmelser om beslut med enkel eller kvalificerad majoritet. Utskottet anser att det väsentliga är att Natos beslutsfattande bygger på enhällighet bland medlemsstaterna. Ett beslut i Nordatlantiska rådet eller i dess underställda organ betraktas som godkänt, om ingen medlemsstat motsätter sig beslutet. Grundlagsutskottet konstaterade att varje medlemsstat i enlighet med sin egen konstitution ska avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato (GrUU 80/2022 rd, punkt 41).

Grundlagsutskottet ser det också som väsentligt att Finland när det anslutit sig till Nato fortfarande har egen nationell beslutanderätt särskilt när det gäller frågan om vilka åtgärder Finland ska vidta vid aktivering av det kollektiva försvaret enligt artikel 5. I propositionen (s. 73, 74–75) redogörs det för det betydande nationella handlingsutrymme som Natos medlemsstater har i fråga om hur varje medlemsstat nationellt genomför besluten i Natos institutioner. Natos eller dess medlemsstaters styrkor kan komma in på finskt territorium enbart efter att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det (s. 72) (GrUU 80/2022 rd, punkt 42).

Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Beslutsfattandet i Nordatlantiska rådet och Natos planeringsgrupp för kärnvapenfrågor baserar sig liksom i övrigt inom Nato på konsensus bland medlemsstaterna, varför det kan bedömas vara förenligt med de synpunkter avseende suveränitet som framförts vid Finlands anslutning till Nato.

I 93 § i grundlagen föreskrivs det om behörighet i internationella frågor. Enligt paragrafen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i grundlagen. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke. I 67 § i grundlagen föreskrivs det om beslutsfattandet i statsrådet. Enligt paragrafen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det.

När det gäller det nationella beslutsfattandet är det inte uttryckligen fråga om ett separat beslutsfattande från fall till fall om kärnladdningar, utan införsel av kärnladdningar till Finland eller transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland ingår som en del i en större helhet som avgör det lämpliga sättet att fatta beslut eller utforma ståndpunkter. Det nationella utformandet av ståndpunkter och beslutsfattandet gäller de föreslagna förutsättningarna för undantag (Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller försvarssamarbete), och verksamheten enligt dem ska vara förenlig med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem. Det relevanta besluts- eller avtalssystemet beror på situationen och situationerna kan vara sinsemellan mycket olika och talrika. En närmare redogörelse för beslutsfattandet finns ovan i avsnitt 7.2 i specialmotiveringen till strafflagen.

Finlands ståndpunkt utformas och beslut fattas i enlighet med konstitutionen.

I grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande om Finlands anslutning till Nato har det konstaterats att varje medlemsstat i enlighet med sin egen konstitution ska avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato (GrUU 80/2022 rd, punkt 41). I grundlagsutskottets utlåtande om avtalet om försvarssamarbete behandlades till dessa delar inte Finlands nationella utformande av ståndpunkter och beslutsfattande. I den nationella lagstiftningen föreskrivs det om vilka ärenden som avgörs av republikens president och vilka ärenden som avgörs av statsrådet och när riksdagens medverkan krävs. Det ska i enlighet med den nationella lagstiftningen och i sista hand i enlighet med grundlagen avgöras hur de nationella besluten fattas och ståndpunkterna utformas i respektive situation. Propositionen påverkar således inte bestämmelserna om beslutsfattande i 58, 67 eller 93 § i grundlagen.

I grundlagen finns det inga uttryckliga bestämmelser om att det nationella utformandet av ståndpunkter eller beslutsfattandet i Nato-ärenden hör till något statsorgan. Eftersom det inte finns några uttryckliga bestämmelser, ska tolkningen grunda sig på den allmänna behörighetsfördelningen mellan riksdagen och statens högsta organ.

Statsrådet och dess ministerier ansvarar för beredningen och genomförandet av åtgärder i anslutning till de internationella relationerna, inklusive Nato-ärendena. I lagen om statsrådet (175/2003) och i reglementet för statsrådet (262/2003) föreskrivs det om fördelningen mellan ministeriernas ansvarsområden av ärenden som hör till statsrådets behörighet.

Enligt 25 § 3 mom. i reglementet för statsrådet ska i utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och viktiga ärenden av annat slag vilka gäller Finlands relationer till främmande makter. Riktlinjerna för de centrala utrikes- och säkerhetspolitiska ärendena fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott under ledning av republikens president i samverkan med statsrådet. Finlands ståndpunkter i utvecklandet och genomförandet av Natos kärnvapenpolitik fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Dessutom kan ett ärende som gäller tillstånd enligt territorialövervakningslagen eller konsultation enligt avtalet om försvarssamarbete vid behov behandlas vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

När det gäller tillståndsärenden enligt territorialövervakningslagen kan försvarsministeriet förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som annars ska avgöras av Huvudstaben. Om ett ärende anses vara vittsyftande eller principiellt viktigt på det sätt som avses i 67 § i grundlagen kan ärendet i enlighet med 14 § i lagen om statsrådet överföras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande.

Om det är fråga om till exempel en insats som genomförs inom ramen för Nato eller försvarssamarbete och som inbegriper en annan stats truppers verksamhet i Finland, fattas det nationella beslutet i enlighet med lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. I situationer där Finland kan råka i en väpnad konflikt som kan karaktäriseras som krig ska det förfarande enligt 93 § 1 mom. i grundlagen tillämpas enligt vilket presidenten beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke.

Riksdagen deltar i beslutsfattandet i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet, om biståndet eller verksamheten kan inbegripa användning av militära maktmedel. Riksdagen deltar också i beslutsfattande som gäller krig och fred i enlighet med 93 § i grundlagen. I övrigt ges riksdagen information i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen. Riksdagens rätt att få information och

delta behandlas närmare i avsnitt 5.3 i regeringens proposition om anslutningen till Nato (RP 315/2022 rd, s. 35–36).

Enligt 94 § i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Nordatlantiska fördraget samt avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete kräver riksdagens godkännande av den orsaken att de har avsevärd betydelse (se RP 315/2022 rd och GrUU 80/2022 rd samt RP 58/2024 rd och GrUU 28/2024 rd).

När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag. Fördrag ska behandlas i enlighet med 8 kap. i grundlagen. Ett fördrag som gäller utplacering av kärnvapen i Finland kan bedömas innehålla bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och ha en så avsevärd betydelse att det kräver riksdagens godkännande enligt 94 § 1 mom. i grundlagen. Behandlingsordningen för fördraget ska bedömas som en del av den nationella behandlingen.

Finlands exklusiva behörighet inom sitt territorium accentueras av att Finland fortfarande själv bestämmer om under vilka förutsättningar andra länders militära styrkor kan ankomma till Finlands territorium. Andra stater, inklusive Natomedlemsstaters, styrkor kan komma in på finskt territorium enbart efter att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det. I samarbetet enligt avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete utgör själva avtalet den rättsliga grunden för Förenta staternas styrkors ankomst till landet.

I regeringens proposition om avtalet om försvarssamarbete har det konstaterats att med tanke på utgångspunkterna till avtalet ska det dessutom beaktas att avtalet enligt artikel 1.1 baserar sig på folkrätten och Finlands samtycke och att man vid tillämpningen av avtalet enligt dess artikel 1.2 ska visa respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser. Därför är det möjligt att anse att dylikt samarbete mellan två av Natos medlemsländer som baserar sig på förtroende och inom ramen för vilket parterna närmare genom att höra varandras synpunkter och beakta dem ska definiera gränserna för godkänd inresa i och för sig i konstitutionellt hänseende är möjligt och inte problematiskt med tanke på 94 § 3 mom. i grundlagen, eftersom avtalet alltså möjliggör Finlands egen ståndpunkt och viljeyttring till den andra parten, som den andra parten ska beakta (RP 58/2024 rd, s. 161–162).

Enligt samma regeringsproposition kan Finland under konsultationen antingen allmänt eller i ett enskilt fall meddela att inresa av en viss typ inte är acceptabel. Med hänsyn till de amerikanska styrkornas skyldighet enligt artikel 1.2 i avtalet att respektera Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, ska amerikanska styrkor agera i enlighet med Finlands ståndpunkt. Denna skyldighet stöds även av artikel 1.1, enligt vilken ramen för försvarssamarbetet skapas i enlighet med folkrätten och med Finlands samtycke. Om Finland meddelade att någon verksamhet inte överensstämmer med Finlands lagstiftning eller internationella rättsliga förpliktelser som är bindande för Finlands del eller att den förutsätter nationellt beslutsfattande, ska amerikanska styrkor avstå från dylik verksamhet och agera enligt Finlands ståndpunkt med anledning av skyldigheten att respektera suveräniteten enligt artikel 1.2 (RP 58/2024 rd, s. 162).

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om avtalet om försvarssamarbete att enligt artikel 1.2 i avtalet om försvarssamarbete ska all verksamhet som omfattas av avtalet bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på finskt territorium. I sitt utlåtande fäste

grundlagsutskottet uppmärksamhet vid behovet av att tolka och tillämpa avtalsbestämmelserna och bestämmelserna om genomförandet av dem med respekt för Finlands grundlag och med iakttagande av principen om en tolkning som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utskottet betonade också att statsrådet måste följa med om det uppstår behov av att ändra den nationella lagstiftningen (GrUU 28/2024 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande om avtalet om försvarssamarbete vikten av att riksdagen hålls proaktivt och regelbundet informerat om hur genomförandet av avtalet framskrider särskilt i fråga om artiklarna 3, 4, 6 och 11 (GrUU 28/2024 rd, punkt 25). Vid konsultation enligt avtalet om försvarssamarbete tryggas riksdagens ställning på behörigt sätt i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen eller genom att involvera riksdagen i beslutsfattandet i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet.

Avtalet om försvarssamarbete innehåller i sig inga bestämmelser om kärnladdningar. Det hindrar inte heller de ändringar i lagstiftningen som nu föreslås. Även om det i och med att denna proposition godkänns är möjligt att med stöd av avtalet om försvarssamarbete föra in kärnladdningar till Finland, kan Finland i konsultationsförfarandet meddela de begränsningar, även politiska, inom ramen för vilka sådan verksamhet är acceptabel i Finland. Förenta staterna är skyldigt att respektera Finlands ståndpunkt oberoende av om begränsningen är politisk eller baserar sig på lagstiftning.

Vid ingåendet av avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete var det fråga om Finlands egen lösning att inom ramen för sin suveränitet använda sin suveränitet. Avtalet om försvarssamarbete har godkänts i så kallad inskränkt grundlagsordning. I sitt utlåtande om avtal om försvarssamarbete konstaterade grundlagsutskottet bland annat att i regeringens proposition anses punkterna 1 och 2 i artikel 3, artikel 4.2, punkterna 2 och 3 i artikel 6 samt punkterna 1 och 2 i artikel 11 i avtalet om försvarssamarbete gälla grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen, och att avtalet således bör godkännas av riksdagen i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen genom ett beslut som fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom bör sättandet i kraft av avtalet enligt regeringens proposition (s. 180–181) ske i så kallad inskränkt grundlagsordning som avses i 95 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot behovet av riksdagens samtycke till det som sägs i regeringens proposition. Grundlagsutskottet ansåg att det i stora drag kan instämma i det som i regeringens proposition sägs om behandlingsordningen för avtalet om försvarssamarbete. Med anledning av detta framförde utskottet endast vissa kompletterande och preciserande synpunkter på behandlingsordningen (GrUU 28/2024 rd, punkt 17). Grundlagsutskottet ansåg att det är nödvändigt att godkänna avtalet om försvarssamarbete i inskränkt grundlagsordning också till de delar som gäller domsrätt och dödsstraff.

Vad gäller avtalet om försvarssamarbete kan artikel 3 om tillgång till överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av materiel och artikel 11 om förflyttning av luftfartyg, fartyg och fordon anses ha betydelse med tanke på införsel av kärnladdningar till Finland samt transport, tillhandahållande och innehav av kärnladdningar i Finland. Delvis på grund av dessa artiklar godkändes avtalet om försvarssamarbete i inskränkt grundlagsordning. Den skyldighet att höra och beakta parternas synpunkter som skrivits in i de aktuella centrala artiklarna i avtalet om försvarssamarbete (artiklarna 3, 4 och 11) förblir i kraft. Konsultationsskyldigheten gör det möjligt att från fall till fall på olika nivåer föra fram Finlands synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Med beaktande av vad som konstateras ovan tryggas konsultationsförfarandet, trots att 4 § i kärnenergilagen upphävs, på ett tillräckligt sätt Finlands suveränitet i och med att det alltså möjliggör Finlands eget

utformande av ståndpunkter och beslutsfattande om kärnladdningar. Upphävandet av förbudet i 4 § i kärnenergilagen påverkar således inte Finlands suveränitet.

Med tanke på den interna suveräniteten enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är den skyldighet att respektera lagstiftningen i Finland som baserar sig på internationell sedvanerätt och som finns i Nato Sofa och i det avtal om försvarssamarbete som ingåtts med Förenta staterna av betydelse. Andra staters styrkor iakttar sin egen lagstiftning, men de ska dock i sin verksamhet respektera och sträva efter att iaktta den lagstiftning i Finland som gäller till exempel radioaktiva ämnens säkerhet. Av styrkornas immunitet följer dessutom att de finska myndigheterna inte kan rikta övervakningsåtgärder mot en annan stats styrkor. Detta har behandlats närmare i regeringens propositioner om Nato Sofa och om avtalet om försvarssamarbete (RP 90/2023 rd och 58/2024 rd). Grundlagsutskottet behandlade regeringspropositionerna i fråga och utskottet hade inget att anmärka på det som sägs i propositionerna.

Bakgrunden till de föreslagna ändringarna i bestämmelserna är ett nödvändigt och vägande samhälleligt behov i anslutning till det militära försvaret. Genom de föreslagna ändringarna förbättras Finlands nationella säkerhet. Av de orsaker som anges ovan strider propositionen inte mot 1 § 1 och 3 mom. i grundlagen eller mot stödsystemet för beslutsfattandet enligt grundlagen.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks.

Enligt de förarbeten till grundlagen som gäller bestämmelsen innehåller paragrafen de viktigaste elementen i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Till dem ska hänföras åtminstone kravet på att handlingar som bestraffas som brott ska definieras i lag, förbudet mot retroaktiv kriminalisering, förbud mot analog tillämpning av strafflagen, kravet att straffpåföljderna ska fastställas i lag, förbudet mot ådömande av strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks samt kravet på att straffrättsliga normer ska vara utfärdade på lagnivå (RP 1/1998 rd, s. 80).

Grundlagsutskottet konstaterar att enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se till exempel GrUU 12/2021 rd, punkt 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 56/2014 rd, s. 2/II och GrUU 6/2014 rd, s. 3/I).

Det nya 4 mom. i 34 kap. 6 § i strafflagen som föreslås i propositionen är ett begränsat undantag från tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om kärnladdningsbrott som endast gäller väpnade styrkors verksamhet. Finlands militära försvar, Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar och försvarssamarbete är sådan verksamhet mellan Försvarsmakten och utländska väpnade styrkor som baserar sig på nationell lagstiftning och internationella förpliktelser som är bindande för Finland, såsom till exempel nordatlantiska fördraget, Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna.

I andra situationer än sådana som uppfyller villkoren för undantag enligt det föreslagna nya 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen är verksamheten även i fortsättningen ett i Finland straffbelagt kärnladdningsbrott. Att anskaffa, framställa, utveckla och spränga kärnladdningar och att

bedriva forskning för att framställa sådana är fortfarande i alla situationer ett straffbelagt kärnladdningsbrott i Finland. Också andra allmänfarliga brott enligt 34 kap. i strafflagen, såsom vållande av allmän fara (7 § 2 mom.), grovt vållande av allmän fara (8 §) samt förberedelse till allmänfarligt brott (9 § 2 mom.) ska även i fortsättningen vara straffbelagda. Dessutom ska i 34 a kap. 1 § 1 mom. 6 punkten i strafflagen avsedda kärnladdningsbrott som begåtts i terroristiskt syfte fortfarande vara straffbelagda på samma sätt som i nuläget. Kriminaliseringarna som gäller kärnladdningar är således fortfarande tillräckligt omfattande, eftersom det föreslagna nya 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen endast är ett begränsat undantag från huvudregeln enligt paragrafens 1 mom. som gäller kärnladdningar.

Den föreslagna undantagsbestämmelsens tillämpningsområde är tillräckligt förutsägbart, eftersom tolkningsanvisningar ges på behörigt sätt i motiveringen till momentet. På basis av undantagsbestämmelsen kan det också entydigt konkluderas att införsel till Finland av en kärnladdning eller transport, tillhandahållande eller innehav av en kärnladdning i Finland är straffbart i andra situationer än de som nämns i bestämmelsen. Dessutom är de grunder för undantag som avses i den föreslagna bestämmelsen bundna till det besluts- eller avtalssystem som gäller verksamheten i fråga, vilket begränsar bestämmelsens tillämplighet och gör regleringen mer noggrant avgränsad.

De sändande staterna ansvarar för sina styrkors verksamhet. Vid eventuella försummelser som omfattas av den föreslagna undantagsbestämmelsen ska de bestämmelser i Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete som gäller ansvarsfördelningen i fråga om disciplin och straffrättslig domsrätt tillämpas.

Den föreslagna bestämmelsen i strafflagen kan på de grunder som det redogörs för ovan till sin exakthet och noggranna avgränsning anses vara tillräcklig och uppfylla kraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Propositionen strider således till denna del inte mot 8 § i grundlagen.

Rätten till liv och en sund miljö

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd) sägs det att paragrafen motsvarar 6 § i den gällande regeringsformen. Enligt förarbetena till 6 § i den gamla regeringsformen ger stadgandet i likhet med det nuvarande stadgandet i 6 § 1 mom. i regeringsformen ett skydd framför allt mot lagstridiga gärningar som riktar sig mot liv, frihet och integritet. Detta skydd har traditionellt upprätthållits genom att sådana kränkningar särskilt kriminaliserats i strafflagen. Stadgandet tryggar de angivna rättsobjekten för kränkningar av den offentliga makten själv. Å andra sidan förutsätter stadgandet att staten genom lagstiftningsåtgärder skyddar dessa fri- och rättigheter mot andra yttre kränkningar (RP 309/1993 rd, s. 50).

I förarbetena till 6 § i den gamla regeringsformen sägs det att rätten till liv hör nära samman med de föreslagna stadgandena om sociala rättigheter och miljö rättigheter. Den har ett särskilt nära samband med 15 a § 1 mom. om rätten till oundgänglig utkomst och omsorg. Ifrågavarande stadgande ska uppfattas som en grundläggande rättighet som tryggar minimiförutsättningarna för liv, det vill säga existensminimum. Av rätten till liv kan man å andra sidan härleda en allmän förpliktelse för den offentliga makten att främja förutsättningarna för liv. Ur den motsvarande bestämmelsen i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har man till exempel härlett statens förpliktelse att vidta effektiva åtgärder för att minska barndödligheten, bekämpa epidemier och förlänga den återstående genomsnittliga livslängden (RP 309/1993 rd, s. 50).

Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd) sägs det att paragrafen motsvarar 14 a § i den gällande regeringsformen. Enligt förarbetena till 14 a § i den gamla regeringsformen ska kravet på en sund miljö ges vid bemärkelse. Livsmiljön ska naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Å andra sidan ska man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på sund miljö ingår till exempel trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning. Enligt förarbetena inverkar stadgandet först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70). I förarbetena till den gamla regeringsformen har till exempel kärnenergilagen nämnts som en lag som ansluter sig till miljövärden (s. 71).

Konsekvenserna av den proposition som nu behandlas bedöms i avsnitt 4.2. Som en konsekvens har identifierats olycksrisken i anslutning till kärnladdningar. Kärnladdningar är alltid förenade med risk för att mycket stor skada orsakas. En sådan skada kan till exempel vara spridning av radioaktiva ämnen till miljön och en hälsofarlig strålsäkersituation. En olyckssituation kan äventyra den i grundlagen avsedda rätten till liv (7 §) och en sund miljö (20 § 2 mom.).

Vid beredningen av propositionen har det bedömts att sannolikheten för en olycka som följer av en kärnladdning är mycket liten, eftersom kärnvapen alltid omfattas av ytterst stränga säkerhetsarrangemang. Vid beredningen av propositionen bedömdes det att den föreslagna ändringen inte väsentligt ökar kärn- och strålsäkerhetsrisken. Sprängning av kärnladdningar är också i

fortsättningen i alla situationer straffbelagt som kärnladdningsbrott, vilket innebär att propositionen till denna del inte har några konsekvenser för strålsäkerheten. De grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7 § och 20 § 2 mom. i grundlagen begränsas således i och med propositionen inte direkt, utan propositionen innebär enbart att risken ökar för att dessa grundläggande fri- och rättigheter eventuellt äventyras.

Genom de föreslagna ändringarna i lagstiftningen förbättras Finlands militära försvar och utnyttjandet fullt ut av Natos avskräckning och kollektiva försvar. Propositionen förbättrar den förebyggande avskräckningen och förebygger användning av militärt våld mot Finland, dess allierade och hela alliansen. Syftet med propositionen är att trygga och stärka Finlands nationella säkerhet, de allierades säkerhet och alliansens säkerhet. Bakgrunden till de föreslagna ändringarna i bestämmelserna är ett nödvändigt och vägande samhälleligt behov i anslutning till det militära försvaret.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att försvaret och målen för att upprätthålla den nationella säkerheten är godtagbara skäl för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (till exempel GrUU 51/2006 rd, s. 6 och GrUU 57/2018 rd, s. 2). De mål som gäller försvaret och tryggandet av den nationella säkerheten ska således anses vara godtagbara grunder för ett osannolikt äventyrande av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 7 § och 20 § 2 mom. i grundlagen. Propositionen strider således till denna del inte mot grundlagen.

På de grunder som anges ovan anser regeringen att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas, eftersom de föreslagna ändringarna i lagstiftningen är förenade med nya frågor som gäller förhållandena mellan de högsta statsorganen och riksdagens rätt att få information i det nationella beslutsfattandet. Det är önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas också om huruvida det 4 mom. som det föreslås att ska fogas till 34 kap. 6 § i

strafflagen är tillräckligt noggrant avgränsat och exakt med beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av kärnenergilagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i kärnenergilagen (990/1987) 4 § och
ändras 69 § 2 mom., sådant det lyder i lag 593/1995, som följer:

69 §

Hänvisningsbestämmelser om straff

Bestämmelser om straff för kärnladdningsbrott, vållande av allmän fara och grovt vållande av allmän fara finns i 34 kap. 6–8 § i strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 34 kap. 6 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 34 kap. 6 § i strafflagen (39/1889), sådan den lyder i lagarna 578/1995, 29/1998 och 874/2018, ett nytt 4 mom. som följer:

34 kap.

Om allmänfarliga brott

6 §

Kärnladdningsbrott

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska

fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 23 april 2026

Statsminister

Petteri Orpo

Försvarsminister Antti Häkkinen

1.

Lag

om ändring av kärnenergilagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i kärnenergilagen (990/1987) 4 § och
ändras 69 § 2 mom., sådant det lyder i lag 593/1995, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

4 §

Kärnladdningar

Kärnladdningar

Det är förbjudet att till Finland införa
kärnladdningar samt att här framställa, inneha
och spränga sådana.

(upphävd)

69 §

69 §

Hänvisningsbestämmelser om straff

Hänvisningsbestämmelser om straff

Om straff för verksamhet som strider mot 4
§ i denna lag stadgas i 34 kap. 6-8 §§
strafflagen.

*Bestämmelser om straff för
kärnladdningsbrott, vållande av allmän fara
och grovt vållande av allmän fara finns i 34
kap. 6-8 § i strafflagen.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 34 kap. 6 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 34 kap. 6 § i strafflagen (39/1889), sådan den lyder i lagarna 578/1995, 29/1998 och
874/2018, ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

34 kap.
Om allmänfarliga brott
6 §
Kärnladdningsbrott

Föreslagen lydelse

34 kap.
Om allmänfarliga brott
6 §
Kärnladdningsbrott

(ny)

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem.

Denna lag träder i kraft den 20 .