

Försvarsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kärnenergilagen och 34 kap. 6 § i strafflagen (RP 72/2026 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, utrikesutskottet och lagutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 38/2026 rd
- utrikesutskottet UtUU 4/2026 rd
- lagutskottet LaUU 5/2026 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Petteri Orpo, statsrådets kansli
- utrikesminister Elina Valtonen, utrikesministeriet
- försvarsminister Antti Häkkänen, försvarsministeriet
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- kommendör för försvarsmakten, general Janne Jaakkola, Försvarsmakten
- regeringssekreterare Joonas Lapinlampi, försvarsministeriet
- överdirektör Otto Saxén, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nyholm, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Rajjas, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Peppi Heinikainen, försvarsministeriet
- specialmedarbetare Dani Niskanen, försvarsministeriet
- understatssekreterare Outi Holopainen, utrikesministeriet
- strategidirektör Antti Helanterä, utrikesministeriet
- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- ambassadråd Heli Hyypiä, utrikesministeriet
- specialmedarbetare Matilda af Hällström, utrikesministeriet
- ambassadråd Heikki Karhu, utrikesministeriet

Betänkande FsUB 4/2026 rd

- ambassadör Piritta Asunmaa, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- diplomatisk rådgivare Marja Koskela, statsrådets kansli
- chef för geopolitik och sociala relationer Mikko Hautala, Nokia Oyj
- direktör Hiski Haukkala, Utrikespolitiska institutet
- direktör Kristi Raik, International Centre for Defence and Security
- professor Tuomas Forsberg
- äldre forskare Matti Pesu, Utrikespolitiska institutet
- forskare Jyri Lavikainen, Utrikespolitiska institutet
- programdirektör Harri Mikkola, Utrikespolitiska institutet
- universitetslärare Tapio Juntunen
- överinspektör Antero Kuusi, Strålsäkerhetscentralen
- jurist Outi Slant, Strålsäkerhetscentralen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- försvarsministeriet
- Distinguished Associate Fellow Dr Tarja Cronberg, Stockholm International Peace Research Institute
- äldre forskare Tytti Erästö, Stockholm International Peace Research Institute
- professor Katri Pynnöniemi
- äldre universitetslektor Juha Vuori, Åbo universitet
- ICAN Finland
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kärnenergilagen och strafflagen ändras.

Enligt propositionen ska kärnenergilagens bestämmelse om förbud mot kärnladdningar upphävas. I fortsättningen ska kärnenergilagen inte längre innehålla ett 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

Betänkande FsUB 4/2026 rd

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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund till propositionen

(1) Enligt den gällande 4 § i kärnenergilagen (990/1987) är det förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. I 34 kap. 6 § i strafflagen finns i sin tur bestämmelser om kärnladdningsbrott.

(2) Regeringen föreslår att 4 § i kärnenergilagen stryks. De nationella bestämmelserna om förbud mot kärnladdningar ska i fortsättningen alla ingå i strafflagen. Den bestämmelse i strafflagen som gäller kärnladdningsbrott ändras 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.

(3) Enligt erhållen utredning utfärdades bestämmelserna i kärnenergilagens 4 § i slutet av 1980-talet i en säkerhetspolitisk miljö som väsentligt avviker från nuläget. Bakgrunden till regleringen var i synnerhet behovet av att förhindra att Finland hamnar i en situation där Sovjetunionen med åberopande av konsultationsskyldigheterna i VSB-pakten kunde ha strävat efter att intensifiera försvarsrelationen med Finland till exempel genom att föra in kärnvapen på finskt territorium eller transportera kärnvapen genom Finland.

(4) När Finland ansökte om Natomedlemskap konstaterades det i regeringspropositionen (RP 315/2022 rd) att anslutningen till nordatlantiska fördraget inte i sig förutsätter att någon av dessa bestämmelser ändras. Samtidigt framfördes det dock att eventuella nationella lagstiftningsåtgärder som gäller Natomedlemskapet kan genomföras genom separata

Betänkande FsUB 4/2026 rd

författningar och stegvis. Finland anslöt sig till exempel till Nato Sofa-avtalet 2024. I propositionen (s. 9) fastställdes också att Finland ansluter sig till Nato utan begränsningar.

(5) Försvarsutskottet ansåg i sitt betänkande om statsrådets försvarsredogörelse att det är 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).

(6) Finland blev medlem i alliansen i april 2023, varefter Finland har deltagit i all verksamhet inom alliansen, inklusive möten i Natos planeringsgrupp för kärnvapenfrågor (Nuclear Planning Group, NPG). Enligt utskottets uppgifter har deltagandet i NPG-arbetet och förändringarna i Natos omvärld efter att Finland anslöt sig till alliansen visat att det är befogat att ompröva förhållandet mellan förbudet mot kärnladdningar på lagnivå och Finlands Natomedlemskap och alliansens kollektiva försvar.

(7) Utskottet konstaterar att Rysslands anfallskrig mot Ukraina och kärnvapenhotet i anslutning till det har förändrat betydelsen av Natos kärnvapenavskräckning. Enligt erhållen utredning har Nato sedan 2022 stärkt sin kärnvapenavskräckning. Alliansen beslutade 2023 att stärka övningsverksamheten i anslutning till kärnvapen. Vid toppmötet i Washington 2024 fastställdes att Nato ska stärka sin planeringsförmåga i fråga om kärnvapen som ett led i utvecklingen av alliansens avskräckning. Detta var en betydligt mer konkret skrivning än tidigare om att stärka Natos kärnvapenavskräckning. Under de senaste tre–fyra åren har Nato gjort mer för att utveckla planeringen i anslutning till kärnvapen än sammantaget under tiden efter kalla kriget.

(8) I den nu aktuella propositionen bedömdes också andra alternativ än det som nu föreslås (s. 33). Vid beredningen granskades bland annat om ändringar kunde göras endast avseende undantagsförhållanden, till exempel i beredskapslagen (1552/2011) eller i lagen om försvarstillstånd (1083/1991). Då gäller undantaget endast under nationella undantagsförhållanden enligt beredskapslagen eller vid försvarstillstånd enligt lagen om försvarstillstånd. I propositionsmotiven konstateras det att primärt för Finlands militära försvar är en förebyggande avskräckning som upprätthålls i alla säkerhetslägen. En viktig del av kärnvapenavskräckningen 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.

(9) Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar utskottet att de tidigare bedömningarna att Natomedlemskapet inte förutsätter någon ändring av lagstiftningen om kärnvapen gjordes i en situation där Finland ännu inte som fullvärdig medlem hade tillträde till den praktiska planeringen av Natos kärnvapenavskräckning och att alliansens kärnvapenavskräckning inte hade stärkts i nuvarande omfattning.

(10) Utskottet anser att en ändring av lagstiftningen på det sätt som föreslås i propositionen stärker Finlands kompatibilitet med de försvarspolitiska krav som följer av Natomedlemskapet. Den föreslagna ändringen stöder också trovärdigheten i alliansens kollektiva avskräckning och

Betänkande FsUB 4/2026 rd

stärker Finlands egen säkerhetsställning. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte.

Problemen i den nuvarande lagstiftningen i förhållande till Natos avskräckning och försvar

(11) Propositionen lyfter fram att den nationella lagstiftningen i nuläget inte motsvarar Finlands behov som Natomedlem när det gäller att fullt ut utnyttja och stödja alliansens avskräckning och kollektiva försvar. 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 (RP, 28—31).

(12) Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande om försvarsredogörelsen 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).

(13) Utskottet betonar att en trovärdig avskräckning inte uppstår genom beslut som fattas i en krissituation. Avskräckningen baserar sig på planering, övning och aktionsberedskap i fredstid och på att alliansen har tillräcklig frihet att agera i olika säkerhetssituationer. Tanken att de juridiska begränsningarna ska avskaffas först under en kris eller ett krig motsvarar inte den grundläggande logiken bakom avskräckningen. Syftet med avskräckningen är uttryckligen att förebygga att det uppstår en kris eller ett krig. Också utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande (UtUU 4/2026 rd) att det är en orealistisk situation att de lagstiftningsändringar som behövs skulle kunna göras först när en kris eller konflikt redan pågår.

(14) Försvarsutskottet konstaterar att trovärdigheten i kärnvapenavskräckningen inte är beroende av en enda medlemsstat, utan den ligger kollektivt på alla allierades ansvar. Finland kan genom sin egen lagstiftning antingen stödja eller försvaga alliansens kollektiva avskräckning. Den föreslagna ändringen har därför en såväl praktisk som kommunikativ betydelse: Finland visar att det är berett att bära sin del av ansvaret som är kopplat till Natos kärnvapen och överför inte ansvaret för trovärdigheten i kärnvapenavskräckningen enbart till kärnvapenstaterna eller de allierade som deltar i Natos arrangemang för kärnvapendelning. Utskottet påpekar att Finland står för cirka hälften av Natos gräns mot Ryssland, alltså har Finlands lagstiftning om kärnvapen en mycket betydande inverkan på trovärdigheten i Natos kärnvapenavskräckning. Samma bedömning gör även utrikesutskottet i sitt utlåtande, där det konstateras att i och med att Finland är granne till Ryssland har vår lagstiftning också en större strategisk betydelse än vanligt.

(15) Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande också att det är viktigt att författningsändringen genomförs på ett sätt som beaktar Finlands beredskap att vid sidan av Natomedlemskapet överväga nya former av försvarssamarbete. Utrikesutskottet bedömer att lagändringen möjliggör exempelvis Finlands deltagande i Frankrikes ännu innehållsmässigt på en allmän nivå utformade initiativ om framskjuten avskräckning. Lagändringen öppnar på ett behövligt sätt möjligheter för

Betänkande FsUB 4/2026 rd

annat samarbete som är nödvändigt med tanke på Finlands försvar. Försvarsutskottet håller med utrikesutskottet om behovet av att förhålla sig öppet till nya former av försvarssamarbete. Försvarsutskottet konstaterar att detta också beaktas i den föreslagna 34 kap. 6 § i strafflagen. I den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 2/2026 rd) ingår också en skrivning om möjliggörande av detta samarbete.

Om betydelsen och det praktiska genomförandet av Natos kärnvapenavskräckning

(16) Enligt Natos strategiska koncept från 2022 utgörs Natos avskräckning och försvar av en kombination av kärnvapenkapacitet, konventionell kapacitet och missilförsvarskapacitet. Helheten kompletteras av rymd- och cyberkapacitet (Natos strategiska koncept, stycke 20). Kärnvapen utgör den sista utvägen i alliansens avskräckning. Enligt uppgift förutsätter avskräckningens trovärdighet att avskräckningen också i praktiken ska vara genomförbar. Det gäller både alliansens stöd till och försvar av Finland och Finlands deltagande i stödet till och försvaret av andra allierade. Finland bereder sig på att ta emot och ge hjälp samt genomför praktiska övningar för att vidta dessa åtgärder.

(17) En stärkt avskräckning var ett centralt mål för Finland redan under anslutningsprocessen. Enligt redogörelsen om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen innebär Natomedlemskapet 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 rd, s. 2).

(18) Nato har som allians inga egna kärnvapen. Enligt Natos strategiska koncept (stycke 29) utgör alliansens strategiska kärnvapen, särskilt Förenta staternas strategiska kärnvapen, den högsta garantin för alliansens säkerhet. Storbritanniens och Frankrikes självständiga strategiska kärnvapenstyrkor har sin egen avskräckande kraft och de främjar avsevärt alliansens allmänna säkerhet. Dessa allierades separata beslutsfattande stärker avskräckningen genom att försvåra eventuella motståndares bedömningar och beräkningar. Natos kärnvapenavskräckning baserar sig också på Förenta staternas kärnvapen som är placerade i Europa och på de allierades satsningar. Allierades satsningar på jaktplan med dubbla användningsområden (Dual Capable Aircraft) utgör fortfarande en central del av avskräckningen.

(19) Enligt uppgift baserar sig kärnvapenavskräckningens trovärdighet inte enbart på vapensystem, utan på en större helhet som omfattar politiskt beslutsfattande, militär planering, operativ beredskap, övningsverksamhet, kommandostruktur i anslutning till kärnvapen samt strategisk kommunikation. En central del av helheten är de planer som utarbetas i fredstid, där man förbereder sig för olika säkerhetslägen och bedömer kärnvapenavskräckningens roll som en del av alliansens kollektiva försvar. För att avskräckningen ska vara trovärdig krävs det att planerna är genomförbara och inte bygger på lösningar först i en krissituation.

(20) Upprätthållandet av kärnvapenavskräckningen förutsätter planering och övning i fredstid. Inom ramen för Natos kommandostruktur utarbetas planer och alliansen genomför årligen övningar som gäller arrangemangen i anslutning till användningen av kärnvapen. Utskottet betonar att dessa åtgärder inte syftar till krigföring utan till att förhindra krig. Ju mer trovärdig avskräckningen är i fredstid, desto mindre är risken att motståndaren bedömer att aggression eller

Betänkande FsUB 4/2026 rd

utpressning med kärnvapen lönar sig. Steadfast Noon är alliansens årliga kärnvapenövning, där man bland annat övar på samarbetet i anslutning till Natos avskräckning. I övningen deltar jaktplan med dubbla användningsområden, men inga kärnvapen hanteras i samband med övningen. Natos medlemsstater kan delta i övningen på olika sätt, också genom att ställa sina konventionella förmågor till alliansens förfogande som stöd för kärnvapeninsatser. Olika allierade länder är årligen värdland för övningen (RP, s. 8).

(21) Det politiska beslutsfattandet och ansvarsfördelningen som gäller kärnvapen samordnas i planeringsgruppen för kärnvapenfrågor (Nuclear Planning Group). Kärnvapenavskräckningen är kollektiv i enlighet med Natos grundläggande princip och dess trovärdighet grundar sig inte enbart på kärnvapenstaternas verksamhet, utan på alla allierades deltagande i upprätthållandet av den gemensamma avskräckningen.

(22) Natos beslutssystem i fråga om kärnvapen har utformats för att uppfylla både kraven på en trovärdig kärnvapenavskräckning och alliansens enighet. Kärnvapenstaterna behåller sin nationella beslutanderätt i fråga om användningen av kärnvapen, men de allierade deltar i diskussionen, planeringen och beredningen av beslutsfattandet om kärnvapenpolitiken. Detta stärker de allierades förtroende för avskräckningen och stöder förhindrandet av spridning av kärnvapen.

(23) Enligt de sakkunniga som utskottet hört omfattar avskräckningens trovärdighet också principen om strategisk tvetydighet, som syftar till att förhindra en eventuell motståndares förmåga att dra säkra slutsatser om alliansens handlingsalternativ. Bevarandet av handlingsfriheten är således en del av avskräckningens funktion i praktiken. Syftet med den strategiska tvetydigheten är inte att skapa osäkerhet i relationerna mellan allierade, utan att upprätthålla motståndarens osäkerhet om i vilka situationer och på vilket sätt aggression skulle bemötas. Utrikesutskottet lyfter i sitt utlåtande fram att nationella begränsningar som fastställts på förhand i lagstiftningen och som entydigt utesluter vissa av alliansens handlingsalternativ kan försvaga denna trovärdighet.

(24) Utifrån det som sägs ovan konstaterar försvarsutskottet att Natos kärnvapenavskräckning är kollektiv. Syftet är att förhindra krig eller påtryckningar mot någon av de allierade. Ansvar för Natos säkerhet är odelbar och ett angrepp mot en allierad berör hela alliansen. Därför kan också enskilda medlemsstaters nationella begränsningar påverka avskräckningens trovärdighet och den operativa handlingsfriheten för hela alliansens del.

Avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta Nationerna

(25) På allt försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna tillämpas avtalet om försvarssamarbete (Defence Cooperation Agreement, DCA). Enligt regeringens proposition om godkännande och ikraftsättande av avtalet (RP 58/2024 rd) reglerar avtalet Förenta staternas militära närvaro i Finland i alla säkerhetslägen och möjliggör förutsättningar för operativ planering och samarbete i krissituationer.

(26) DCA-avtalet möjliggör förhandslagring av försvarsmateriel, förnödenheter och militär utrustning på finskt territorium. Syftet med förhandslagringen är att stärka försvarsberedskapen,

Betänkande FsUB 4/2026 rd

förbättra samarbetsförmågan med allierade och möjliggöra snabbt agerande om säkerhetsläget förändras.

(27) I propositionen om DCA-avtalet konstaterades det att av betydelse när det gäller respekterandet av lagstiftningen är bland annat förbudet enligt 4 § i kärnenergilagen mot att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. Det är numera också förbjudet och straffbart att transportera kärnvapen via Finland. Bestämmelser om kärnladdningsbrott finns i strafflagens 34 kap. 6 §. DCA-avtalet förbjuder dock inte direkt införsel av kärnladdningar på finskt territorium eller utplacering av sådana i Finland. När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag och enligt den gällande politiken har Förenta staterna ingen plan, avsikt eller anledning att placera ut kärnvapen i nya länder (RP 58/2024 rd, s. 12). Utskottet konstaterar att eventuell utplacering av kärnvapen i Finland förutsätter ett separat fördrag med Förenta staterna.

(28) I DCA-avtalet föreskrivs om amerikanska styrkors tillträde till finskt territorium (artikel 11), användning av överenskomna anläggningar och områden (artikel 3) samt om bland annat förhandslagring och lagring av försvarsmateriel (artikel 4). Enligt artikel 1.2 i avtalet ska all verksamhet som omfattas av avtalet bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser.

(29) Artikel 3, 4 och 11 i avtalet innehåller i detta avseende en skyldighet att höra och beakta båda parternas synpunkter. Enligt propositionen kan parterna konsultera varandra på olika nivåer, från de väpnade styrkorna upp till statens högsta ledning. Parterna kan även konsultera varandra till exempel i samband med den årliga planeringen av övningar, användningen av styrkorna och den operativa verksamheten samt från fall till fall.

(30) Syftet med konsultationerna är att säkerställa att Finland har tillräcklig situationsmedvetenhet när det gäller avtalsenlig verksamhet och att möjliggöra beaktandet av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter samt vid behov nationellt beslutsfattande. Om Finland meddelar att någon verksamhet inte överensstämmer med Finlands lagstiftning eller internationella rättsliga förpliktelser eller att den förutsätter nationellt beslutsfattande, ska amerikanska styrkor avstå från dylik verksamhet och agera enligt Finlands ståndpunkt.

(31) Vid konsultationer enligt avtalet om försvarssamarbete tryggas riksdagens ställning i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen eller genom att riksdagen kopplas till beslutsfattandet i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet.

(32) Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om DCA-avtalet (UtUB 5/2024 rd) att 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 kan vara kopplade till frågor som gäller kärnladdningar. Den konsulteringskyldighet som ingår i artiklarna gör det möjligt för Finland att från fall till fall framföra synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Utrikesutskottet betonade liksom försvarsutskottet Förenta staternas skyldighet att under alla omständigheter respektera Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella förpliktelser (FsUU 7/2024 rd, s. 7).

Betänkande FsUB 4/2026 rd

(33) Försvarsutskottet ansåg i sitt utlåtande om DCA-avtalet att frågan om införsel eller transitering av kärnvapen via Finland till sin karaktär 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). Utskottet vidhåller i detta sammanhang sin tidigare ståndpunkt.

(34) DCA-avtalet och den konsultationsmekanism som ingår i avtalet har behandlats också i fackutskottens utlåtanden. I utlåtandena ansågs det inte nödvändigt att se över den gällande regleringen. Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande att trots att 4 § i kärnenergilagen upphävs, tryggar konsultationsmekanismen på ett tillräckligt sätt Finlands suveränitet. Enligt lagutskottets utlåtande (LaUU 5/2026 rd) kan och behöver det inte föreskrivas särskilt om ett förhandsförfarande för tillstånd, anmälan eller övervakning. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 38/2026 rd) att det i den nu aktuella bedömningssituationen inte är fråga om en bedömning av DCA-avtalet.

(35) Försvarsutskottet konstaterar sammanfattningsvis att den konsultationsmekanism som ingår i DCA-avtalet tryggar Finlands suveränitet och nationella ståndpunktsbildning trots att 4 § i kärnenergilagen upphävs. Upphävandet av förbudet påverkar således inte Finlands beslutanderätt i frågor som gäller kärnladdningar och inverkar inte på Finlands suveränitet.

(36) Utskottet påpekar i detta sammanhang att Förenta staterna har ett gällande DCA-avtal med fler än tio europeiska Natoländer (se RP 58/2024 rd, s. 19). De avtal som Förenta staterna ingått med Norge, Sverige och Danmark grundar sig på ett likadant modellavtal som det som ingåtts med Finland. Med andra ord anser också de övriga nordiska länderna att konsultationsmekanismen i alla situationer är ett tillräckligt sätt att framföra sina synpunkter till Förenta staterna. Utrikesutskottet lyfter fram samma bedömning i sitt utlåtande.

Skrivningarna om kärnvapen i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen

(37) Skrivningarna om kärnvapen i redogörelsen om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen (SRR 2/2026 rd) upprepar delvis de av alliansen gemensamt godkända principerna för kärnvapenavskräckning som ingår i Natos strategiska koncept. Utskottet anser det viktigt att Finland befäster sitt engagemang för Natos gemensamma kärnvapenpolitik och inte signalerar på ett sätt som kan tolkas som ett avståndstagande från alliansens gemensamma riktlinjer.

(38) Försvarsutskottet upprepar i detta sammanhang sin iakttagelse i utlåtandet om redogörelsen (FsUU 10/2026 rd, stycke 12) om att Förenta staterna i sina strategidokument har åtagit sig att även i fortsättningen sörja för alliansens kärnvapenavskräckning, även om ett avsevärt större ansvar härfter kommer att överföras på de europeiska Natoländerna när det gäller konventionella förmågor.

(39) Utskottet noterar att Natos kärnvapenavskräckning har ett brett uppgiftsområde. Kärnvapenavskräckningens syfte är inte enbart att förhindra krig, utan också att förhindra påtryckningar på alliansen eller dess medlemsstater. Det har betydelse också för Finlands strategiska kommunikation: Finland måste kunna uttrycka sitt engagemang för Natos

Betänkande FsUB 4/2026 rd

avskräckning samtidigt som landet iakttar sina åtaganden enligt icke-spridningsavtalet för kärnvapen och andra internationella förpliktelser.

(40) I redogörelsen konstateras att Finland inte har för avsikt att stationera kärnvapen på sitt territorium under fredstid. Utskottet påpekar att det är motiverat att formulera skrivningen om stationering av kärnvapen tillräckligt generellt. Som suverän stat intar Finland självständigt sin ståndpunkt till kärnvapenfrågor. Utskottet betonar att Finland inte på förhand eller permanent bör besluta om avgränsningar som inskränker Finlands möjligheter eller strategiska handlingsutrymme att se över riktlinjerna för sin kärnvapenpolitik om den föränderliga säkerhetspolitiska omgivningen kräver det.

(41) Utskottet betonar också att det på grund av logiken i Natos avskräckning inte är ändamålsenligt att behandla kärnvapenpolitiken alltför detaljerat i offentligheten. Det väsentliga är att Finland tydligt signalerar sitt engagemang för alliansens gemensamma lösningar, behåller sitt nationella beslutsfattande och självständigt bildar sin ståndpunkt i alla frågor som rör kärnvapenavskräckning.

(42) Utskottet anser att de viktigaste skrivningarna om kärnvapen i redogörelsen är de som tar fasta på vikten av dialog om kärnvapen med nära allierade och att Finland är berett att överväga nya former av samarbete. Enligt erhållen utredning kan detta till exempel hänföra sig till Frankrikes initiativ om framskjuten avskräckning, men också till annat samarbete som ligger i Finlands intresse. Utskottet noterar att bland de nordiska länderna har Sverige, Norge och Danmark anslutit sig till det franska initiativet, och Finland överväger för närvarande en anslutning till initiativet.

(43) Utskottet ser detta förhållningssätt som säkerhetspolitiskt motiverat. Det visar att Finland är berett att aktivt delta i debatten och samarbetet kring kärnvapenavskräckningen utan att man på förhand binder den nationella handlingslinjen till alltför detaljerade skrivningar. Bevarandet av handlingsfriheten är en central del av en trovärdig avskräckning och Finlands säkerhetspolitiska handlingsutrymme.

Mot en gemensam nordisk linje

(44) Utskottet konstaterar att lagstiftningen i Sverige, Norge och Danmark inte innehåller något sådant absolut förbud mot kärnladdningar som det som finns i Finlands kärnenergilag. Dessa länders strategier bygger på politiska riktlinjer och internationella åtaganden.

(45) Enligt erhållen utredning är Norges och Danmarks återhållsamma linje när det gäller kärnvapen ett resultat av den tidigare inrikespolitiska balansgången i anslutning till Natomedlemskapet och strävan att minska spänningarna i förhållande till Sovjetunionen och senare Ryssland. Också Sverige har i och med sitt Natomedlemskap antagit en linje enligt vilken det inte anses finnas något behov av utplacering av kärnvapen under fredstid, men handlingsfriheten har inte begränsats i fråga om krissituationer. Utskottet anser att riktlinjerna i Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse ligger inom denna nordiska referensram.

Betänkande FsUB 4/2026 rd

(46) Utskottet konstaterar att propositionen betonar vikten av dialog om kärnvapen med nära allierade. De nordiska länderna är särskilt nära allierade med Finland. Utskottet betonar att snarlika politiska riktlinjer stärker förutsättningarna för det nordiska samarbetet, även om det finns skillnader mellan länderna i fråga om riktlinjernas rättsliga status, utformning och praktiska tillämpning. Utskottet ser också ett tydligt behov av att samordna kommunikationen om kärnvapen mellan de nordiska länderna. Också utrikesutskottet anser i sitt utlåtande att det nordiska samarbetet är centralt för Finlands kärnvapenpolitik och att sloandet av de lagstiftningsmässiga begränsningarna placerar Finland i linje med de övriga nordiska länderna.

Icke-spridningsavtalet för kärnvapen, rustningskontroll och kärnvapenedrustning samt kontinuiteten i Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik

(47) Den europeiska säkerhetsordningen har förändrats avsevärt till följd av Rysslands anfallskrig och det skärpta säkerhetsläget. Därför är det med tanke på Finlands säkerhet nödvändigt med en trovärdig avskräckning och ett trovärdigt försvar. Samtidigt har Finland ett fortsatt starkt intresse av att stödja strategisk stabilitet, rustningskontroll och förhindrande av spridning av kärnvapen.

(48) Utskottet betonar att den föreslagna lagändringen inte innebär någon ändring i Finlands åtaganden i fråga om icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) förhindrande av spridning av kärnvapen, internationell rustningskontroll och främjande av kärnvapenedrustning.

(49) Finland har länge bedrivit en utrikes- och säkerhetspolitik där respekt för folkrätten, rustningskontroll, icke-spridning av massförstörelsevapen och främjande av kärnvapenedrustning har varit centrala mål. Finlands Natomedlemskap har inte ändrat dessa utrikes- och säkerhetspolitiska utgångspunkter.

(50) Natos kärnvapenpolitik strider inte mot icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Nato har konsekvent betonat sitt engagemang för icke-spridningsavtalet för kärnvapen, rustningskontroll, riskreducering och det långsiktiga målet om kärnvapenedrustning. Nato strävar i enlighet med alliansens strategiska koncept efter att skapa förutsättningar för en säkrare värld och kärnvapenedrustning, men så länge det finns kärnvapen förblir Nato en kärnvapenallians.

(51) Utskottet påpekar att Natomedlemskapet innebär att Finland deltar i alliansens gemensamma avskräckning och kollektiva försvar, men det ändrar inte Finlands ställning som en kärnvapenfri stat i enlighet med icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Finland skaffar inte kärnvapen och den föreslagna ändringen ändrar inte denna rättsliga eller politiska utgångspunkt.

(52) Utskottet anser det vara viktigt att Finlands säkerhetspolitik kombinerar ett trovärdigt försvar, kollektiv avskräckning och en aktiv politik för rustningskontroll och nedrustning. Målen utesluter inte varandra, utan de bildar en helhet som syftar till att stärka säkerheten, förebygga konflikter och minska riskerna som hänför sig till kärnvapen.

(53) Propositionens förhållande till Finlands politik som gäller rustningskontroll och nedrustning har granskats också i utrikesutskottets utlåtande. Utrikesutskottet påpekar i sitt utlåtande att ändringen av regleringen inte ändrar Finlands internationella förpliktelser i

Betänkande FsUB 4/2026 rd

anslutning till rustningskontroll och icke-spridningsavtalet för kärnvapen eller Finlands ställning som en kärnvapenfri stat. Finland avser inte heller att stationera kärnvapen på sitt territorium under fredstid. Samtidigt anser utrikesutskottet det vara viktigt att Finland fortsätter sitt aktiva arbete för att främja kärnvapenedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.

(54) Sammantaget konstaterar försvarsutskottet att den föreslagna lagändringen inte innebär att Finland frångår sin långvariga politik för rustningskontroll och kärnvapenedrustning, utan det är fråga om att samordna Finlands nationella lagstiftning med de säkerhets- och försvarspolitiska förpliktelser som Natomedlemskapet medför.

Nationellt beslutsfattande som berör kärnvapen

(55) I propositionsmotiven (s. 19—21 och 50—53) framgår det att det nationella beslutssystemet beror på situationen och situationerna kan vara sinsemellan mycket olika och talrika. I grundlagen finns det inga uttryckliga bestämmelser om att det nationella utformandet av ståndpunkter eller beslutsfattandet i Natoärenden hör till något statsorgan. Eftersom det inte finns några uttryckliga bestämmelser ska tolkningen enligt propositionen grunda sig på den allmänna behörighetsfördelningen mellan riksdagen och statens högsta organ. Utskottet påpekar att det nationella beslutsfattandet om Natoärenden har behandlats i avsnitt 5.2 i regeringens proposition om Finlands anslutning till Nato (RP 315/2022 rd).

(56) Beslutsfattandet inom Nato grundar sig på medlemsstaternas enighet. Ett beslut i Nordatlantiska rådet eller i dess underställda organ betraktas som godkänt, om ingen medlemsstat motsätter sig beslutet. Varje medlemsstat ska i enlighet med sin egen konstitution avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato.

(57) Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. 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, står det propositionen.

(58) I mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott 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. De centrala utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjerna 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 (RP, s. 51).

(59) De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs i enlighet med 67 § i

Betänkande FsUB 4/2026 rd

grundlagen vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det.

(60) I situationer där det inte är fråga om särskilt föreskrivna förfaranden 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 eventuell anslutna ärenden som gäller kärnladdningar, står det i propositionsmotiven. Information om exempelvis 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 (RP, s. 53).

(61) 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 (418/2017). Bestämmelser om tillståndsförfarandet i fråga om ankomst till finskt territorium och uppehåll i landet finns i territorialövervakningslagen (755/2000) (se RP, s. 52).

(62) Finland deltar också i beslutsfattandet i Nato. Utskottet noterar att också om de beslut om kärnvapenavskräckning som fattas inom Nato ska en nationell ståndpunkt alltid utformas, vid behov av den högsta statsledningen. Utskottet påpekar att besluten inom Nato fattas genom konsensus. Det är därför inte möjligt att det uppstår sådana beslutssituationer exempelvis i fråga om transitering av kärnvapen som skulle komma som en överraskning för Finland. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till betydelsen av ovan nämnda konsultationsmekanism enligt DCA-avtalet när det gäller att respektera Finlands suveränitet.

(63) På det som framgår av propositionsmotiven (s. 51) deltar Finland som medlem i Nato i organisationens 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.

(64) Det praktiska genomförandet av kärnvapenavskräckningen i Nato styrs och övervakas i Natos planeringsgrupp för kärnvapenfrågor (Nuclear Planning Group, NPG), i vilken medlemsstaterna företräds av försvarsministrarna, framgår det vidare av motiven (RP, s. 51). Finland deltar i beslutsfattandet om alliansens politik i fråga om kärnvapenavskräckning. Beslutsfattandet grundar sig, liksom i övrigt inom Nato på medlemsstaternas enighet.

(65) Utskottet noterar att propositionsmotiven beskriver det nationella beslutssystemet med den exakthet som med fog kan krävas av propositionen. Det är särskilt viktigt att säkerställa att riksdagens fulla rätt till få information tryggas i alla beslutsalternativ.

Fackutskottens övriga anmärkningar om propositionen

(66) Propositionen remitterades till grundlagsutskottet (GrUU 38/2026 rd), utrikesutskottet (UtUU 4/2026 rd) och lagutskottet (LaUU 5/2026 rd) för utlåtande.

Betänkande FsUB 4/2026 rd

(67) Enligt utrikesutskottet bör propositionen granskas framför allt med avseende på stärkandet av Natos avskräckning, Finlands försvar, en fördjupning av försvarssamarbetet och den försvagade euroatlantiska säkerhetsomgivningen. Utskottet anser att den nationella lagstiftningen inte får orsaka rättslig oklarhet eller onödiga begränsningar för Finlands fulla deltagande i alliansens kollektiva försvar eller annat försvarssamarbete som är viktigt för Finlands säkerhet.

(68) Utrikesutskottet inskräper att trovärdigheten i Natos avskräckning grundar sig på alliansens enighet, förutsägbarhet och gemensamma engagemang. Finlands lagstiftning ska vara konsekvent i fråga om dessa skyldigheter för att en eventuell motståndare inte ska få intrycket av att Finland omfattas av särskilda begränsningar som kan utnyttjas i en krissituation. Finlands geografiska läge anses framhäva detta behov.

(69) Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att utskottet i enlighet med 74 § i grundlagen ska ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Vid bedömningen av den nu föreslagna regleringen bör det beaktas att grundlagen inte innehåller bestämmelser om kärnladdningar. Enligt grundlagsutskottet har inte heller bestämmelserna om suveränitet i 1 § i grundlagen konstitutionell betydelse med avseende på de aktuella lagförslagen. De föreslagna bestämmelserna i kärnenergilagen och strafflagen begränsar inte juridiskt sett Finlands suveränitet, utan baserar sig på Finlands egen prövning av utövandet av lagstiftningsbehörighet och på en bedömning av Finlands försvarsbehov. Förslagen innehåller inte heller några bestämmelser som ändrar förhållandena, behörigheterna eller beslutsförfarandena mellan de högsta statsorganen.

(70) Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att riksdagen enligt en uttrycklig bestämmelse i 47 § 1 mom. i grundlagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär. Också i motiveringen till 97 § i grundlagen, som kompletterar grundlagens 47 §, anges det att statsrådet vid behov också på eget initiativ ska lämna utrikesutskottet utredningar (RP 1/1998 rd, s. 155/I). Grundlagsutskottet har till exempel i samband med behandlingen av DCA-avtalet uttryckligen betonat vikten av att riksdagen och dess utskott informeras proaktivt och regelbundet om hur genomförandet av avtalet framskrider (se GrUU 28/2024 rd, stycke 25). Försvarsutskottet betonar i likhet med grundlagsutskottet vikten av att riksdagen hålls proaktivt och regelbundet informerat.

(71) Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande (LaUU 4/2026 rd) att propositionen har beretts med en strävan att beakta kraven i den straffrättsliga legalitetsprincipen, också i fråga om det nya föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen.

(72) Vid analysen av om det föreslagna momentet är noggrant avgränsat måste det enligt lagutskottet för det första beaktas att de gärningar som bestämmelsen gäller (införsel till Finland samt transport, tillhandahållande och innehav i Finland) beskrivs med samma ord och således också med samma exakthet som i det gällande 1 mom. i samma paragraf. I det föreslagna momentet urskiljs de tre fall där det är tillåtet att föra in en kärnladdning till Finland eller att transportera, tillhandahålla eller inneha en sådan i Finland. Något som talar för att regleringen är

Betänkande FsUB 4/2026 rd

noggrant avgränsad är också kravet på att gärningen sker i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller handlingen i fråga. Motiveringen till det föreslagna momentet (RP, s. 47–53) innehåller ingående anvisningar för tolkningen av bestämmelsen.

(73) Lagutskottet konstaterar att det av orsaker som beror på legalitetsprincipen finns skäl att i fråga om den straffrättsliga regleringen sträva efter så noggranna och exakta bestämmelser som möjligt. Det är emellertid svårt att precisera den föreslagna regleringen. Lagutskottet anser att det föreslagna nya 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen inte på så sätt är problematiskt med tanke på öppenheten att det i detta regleringssammanhang inte kan godkännas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Som lagutskottet ser det uppfyller ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen minimikraven i legalitetsprincipen.

Koppling till andra propositioner

(74) Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till kärnenergilag och till lagar som har samband med den (RP 24/2026 rd) Enligt den propositionen ska kärnenergilagen ses över i sin helhet och den gällande lagen upphävas. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2027.

(75) Den föreslagna 6 i kärnenergilagen motsvarar till sitt innehåll 4 § i den gällande kärnenergilagen. Det är nödvändigt att samordna propositionerna RP 24/2026 rd och RP 72/2026 rd för att säkerställa en konsekvent regleringshelhet och för att förhindra att upphävandet av förbudet mot kärnladdningar blir en kortvarig temporär lösning. Därför bör 6 § strykas i den kärnenergilag som föreslås i proposition RP 24/2026 rd. I och med att paragrafen stryks förutsätts det också att rubriken för 2 kap. ändras så att det inte längre hänvisas till förbud. Den nya rubriken kan till exempel vara ”Allmänna principer och skyldigheter”.

(76) I avsnitt 6 om remissvar i proposition RP 72/2026 rd granskas Strålsäkerhetscentralens inspektionsrätt vid tillsynen över efterlevnaden av kärnenergilagen. Enligt avsnittet kan upphävandet av kärnenergilagens 4 § och det föreslagna strykandet av 6 § i den föreslagna nya kärnenergilagen ha konsekvenser för Strålsäkerhetscentralens kärnmaterialtillsyn särskilt när det gäller tillsynen över oanmäld verksamhet. En lösning som föreslås i propositionen är till exempel att till 11 § i den nya kärnenergilagen foga en skyldighet att se till att spridning av kärnvapen förhindras vid användning av kärnenergi samt att frågan bedöms mer ingående i samband med behandlingen av RP 24/2026 rd.

(77) Enligt utskottets uppgifter har arbets- och näringsministeriet i samarbete med försvarsministeriet berett en ändring av 11 § för att säkerställa att Strålsäkerhetscentralen också efter att 6 § strukits har heltäckande befogenheter i anslutning till tillsynsuppgifterna. Målet är att säkerställa en effektiv tillsyn över de internationella avtal på kärnenergiområdet som är förpliktande för Finland. Enligt uppgift har Strålsäkerhetscentralen hörts vid beredningen av ändringsförslaget.

Betänkande FsUB 4/2026 rd

Sammanfattning

(78) Den europeiska säkerhetsordningen har förändrats radikalt efter att Ryssland inledde sitt fullskaliga anfallskrig mot Ukraina i februari 2022. I den förändrade säkerhetspolitiska miljön är det med tanke på Finlands säkerhet nödvändigt med en trovärdig avskräckning och ett trovärdigt försvar. Utskottet anser det vara viktigt att Finlands säkerhetspolitik kombinerar ett trovärdigt nationellt försvar, Natos kollektiva avskräckning och en aktiv politik för rustningskontroll och nedrustning. Målen utesluter inte varandra, utan de bildar en helhet som syftar till att stärka säkerheten och förebygga konflikter.

(79) I och med Natomedlemskapet deltar Finland i alliansens kollektiva avskräckning och försvar. Detta ändrar emellertid inte Finlands ställning som en kärnvapenfri stat i enlighet med icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Finland skaffar inte kärnvapen och den föreslagna ändringen ändrar inte denna rättsliga eller politiska utgångspunkt. Majoriteten av de sakkunniga som utskottet hört anser att lagändringen inte ökar risken för att kärnvapen används mot Finland.

(80) Natos kärnvapenavskräckning bygger på tre faktorer som kompletterar varandra. Den första är faktisk kapacitet, det vill säga förmåga att använda kärnvapen om det behövs. Den andra är trovärdighet, alltså motståndarens uppfattning att Nato i en ytterst allvarlig situation kan använda sina förmågor. Den tredje är avskräckningens signaleffekt, alltså att motståndaren får tillräcklig information om förmågor och trovärdighet utan att alliansen avslöjar detaljerna i sin planering. Syftet med kärnvapenavskräckningen är att bevara freden, förhindra påtryckningar och skapa avskräckning mot aggression. Enligt Natos strategiska koncept strävar alliansen efter att främja en kärnvapenfri värld, men förblir en kärnvapenallians så länge det finns kärnvapen.

(81) Trovärdigheten i Natos kollektiva försvar grundar sig på att alliansen upprätthåller sin förmåga att reagera på olika säkerhetshot i alla situationer. Även om Natos försvar också stöder sig på konventionella militära förmågor och missilförsvar, utgör kärnvapenavskräckningen fortfarande en central del av alliansens säkerhetsstrategi, särskilt på grund av det hot som Ryssland utgör. Syftet med ett ryskt angrepp mot Nato skulle vara att rubba alliansens sammanhållning och försvaga försvarsviljan till exempel genom kärnvapenhot eller en begränsad användning av kärnvapen.

(82) Utskottet anser att man måste bereda sig på hotet från Ryssland redan under fredstid. Avskräckningen byggs upp, planeras och övas i första hand på förhand och inte först i en krissituation. Under ett krig kan de strategiska kalkylerna, riskbedömningen och parternas uppfattningar förändras snabbt, och därför kan alliansens funktionsförmåga inte basera sig enbart på fördefinierade scenarier.

(83) En central förutsättning för en trovärdig avskräckning är att handlingsfriheten bevaras. Avskräckningen handlar inte bara om militär förmåga, utan den utgör också en politisk och kommunikativ helhet som syftar till att hindra motståndaren från att vidta åtgärder som kan leda till krig eller en allvarlig kris. Om den nationella lagstiftningen gör alliansens handlingsalternativ förutsägbara eller begränsar dem på förhand, försvagas avskräckningens förebyggande effekt.

Betänkande FsUB 4/2026 rd

(84) Utskottet betonar också behovet av att tydligt informera Finlands medborgare om vad den aktuella lagändringen i praktiken innebär: Finland blir inte en kärnvapenstat, Finland behåller sin beslutanderätt i alla situationer och ändringen stärker Finlands säkerhet. Utskottet påpekar att lagändringen i sig inte innebär att kärnvapen stationeras i Finland under fredstid.

(85) Utskottet understryker att Finlands geografiska läge och roll som medlem i Nato betonar behovet av att säkerställa att den nationella lagstiftningen inte i onödan begränsar handlingsfriheten i fråga om alliansens försvar. Också lagstiftningslösningarna i de övriga nordiska länderna visar att ett absolut förbud på lagnivå i likhet med det som gäller i Finland inte är vanligt bland alliansens medlemsländer. Av en granskning av de nordiska länderna och länderna på Natos östra flank som gjordes under beredningen av propositionen framgick det att utöver Finland har endast Rumänien, Island och Litauen föreskrivit om absoluta begränsningar i lag. Utskottet noterar att man i Litauen har inlett en debatt om att undanröja lagstiftningsmässiga hinder.

(86) Syftet med den föreslagna ändringen är att säkerställa att Finlands lagstiftning är förenlig med de försvarspolitiska krav som Natomedlemskapet ställer, samtidigt som den nationella beslutanderätten bevaras i enlighet med grundlagen. Utskottet betonar att lagändringen inte överför behörigheten från de finländska statsorganen och inte försämrar riksdagens ställning. Som det konstateras i propositionen tryggas riksdagens ställning i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen och om situationen kräver det deltar riksdagen i beslutsfattandet enligt lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. Utskottet betonar att riksdagens rätt att få tillräcklig information i rätt tid måste säkerställas i alla situationer. Det är särskilt viktigt att riksdagen informeras tillräckligt, proaktivt och regelbundet om sådana frågor i anslutning till Natosamarbetet, det kollektiva försvaret eller kärnvapenavskräckningen som kan vara av betydelse för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

(87) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att regeringens proposition är motiverad, eftersom Finlands nuvarande lagstiftning om kärnladdningar inte till alla delar motsvarar den förändrade säkerhetspolitiska miljön eller de försvarspolitiska behov som följer av Natomedlemskapet. Försvarsutskottet hänvisar i detta sammanhang till utrikesutskottets utlåtande, där det konstateras att propositionen är utrikes- och säkerhetspolitiskt motiverad.

(88) Finland är ett land som skapar säkerhet. Vi anslöt oss fullt ut till Nato, med alla rättigheter och skyldigheter, och detta bör också återspeglas i vår nationella lagstiftning. Försvarsutskottet betonar också att ett fullt deltagande i alliansens kollektiva försvar förutsätter att den nationella lagstiftningen inte ställer upp onödiga hinder för planeringen av det kollektiva försvaret. Natos kärnvapenavskräckning bygger på kollektiv säkerhet, där säkerheten i en medlemsstat är kopplad till säkerheten i hela alliansen. Ansvar för avskräckningens trovärdighet vilar alltså på alla allierade, inte bara på kärnvapenstaterna eller de länder som deltar i arrangemangen för kärnvapendelning. Utskottet betonar att Finland bär sitt ansvar för alliansens kollektiva försvar på samma sätt som man förväntar sig att andra allierade bär sitt ansvar för att försvara Finland.

Betänkande FsUB 4/2026 rd

(89) Finlands styrka ligger i ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt beslutsfattande som sträcker sig över valperioderna och överskrider regerings- och oppositionsgränserna. Utskottet påminner därför om vikten av att dessa frågor bereds parlamentariskt.

DETALJMOTIVERING

2. Lagen om ändring av 34 kap. 6 § i strafflagen

6 §. Kärnladdningsbrott. Enligt grundlagsutskottet är det konstitutionellt sett viktigaste att bedöma den föreslagna regleringen och i synnerhet det föreslagna 4 mom. i 34 kap. 6 § i strafflagen med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrekvisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det i propositionen inte föreslås ändringar i den grundläggande bestämmelsen om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen. Däremot föreslås det att bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas i det nya 4 mom. Enligt momentet undantas följande från kriminalisering: införsel av kärnladdningar till Finland samt 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.

Tillämpningen av undantagsbestämmelserna är i 4 mom. dessutom kopplad till iakttagandet av de berörda besluts- eller avtalssystemen. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen förblir det åtminstone i viss mån oklart vad omnämmandet av detta i det föreslagna 4 mom. ("i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem") innebär med tanke på en eventuell straffbarhet eller straffrihet för en gärning som gäller kärnladdningsbrott.

Enligt propositionsmotiven (s. 50) ska det mest ändamålsenliga nationella sättet att fatta beslut och utforma ståndpunkter tillämpas på respektive situation. Grundlagsutskottet anser det motiverat att den föreslagna bestämmelsen preciseras så att det uttryckligen konstateras att det är fråga om nationella beslutssystem.

Försvarsutskottet föreslår att 6 § 4 mom. preciseras i enlighet med grundlagsutskottets förslag så att det hänvisas till ett nationellt beslutssystem. Utskottet påpekar att ordet "nationella" dock inte ska hänvisa till avtalssystemet (till exempel avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna).

Betänkande FsUB 4/2026 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 72/2026 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 72/2026 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

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 **nationella** besluts**system** eller **det** avtalssystem som gäller dem.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande FsUB 4/2026 rd

Helsingfors 9.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Autto saml
vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Otto Andersson sv
medlem Miko Bergbom saf
medlem Timo Furuholm vänst
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Riitta Kaarisalo sd
medlem Mika Kari sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Jarno Linnell saml (delvis)
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
ersättare Janne Heikkinen saml (delvis)
ersättare Sheikki Laakso saf
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Betänkande FsUB 4/2026 rd Reservation

Reservation

Motivering

Allmänt

I regeringens proposition (RP 72/2026 rd) föreslås ändringar i kärnenergilagen och strafflagen. Det föreslås i fortsättningen vara möjligt att föra in kärnladdningar till Finland samt att transportera, tillhandahålla eller inneha sådana i Finland, om gärningen grundar sig antingen på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete. Samtidigt anges det i statsrådets redogörelse om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen (SRR 2/2026 rd), som för närvarande behandlas i riksdagen, att Finland inte har för avsikt att placera ut kärnvapen på sitt territorium under fredstid.

I Finland har det i årtionden funnits en tradition av att diskutera centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor i förväg mellan partierna över regerings- och oppositionsgränserna. Mot denna historiska bakgrund är det beklagligt att man i fråga om beredningen av de ändringar som föreslås i kärnenergilagen har frångått denna tradition.

Finland som en del av Natos kärnvapenavskräckning

Finlands gällande lagstiftning har gjort det möjligt för Finland att delta fullt ut i Natos kärnvapenavskräckning och kärnvapenplanering. Förenta staterna har kärnvapen utplacerade i Europa som en del av Natos kärnvapenavskräckning. Också de Natoländer som inte har kärnvapen på sitt territorium omfattas av det så kallade kärnvapenparaplyet. Kärnvapen skyddar Finland vid behov oberoende av var de är utplacerade.

Finland anslöt sig till Nato som en följd av att Ryssland anföll Ukraina i februari 2022. När Finland anslöt sig till Nato framkom inga omständigheter enligt vilka begränsningarna i kärnenergilagen skulle ha varit ett hinder för att Finland skulle omfattas av kärnvapenavskräckningens skydd eller för att Finland skulle delta i planeringen av kärnvapenavskräckning. Inte heller efter att Finland blev medlem i Nato har det framkommit några grunder för att ändra Finlands kärnenergilag till den del som gäller kärnvapen. Finland har som medlem i Nato också deltagit i utformningen av Natos politik som gäller kärnvapenavskräckning i planeringsgruppen för kärnvapenfrågor.

Konsekvenser för Finlands säkerhet

I propositionen motiveras den föreslagna ändringen framför allt med att ”propositionen förbättrar den förebyggande avskräckningen och förebygger användning av militärt våld mot Finland, dess allierade och hela alliansen”.

Betänkande FsUB 4/2026 rd Reservation

Propositionen innehåller dock ingen bedömning av de risker som ändringarna i lagstiftningen innebär eller hur lagändringarna eventuellt försämrar Finlands säkerhetspolitiska ställning. I ett flertal av de sakkunnigyttranden som lämnats till försvarsutskottet konstateras det att ändringen, i stället för att öka Finlands säkerhet, medför betydande risker som inte alls har bedömts i propositionen.

Användningen av Finlands territorium skulle inte påverka Natos nuvarande kärnvapenavskräckning. Om vi tillåter kärnvapen på vårt territorium kommer vi dock att bli ett mål för ryska attacker. Om det blir tillåtet att föra in kärnvapen på finskt territorium ökar också risken för missförstånd och därmed risken för att ett kärnvapenkrig kan börja av misstag, oavsett om det finns kärnvapen på finskt territorium eller inte.

Bakom förslaget finns planer på att sprida ut kärnvapen i kristider, vilket delvis ingår i den vanliga kärnvapenplaneringen. Antagandet är att Ryssland skulle avstå från en begränsad kärnvapenattack eftersom man fruktar ett begränsat motangrepp från Nato då spridningen försvårar ett förebyggande angrepp mot alliansens taktiska kärnvapenkapacitet. Ryssland skulle alltså behöva rikta in sig på många fler mål, vars exakta läge de inte känner till, utöver de sex europeiska kärnvapenbaserna. I de sakkunnigyttranden som utskottet har mottagit ifrågasätts dock den säkerhetsfördel som spridningen medför, och det hävdas att spridningsplanerna snarare ökar risken för kärnvapenkrig. Slutligen är spridning inte ett hinder för ett förebyggande angrepp, utan det gör bara att en större del av Europa blir sårbar för såväl konventionella angrepp som kärnvapenangrepp. Dessutom finns det andra särskilda eskaleringsrisker i samband med taktiska kärnvapen, eftersom tröskeln för användning är lägre än för strategiska vapen och deras bärare vanligtvis är dubbelanvändningsobjekt, vilket innebär en risk för felbedömningar och missförstånd. Lagändringen skulle alltså inte ytterligare öka Finlands och allierades säkerhet, utan den skulle medföra ytterligare allvarliga risker för såväl Finlands som alliansens säkerhet.

Övriga Norden

Avskaffandet av begränsningarna i lagen och ställningstagandet på redogörelsenivå motiveras med en tillnärmning till de övriga nordiska ländernas linje. Det bör dock noteras att Finlands utgångsläge skiljer sig avsevärt från de övriga nordiska ländernas. I de övriga nordiska länderna är åtagandena som gäller kärnvapen starkare än ett ställningstagande på redogörelsenivå. Island har lagstiftning som motsvarar den nuvarande finska kärnenergilagen. Danmark och Norge har klausuler i sina DCA-avtal som innebär att inga kärnvapen kommer att stationeras i dessa länder i fredstid. Dessutom skiljer sig Finlands geografiska läge från de övriga nordiska länderna, och därför hade det varit motiverat att göra en omfattande analys av hur ändringen påverkar Finlands säkerhet.

Förutsättningar för undantag

Lagändringarna som regeringen föreslår väcker flera frågor om förutsättningarna för undantag och det eventuella beslutsförfarande utifrån vilket kärnvapen skulle kunna föras in på finskt territorium. Regeringen föreslår att paragrafen om kärnladdningsbrott i strafflagen ändras så att det 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

Betänkande FsUB 4/2026 rd

Reservation

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.

Att ”försvarssamarbete” tas in i lagförslaget, utan att samarbetet definieras närmare eller uttryckligen kopplas till Finlands försvar, innebär i praktiken att man genom lagförslaget vill göra det möjligt att transportera kärnvapen på finskt territorium också under fredstid, om det anknyter till försvarssamarbetet. Det kan också vara fråga om en situation som inte direkt skulle handla om att försvara Finland. I propositionen definieras inte heller uttrycket ”under fredstid” närmare. I praktiken sträcker sig alltså lagförslaget längre i fråga om att tillåta kärnvapen än vad man låtit förstå när behovet av lagen motiverades.

Förhållandet till DCA-avtalet mellan Finland och Förenta staterna

Det finns inga bestämmelser om kärnvapen i det DCA-avtal som Finland och Förenta staterna har ingått, eftersom DCA-avtalet förhandlades fram i en situation där det inte var lagligt möjligt att föra in amerikanska kärnvapen i Finland. Det bör noteras att DCA-avtalet är ett bilateralt försvarssamarbetsavtal som inte bygger på ett sådant konsensusbaserat beslutsfattande som på samma sätt som Natomedlemskapet förutsätter Finlands samtycke och medverkan.

DCA-avtalet innehåller en skyldighet att respektera mottagarstatens lagstiftning. Denna skyldighet innebär 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. Enligt propositionen om sättande i kraft av DCA-avtalet är denna skyldighet dock inte obegränsad och kan inte ”leda till att verksamheten förhindras eller i praktiken blir mycket svår att genomföra”.

Även om Finlands egen nationella ståndpunkt är utgångspunkt också vid tillämpningen av DCA-avtalet, lämnar avtalet större utrymme också för ett alternativ där Finlands nationella beslutsfattande inte är avgörande. När det gäller kärnvapen och tillämpningen av DCA-avtalet har det tydligaste alternativet — och det alternativ som bäst tryggar den nationella självbestämmanderätten — varit ett totalförbud i lagstiftningen.

Med beaktande av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till DCA-avtalet och mer allmänt till försvarssamarbetet mellan USA och Finland skulle de lagändringar som föreslås i praktiken vara ägnade att öka möjligheten att ett kärnvapen i vissa situationer skulle kunna föras in på Finlands territorium utan Finlands uttryckliga godkännande.

Övrigt

En liberalisering av Finlands kärnvapenlagstiftning och tillåtelse av kärnvapen på finskt territorium skulle också strida mot Finlands långvariga linje att främja kärnvapenbegränsningar och kärnvapennedrustning. Som Finlands Röda Kors konstaterar i sitt yttrande är det med beaktande av de omfattande, långvariga och okontrollerade konsekvenser som kärnvapen har ytterst osannolikt att de någonsin kan användas i enlighet med principerna för och reglerna i internationell humanitär rätt. Lagändringen skulle vara en ytterligare signal till andra

Betänkande FsUB 4/2026 rd
Reservation

kärnvapenfria länder att undanröja sina egna begränsningar och till och med överväga att skaffa kärnvapen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 09.06.2026

Mika Kari sd
Paula Werning sd
Riitta Kaarisalo sd
Timo Furuholm vänst
Hanna Holopainen gröna