

Grundlagsutskottet

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

Till försvarsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nyholm, försvarsministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kärnenergilagen och strafflagen ändras.

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

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 38/2026 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att 4 § i kärnenergilagen, som förbjuder införsel av kärnladdningar samt framställning, innehav och sprängning av dem, ska upphävas. Bestämmelserna om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § i strafflagen föreslås bli ändrade så att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom., där det i fråga om vissa i momentet angivna avgränsade situationer föreskrivs om ett nytt undantag från de gärningssätt som anges i 1 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.

(2) Syftet med propositionen är enligt propositionsmotiven (s. 31) 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.

(3) Enligt propositionsmotiven (s. 63) kan lagarna 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.

(4) Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet 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. Grundlagsutskottet anser att inte heller bestämmelserna om suveränitet i 1 § i grundlagen har 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 egna försvarsbehov. Förslagen innehåller inte heller några bestämmelser som ändrar förhållandena, behörigheterna eller beslutsförfarandena mellan de högsta statsorganen.

(5) För tydlighetens skull fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att det i den nu aktuella bedömningssituationen inte är fråga om en bedömning av avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna (DCA-avtalet) (se GrUU 28/2024 rd).

Utlåtande GrUU 38/2026 rd

(6) Grundlagsutskottet anser att det konstitutionellt sett viktigaste är 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 brottsrequisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 11/2026 rd, stycke 5, GrUU 7/2025 rd, stycke 5, GrUU 20/2022 rd, stycke 11, GrUU 12/2021 rd, stycke 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, s. 8, och GrUU 6/2014 rd, s. 3/I).

(7) Regeringen föreslår inga 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. Detta moment undantar 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.

(8) Tillämpningen av undantagsbestämmelserna är i 4 mom. dessutom kopplad till iakttagandet av de berörda besluts- eller avtalssystemen. Med tanke 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 strafffrihet 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 att det är motiverat att precisera den föreslagna bestämmelsen genom att avgränsa det så att det uttryckligen är fråga om "nationella" beslutssystem.

(9) Grundlagsutskottet fäster 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 en skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och en skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär (RP 1/1998 rd, s. 98/II, se också GrUU 30/2020 rd, s. 3 och 5). 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).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 38/2026 rd

Helsingfors 27.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

De ändringar i kärnenergilagen och strafflagen som föreslås i propositionen gäller placering av ytterst farliga massförstörelsevapen på finskt territorium. Placering av dessa vapen i eller införsel av dem till Finland skulle oundvikligen påverka Finlands säkerhetsmiljö och militära planering. Även om det i konstitutionellt hänseende särskilt är fråga om en frågeställning som gäller Finlands suveränitet, har kärnvapnen på grund av sin exceptionella karaktär en stark koppling till exempelvis rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att skydda befolkningens hälsa. Denna undantagskaraktär bör återspeglas också i den konstitutionella bedömningen av ärendet och kan inte jämföras med beslutsfattande som gäller konventionella vapensystem eller försvarssamarbete som bygger på sådana system.

Vid bedömningen av propositionens konsekvenser för Finlands självbestämmanderätt är den centrala frågan i vilket förfarande beslutet om införsel av en kärnladdning till Finland eller annan hantering av den i Finland ska fattas och vilken konstitutionell roll Finlands statsorgan har i detta beslutsfattande. Propositionen skulle möjliggöra införsel av kärnladdningar till Finland samt transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar 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. Avgörande med tanke på suveräniteten är om införsel av ett kärnvapen till Finlands territorium inom ramen för gällande avtalsarrangemang skulle grunda sig på ett uttryckligt samtycke eller om det i vissa situationer skulle kunna ske utan Finlands samtycke och faktiska medverkan, till och med så att Finland inte nödvändigtvis skulle ha kännedom om att ett kärnvapen förs in på landets territorium. Detta har också ett väsentligt samband med exempelvis riksdagens rätt att få information.

De viktigaste avtalen i Finlands försvarssamarbete med avseende på kärnvapen är Natoavtalet, Natos så kallade Sofa-avtal och DCA-avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete. Försvarssamarbetet inom ramen för dem täcker i praktiken de situationer där kärnvapen kan föras in på finskt territorium.

Nato-Sofa och DCA-avtalet har utifrån grundlagsutskottets konstitutionella bedömning godkänts och satts i kraft genom beslut med kvalificerad majoritet enligt 95 § 2 mom. i grundlagen, det vill säga i så kallad inskränkt grundlagsordning. När anslutningen till avtalen behandlades och de sattes i kraft gällde enligt i finsk lagstiftning ett totalförbud mot införsel av kärnvapen till finskt territorium. Av denna anledning har grundlagsutskottets statsrättsliga bedömning av avtalen inte omfattat någon bedömning av avtalens konsekvenser för Finlands suveränitet eller mer allmänt av frågor som anknyter till grundlagen när det gäller eventuell införsel och annan hantering av kärnvapen. Eftersom DCA-avtalet och Nato-Sofa-avtalet har behandlats i inskränkt grundlagsordning, tillämpas på dem enligt grundlagsutskottets etablerade praxis den så kallade lucketeorin. Enligt den kan man inte genom vanlig lagstiftningsordning göra ändringar som utvidgar sådana undantag från grundlagen som har gjorts i kvalificerad lagstiftningsordning. Detta gäller också andra lagstiftningsändringar vars effekt skulle vara en faktisk utvidgning av

Utlåtande GrUU 38/2026 rd **Avvikande mening 1**

undantagen, med undantag för tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en endast obetydlig utvidgning av undantaget från grundlagen.

Nato-Sofa-avtalet och DCA-avtalet skiljer sig från varandra i fråga om deras konsekvenser för Finlands suveränitet. Inom ramen för Natofördragen ska varje medlemsstat i enlighet med sin egen konstitution avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato (GrUU 80/2022 rd, stycke 41). Mot denna bakgrund torde det inom försvarssamarbete som bedrivs inom ramen för Natoavtalen inte ha någon betydande inverkan på förverkligandet av Finlands självbestämmanderätt i fråga om införsel av kärnvapen till territoriet, huruvida förbudet mot sådana vapen uttryckligen regleras i lag eller om frågan annars lämnas till nationellt beslutsfattande enligt Finlands konstitution.

DCA-avtalet är däremot 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”. Enligt avtalet får 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 förutsätts i lagen kan således enligt propositionen om DCA-avtalet inte förutsättas av Förenta staterna och Förenta staternas verksamhet kan inte övervakas av finländska myndigheter.

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. Efter de lagändringar som nu föreslås i regeringens proposition skulle detta förbud inte gälla de försvarssamarbetsituationer som avses i propositionen, där kärnvapen förs in i Finland i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller för dem. Något förbud på lagnivå skulle då inte längre finnas i dessa situationer, och lagen skulle inte heller uttryckligen reglera beslutsfattandet om kärnvapen. Den föreslagna hänvisningen till ”besluts- och avtalssystem” för försvarssamarbete innebär att det inte uttryckligen föreskrivs om huruvida Finlands lagstiftning kräver uttryckligt eller fallspecifikt tillstånd att som en del av försvarssamarbetet föra in kärnvapen på finskt territorium. En sådan ändring bidrar till att göra parternas förpliktelser otydligare i situationer där DCA-avtalet tillämpas i fråga om kärnvapen. Finland har fortfarande lagfästa beslutssystem som ska tillämpas också i ärenden som gäller kärnvapen, och även i fråga om DCA-avtalet är det naturligtvis fortfarande en utgångspunkt att de ska följas. Samtidigt skulle

Utlåtande GrUU 38/2026 rd
Avvikande mening 1

dock beslutsfattandets karaktär i förhållande till de förpliktelser som följer av DCA-avtalet för den andra parten bli avsevärt mer tolkningsbar.

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 regeringens proposition i praktiken vara ägnade att öka möjligheten att ett kärnvapen i vissa situationer skulle kunna föras in på Finlands territorium utan Finlands uttryckliga godkännande. I så fall innebär den föreslagna lagstiftningen i praktiken en utvidgning av de undantag som gjorts i fråga om Finlands suveränitet genom DCA-avtalet, och den kan därför inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.5.2026

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Fatim Diarra gröna

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

I propositionen föreslås att 4 § i kärnenergilagen, som förbjuder införsel av kärnladdningar samt framställning, innehav och sprängning av dem, ska upphävas. Bestämmelserna om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § i strafflagen föreslås bli ändrade så att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom., där det i fråga om vissa i momentet angivna avgränsade situationer föreskrivs om ett nytt undantag från de gärningssätt som anges i 1 mom.

Suveränitet

Propositionen om ändring av kärnenergilagen och strafflagen måste bedömas med avseende på Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt Finlands medlemskap i Nato och avtalet mellan Natos medlemsländer om status för deras styrkor (Nato Sofa) och avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna (DCA). Finland anslöt sig dock till dessa avtalsarrangemang medan totalförbud mot kärnvapen gällde. Av denna anledning har frågor som gäller suveräniteten och mer allmänt grundlagen i samband med eventuell införsel och annan hantering av kärnvapen i praktiken inte bedömts separat vid godkännandet och ikraftsättandet av de nämnda avtalen.

Det bör för det första konstateras att införsel av kärnvapen till Finlands territorium eller transport av dem genom Finlands territorium inte skulle medföra någon form av finsk kontroll över dem. Detta skulle strida mot artikel 2 i icke-spridningsfördraget (FördrS 10–11/1970). Kärnvapnen hos Natos kärnvapenstater Storbritannien, Frankrike och Förenta staterna är deras nationella kärnvapen och omfattas av nationella beslut. Natos så kallade kärnvapenavskräckning och Natos strategidokument eller diskussioner ändrar inte detta faktum. Natos politik för kärnvapendelning gäller just användningen av Förenta staternas kärnvapen.

Problemet med att upphäva kärnvapenförbudet i Finlands lagstiftning gäller i sin mest tillspetsade form avtalet om försvarssamarbete med Förenta staterna (DCA). När det gäller införsel och annan hantering av kärnvapen inom ramen för försvarssamarbetet mellan Finland och Förenta staterna har Finlands nationella ståndpunktsbildning och beslutsfattande inte en motsvarande ställning som i situationer som kan anses höra till Nordatlantiska fördraget och Nato Sofa, vilka bygger på kollektivt beslutsfattande. Vid en rättslig bedömning utesluter DCA-avtalet inte att kärnladdningar kan föras in på Finlands territorium av Förenta staterna utan Finlands samtycke och faktiska medverkan, särskilt om man samtidigt i en sådan rättslig bedömning beaktar hur den nuvarande administrationen i Förenta staterna framstår när det gäller respekten för och iakttagandet av internationell rätt och i allmänhet den legalitetsprincip som hör till rättsstatens kärnelement.

Vid behandlingen av DCA-avtalet ansåg grundlagsutskottet att avtalet innebär en begränsning av Finlands suveränitet och att avtalet således måste godkännas i inskränkt grundlagsordning. (GrUU 28/2024 rd)

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 2

Försvarsutskottet konstaterade å sin sida i sitt utlåtande (FvUU 7/2024 rd) att ”den linje som Finland valt är befogad; Finland utgår från att eftersom DCA-avtalet förutsätter att Finlands lagstiftning iakttas i alla situationer — alltså även att kärnenergilagen iakttas — behöver avtalet därför inte innehålla någon separat skrivning om kärnvapen”. I sitt betänkande framförde utrikesutskottet en motsvarande ståndpunkt och behandlade dessutom mer ingående hur Finland och andra stater i sina försvarssamarbetsavtal med Förenta staterna begränsar Förenta staternas handlingsfrihet i fråga om kärnvapen. För Finlands del var metoden uttryckligen 4 § i kärnenergilagen. (UtUB 5/2024 rd). Riksdagen beslutade alltså om DCA-avtalet som en undantagslag på grundval av att totalförbudet mot kärnladdningar är i kraft. Upphävandet av kärnvapenförbudet genom den nu aktuella propositionen skulle således utvidga det undantag från grundlagen som gjordes i samband med DCA-avtalet.

I proposition RP 58/2024 rd, som ledde till att DCA-avtalet godkändes och sattes i kraft, konstaterades följande om den så kallade skyldigheten att respektera lagstiftningen: "I all verksamhet som sker med stöd av avtalet om försvarssamarbete ska Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inbegripet EU-rätten, respekteras. Skyldigheten att respektera lagstiftningen innebär att Förenta staterna i den verksamhet som avses i avtalet om försvarssamarbete inte är direkt förpliktade att följa den finska lagstiftningen, men att man så långt som möjligt ska sträva efter att handla i enlighet med den, dock inte så att det förhindrar ett smidigt försvarssamarbete. När Förenta staterna är verksamma på finskt territorium följer de sin egen lagstiftning, vilket har betydelse vid tillämpningen av avtalet." (RP 58/2024 rd, s. 14).

Den skyldighet att respektera lagstiftningen som följer av DCA-avtalet innebär således inte någon skyldighet att följa mottagarstatens lagstiftning.

I den nu aktuella propositionen konstateras det med hänvisning till proposition RP 58/2024 rd, som ledde till att DCA-avtalet godkändes och sattes i kraft, att respekten för lagstiftningen enligt DCA-avtalet ”kan dock inte leda till att verksamheten förhindras eller i praktiken blir mycket svår att genomföra”. Enligt propositionen: ”Förenta staterna ska ha möjlighet att transportera, förhandslagra och förvara materiel som avses i artikeln på finskt territorium. Dessutom får enligt artikeln [artikel 4] 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. 60—61, RP 72/2026 rd s. 27)

Inom försvarssamarbetet mellan Finland och Förenta staterna skulle införsel av kärnvapen till Finland rättsligt kunna grunda sig direkt på DCA-avtalet och på Förenta staternas beslut att med stöd av avtalet föra in kärnvapen i Finland. I propositionen medges entydigt att i ”samarbetet enligt avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete utgör själva avtalet den rättsliga grunden för Förenta staternas styrkors ankomst till landet” (RP 72/2026 rd, s. 59). Språkligt gäller uttalandet Förenta staternas styrkors ankomst och inte införsel av vapen till Finland, men DCA-avtalet reglerar dessa två frågor på samma sätt, utan att göra någon åtskillnad mellan olika vapentyper.

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 2

Propositionen hävdar dock att införsel av kärnvapen till Finland förutsätter ett separat fördrag som ska föreläggas riksdagen för godkännande: ”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.” (RP 72/2026 rd, s. 59) I själva verket finns det ingenting i det DCA-avtal som Finland har godkänt som kräver att ett nytt fördrag ingås. Eftersom alla tidigare avtalsarrangemang om placering av Förenta staternas kärnvapen i Europa har ingåtts i hemlighet och deras innehåll aldrig ens har läckt ut till offentligheten, är det ogrundat att anta att det just i fråga om Finland skulle bli fråga om ett separat fördrag som kräver riksdagens beslut och behandlas i riksdagen enligt 94 § i grundlagen. För Förenta staterna skulle DCA i sig vara en tillräcklig rättslig grund för införsel av kärnvapen till Finland, om Förenta staterna så önskar.

Propositionen stöder sig starkt på det så kallade konsultationsförfarandet och i fråga om det konstateras bland annat följande: ”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.” (RP 72/2026 rd, s. 60) I verkligheten gör DCA-avtalet uttryckligen en åtskillnad enligt vilken Förenta staterna är skyldiga att respektera de (nuvarande) kärnvapenbegränsningar som finns i Finlands lagstiftning, men i andra avseenden endast beaktar Finlands ståndpunkter. Som det konstateras ovan innebär respekten enligt avtalet inte heller en skyldighet att iaktta lagen, men är dock en starkare formulering än enbart beaktande.

Uppfattningen att Förenta staternas skyldighet att respektera Finlands suveränitet skulle innefatta en skyldighet att respektera även Finlands politiska ståndpunkter i fråga om införsel av Förenta staternas kärnvapen till Finland efter det att de lagstadgade förbuden har upphävts är felaktig.

Propositionen utvidgar avsevärt behörigheten för en annan suverän stat, Förenta staterna, att utöva statlig makt inom Finlands geografiska område och att (efter att ha konsulterat Finland) besluta om införsel av kärnvapen till finskt territorium och rentav om användningen av dem med utnyttjande av finskt territorium. Med beaktande av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till DCA-avtalet och mer allmänt till försvarssamarbetet mellan USA och Finland när det gäller Finlands nationella ståndpunktsbildning och beslutsfattande samt å andra sidan det faktum att den föreslagna regleringen trots detta möjliggör placering i Finland och annan hantering i Finland av kärnladdningar som klassificeras som massförstörelsevapen och som är ytterst farliga och skadliga med tanke på det i grundlagen tryggade livet (7 § 1 mom.), hälsan (19 § 3 mom.) och miljön (20 §), kan den föreslagna regleringen vid en samlad bedömning anses utvidga det undantag från grundlagen som gjorts genom lagen om sättande i kraft av DCA-avtalet på ett sätt som måste anses vara större än av ringa betydelse. Lagförslagen kan inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning, utan endast som undantagslag och i full grundlagsordning, det vill säga i enlighet med 73 § i grundlagen — om den ovan beskrivna maktutövningen av en annan stat på

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 2

finskt territorium överhuvudtaget kan anses vara ett ”begränsat” undantag från Finlands suveränitet.

Beslutsförfarande

En central konstitutionell fråga i propositionen är i vilket förfarande beslut om införsel av en kärnladdning till Finland eller annan hantering av den i Finland ska fattas, i den mån Finlands medverkan eller samtycke trots det ovan anförda över huvud taget skulle krävas.

Enligt det föreslagna undantaget i 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen ska den verksamhet som möjliggörs enligt varje punkt i 1 mom. ske i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller den. Utifrån propositionen lämnas det sammantaget en mycket oklar bild av vilket beslutsförfarande som i praktiken skulle tillämpas.

I det nationella beslutsfattandet ingår som en viktig delfråga behovet av att trygga riksdagens ställning som högsta statsorgan och tillgodoseendet av dess rätt att få information enligt 47 § i grundlagen. Sådana frågeställningar som gäller det nationella beslutsfattandet blir särskilt centrala till den del det är fråga om verksamhet som anknyter till DCA-avtalet, för att inte tala om införsel av en kärnladdning till Finland eller hantering av den i Finland. Till denna del förblir hänvisningarna till 47, 93 och 97 § i grundlagen allmänna och oklara till sin betydelse.

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. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrequisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar.

Enligt det föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i lagförslag 2 ska det som föreskrivs i 1 mom. inte tillämpas 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.

Det föreslagna 4 mom. är ett undantag från tillämpningsområdet för bestämmelsen om kärnladdningsbrott, och därför är det fråga om en bestämmelse som definierar området för straffbart beteende och som måste bedömas med avseende på de krav som den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer.

I propositionen föreslås det för det första att den gällande 4 § i kärnenergilagen upphävs. Kärnenergilagen skulle därmed i fortsättningen inte innehålla något förbud mot kärnladdningar annat än genom en hänvisning till bestämmelsen om kärnladdningsbrott i strafflagen. Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen är det i sig möjligt med en regleringsmodell där det i kärnenergilagen inte föreskrivs om förbud mot kärnladdningar och eventuella undantag från förbudet, utan där det föreskrivs om förbudet jämte undantag i strafflagen. Då måste man dock

Utlåtande GrUU 38/2026 rd Avvikande mening 2

fästa särskild uppmärksamhet vid att strafflagens bestämmelser i frågan i sin helhet och med beaktande av alla aspekter som hänför sig till området för straffbart beteende och ansvarsfördelningen uppfyller kraven på förutsägbarhet, i synnerhet om den föreslagna bestämmelsen i strafflagen de facto delvis får sitt innehåll från reglering utanför strafflagen.

Det föreslagna 34 kap. 6 b § 4 mom. i strafflagen skulle innehålla tre förutsättningar för undantag. Enligt den första förutsättningen ska förbudet mot kärnladdningar enligt 1 mom. inte tillämpas 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. Enligt den andra förutsättningen ska förbudet mot kärnladdningar inte tillämpas på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland, om gärningen grundar sig på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar. Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen förblir förutsättningarna allmänna och ostrukturerade, eftersom de till exempel inte hänvisar till annan lagstiftning.

Enligt den tredje förutsättningen i det föreslagna momentet ska förbudet mot kärnladdningar inte tillämpas på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland, om gärningen grundar sig på försvarssamarbete. Den tredje förutsättningen för undantag verkar innebära att tillämpningsområdet för bestämmelsen om kärnladdningsbrott i stor utsträckning bestäms från fall till fall och därmed också i stor utsträckning oförutsägbart. Begreppet försvarssamarbete som avses i förutsättningen verkar också vara anmärkningsvärt omfattande, eftersom det kan omfatta vilket bilateralt eller multilateralt försvarssamarbete som helst som Finland genomför utan begränsningar.

Ovan har propositionens oklarhet i fråga om beslutsförfarandet behandlats. Med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen förblir det likaså oklart vad frasen ”i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem” innebär med tanke på en eventuell straffbarhet eller strafffrihet för en gärning som gäller kärnladdningsbrott. Definitionen av straffbart beteende verkar till denna del de facto bestämmas från fall till fall, och de faktorer som är väsentliga med tanke på straffbarheten är därmed inte klart förutsebara.

Propositionsmotiven innehåller inte heller till exempel någon bedömning av vem straffansvaret för kärnladdningsbrott skulle kunna riktas mot, om de förutsättningar som anges i undantagsgrunderna inte uppfylls eller om det besluts- eller avtalssystem som gäller i ärendet inte har följts. Av central betydelse blir bland annat frågan om en person som deltar i nationellt beslutsfattande kan åläggas straffansvar för kärnladdningsbrott i en situation där det nationella beslutssystemet helt eller delvis åsidosätts, till exempel i samband med transitering av en kärnladdning. I en sådan situation skulle också straffrättsligt tjänsteansvar eller till och med ministeransvar enligt 114 § i grundlagen kunna bli relevant. I propositionsmotiven behandlas inte frågan ur detta perspektiv eller över huvud taget i förhållande till vem straffansvaret skulle kunna riktas mot och under vilka förutsättningar i en situation där de föreslagna undantagsgrunderna eller kravet på att besluts- eller avtalssystemet ska följas inte uppfylls.

Utlåtande GrUU 38/2026 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.5.2026

Johannes Yrttiaho vänst