

Lagutskottet

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 lagutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Joonas Lapinlampi, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Rajjas, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- tingsdomare Aaron Fagerholm, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Sampsa Hakala, Åklagarmyndigheten
- professor Kimmo Nuotio
- professor Sakari Melander.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att undanröja lagstiftningsmässiga hinder som kan begränsa Finlands militära försvar samt ett fullskaligt utnyttjande av Natos avskräckning och kollektiva försvar (RP, s. 31).

Regeringen föreslår att kärnenergilagens 4 § om förbud mot kärnladdningar ska upphävas. I fortsättningen innehåller kärnenergilagen inte längre något förbud mot att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. Efter det att 4 § i kärnenergilagen har upphävts kommer bestämmelserna om förbud mot kärnladdningar i fortsättningen att basera sig på strafflagen och de internationella förpliktelser som är bindande för

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

Finland. Bestämmelserna om kärnladdningsbrott i 34 kap. 6 § i strafflagen föreslås enligt propositionen bli ändrade på det sätt som anges nedan.

Lagutskottet granskar i sitt utlåtande inte några utrikes- och försvarspolitiska frågor som är kopplade till propositionen, utan fokuserar i enlighet med sitt eget ansvarsområde på att bedöma den reglering som föreslås i propositionen med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Den föreslagna regleringen och den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt 34 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen (39/1889) ska den som i Finland för in eller som förvärvar, tillverkar, transporterar, tillhandahåller, innehar, utvecklar eller spränger en kärnladdning eller bedriver forskningsverksamhet i syfte att tillverka en sådan dömas för kärnladdningsbrott.

I propositionen föreslås ett nytt 34 kap. 6 § 4 mom. Enligt det ska vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på införsel av kärnladdningar till Finland eller på transport, tillhandahållande eller innehav av kärnladdningar i Finland om gärningen grundar sig på Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, eller på försvarssamarbete i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem. Det nya momentet innebär att införsel av en kärnladdning till Finland eller transport, leverans eller innehav av en kärnladdning i Finland under de omständigheter som nämns i momentet inte är straffbart som kärnladdningsbrott enligt 1 mom.

I enlighet med det som sägs ovan föreslås det i propositionen att 4 § i kärnenergilagen (990/1987) upphävs. Enligt 4 § i kärnenergilagen är det förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. De föreslagna lagändringarna innebär att förbjuden verksamhet som gäller kärnladdningar endast regleras med stöd av 34 kap. 6 § i strafflagen. Dessutom preciseras hänvisningsbestämmelsen i 69 § 2 mom. i kärnenergilagen på så sätt att bestämmelser om straff för kärnladdningsbrott, vållande av allmän fara och grovt vållande av allmän fara finns i 34 kap. 6—8 § i strafflagen.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen är en central straffrättslig princip som lagutskottet har ansett höra till de allmänna förutsättningarna för användning av strafflagstiftningen (LaUU 9/2004 rd, s. 1—2, och LaUB 15/2005 rd, s. 4—5) och som också har ansetts höra till de kriminaliseringsprinciper som ska följas i Finland.

Innehållet i den straffrättsliga legalitetsprincipen behandlas i propositionen (RP, s. 61). Av de olika dimensionerna på principen är det kravet på att rekvisitet ska vara tillräckligt exakt som är relevant i detta sammanhang. Det måste gå att utläsa ur straffbestämmelsens ordalydelse om någon handling eller försummelse är straffbar. Kravet på noggrann avgränsning gäller också situationer där det föreskrivs om undantag från en gärnings straffbarhet.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen gör det möjligt att tolka straffbestämmelser. Det står klart att straffbestämmelser och deras motiv i praktiken inte går att skriva på ett så uttömmande sätt att det inte skulle finnas rum för tolkning.

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

Enligt uppgifter till utskottet har propositionen 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.

Vid analysen av om det föreslagna momentet är noggrant avgränsat måste det 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 noggrant avgränsad är också av 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.

I fråga om det nya 4 mom. som föreslås bli fogat till 34 kap. 6 § i strafflagen fäster lagutskottet nedan uppmärksamhet vid följande omständigheter med avseende på noggrann avgränsning.

Tillstånds-, anmälnings- och tillsynsförfarande

Vissa sakkunniga som utskottet hört har lyft fram att det är svårt att tillämpa undantagsbestämmelsen, eftersom propositionen inte innehåller bestämmelser om ett förhandsförfarande för tillstånd, anmälan eller övervakning.

Enligt uppgifter till utskottet står det i propositionen om avtalet mellan Finland och Förenta staterna om försvarssamarbete att styrkors immunitet baserad på internationell sedvanerätt begränsar statliga myndigheters möjligheter att nationellt ifrågasätta giltigheten eller lagligheten av en åtgärd som har anknytning till en annan stats eller dess myndighets utövande av statsmakt (RP 58/2024 rd, s. 176). De amerikanska styrkorna ska ha exklusiv kontroll över tillgången till, användningen av och disponeringen av sådan förhandslagrad materiel. De anmälningsskyldigheter, tillstånd och godkännanden som krävs i lag kan därför inte krävas av Förenta staterna, och finska myndigheter övervakar inte deras verksamhet (RP 58/2024 rd, s. 61).

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

Finland kan under konsultation enligt avtalet antingen allmänt eller i ett enskilt fall meddela att inresa av en viss typ inte är acceptabel. Med hänsyn till de amerikanska styrkornas skyldighet enligt artikel 1.2 i avtalet att respektera Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, ska amerikanska styrkor agera i enlighet med Finlands ståndpunkt. Denna skyldighet stöds även av artikel 1.1, enligt vilken ramen för försvarssamarbetet skapas i enlighet med folkrätten och med Finlands samtycke. Om Finland har meddelat att någon verksamhet inte överensstämmer med Finlands lagstiftning eller internationella rättsliga förpliktelser som är

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

bindande för Finlands del eller att den förutsätter nationellt beslutsfattande, ska amerikanska styrkor avstå från dylik verksamhet och agera enligt Finlands ståndpunkt med anledning av skyldigheten att respektera suveräniteten enligt artikel 1.2 (RP 58/2024 rd, s. 11).

Utöver konsultationen är hänvisningarna till samordnings- och anmälningsförfaranden i artiklarna 4 och 11 i avtalet av betydelse. I artikel 11 i avtalet sägs det att luftfartyg, fartyg och fordon som används av amerikanska styrkor, i enlighet med lämpliga samordnings- och anmälningsförfaranden får resa in i, resa ut från och röra sig fritt på finskt territorium. I artikel 4 i avtalet ges amerikanska styrkor rätt att transportera, förhandslagra och förvara försvarsutrustning, förnödenheter och materiel i Finland. De amerikanska styrkorna ska enligt avtalet i förväg underrätta Finlands Försvarsmakt om typen av och mängden förhandslagrad materiel och om när den ska levereras.

Enligt uppgifter till utskottet kan och behöver det inte föreskrivas särskilt om ett förhandsförfarande för tillstånd, anmälan eller övervakning. I ljuset av det som sägs ovan och utifrån inkommen utredning anser lagutskottet utifrån sitt eget ansvarsområdes perspektiv att den lösning som valts i propositionen till denna del är godtagbar.

Tydlighet i villkoren för undantag

Det föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen anger följande tre förutsättningar under vilka det är tillåtet att föra in kärnladdningar till Finland eller att transportera, tillhandahålla eller inneha kärnladdningar i Finland: gärningen grundar sig på 1) Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete, 2) på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller 3) på försvarssamarbete.

Utfrågade sakkunniga lyfte fram frågan om vad som avses med försvarssamarbete i det första undantaget i 4 mom., om det hänvisar till Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvarssamarbete. Vidare aktualiserades frågan om det är möjligt att precisera 4 mom. genom en hänvisning till 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) eller vissa punkter i paragrafen.

Enligt uppgift till utskottet utgör lagen om försvarsmakten (551/2007) på det sätt som beskrivs i propositionen delvis grund för de två första föreslagna undantagsvillkoren, dvs. att gärningen grundar sig på 1) Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete eller 2) på Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar.

När det gäller det första villkoret hänvisar ”försvarssamarbete” inte till försvarssamarbetet inom Nato, utan det är fråga om Finlands militära försvar som genomförs som en del av ett bilateralt och multilateralt försvarssamarbete.

Det militära försvaret av Finland hör enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten till Försvarsmaktens uppgifter. Enligt underpunkterna i 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten innefattar det militära försvaret av Finland a) övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet samt tryggnad av den territoriella integriteten, b) tryggnad av befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

handlingsfrihet samt försvar av den lagliga samhällsordningen och c) givande av militär utbildning och styrning av den frivilliga försvarsutbildningen samt stärkande av försvarsviljan.

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

I 2 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs emellertid inte uttryckligen om situationer enligt den nu föreslagna undantagsgrunden ”Finlands militära försvar som genomförs som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete”. Enligt uppgift till utskottet avviker formuleringarna i den nu föreslagna undantagsbestämmelsen och 2 § i lagen om försvarsmakten så pass mycket från varandra att det därför inte är ändamålsenligt att hänvisa till 2 § i fråga om det första undantagsvillkoret. En sådan hänvisning skulle göra bestämmelsen om undantag oklar.

På samma sätt är det i fråga om det andra villkoret, Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar, inte möjligt att hänvisa till 2 § i lagen om försvarsmakten, eftersom det kan vara fråga om ett läge där en annan Natomedlemsstat behöver försvaras, och då kan det vara nödvändigt att använda Finlands territorium men ändå inte fråga om att försvara Finland.

Det tredje villkoret för undantag, försvarssamarbete, avser bilateralt och multilateralt försvarssamarbete som bedrivs även med andra än Natos medlemsstater.

Enligt uppgift finns det inga sådana bestämmelser om försvarssamarbete som det är ändamålsenligt att hänvisa till i den föreslagna bestämmelsen om undantag. Termen ”försvarssamarbete” förekommer redan i gällande lagstiftning. Enligt 14 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten har Försvarsmakten rätt att tillfälligt använda andra fastigheter än dem som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över, om det är nödvändigt med tanke på militär övningsverksamhet, försvarssamarbetet, verkställandet av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller höjning av försvarsberedskapen. Begreppet försvarssamarbete är således inte nytt eller oklart med avseende på lagstiftningen, eftersom dess begreppsinnehåll skrivs ut också i motiveringen till den aktuella propositionen.

Därför anser lagutskottet att en hänvisning till 2 § i lagen om försvarsmakten skulle vara vilseledande och inte motsvara syftet med den föreslagna regleringen. Utskottet anser att den valda lösningen är godtagbar i detta avseende.

Utfrågade sakkunniga har också framfört att undantagsvillkoret i fråga om försvarssamarbete med avvikelser från propositionen bör begränsas till exempelvis försvarssamarbete som är nödvändigt med tanke på Finlands militära försvar.

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

Enligt uppgift förutsätter oförutsägbarheten i omvärlden beredskap för olika utvecklingsförlopp och förmåga att agera flexibelt inte bara som en del av alliansen utan också vid behov i olika bilaterala och multilaterala sammansättningar inom försvarssamarbetet. Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar har inte alltid koppling till Finlands försvar. Försvarssamarbetets betydelse kan accentueras exempelvis i ett läge där det går snabbare att agera bilateralt eller multilateralt än som en allians. Utskottet erfar att försvarssamarbete med hänsyn till de sagda inte som ett villkor för undantag kan kopplas till nödvändighet eller annars definieras närmare och att det är heller inte ändamålsenligt att göra så. Enligt uppgift är detta mycket centralt med tanke på den föreslagna regleringen.

I ljuset av det som sägs ovan anser lagutskottet med avseende på sitt eget ansvarsområde att det inte är motiverat att precisera undantagsbestämmelsen exempelvis genom att i den hänvisa till försvarssamarbete som är nödvändigt med tanke på Finlands militära försvar. Den föreslagna formuleringen är godtagbar i detta avseende, menar utskottet.

Beslut

Det föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen, dvs. undantaget från straffbarhet, innehåller också villkoret att gärningen skett i enlighet med ett relevant besluts- eller avtalssystem.

Lagutskottet anser att villkoret är viktigt med tanke på den noggranna avgränsning som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter. Detta utesluter också att undantagsbestämmelsen skulle medge att enskilda gör det som beskrivs i momentet. Också i övrigt är det klart att verksamheten med tanke på undantagsbestämmelsens godtagbarhet måste ske på behörigt sätt i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller verksamheten.

Vissa utfrågade sakkunniga har lyft fram att systemet för att fatta beslut och utforma ståndpunkter är svårbegripligt och att bestämmelser om beslutsförfarandet vid avvikelse från förbudet mot kärnladdningar skulle vara en regleringsmodell som bättre uppfyller kraven enligt legalitetsprincipen.

Enligt propositionsmotiven utgör sådan införsel till Finland av kärnladdningar eller sådan transport, sådant tillhandahållande eller sådant innehav av kärnladdningar i Finland som omfattas av undantagsbestämmelsen alltid en del av en mer omfattande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk situation och helhet (RP, s. 50). Med besluts- eller avtalssystem avses sådant beslutsfattande om Finlands militära försvar, om Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller om försvarssamarbete som överensstämmer med de förutsättningar för undantag som nämns i bestämmelsen eller sådana avtal som gäller dem. På respektive situation ska utifrån helheten i fråga tillämpas det mest ändamålsenliga nationella sättet att fatta beslut och utforma ståndpunkter.

Den nationella behandlingen av och det nationella beslutsfattandet om Natoärenden har behandlats i avsnitt 5 i regeringens proposition om anslutningen till Nato (RP 315/2022 rd). I det nationella utformandet av ståndpunkter och beslutsfattandet iaktas samma tillvägagångssätt och bestämmelser som i fråga om annat nationellt utformande av ståndpunkter och beslutsfattande som gäller Nato (RP, s. 51).

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

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 (RP, s. 51). I utskottet ska förberedelsevis behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och viktiga ärenden av annat slag vilka gäller Finlands relationer till främmande makter, viktiga ärenden gällande den inre säkerheten i anslutning därtill samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Riktlinjerna för de centrala utrikes- och säkerhetspolitiska ärendena fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott under ledning av republikens president i samverkan med statsrådet. Finlands ståndpunkter i utvecklandet och genomförandet av Natos kärnvapenpolitik fastställs vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (RP, s. 51).

De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs i enlighet med 67 § i grundlagen vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det.

I situationer där det inte är fråga om särskilt föreskrivna förfarandena för beslutsfattande i vilka riksdagen deltar, ges riksdagen med stöd av 47 och 97 § i grundlagen information om Finlands militära försvar, Natos kollektiva försvar och försvarssamarbete samt därmed eventuellt anslutna ärenden som gäller kärnladdningar, 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).

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).

Utskottet erfar att det med beaktande av de ovan nämnda bestämmelserna i grundlagen och de etablerade beslutsförfarandena i den gällande lagstiftningen skulle vara oändamålsenligt att föreskriva om ett separat beslutsförfarande från fall till fall i fråga om kärnladdningar och att det motsvarar inte syftena med den föreslagna regleringen. Utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att ett svåröverskådligt och komplext beslutsförfarandet inte i sig inte är en grund för att anse att den föreslagna bestämmelsen är inexakt, om de väsentliga dragen i beslutsförfarandet ändå framgår av motiveringen. Strafflagen är dessutom inte rätt lag för att föreskriva om sådant beslutsfattande.

De situationer i vilka det är nödvändigt att fatta ett eventuellt beslut kan vara sinsemellan mycket olika och mångfasetterade, erfar utskottet. En mekanism för beslutsfattande där endast en modell används är inte heller tillräckligt flexibel. Därför är det enligt inkommen utredning nödvändigt att man också i fråga om kärnladdningar kan följa redan gällande beslutsförfaranden som baserar sig

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

på grundlagen, varvid också den högsta statsledningen utifrån helheten i fråga kan bedöma vad som är det mest ändamålsenliga nationella sättet att fatta beslut och utforma ståndpunkter.

Utfrågade sakkunniga har också lyft fram möjligheten att precisera tilläggsvillkoret om beslutsfattande ytterligare på så sätt att det tydligt också hänvisar till nationellt beslutsfattande: ”... i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem på det sätt som föreskrivs nationellt”.

Enligt uppgift avses med beslutssystem främst det nationella beslutssystemet, men Finland deltar också i beslutsfattandet inom Nato. Också om de beslut om kärnvapenavskräckning som fattas inom Nato ska en nationell ståndpunkt utformas.

På det som framgår av propositionsmotiven deltar Finland som medlem i Nato i organisationens operativa planering och Finlands territorium har beaktats i Natos operativa planering (RP, s. 51). Natos militära myndigheter ansvarar för Natos operativa planering i samarbete med företrädare för medlemsstaternas väpnade styrkor. Nordatlantiska rådet godkänner de operativa planerna på strategisk nivå.

Det praktiska genomförandet av kärnvapenavskräckningen i Nato styrs och kontrolleras i Natos planeringsgrupp för kärnvapenfrågor (NPG), i vilken medlemsstaterna företräds av försvarsministrarna, 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.

Mot bakgrund av det som sägs ovan och utifrån inkommen utredning lämpar sig inte tilläggsvillkoret ”på det sätt som föreskrivs nationellt” i bestämmelsen i fråga om beslutsfattandet. Ett sådant tillägg skulle göra bestämmelsen oklar och inte heller motsvara propositionens syften. Finland agerar i vilket fall som helst inom ramen för sin nationella lagstiftning och det är enligt utskottets uppfattning inte nödvändigt att särskilt nämna den i den föreslagna undantagsbestämmelsen.

Sammantaget anser lagutskottet att det med avseende på dess ansvarsområde är uppenbart att det föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen till de delar som gäller beslutssystemet i praktiken inte går att preciseras med beaktande av de olika besluts- och avtalssystem som finns. De heltäckande motiven i propositionen är således avgörande. Lagutskottet anser med tanke på sitt eget ansvarsområde att den lösning som valts i fråga om den föreslagna bestämmelsen är godtagbar till denna del.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet dessutom för tydlighetens skull att även om utformningen av den nationella ståndpunkten har politisk grund, är ståndpunkten bindande och myndigheterna och andra företrädare för Finland ska handla i enlighet med den. När en ståndpunkt som gäller kärnladdningar har bildats eller ett beslut som gäller kärnladdningar har fattats med iakttagande av ett ändamålsenligt sätt att fatta beslut och utforma ståndpunkter, uppkommer inget straffansvar i situationer som svarar mot de föreslagna förutsättningarna för undantag.

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

Undantagsbestämmelsens tillämpningsområde och straffrättsliga behörighet

Vid utskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades också frågan om vilka personer det föreslagna 34 kap. 6 § 4 mom. i strafflagen gäller som gärningsmän, dvs. vilka personer som med stöd av det befrias från straffrättsligt ansvar.

Enligt uppgift innehåller den föreslagna undantagsbestämmelsen ingen avgränsning som innebär att den tillämpas endast på trupper från en annan stat. Den föreslagna undantagsbestämmelsen gäller således både styrkor från en annan stat när de utför sina uppgifter och finländare när de handlar på det sätt som anges i undantagsbestämmelsen. För finländarnas del finns också de internationella avtal om kärnladdningar som Finland har anslutit sig till som avgränsning. När man handlar inom ramen för avtal och undantagsbestämmelsen uppstår inget straffansvar. Finland har emellertid inga egna kärnvapen och aldrig kontroll över några kärnvapen.

Även om det i vissa situationer finns begränsningar i huruvida utländsk militär personals omfattas av Finlands straffrättsliga jurisdiktion, är den allmänt formulerade undantagsbestämmelse som föreslås i propositionen i ljuset av uppgifter till utskottet nödvändig för att främja uppnåendet av bestämmelsens syften. I enskilda fall är det inte nödvändigtvis säkert när en gärning som begås av utländska trupper hör till Finlands straffrättsliga jurisdiktion. Behovet av en undantagsbestämmelse gäller såväl situationer där det råder oklarhet om huruvida gärningen utan undantagsbestämmelsen skulle höra till Finlands straffrättsliga jurisdiktion som situationer där gärningen hör till jurisdiktionen både när den begås av en utlänning och när den begås av en finländare och där gärningen utan undantagsbestämmelsen skulle vara straffbar som ett kärnladdningsbrott.

Utskottet anser att den föreslagna undantagsbestämmelsen således behövs även om styrkors immunitet baserad på internationell sedvanerätt begränsar statliga myndigheters möjligheter att nationellt ifrågasätta giltigheten eller lagligheten av en åtgärd som har anknytning till en annan stats eller dess myndighets utövande av statsmakt.

Vidare har sakkunniga i fråga om inhemska aktörer framfört att brottsrekvisitet bör preciseras genom att lägga till en gärningsform där det kriminaliseras att tillåta import av kärnvapen och andra åtgärder som avses i bestämmelsen i en situation där föreskrivna förfaranden inte iakttas.

Utskottet hänvisar i fråga om detta till det som sägs ovan om beslutssystem. Med beaktande av beslutsförfarandena i den gällande lagstiftningen är det oändamålsenligt att föreskriva om ett separat beslutsförfarande från fall till fall i fråga om kärnladdningar och det motsvarar inte syftena med den föreslagna regleringen, erfar utskottet.

Utskottets slutsatser

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. Sammantaget är det emellertid svårt att precisera den föreslagna regleringen. Lagutskottet anser med avseende på sitt eget ansvarsområde 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

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

regleringssammanhang inte kan godkännas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Som lagutskottet ser det uppfyller ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen minimikraven i legalitetsprincipen med lagutskottets ansvarsområde som infallsvinkel.

Samordning

I den nu aktuella propositionen föreslås ändringar i den gällande kärnenergilagen (990/1987). Riksdagen behandlar nu också proposition RP 24/2026 rd, där det föreslås en ny kärnenergilag. Samtidigt upphävs den gällande kärnenergilagen. Lagutskottet påpekar att propositionerna måste samordnas i betänkandeutskottet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 20.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Pekka Aittakumpu saf
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Jessi Jokelainen vänst
medlem Aleks Jäntti saml
medlem Anette Karlsson sd
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Mika Riipi cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsrad Mikko Monto.

Utlåtande LaUU 5/2026 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Regeringen föreslår att 4 § i kärnenergilagen (990/1987) ska upphävas. Enligt paragrafen är det förbjudet att till Finland införa kärnladdningar samt att här framställa, inneha och spränga sådana. Dessutom föreslås det att 34 kap. 6 § i strafflagen (39/1889) ändras så att det i vissa situationer är tillåtet att föra in kärnladdningar till Finland eller transportera, tillhandahålla eller inneha sådana i Finland som en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar eller försvarssamarbete.

Propositionen innebär en betydande förändring i Finlands långvariga och etablerade reglering i fråga om kärnladdningar. I förarbetena till den gällande kärnenergilagen slås det uttryckligen fast att förbudet också gäller exempelvis när ett krigsfartyg som har kärnvapen ombord besöker Finland.

Lagutskottet tar emellertid i sin bedömning särskilt fasta på frågan om den föreslagna undantagsbestämmelsen i strafflagen är exakt och förutsägbar med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att brottsrekvisitet uttrycks tillräckligt exakt i det avseendet att det utifrån regleringen går att förutse vilken verksamhet som är tillåten och vilken som är straffbar. Kravet på exakthet i den straffrättsliga regleringen accentueras särskilt när straffbarhetens räckvidd avgränsas i fråga om mycket allvarliga brott.

Den föreslagna undantagsbestämmelsen är kopplad till relativt omfattande och icke-normativt definierade begrepp och kan därför anses problematisk med tanke på ett tydligt straffansvar.

Begreppen "Finlands militära försvar", "Nordatlantiska fördragsorganisationens kollektiva försvar", "försvarssamarbete" och "i enlighet med besluts- eller avtalssystemet" i undantagsbestämmelsen är öppna och lämnar rum för tolkning. Bestämmelsen hänvisar inte heller närmare till annan lagstiftning eller andra normer som skulle ange begreppens innehåll närmare.

Också det tilläggs-kriterium som gäller alla undantagsfall, "i enlighet med det besluts- eller avtalssystem som gäller dem", förblir oklart i regleringen. Det framgår inte tillräckligt exakt av bestämmelsen vilket besluts- eller avtalssystem som avses eller vilket beslut som krävs för att straffansvaret ska upphöra.

Sakkunniga har dessutom uttryckt oro över att regleringen nu inte tillräckligt tydligt täcker situationer där åtgärder i anknytning till kärnladdningar tillåts utan att de förfaranden som föreskrivs i lagen iakttas på behörigt sätt. Detta framhäver ytterligare problemen med exakthet i regleringen och förutsägbarheten i gränserna för straffrättsligt ansvar.

Utlåtande LaUU 5/2026 rd
Avvikande mening

Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis understrukt betydelsen av noggrann avgränsning och exakthet i den straffrättsliga regleringen som en del av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Den föreslagna regleringen ger emellertid inte svar på flera kärnfrågor som gäller tillämpningen och är oklar.

I en så här viktig fråga bör regleringen vara särskilt exakt och noggrant avgränsad. Det är fråga om en mycket viktig säkerhets- och principfråga.

Finland bör också i fortsättningen hålla fast vid en tydlig nationell linje som innebär att nationell lagstiftning inte medger närvaro av kärnladdningar i Finland.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 20.5.2026

Anette Karlsson sd
Juha Viitala sd
Mari Holopainen gröna
Jessi Jokelainen vänst