

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kärnenergilag och till lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kärnenergilag och till lagar som har samband med den (RP 24/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- universitetslektor Hanna Hämäläinen
- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny kärnenergilag och att strålsäkerhetslagen, strafflagen, lagen om verkställighet av böter, lagen om tryckbärande anordningar, gruvlagen, lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor, lagen om Finansinspektionen, säkerhetsutredningslagen, räddningslagen, cybersäkerhetslagen, lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, bygglagen, lagen om produktgodkännanden för vissa byggprodukter och lagen om Strålsäkerhetscentralen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2027.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig

Utlåtande GrUU 26/2026 rd

lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår en totalreform av lagstiftningen om kärnenergi. Enligt propositionen ska en första övergripande bedömning av om ett kärnanläggningsprojekt är förenligt med samhällets helhetsintresse göras i ett principbeslut som till sitt innehåll föreslås vara mer allmänt än det nuvarande. Det föreslås att principbeslutet ska avgöras av statsrådet, men i fråga om små kärnkraftverksprojekt av arbets- och näringsministeriet. Statsrådets principbeslut ska lämnas till riksdagen som en redogörelse. Tillståndssystemet för kärnanläggningar föreslås vara modulärt. Kommunernas möjligheter att delta och påverka ska tryggas. I kärnanläggningstillstånden ska ordnandet av kärnavfallshanteringen eller kärnämneskontrollen, eller tekniska frågor som gäller säkerheten vid anläggningen, inte längre behandlas i detalj utan som separata ärenden vid arbets- och näringsministeriet och Strålsäkerhetscentralen. Regleringen av giltigheten för drifttillståndet för en kärnanläggning avses bli reviderad så att det ska vara möjligt att förlänga dess giltighet när de föreskrivna förutsättningarna uppfylls. Ärenden som gäller kärnanläggningstillstånd avgörs av statsrådet, men tillståndsärenden som gäller de självständiga kärntechniska anläggningar som är avsedda för hantering och lagring av kärnämnen och kärnavfall avgörs av Strålsäkerhetscentralen.

(2) Det främsta syftet med en fullständig omarbetning av kärnenergilagen är att se till att användningen av kärnenergi är förenlig med samhällets helhetsintresse, att verksamheten är säker, att det kärnavfall som uppkommer i Finland sköts på behörigt sätt och att användningen av kärnenergi inte främjar spridningen av kärnvapen samt att även i övrigt se till att de internationella avtalsförpliktelser inom kärnenergiområdet som är bindande för Finland iakttas och att EU-lagstiftningen genomförs.

(3) Den kärnenergilag som i propositionen föreslås bli upphävd stiftades år 1987 i grundlagsordning enligt 67 § i riksdagsordningen. När grundlagsutskottet bedömde den regeringsproposition som ledde till stiftandet av den lagen (GrUU 17/1985 rd) konstaterade utskottet att 15 och 63 § i kärnenergilagen förutsatte grundlagsordning. I 15 § föreskrevs det att ett principbeslut om en kärnanläggning ska fastställas i riksdagen, och detta ansågs avvika från regeringsformen och riksdagsordningen. Samtidigt ansåg utskottet 63 § 2 mom. vara problematiskt med avseende på regeringsformens bestämmelser om Finlands suveränitet, eftersom momentet ger företrädare för en främmande stat eller en internationell organisation rätt att självständigt utöva offentlig makt i Finland (se GrUU 17/1985 rd, s. 7/I—II).

(4) I samband med grundlagsreformen uppmanade utskottet regeringen att ta ställning till hur nödvändiga de undantagslagar är som stiftats innan den nya grundlagen träder i kraft och vilket deras förhållande är till den nya grundlagen samt vidta nödvändiga åtgärder för att lagstiftningen ska uppfylla grundlagens krav (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II, GrUU 3/2005 rd, s. 4/II och GrUU 46/2005 rd, s. 4/I).

Utlåtande GrUU 26/2026 rd

(5) I propositionen föreslås det att principbeslutet inte längre ska fastställas av riksdagen, vilket utskottet på det sätt som beskrivs ovan ansåg vara en reglering som förutsätter grundlagsordning. Enligt 301 § i kärnenergilagen, som föreslås i propositionen, ska statsrådets principbeslut, där kärnanläggningsprojektet konstaterats vara förenligt med samhällets helhetsintresse, lämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I propositionen bedöms det att projekt som kräver principbeslut är av så stor betydelse för samhällets och statens ansvar att det är viktigt att riksdagen informeras om dem. Däremot har ett förfarande med särskilt fastställande varken bedömts vara behövligt eller en fungerande lösning med tanke på den föreslagna regleringshelheten. Grundlagsutskottet anser att det föreslagna förfarandet är förenligt med bestämmelserna om parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter i 3 § i grundlagen.

(6) Med tanke på ställningen för företrädaren för en främmande stat eller en internationell organisation är det av betydelse att grundlagsutskottet i samband med godkännandet av tilläggsprotokollet till övervakningsavtalet konstaterade att det förarbetena till bestämmelsen i grundlagen om Finlands deltagande i internationellt samarbete sägs att det befogat att utgå från att internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses vara en kränkning av statens suveränitet (GrUU 11/2000 rd, s. 4/I—II). Enligt grundlagsutskottets blir de föreslagna bestämmelserna inte problematiska med avseende på bestämmelsen om suveränitet i 1 § i grundlagen.

(7) Grundlagsutskottet anser att man som helhet kan instämma i den bedömning som också framförs i regeringens proposition, nämligen att den proposition som nu behandlas inte innehåller sådana omständigheter som redogjorts för ovan och som tidigare har motiverat att kärnenergilagen haft karaktären av undantagslag.

Tillsyn och befogenheter utanför kärnanläggningen

(8) De föreslagna befogenheterna för säkerhetspersonalen och rätten att använda maktmedel motsvarar i huvudsak de tidigare befogenheterna som föreskrivits med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/2020 rd). Som ny befogenhet föreskrivs det dock i 164 § i lagförslaget om säkerhetspersonens rätt att använda fängsel. En säkerhetsperson får för en person som äventyrar säkerheten vid en kärnanläggning eller vid en transport begränsa rörelse- och handlingsfriheten med handbojor, plastfängsel eller på något annat motsvarande sätt, om det är nödvändigt för att trygga säkerheten vid kärnanläggningen eller transporten, förhindra rymning, betvinga våldsamt uppträdande eller avvärja överhängande risk för våld.

(9) De föreslagna bestämmelserna om befogenheter för kärnanläggningens säkerhetspersoner är betydelsefulla främst med avseende på grundlagens 124 §. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtros myndigheter.

Utlåtande GrUU 26/2026 rd

(10) Med hänsyn till att kärnanläggningar är förknippade med säkerhetsrisker behöver de enligt grundlagsutskottet säkerhetsarrangemang utöver det normala. Därför har utskottet ansett det motiverat att kärnanläggningen själv i första fasen försöker gardera sig genom säkerhets- och beredskapsmekanismer och bereda sig på att bekämpa olagliga handlingar med våld om så behövs. Utskottet upprepar denna bedömning. Utskottet betonar dock att regleringen inte får innebära att polisverksamhet till någon del privatiseras (se GrUU 72/2018 rd, GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd).

(11) När det gäller användning av maktmedel har utskottet hänvisat till att på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat betydande sätt ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter kan ges andra än myndigheter, om användningen av maktmedel sker i noggrant avgränsade situationer där myndigheten har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp (GrUU 1/2008 rd).

(12) Vid bedömningen av den föreslagna befogenheten att använda fängsel ska betydelse tillmätas befogenhetens tillfälliga karaktär, vilket grundlagsutskottet också tidigare har betonat vid bedömningen av grundlagsenligheten i fråga om maktmedel som anknyter till tillsynen av en kärnanläggning (se GrUU 22/2020 rd, s. 4–5, GrUU 1/2008 rd). Enligt utskottets bedömning sker den användning av maktmedel som nu föreslås i regel också i tillräckligt noggrant avgränsade utrymmen situationer, särskilt till den del det är fråga om befogenheter som utövas på anläggningsområdet. I regleringen av maktmedel beaktar förslaget till denna del särdragen hos kärnanläggningar på det sätt som grundlagsutskottet har betonat (se t.ex. GrUU 20/2002 rd, s. 3). De föreslagna befogenhetsbestämmelserna är till denna del inte problematiska i konstitutionellt hänseende.

(13) Grundlagsutskottet noterar dock att det i 152 och 161 § i propositionen föreslås att tillsynen över kärnanläggningar och skyldigheten till åtkomsthantering sträcker sig också utanför anläggningsområdet. Gränserna för denna tillsyn utanför anläggningsområdet är i de former som föreslås i propositionen tämligen inexakta, vilket ytterligare framhävs av den terminologiska skillnaden mellan 152 och 161 §. Enligt grundlagsutskottets bedömning är detta inte oproblematiskt med beaktande av att utskottet uttryckligen har ansett det vara av betydelse med tanke på säkerhetspersonalens användning av maktmedel vid kärnkraftverk att denna användning sker i ett noggrant avgränsat utrymme. Det kan till denna del anses vara av betydelse att de föreslagna befogenheterna delvis är mer omfattande än de som med grundlagsutskottets medverkan har föreskrivits för privata säkerhetstjänster (GrUU 22/2014 rd). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen alltför otydligt utsträcker omfattande tillsynsbefogenheter som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna också utanför kärnanläggningen. Den föreslagna regleringen måste preciseras till denna del. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Normgivningsbemyndigande

(14) Strålsäkerhetscentralen kan med stöd av 16 kap. i den föreslagna kärnenergilagen meddela närmare föreskrifter av teknisk natur till exempel om planering, genomförande och bedömning av skyddsarrangemang samt om bedömning av skyddsbehoven (150 §), fastställande av zoner i anslutning till skyddsarrangemang (151 §), övervakningen av anläggningsområdet och av

Utlåtande GrUU 26/2026 rd

kärnanläggningens utanför anläggningsområdet belägna lokaler som används för styrning eller övervakning av anläggningen, om genomförandet av övervakningen av person- och godstrafiken samt om hanteringen av tillträdet till anläggningens lokaler och informationssystem (152 §), innehållet i skyddsplanen (154 §), larmcentralens verksamhet samt om redskapen, utrustningarna och kommunikationssystemen för skyddsarrangemangen och säkerställandet av att de är i funktionsdugligt skick (155 §), säkerhetspersoners dräkt och de märken som används på den (159 §), övningar som hänför sig till skyddsarrangemang (168 §) samt om en oberoende aktörs utvärdering av skyddsarrangemangen (169 §).

(15) I förarbetena till grundlagen betonas betydelsen av principen att lagstiftningsbehörighet i allmänhet inte ska delegeras till en lägre myndighetsnivå än ett ministerium. Andra myndigheter kan således endast i undantagsfall bemyndigas att utfärda rättsnormer. (GrUB 10/1998 rd, s. 22/I) Enligt förarbetena till grundlagen är det fråga om ett krav som går längre än den allmänna avgränsningen av bemyndigandet. De ärenden som ett bemyndigande omfattar ska noggrant definieras i lagen. Bemyndigandet ska dessutom vara exakt avgränsat till sitt tillämpningsområde. Enligt förslaget kan ett bemyndigande i lag ges endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till föremålet för regleringen. Ett sådant särskilt skäl kan anses föreligga närmast när det är fråga om en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning. Särskilda skäl som har samband med föremålet för regleringen förutsätter ibland att det utfärdas föreskrifter som kan ändras ofta och snabbt. Enligt förslaget får en myndighet emellertid inte bemyndigas att utfärda föreskrifter ifall regleringens betydelse i sak förutsätter att den sker genom lag eller förordning. (RP 1/1998 rd, s. 134/I.)

(16) Enligt grundlagsutskottet förefaller de bemyndiganden att meddela föreskrifter som nu föreslås i kärnenergilagen vara omfattande och täcka många delområden som är centrala med tanke på kärnanläggningarnas skyddsarrangemang. Även om enskilda bemyndiganden har avgränsats till att gälla enbart tekniska frågor, är de föreslagna bestämmelserna på flera punkter till sin karaktär ganska allmänt hållna och innehåller öppna formuleringar. Särskilt bemyndigandena att meddela föreskrifter med anknytning till 152 § i kärnenergilagen kan också ha betydelse med tanke på individens rörelsefrihet och skyddet för privatlivet, varvid regleringens sakliga betydelse enligt 80 § i grundlagen förutsätter reglering på lag- eller förordningsnivå.

(17) Ekonomiutskottet bör precisera de föreslagna bemyndigandena att meddela föreskrifter så att de klart avgränsas i enlighet med de förutsättningar som i 80 § 2 mom. i grundlagen ställs för att utfärda sådan reglering, eller ändra regleringen om delegering av lagstiftningsmakt så att den avser utfärdande av förordning. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelserna i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndiganden och innehållet i bestämmelser och föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordningar och föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om andra frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 5, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II).

Utlåtande GrUU 26/2026 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om precisering av bestämmelserna om tillsyn utanför kärnanläggningsområdet och om bemyndigandena att meddela föreskrifter beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 24.4.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsrad Johannes Heikkonen.