

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om säkerhetsförvaring och ändring av förfarandet för frigivning av livstidsfångar

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om säkerhetsförvaring och ändring av förfarandet för frigivning av livstidsfångar (RP 14/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mirja Salonen, justitieministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- f.d. domare vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter Pauliine Koskelo
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att strafflagen och lagen om förfarandet vid frigivning av livstidsfångar samt 14 andra lagar ändras. Dessutom föreslås det att det stiftas en lag om säkerhetsförvaring.

I propositionen föreslås det att det i Finland ska införas säkerhetsförvaring, som ska kunna meddelas den som har dömts till ett kombinationsstraff om det fortfarande finns en uppenbar fara för att den dömda efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett nytt allvarligt brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och en förlängning av fängelsetiden ska anses vara nödvändig för att trygga andras liv, hälsa eller frihet. Det föreslås att tillämpningsområdet för kombinationsstraff utvidgas så att en gärningsman till skillnad från den gällande lagstiftningen

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

kan dömas till kombinationsstraff utan krav på tidigare brottshistorik. Vidare föreslås det att lagstiftningen förtydligas i fråga om livstidsfångar så att en fånge inte kan frigges villkorligt, om det på basis av de omständigheter som beaktats vid prövningen av frigivningen anses att det finns en uppenbar fara för att den dömda efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett nytt allvarligt brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet.

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

Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringar i förfarandet för frigivning av livstidsfångar

(1) Enligt det föreslagna 2 c kap. 10 § 3 mom. i strafflagen får en fånge som dömts till fängelse på livstid inte frigges villkorligt, om det på basis av de omständigheter som anges närmare i lagen finns en uppenbar fara för att den som dömts till fängelse på livstid efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett nytt allvarligt brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet.

(2) Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Enligt artikel 3 i Europakonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 5.4 i Europakonventionen har var och en som är arresterad eller på annat sätt berövat friheten rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.

(3) Före 2005 grundade sig frigivningen av livstidsfångar på utövande av republikens presidents benådningsrätt enligt 105 § i grundlagen. Lagen om förfarandet för frigivning av livstidsfångar stiftades 2005 med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/2005 rd). Grundlagsutskottet ansåg inte att de då gällande bestämmelserna om fängelse på livstid i sig var problematiska med avseende på 7 § i grundlagen (GrUU 21/2005 rd). Det förslag som då bedömdes ansågs inte heller vara problematiskt med avseende på 7 § 3 mom. i grundlagen. Utskottet ansåg också att regleringen uppfyller kraven enligt tillämpningspraxis för artikel 5.4 i Europakonventionen om att den som berövas sin frihet ska ha rätt att inför domstol kräva att lagligheten av frihetsberövandet inom skälig tid prövas (GrUU 21/2005 rd, s. 3/I).

(4) Europadomstolen har ansett att konventionsstaterna har rätt att döma vuxna till fängelsestraff på livstid för synnerligen allvarliga brott, såsom mord. En livstidsdom kan dock väcka frågan om tillämpligheten av artikel 3 i Europakonventionen. När det gäller personer som dömts till fängelse på livstid har artikel 3 i konventionen av hävd ansetts förutsätta att den dömda både rättsligt och de facto har möjlighet att vid någon tidpunkt bli villkorligt frigiven, samt en rätt att vid någon

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

tidpunkt få sin situation prövad genom en bedömning som kan leda till villkorlig frigivning (Vinter med flera, punkterna 106–112; Murray mot Nederländerna, punkt 100).

(5) Det faktum att den som dömts till fängelse på livstid kan bli tvungen att avtjäna straffet i sin helhet strider inte i sig mot kraven i artikel 3 (Vinter med flera, punkt 108). Bedömningen av förutsättningarna för villkorlig frigivning bygger på de straffrättsliga grunderna för livstidsstraffet och huruvida dessa alltjämt kvarstår. Dessa grunder är enligt Europadomstolens praxis bestraffning, förebyggande åtgärder, skydd för allmänheten och rehabilitering (Vinter med flera, punkt 111; Hutchinson mot Förenade kungariket, 17.1.2017, punkt 42). Europadomstolen har dock uttryckligen konstaterat att vägrande av villkorlig frigivning för den som dömts till fängelse på livstid på den grunden att han eller hon bedöms vara farlig för andras säkerhet inte strider mot artikel 3 (Vinter med flera, punkt 108). Europadomstolen har inte antagit några exakta riktlinjer för prövningen av förutsättningarna för villkorlig frigivning av livstidsfångar, eller för tidpunkten för sådan prövning (Vinter med flera, punkt 120). Europadomstolen understryker i sin bedömning medlemsstaternas prövningsmarginal i fråga om bedömningen av livstidsstraffens längd, men konstaterar samtidigt att bedömningen ska göras senast 25 år efter det att livstidsstraffet har dömts ut och att bedömningarna ska fortsätta regelbundet också därefter (Vinter med flera, punkt 120).

(6) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna ändringen av förfarandet för frigivning av livstidsfångar inte är problematisk i konstitutionellt hänseende.

Utgångspunkter för bedömningen av säkerhetsförvaring och lagstiftarens handlingskyldighet

(7) I propositionen föreslås det att säkerhetsförvaring införs. Säkerhetsförvaring ska kunna meddelas den som har dömts till ett kombinationsstraff om det fortfarande finns en uppenbar fara för att den dömda efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett nytt allvarligt brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet och säkerhetsförvaring ska anses vara nödvändig för att trygga andras liv, hälsa eller frihet. På genomförandet av säkerhetsförvaring tillämpas enligt propositionen (s. 44) i regel bestämmelserna i fängelselagen, och placeringen i fängelset av den som meddelats säkerhetsförvaring bestäms således på sedvanligt sätt med stöd av bestämmelserna i fängelselagen. Säkerhetsförvaring innebär att det i praktiken är möjligt att fängelsetiden fortsätter på obestämd tid.

(8) Syftet med bestämmelserna är enligt propositionen (s. 119) att konstitutionellt trygga att det allmänna på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen ser till att vars och ens rätt till liv och personlig integritet och trygghet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen tillgodoses. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades det att ett uttryckligt omnämnande av den personliga friheten understryker den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas av någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner (RP 309/1993 rd, s. 51/I).

(9) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om kombinationsstraff (GrUU 10/2017 rd, s. 2) konstaterat att man vid en konstitutionell bedömning av straffrättsliga påföljder som gäller farliga återfallsförbrytare måste beakta också Europadomstolens avgörandepraxis

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

inom området. Domstolens praxis betonar statens positiva skyldighet att trygga individens liv och fysiska integritet (se t.ex. Osman mot Förenade kungariket, 28.10.1998, punkterna 115 och 116; Mastromatteo mot Italien, 24.10.2002, punkt 68; Branko Tomasic mot Kroatien 15.1.2009, punkt 51; Jendrowiak mot Tyskland, 14.4.2011, punkt 37). Utskottet konstaterade i samma sammanhang att bestämmelserna om kombinationsstraff indirekt också tryggar rätten till liv och personlig integritet enligt 7 § i grundlagen (GrUU 10/2017 rd, s. 3).

(10) Syftet med propositionen är att skydda samhället mot personer som gjort sig skyldiga till allvarliga brott och som bedöms vara farliga också i framtiden och att på så sätt förbättra säkerheten i samhället (RP, s. 43). Utskottet har ansett att de föreslagna bestämmelserna indirekt också tryggar den rätt till liv och personlig integritet som avses i 7 § 1 mom. i grundlagen (se också GrUU 10/2017 rd, s. 3) och fullgör lagstiftarens handlingsskyldighet i anslutning till 7 § 1 mom. i grundlagen. Syftet med förslaget är att skydda och trygga särskilt starka intressen som tryggas som grundläggande fri- och rättigheter. Starka intressen av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbar grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se t.ex. GrUU 64/2024 rd, stycke 10). Staten har också enligt Europadomstolens praxis en skyldighet, som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, att skydda nämnda rättsobjekt mot kränkningar (se t.ex. Vinter med flera mot Förenade kungariket, 9.7.2013, punkt 108). Mot denna bakgrund kan det i princip anses finnas en sådan vägande samhällelig grund för den nya påföljden som också är godtagbar med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Godtagbarheten och proportionaliteten av förslaget om säkerhetsförvaring i fråga om myndiga gärningsmän

(11) Säkerhetsförvaring innebär på det sätt som beskrivs ovan en betydande begränsning av den personliga friheten som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Av betydelse är också den första meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken den personliga integriteten inte får kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund.

(12) I propositionen (s. 119) beskrivs säkerhetsförvaring som en ny straffrättslig påföljd. Enligt propositionen (s. 94) är säkerhetsförvaring inte ett egentligt straff utan mera en straffrättslig påföljd av säkerhetsåtgärdskaraktär. Vidare konstateras det i propositionen (s. 33) att eftersom säkerhetsförvaring inte är en självständig straffart, kan den närmast karakteriseras som en straffrättslig påföljd av säkerhetsåtgärdskaraktär. Eftersom säkerhetsförvaring ändå i praktiken i stor utsträckning motsvarar avtjänande av ett vanligt fängelsestraff, utgör det i enlighet med Europadomstolens linje straffrättsligt frihetsberövande enligt Europakonventionen och på den ska tillämpas de allmänna straffrättsliga principerna om bland annat förbud mot lagstiftning med retroaktiv verkan.

(13) Grundlagsutskottet anser att den säkerhetsförvaring som föreslås innebär en sådan begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som behöver bedömas med avseende på kraven på godtagbarhet och proportionalitet. Grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om straffpåföljder är av betydelse vid bedömningen av propositionen. Enligt utskottet måste

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

strängheten i en straffpåföljd stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2013 rd, s. 2). Kravet på proportionalitet förutsätter en noggrann avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. Det gäller på denna punkt att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering (se GrUU 56/2018 rd, s. 2 och GrUU 23/1997 rd, s. 2/II).

(14) I propositionen beskrivs (s. 119) det gällande straffrättsliga påföljdssystemet. Samtidigt konstateras det att metoderna enligt den gällande lagstiftningen inte är tillräckligt effektiva för att uppnå ett syfte som är godtagbart med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionen (s. 62) har också andra regleringsmodeller granskats vid beredningen. I propositionen beskrivs dock inte huruvida en alternativ regleringsmodell kunde ha inneburit ett annorlunda ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Bakgrunden till förslaget om säkerhetsförvaring är enligt propositionen (s. 119) att det i lagstiftningen för närvarande saknas möjlighet att säkerställa att en gärningsman som bedömts vara farlig inte frigges.

(15) Som problematiska betraktas framför allt situationer där en enskild gärningsman upprepade gånger har gjort sig skyldig till allvarliga brott genast efter frigivningen från ett tidigare fängelsestraff (RP, s. 119). Det gällande straffrättsliga påföljdssystemet innehåller enligt propositionen inga metoder att hindra gärningsmannens frigivning, fast man bedömer att gärningsmannen fortfarande löper uppenbar fara att göra sig skyldig till ett motsvarande allvarligt brott efter frigivningen. Enligt propositionsmotiven är den övervakningstid och villkorliga frihet som den gällande lagen medger inte tillräckliga för att förhindra att en sådan fara realiseras i en situation där en enskild gärningsman bedöms löpa hög risk att begå nya allvarliga brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet. Proportionalitetskravet har beaktats genom att tillämpningsområdet för kombinationsstraff och särskilt säkerhetsförvaring är snävt (RP, s. 120).

(16) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på bestämmelsernas proportionalitet är väsentligt att säkerhetsförvaring enligt förslaget endast kan dömas ut på ett exakt avgränsat sätt i situationer där det i fråga om en person som har dömts till ett kombinationsstraff fortfarande finns en uppenbar fara för att den dömda efter frigivningen kommer att göra sig skyldig till ett nytt allvarligt brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet. Enligt propositionen är den övervakningstid och villkorliga frihet som den gällande lagen medger inte tillräckliga för att förhindra att en sådan fara realiseras i en situation där en enskild gärningsman bedöms löpa hög risk att begå nya allvarliga brott som kränker någon annans liv, hälsa eller frihet.

(17) Enligt första meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga friheten inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Med tanke på dessa rättsliga förutsättningar kan det konstateras att det i lagen har föreskrivits exakta grunder för det frihetsberövande som avses i förslaget och att grunderna kan anses motiverade för att förhindra att den som meddelas säkerhetsförvaring gör sig skyldig till ett nytt brott. Särskilt de föreslagna bestämmelserna om bedömning av risken för våld, som är mer exakta än i den gällande lagstiftningen, kan anses nödvändiga och ändamålsenliga med tanke på kraven om att regleringen på lagnivå ska vara exakt och noggrant avgränsad. Beslut om frihetsberövande fattas av domstol. Domstolen

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

bedömer på lagstadgade grunder om det i förhållande till personens brottshistorik och andra omständigheter som anges i strafflagen är nödvändigt att meddela säkerhetsförvaring och beslut om frihetsberövande kan därmed inte fattas godtyckligt. Grundlagsutskottet anser således att de formella förutsättningarna för att föreskriva om frihetsberövande enligt första meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen uppfylls.

(18) Grundlagsutskottet anser utifrån det som sägs ovan att det godtagbara syftet med den föreslagna regleringen, det vill säga att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inte kan uppnås med metoder som i mindre omfattning ingriper i den personliga friheten. Enligt utskottets uppfattning stärks proportionaliteten i bestämmelserna om frihetsberövande dessutom av att säkerhetsförvaringen får pågå endast så länge som det är nödvändigt för att trygga andras grundläggande fri- och rättigheter. Brottspåföljdsmyndigheten ska enligt propositionen vara skyldig att fortlöpande bedöma risknivån hos den som meddelats säkerhetsförvaring i samarbete med Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och ansöka om frigivning av personen om myndigheten anser att det inte längre finns förutsättningar för säkerhetsförvaring.

(19) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på straffpåföljdens proportionalitet är viktigt att användningsområdet för säkerhetsförvaring är exakt avgränsat genom bestämmelser i lag. Enligt utskottet kan det anses finnas vägande och godtagbara skäl att föreskriva om säkerhetsförvaring för vuxna gärningsmän och att propositionen på de grunder som anges ovan faller inom den prövningsmarginal som lagstiftaren har beträffande proportionalitetskravet.

Godtagbarheten och proportionaliteten av förslaget om säkerhetsförvaring i fråga om minderåriga gärningsmän

(20) Grundlagsutskottet anser att godtagbarheten och proportionaliteten som gäller förslaget om säkerhetsförvaring måste bedömas också med avseende på minderåriga gärningsmän, eftersom förslaget enligt propositionen också gäller denna grupp. Enligt propositionsmotiven (s. 123) innehåller den gällande strafflagen inga särskilda bestämmelser om minderåriga när det gäller kombinationsstraff. I princip är det alltså möjligt att döma minderåriga till kombinationsstraff. Enligt propositionen har ändå inte ett enda kombinationsstraff dömts ut i fråga om någon som varit under 18 år. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska bedömningen fokusera på vad som enligt lagförslaget är rättsligt möjligt, och det sätt att motivera förslaget som valts i propositionen – med utgångspunkt i vad som är sannolikt – kan inte anses vara tillräckligt. I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för kombinationsstraff ska utvidgas även till gärningsmän som inte uppfyller den gällande lagstiftningens förutsättning som gäller brottshistorik. Utvidgningen kan enligt motiven (s. 56) åtminstone i teorin innebära att en minderårig som gjort sig skyldig till mord eller något annat synnerligen allvarligt brott som nämns i bestämmelsen om kombinationsstraff med större sannolikhet än i nuläget kan bli dömd till kombinationsstraff i stället för ett fängelsestraff på viss tid. Möjligheten att döma ett barn till kombinationsstraff motiveras i propositionen (s. 55) med att en minderårig som dömts till kombinationsstraff åtminstone alltid kommer att vara mycket nära myndighetsåldern när ett beslut om eventuell säkerhetsförvaring fattas. Enligt propositionen (s. 36) kan det anses motiverat att det är möjligt att sätta behovet av att skydda samhället framom specialbehandling på grund av ung ålder.

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

(21) Enligt utskottets utlåtandep Praxis finns det godtagbara konstitutionella skäl för att i straffrättsligt hänseende särbehandla unga personer (se GrUU 59/2001 rd, s. 2/I, GrUU 21/2005 rd, s. 3–4 och GrUU 56/2018 rd, s. 2). Bestämmelserna om kombinationsstraff har också till den del de gäller minderåriga gärningsmän kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2017 rd). Grundlagsutskottet anser att inte heller den nu föreslagna utvidgningen av kombinationsstraffet är problematisk.

(22) Utskottet har förhållit sig avvisande till sådana bestämmelser som ska tillämpas på barn som de facto leder till längre frihetsberövande jämfört med nuläget (GrUU 21/2005 rd, s. 4/I och GrUU 56/2018 rd, s. 2). Enligt grundlagsutskottet tillät den lagstiftning om tvångsinrättningsystemet som var i kraft 1932–2005 inte isolering av barn. Grundlagsutskottet anser med beaktande av den föreslagna utvidgningen av kombinationsstraffets tillämpningsområde att det i propositionen inte framförs några vägande skäl för att säkerhetsförvaring också ska gälla brott som begåtts som ung person. Grundlagsutskottet anser att det inte har lagts fram tillräckliga grunder för den föreslagna, rättsligt omfattande möjligheten att döma också minderåriga till säkerhetsförvaring och att de föreslagna bestämmelserna inte kan anses vara proportionerliga. Den föreslagna regleringen måste preciseras så att bestämmelserna om säkerhetsförvaring, åtminstone i de situationer där säkerhetsförvaring är en straffrättslig påföljd som är direkt kopplad till ett brott, inte kan tillämpas på alla minderåriga gärningsmän på det sätt som nu föreslås. Ändringen är ett villkor för att förslaget som gäller säkerhetsförvaring ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(23) Utskottet noterar dessutom att enligt punkt 6 c (v) i den allmänna kommentaren nr 24 från FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet (CRC/C/GC/24, 18.9.2019) ska det för de fåtal situationer där det är motiverat med frihetsberövande som en sista utväg, säkerställas att frihetsberövandet endast tillämpas på äldre barn, är strikt tidsbegränsat och är föremål för regelbunden prövning.

Rättigheterna för den som dömts till säkerhetsförvaring

(24) Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får straff som innefattar frihetsberövande dömas ut endast av domstol. Lagligheten av annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. På verkställigheten av säkerhetsförvaring tillämpas enligt propositionen bestämmelserna i fängelselagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 20/2005 rd). Helsingfors hovrätt ska bedöma förutsättningarna för fortsatt säkerhetsförvaring på ansökan av den som meddelats säkerhetsförvaring eller på ansökan av Brottsförklaringsmyndigheten i enlighet med lagen om säkerhetsförvaring. Säkerhetsförvaringen får pågå endast så länge som frihetsberövandet är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheter som ligger till grund för säkerhetsförvaringen. Den föreslagna regleringen tryggar med avseende på grundlagen på behörigt sätt rättigheterna för dem som berövats sin frihet på grund av säkerhetsförvaring. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen ska lagligheten av frihetsberövande som inte är en straffpåföljd kunna underkastas domstolsprövning. Med tanke på detta kan det anses vara ändamålsenligt och tillräckligt att den som dömts till säkerhetsförvaring kan ansöka om frigivning hos hovrätten tidigast ett år efter beslutet om säkerhetsförvaring. Dessutom får ändring i ett avgörande som gäller meddelande av säkerhetsförvaring sökas genom besvär hos högsta domstolen.

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

Europadomstolens rättspraxis som är relevant med avseende på förslaget om säkerhetsförvaring

(25) Till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter hör ett uttryckligt krav på att inskränkningarna inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). En människorättsförpliktelse som är central när det gäller förslaget om säkerhetsförvaring är framför allt artikel 5 i Europakonventionen. Enligt Europadomstolens praxis kan ett frihetsberövande inte vara lagligt om det inte uppfyller något av de kriterier som anges i artikel 5.1 (se t.ex. Del Rio Prada mot Spanien, 21.10.2013, punkt 123; Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 126). Förslaget har i propositionen inte bedömts med avseende på artikel 5.1. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om säkerhetsförvaring måste granskas med avseende på artikel 5.1 för att bedöma om de uppfyller det krav på överensstämmelse med människorättsförpliktelserna som ingår i de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(26) Enligt artikel 5.1 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de fall som anges i artikel 5.1 och i den ordning som lagen föreskriver. Relevanta för bedömningen är särskilt artikel 5.1 a, enligt vilken frihetsberövande är berättigat när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol, och artikel 5.1 e, enligt vilken frihetsberövande är berättigat när någon är lagligen berövad friheten för att förhindra spridning av smittosam sjukdom eller därför att han är psykiskt sjuk, alkoholmissbrukare, missbrukare av droger eller lösdrivare. Av betydelse är också artikel 5.1 c, som berättigar frihetsberövande om en person är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta.

(27) I Europadomstolens etablerade avgörandepraxis har det ansetts att frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 a i situationer som avser preventivt frihetsberövande efter en dom förutsätter ett tillräckligt orsakssamband mellan den ursprungliga fällande brottmålsdomen och det därefter meddelade beslutet om preventivt frihetsberövande (t.ex. M. mot Tyskland, 17.12.2009, punkterna 99–101; Bergmann mot Tyskland, 7.1.2016, punkt 104; Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 144). Europadomstolen har också ansett att om preventivt frihetsberövande inte nämns i den ursprungliga domen som innebär tillräknande, finns det inte ett tillräckligt orsakssamband mellan den domen och ett senare meddelat beslut om preventivt frihetsberövande (t.ex. W.A. mot Schweiz, 2.11.2021, punkt 34). En dom som är kopplad till artikel 5.1 a i Europakonventionen innebär enligt Europadomstolens rättspraxis en dom, genom vilken personen konstateras vara skyldig till det brott som begåtts och på grundval av vilken en frihetsberövande påföljd döms ut (M. mot Tyskland, punkterna 87 och 95; Ilseher, mot Tyskland, punkt 144;). Eventuella senare avgöranden som inte berör skuldfrågan i fråga om det brott som begåtts, men som innebär frihetsberövande eller förlängt frihetsberövande omfattas däremot inte av artikel 5.1 a (M. mot Tyskland, punkt 96; Ilseher, punkt 144).

(28) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna säkerhetsförvaringen i ljuset av Europadomstolens avgörandepraxis är problematisk med avseende på artikel 5.1 a, eftersom en dom som innebär tillräknande inte innehåller något omnämnande av eller förbehåll om preventivt

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

frihetsberövande, varvid säkerhetsförvaringen inte grundar sig direkt på en dom i ett brottmål utan på ett separat beslut efter att det egentliga fängelsestraffet avtjänats.

(29) Enligt utskottets uppfattning avviker begreppet ”psykiskt sjuk” i artikel 5.1 e i Europakonventionen från vad som avses i den nationella lagstiftningen, såsom mentalvårdslagen.

(30) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den föreslagna säkerhetsförvaringen i huvuddrag en förlängning av ett fängelsestraff. Säkerhetsförvaringen grundar sig inte på en dom i ett brottmål utan enbart på en bedömning av att den berörda personen betraktas som farlig för allmänheten. Säkerhetsförvaringen verkställs i fängelse. Utskottet anser att den föreslagna säkerhetsförvaringen är problematisk med tanke på de villkor som följer av artikel 5.1 e i Europakonventionen, eftersom förslaget inte uppfyller de krav som ställts i Europadomstolens tolkningspraxis. Europadomstolen har i sin praxis fastställt flera minimikrav för frihetsberövande av personer som lider av en psykisk störning. För det första ska den berörda personen ha en verklig psykisk störning som har konstaterats av den behöriga myndigheten utifrån en bedömning som grundar sig på medicinsk sakkunskap och är tillräckligt aktuell. För det andra ska den psykiska störningen vara av sådan art eller allvarlighetsgrad att den förutsätter isolering oberoende av personens vilja. För det tredje får frihetsberövandet pågå endast så länge den psykiska störningen består (Ilseher mot Tyskland, punkt 127 samt punkterna 131–132 och 138; Rom mot Belgien, punkt 192; W.A. mot Schweiz, punkt 36). Dessutom har Europadomstolen konstaterat (t.ex. Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 138) att tagande i förvar av en person som lider av en psykisk störning i princip är förenligt med artikel 5.1 e endast om det sker på sjukhus, klinik eller någon annan lämplig inrättning. Grundlagsutskottet konstaterar att detta för Finlands del eventuellt också kan innebära något annat än vård i exakt den form som anges i den mentalvårdslagen.

(31) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den föreslagna säkerhetsförvaringen i huvuddrag en förlängning av ett fängelsestraff. Säkerhetsförvaringen grundar sig inte på en dom i ett brottmål utan enbart på en bedömning av att den berörda personen betraktas som farlig för allmänheten. Säkerhetsförvaringen verkställs i fängelse. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna säkerhetsförvaringen är problematisk med tanke på de villkor som följer av artikel 5.1 e i Europakonventionen, eftersom förslaget inte uppfyller de krav som ställts i Europadomstolens tolkningspraxis.

(32) Frihetsberövande enligt artikel 5.1 c i Europakonventionen är tillåtet om en person är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid artikel 5.1 c vid bedömningen av vissa processrättsliga bestämmelser (GrUU 31/2005 rd, GrUU 13/2003 rd). Grundlagsutskottet noterar dock att det enligt Europadomstolens rättspraxis kan anses klart att preventivt frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 c inte är tillåtet av allmänpreventiva skäl, utan det blir aktuellt endast när det finns en fara för att personen kommer att göra sig skyldig till ett visst brott som kan förutses i fråga om tid, plats och offer (t.ex. S., V. och A. mot Danmark, 22.10.2018; punkterna 89 och 127; Kurt mot Österrike, 15.6.2021, punkt 186; M. mot Tyskland, punkt 102; Ilseher, punkt 145).

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

(33) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna säkerhetsförvaringen inte kan anses godtagbar i enlighet med artikel 5.1 c i Europakonventionen, eftersom den inte uppfyller de krav som ställts på den artikeln i Europadomstolens tolkningspraxis.

Bedömning av förslaget om säkerhetsförvaring

(34) Grundlagsutskottet har av hävd utgått från att lagstiftaren har ett rätt stort handlingsutrymme när det gäller att utveckla straffsystemet. Avsikten hos grundlagens stiftare har med andra ord inte ansetts vara att utöva kontroll över den allmänna utvecklingen av straffsystemet. Både grundlagen och Finlands bindande internationella förpliktelser innebär vissa begränsningar i lagstiftarens kriminaliseringsmarginaler. Det beror på att brottsbestämmelserna jämte straffpåföljder inte bara kan ses inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna utan också som rättsordningsmedel för att trygga dessa fri- och rättigheter (GrUU 23/1997 rd, s. 3/I, GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2018 rd, s. 2, GrUU 37/2024 rd, stycke 5).

(35) Enligt utskottets etablerade praxis bör straffbestämmelserna uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter (GrUU 48/2017 rd, s. 7–8, GrUU 56/2018 rd, s. 2 och GrUU 37/2024 rd, stycke 3). Detta gäller även ändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet, eftersom det finns ett väsentligt samband mellan kriminaliseringen och straffen (se GrUU 9/2016 rd, s. 4). Det måste därför gå att påvisa att det för straffbestämmelserna och påföljderna finns ett vägande samhälleligt behov och grunder som är godtagbara med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta sammanhang bör det beaktas att ett effektivt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna också kan förutsätta att man använder det straffrättsliga systemet (GrUU 23/1997 rd, s. 3, och GrUU 6/2014 rd, s. 2).

(36) Till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna hör också ett krav på att inskränkningarna inte får stå i strid med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Utskottet anser att den föreslagna regleringen om säkerhetsförvaring på det sätt som konstaterats ovan är problematiskt med avseende på artikel 5.1 a och 5.1 e i Europakonventionen, särskilt med beaktande av Europadomstolens avgörandepaxis i motsvarande regleringssammanhang. Utskottet anser att förslaget om säkerhetsförvaring inte uppfyller kriterierna enligt artikel 5.1 a och att förslaget inte heller kan anses vara förenligt med artikel 5.1 e. Förslaget uppfyller således inte det krav på överensstämmelse med människorättsförpliktelserna som ingår i de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagutskottet måste ändra förslaget om säkerhetsförvaring så att det är godtagbart med avseende på Europakonventionen. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget som gäller säkerhetsförvaring ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Om bedömningen av retroaktivitet

(37) I propositionen föreslås det att på brott som har begåtts före ikraftträdandet av lagen och på verkställigheten av straff som följer av ett sådant brott tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Grundlagsutskottet har till denna del ingenting att invända mot de föreslagna bestämmelserna.

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

(38) Utskottet noterar dock att utöver artikel 5 i Europakonventionen är 8 § i grundlagen och Europadomstolens tolkningspraxis i fråga om artikel 7 i Europakonventionen av betydelse vid bedömningen av förslaget om säkerhetsförvaring. Artikel 7 i konventionen innehåller bestämmelser om den straffrättsliga legalitetsprincipen och förbudet mot retroaktivitet. Väsentligt vid bedömningen av retroaktivitetsförbudets tillämplighet är om en preventiv åtgärd som innefattar frihetsberövande utgör ett straff med avseende på 8 § i grundlagen och artikel 7 i Europakonventionen. Enligt andra meningen i 8 § i grundlagen får för brott inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Enligt andra meningen i artikel 7.1 i Europakonventionen får inte ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den meningen förbjuder att ett strängare straff utmäts än vad som var tillåtet enligt den lag som gällde då brottet begicks.

(39) Förbudet mot retroaktivitet gäller endast påföljder som betraktas som straff. Begreppet straff är dock autonomt, vilket innebär att dess tolkning inte är bunden till hur straffet definieras eller tolkas i nationell rätt. Avgörande är bedömningen av påföljdens faktiska karaktär, där flera omständigheter beaktas (t.ex. Del Rio Prada mot Spanien, 21.10.2013, punkterna 81–83). Också frihetsberövande i preventivt syfte kan med avseende på artikel 7 betraktas som ett straff (se t.ex. M mot Tyskland, 17.12.2026, jfr Bergmann mot Tyskland, 7.1.2026).

(40) Europadomstolen har i sin avgörandepraxis särskilt bedömt Tysklands bestämmelser som gäller farliga förbrytare med avseende på artikel 5 och 7 i Europakonventionen. I Europadomstolens etablerade avgörandepraxis tolkas och bedöms begreppet straff enligt artikel 7 i Europakonventionen som ett autonomt begrepp. En vägande utgångspunkt vid denna bedömning är om domen som följer av ett brott innefattar frihetsberövande. Andra omständigheter som ska beaktas vid bedömningen är klassificeringen av en åtgärd i nationell rätt, åtgärdens art och syfte, förfarandet för föreläggande av åtgärden och dess genomförande samt hur sträng åtgärden är (t.ex. Kafkaris mot Cypern, 12.2.2008, punkt 142, Bergmann mot Tyskland, 7.1.2016, punkt 150; Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 203).

(41) Europadomstolen har i sin avgörandepraxis flera gånger bedömt förhållandet mellan frihetsberövande som meddelas med stöd av artikel 5.1 e i Europakonventionen och förbudet mot retroaktivitet enligt artikel 7 i situationer där det har varit fråga om frihetsberövande av preventiva skäl (se framför allt Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkterna 202–239; Bergmann mot Tyskland, 7.1.2016, punkterna 149–183). I Europadomstolens avgörandepraxis har frågan bedömts utifrån en samlad bedömning. Det väsentliga har varit att beslutet om frihetsberövande uttryckligen grundar sig på något annat än ett brott och uttryckligen har samband med personens psykiska hälsa. Frihetsberövandet ska, till skillnad från den ursprungliga domen, motiveras med grunder som hänför sig till en psykisk störning (Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 227). Det förutsätts inte att kopplingen mellan den ursprungliga domen och den nya preventiva frihetsberövande åtgärden helt har brutits, men när det preventiva frihetsberövandet bestäms ska tyngdpunkten tydligt ligga på medicinsk och terapeutisk behandling av personen (Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 225). Andra former av frihetsberövande av preventiva skäl betraktas med avseende på artikel 7 i Europakonventionen fortfarande som straff (Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 228).

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

(42) Om den behöriga domstolen däremot beslutar om sådant preventivt frihetsberövande som ska verkställas i ett vanligt fängelse och verkställighetens huvudsakliga innehåll inte utgörs av terapeutiska åtgärder, men det påstås vara fråga om ett frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 e i Europakonventionen, ska frihetsberövandet enligt Europadomstolens rättspraxis anses utgöra ett straff på det sätt som avses i artikel 7 i konventionen. Då ska också förbudet mot retroaktivitet tillämpas fullt ut (t.ex. W.A. mot Schweiz, 2.11.2021, punkterna 57–60).

(43) Utifrån det som sägs ovan kan det konstateras att i Europadomstolens avgörandepraxis har frihetsberövande av preventiva skäl med stöd av artikel 5.1 i Europakonventionen efter en dom i ett brottmål inte betraktats som ett straff enligt artikel 7, om vissa villkor har uppfyllts. Om dessa villkor uppfylls har den nationella lagstiftningen i Europadomstolens avgörandepraxis inte ansetts kränka det förbud mot retroaktivitet som avses i andra meningen i artikel 7.1 i Europakonventionen. Det väsentliga är dock att beslutet om preventivt frihetsberövande efter en dom i ett brottmål måste grunda sig på ett från den ursprungliga domen fristående ”tilläggsselement”, nämligen en psykisk störning hos personen, och att bedömningen av denna störning är självständig i förhållande till den bedömning som gjordes i den ursprungliga fällande domen (Bergmann mot Tyskland, 7.1.2016, punkt 176). Avgörande är också att frihetsberövandets syfte och karaktär uttryckligen ska anknyta till sådan behandling och rehabilitering som hänför sig till den psykiska störning som konstaterats utifrån en objektiv bedömning (Bergmann mot Tyskland, 7.1.2016, punkt 176; Ilseher mot Tyskland, 4.12.2018, punkt 227).

(44) Lagutskottet bör i den fortsatta bedömningen av förslaget överensstämmelse med artikel 5.1 i Europakonventionen också beakta förhållandet mellan artikel 5.1 och artikel 7.

Kombinationsstraff

(45) Enligt 2 c kap. 11 § 1 mom. i lagförslag 1 kan en domstol när den dömer ut ett straff på yrkande av åklagaren besluta att gärningsmannen döms till ett kombinationsstraff som består av minst det ovillkorliga fängelse som mäts ut enligt bestämmelserna om bestämmande av straff och av en omedelbart därpå följande övervakningstid. Enligt den gällande lagstiftningen består ett kombinationsstraff av ovillkorligt fängelse i högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet och av en omedelbart därpå följande övervakningstid.

(46) Enligt propositionen (s. 86) avses med ordet ”minst”, som fogas till bestämmelsen, att fängelsetiden för kombinationsstraffet kan fortsätta längre än det i domen utmätta straffet i en situation där ansökan om meddelande av säkerhetsförvaring har gjorts och ärendet fortfarande är anhängigt i domstolen vid den aktuella tidpunkten. Fängelsetiden för kombinationsstraffet kan alltså med avvikelse från den gällande lagstiftningen fortsätta längre än den fängelsetid som domstolen mätt ut, om ansökan om säkerhetsförvaring har gjorts.

(47) De föreslagna bestämmelserna måste bedömas mot den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Redan de gällande bestämmelserna om kombinationsstraff tillåter att de straffrättsliga åtgärder som riktas mot den dömde fortsätter utöver det maximala straffet för brottet. Om gärningsmannen till exempel döms till maximistraffet för brottstypen, innebär

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

övervakningstiden på ett år för kombinationsstraffet den del av straffet som överstiger maximistraffet för brottet. Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av bestämmelserna om kombinationsstraff att den reglering som då föreslogs, och som gäller i nuläget, inte var problemfri med tanke på legalitetsprincipen. Eftersom avvikelserna från straffskalans maximum för brottstypen var exakt reglerad, ansåg utskottet emellertid att regleringen var möjlig men betonade att man ska förhålla sig mycket restriktivt till den typen av reglering (GrUU 10/2017 rd, s. 4).

(48) I den aktuella propositionen föreslås bestämmelser som i enlighet med det som sägs ovan tillåter att fängelsestraffen för kombinationsstraffet kan fortsätta längre än det i domen utmätta straffet. Med tanke på det krav på förutsägbarhet som ingår i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska en absolut utgångspunkt enligt utskottet vara att frihetsberövandet inte pågår längre än det fängelsestraff på viss tid som domstolen dömt ut. Den föreslagna regleringen innebär också att fängelsestraffen för kombinationsstraffet kan fortsätta längre än maximistraffet för brottstypen, om den som dömts till kombinationsstraff redan från början har dömts till maximistraffet för brottstypen. Den föreslagna regleringen strider enligt utskottet mot den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. Regleringen måste ändras så att fängelsestraffen för kombinationsstraff inte får vara längre än den ursprungliga fängelsestraffen ens i de situationer där ansökan om säkerhetsförvaring har gjorts. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Fortsatt beredning

(49) Grundlagsutskottet noterar att de ändringar som förutsätts i lagförslagen verkar gälla de grundläggande lösningarna i förslagen som gäller säkerhetsförvaring och att de ändringar som utskottet förutsätter kan kräva betydande lagberedning. Lagutskottet måste noggrant överväga om de behövliga ändringarna kan beredas vid riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om lagutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska lagutskottets utkast till betänkande föras till grundlagsutskottet för behandling.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 2, 4, 6, 9, 10, 11 och 12 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om säkerhetsförvaring som döms ut för barn, om den föreslagna säkerhetsförvaringens överensstämmelse med människorättsförpliktelserna, om kombinationsstraffets längd samt om att lagutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 22/2026 rd

Helsingfors 16.4.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd (delvis)
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.