

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om terroristbrott

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om terroristbrott (RP 163/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen, polislagen och 17 andra lagar. Det föreslås att det kapitel i strafflagen som gäller terroristbrott ersätts med ett nytt kapitel som gäller terroristiska brott.

Lagarna avses träda i kraft 2026.

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

Utlåtande GrUU 11/2026 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att strafflagens 34 a kap. om terroristbrott revideras i sin helhet. I en tidigare bedömning av bestämmelserna om terroristbrott (GrUU 26/2014 rd, s. 2) har grundlagsutskottet konstaterat att syftet med bestämmelserna om terroristbrott är att effektivisera skyddet för i synnerhet rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet som är skyddade i 7 § 1 mom. i grundlagen. Det vanliga sättet att skydda rättigheterna brukar vara att kriminalisera överträdelser av dem i strafflagen. Grundlagsbestämmelsen skyddar de rättsobjekt som avses där mot åtgärder för kränkningar från det allmänna själv och förutsätter att staten med lagstiftningsåtgärder skyddar rättigheterna mot yttre kränkningar (RP 309/1993 rd, s. 50).

(2) Enligt grundlagsutskottet står det klart att terrorism är brottslighet som ytterst allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara och tungt vägande skäl att förhindra och avbryta sådan brottslighet. Den exceptionellt allvarliga karaktären hos terroristisk verksamhet måste vägas in när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (GrUU 10/2005 rd, s. 2/I, GrUU 23/2005 rd, s. 2/I, GrUU 9/2014 rd, s. 2/II, GrUU 26/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2016 rd, s. 2, GrUU 56/2016 rd, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 1/2021 rd, stycke 3 och GrUU 34/2021 rd, stycke 3). Dessutom har grundlagsutskottet betonat att bestämmelserna om terroristbrott är viktiga med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 34/2021 rd, stycke 3).

(3) Grundlagsutskottet har flera gånger betonat behovet av att förenkla regleringen av terroristbrott (GrUU 37/2016 rd, s. 3, GrUU 56/2016 rd, GrUU 1/2021 rd, stycke 12 och GrUU 34/2021 rd, stycke 13—14). Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i 34 a kap. i strafflagen är anmärkningsvärt komplicerade. Bestämmelserna i kapitlet innehåller en rad hänvisningar till annan reglering i strafflagen samt ett flertal hänvisningar inom kapitlet. Dessutom ingår en relativt komplicerad definitionsbestämmelse. Vidare baserar sig bestämmelserna på ett flertal internationella och europeiska rättsliga förpliktelser som måste beaktas vid tillämpningen. Utskottet har därför betonat behovet av en samlad översyn av bestämmelserna om terroristbrott (GrUU 1/2021 rd, stycke 13, och GrUU 32/2021 rd, stycke 14). Det är viktigt att lagstiftningen nu föreslås bli genomgripande reviderad.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

(4) I 6 § i strafflagens 34 a kap. kriminaliseras deltagande i en terroristgrupps verksamhet. I 1 mom. föreslås ingen uttömmande förteckning över sätten att delta. I propositionen (s. 202–207) motiveras relativt utförligt vilken typ av verksamhet som kan bedömas utifrån ett öppet gärningssätt.

(5) Grundlagsutskottet har i ett flertal sammanhang bedömt hur kriminalisering av terrorism förhåller sig till grundlagen. Utskottet har framför allt lyft fram grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen (GrUU 37/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där samt GrUU 20/2018 rd, s. 2, och GrUU 1/2021 rd, stycke 2). Enligt 8 § i grundlagen får ingen

Utlåtande GrUU 11/2026 rd

betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrekvisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 7/2025 rd, stycke 5, GrUU 20/2022 rd, stycke 11, GrUU 12/2021 rd, stycke 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd och GrUU 6/2014 rd, s. 2—3). De krav som den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer, särskilt i fråga om exakta bestämmelser, accentueras när kriminaliseringen utsträcks till en gärning som liknar förberedelse till brott (GrUU 7/2025 rd, stycke 7, GrUU 37/2016 rd, s. 3).

(6) Enligt 34 a kap. 6 § 1 mom. 8 punkten i den föreslagna strafflagen ska det bli straffbart att sköta någon annan uppgift inom en terroristgrupp som är väsentlig för begående av ett terroristbrott eller förberedelse till terroristbrott. Enligt propositionen (s. 202) omfattar punkten skötsel av alla sådana uppgifter som rent konkret främjar eller underlättar terroristgruppens genomförande av dessa brott eller som annars befrämjar terroristgruppens kriminella verksamhetsförutsättningar och målsättningar. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter en exakt definition av det straffbara handlandet. I grundlagsutskottets praxis har öppna gärningssätt i straffbestämmelser i princip ansetts vara problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen (t.ex. GrUU 20/2022 rd, stycke 12, GrUU 12/2021 rd, stycke 58, GrUU 20/2018 rd, s. 2, och GrUU 6/2014 rd, s. 2—3). Utskottet anser dock att ett öppet gärningssätt i en straffbestämmelse undantagsvis kan vara godtagbart, om den straffbara gärningen karaktäriseras av att den kan ta sig många uttryck och om bestämmelsen i övrigt innehåller villkor som i tillräcklig utsträckning begränsar området för det straffbara beteendet (GrUU 20/2022 rd, stycke 12, och GrUU 16/2013 rd, s. 4).

(7) Grundlagsutskottet har tidigare prövat en motsvarande ändring i bestämmelserna om terroristbrott. Utskottet lade fokus på frågan om rekvisitet med beaktande av utskottets tidigare tolkningspraxis för terroristbrott (se t.ex. GrUU 1/2021 rd) hade beskrivits i bestämmelsen på ett sätt som uppfyllde minimikraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen (GrUU 34/2021 rd, stycke 8). Även om utskottet ansåg att rekvisitet uppfyllde minimikraven i 8 § i grundlagen, menade utskottet att regleringen med avseende på tillämpningen ändå bör preciseras. Det måste bättre framgå åtminstone vilka de viktigaste uppgifter är som är väsentliga med avseende på en terroristgrupps brottsliga verksamhet (GrUU 34/2021 rd, stycke 8).

(8) Enligt det föreslagna 34 a kap. 12 § 2 mom. i strafflagen ska till straff för resa för terrorism dömas den som för att begå ett brott som är straffbart enligt kapitlet vistas i en stat där han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt. Enligt propositionen (s. 225 och 254) är avsikten med momentet att ingripa mot fenomenet med utländska terroriststridande, som kännetecknas av att man beger sig till främmande förhållanden som främjar begående av brott med anknytning till terrorism. Enligt motiveringen (s. 225) gäller momentet situationer där personen vid tidpunkten för resan inte har för avsikt att begå ett terroristiskt brott, men en sådan avsikt uppstår när han eller hon vistas i en främmande stat. Enligt propositionen (s. 225) är det fråga om ett förhöjt krav på uppsåt i fråga om vistelsebrott. Detta förutsätter omständigheter som kan iakttas objektivt eller

Utlåtande GrUU 11/2026 rd

som annars framkommit, och som kan ha att göra till exempel med personens uttalanden eller handlingar i övrigt som uttrycker avsikten att begå ett brott.

(9) Brotsrekvisitet i 34 a kap. 6 § 1 mom. 8 punkten och 12 § 2 mom. i strafflagen beskrivs med beaktande av utskottets tidigare praxis för tolkning av terroristbrott (se t.ex. GrUU 34/2021 rd och GrUU 1/2021 rd) på ett sätt som uppfyller minimikraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §. Utskottet anser dock att regleringen med avseende på tillämpningen bör preciseras så att de kriminaliserade gärningarna bättre framgår.

Ändringarna i straffskalorna

(10) Enligt grundlagsutskottets vedertagna utlåtandep Praxis måste strängheten i en straffpåföljd stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (t.ex. GrUU 7/2025 rd, stycke 10, GrUU 37/2024 rd, stycke 3, GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3, och GrUU 16/2013 rd, s. 2). Straffbestämmelserna bör uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter. Sammantaget gäller grundlagsutskottets praxis när det gäller förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna den straffrättsliga lagstiftningen rent generellt (t.ex. GrUU 48/2017 rd, s. 8, och GrUU 56/2018 rd, s. 2). Det står klart att grundlagen inte sätter några strikta gränser för straffskärpning så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna (se GrUU 37/2024 rd, stycke 5, GrUU 7/2025 rd, styckena 15–17). Det som sägs ovan innebär dock att det för att skärpa straffskalorna måste läggas fram ett vägande samhälleligt behov och en godtagbar grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har framhållit (GrUU 9/2016 rd) att grundlagens stiftare inte hade för avsikt att kontrollera straffsystemets allmänna utveckling.

(11) Utskottet har konstaterat att lagstiftaren har rätt stort handlingsutrymme vid kriminalisering (GrUU 23/1997 rd s. 2/I). Handlingsutrymmet är dock inte obegränsat. Exempelvis kan statsekonomiska anpassningsåtgärder inte betraktas som godtagbara grunder för att ändra på det straffrättsliga påföljdssystemet (GrUU 9/2016 rd, s. 6). Enligt grundlagsutskottet kan detta slags synpunkter bara i undantagsfall bli problematiska med tanke på grundlagen (GrUU 37/2024 rd, stycke 5). Påföljdens stränghet har också sällan varit en omständighet som påverkar lagstiftningsförfarandet (se dock GrUU 18/2007 rd, s. 5–6).

(12) Grundlagsutskottet anser att det i sig kan anses klart att terroristbrott i princip kan anses vara mycket klandervärda (se t.ex. GrUU 34/2021 rd, stycke 12). Strafflagens 34 a kap. i sin gällande och föreslagna form täcker dock in många olika slags straffbara gärningar vars klandervärdhet kan variera avsevärt. Grundlagsutskottet ser det i alla fall som uppenbart att de föreslagna straffskalorna inte är godtyckliga och att de inte är problematiska i konstitutionellt hänseende. Grundlagen drar inte några strikta gränser för straffskärpning så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna (se GrUU 7/2025 rd, stycke 16, och GrUU 37/2024 rd, stycke 5).

Utlåtande GrUU 11/2026 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 17.3.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml (delvis)
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd (delvis)
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Mikko Polvinen cent
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.