EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

14.11.2025

Viite: Lakivaliokunta tiistai 18.11.2025 klo 10.00 / HE 163/2025 vp / asiantuntijapyyntö

EOAK/7060/2025 ASIANTUNTIJAPYYNTÖ: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TERRORISMIRIKOKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN MUUTTAMISEKSI

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi yllä mainitussa asiassa ja kirjallista asiantuntijalausuntoamme.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa terrorismilainsäädännön kokonaisuudistuksen vastaamaan nykyisiä uhkia ja poistaakseen nykyisen sääntelyn vaikeaselkoisuuden. Mahdolliset aukot nykyisissä kriminalisoinneissa arvioidaan. Rangaistusasteikkoja tarkistetaan siten, että rangaistukset terrorismirikoksista kovenevat.

1. Yleistä

Hallituksen esitys on perusteellinen ja hyvin valmisteltu. Hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet on nähdäkseni ainakin pääosin saavutettu. Sääntelyn vaikeaselkoisuuden täydellinen poistaminen ei liene tässä asiayhteydessä mahdollista, vaan jatkossakin lainkäyttäjän on oltava tarkkana oikeiden rikosnimikkeiden ja termien käyttämisessä. Esimerkiksi jo käsitteiden ”terrorismirikos” ja ”terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos” keskinäisen suhteen hahmottaminen on suhteellisen vaikeaa.

Oikeusasiamiehen kansliasta on viime vuosina annettu lukuisia lausuntoja (EOAK/6520/2017, EOAK/1614/2018, EOAK/608/2020, EOAK/4262/2020, EOAK/6664/2021 ja EOAK/297/2023) terrorismiin liittyneissä

lainsäädäntöhankkeissa. Lausuntoja annettaessa olen havainnut tarpeen terrorismisäännösten kokonaisarviointiin kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokuntakin. Nyt tämä kokonaisarviointi on tehty.

2. Syyteoikeuden järjestelyt

Nykyisen rikoslain 34 a luvun 7 §:n mukaan syytteen nostamisesta rikoslain 34 a luvussa tarkoitetuista rikoksista päättää valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä. Hallituksen esityksen mukaan uudistettuun 34 a lukuun ei otettaisi enää pykälää, jonka mukaan syytteen nostamisesta terrorismirikoksista päättää valtakunnansyyttäjä.

Olen aikaisemmissa lausunnoissani (ks. EOAK/4262/2020 ja EOAK/6664/2021) kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että muista rikosoikeuden aloista poiketen terrorismia koskevassa lainsäädännössä on viimeisen 20 vuoden aikana useilla pistemäisillä uudistuksilla siirrytty normaaleja rikosoikeudellisia osallisuusoppeja huomattavasti laajempiin edistämisluonteisten tekojen kriminalisointeihin, vaikka havaintoja tai esimerkkejä siitä, että aikaisemmat kriminalisoinnit olisivat osoittautuneet riittämättömiksi, ei ole juurikaan esitetty. Tähän liittyen pidän aiheellisena, että hallituksen esityksen sivulla 41 jaksossa ”Rikoksesta epäillyn oikeusturvan korostuminen” on käsitelty perusteettomien epäilysten välttämisen tärkeyttä ja syyttäjän asiantuntemuksen hyödyntämistä jo esitutkintavaiheessa. Sivulla 41 on mielestäni osuvasti todettu myös, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista edistää myös se, ”että syytteen nostamisesta terrorismirikoksista päättää 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä”.

Sääntelyn aukkopaikkojen löytymisen sijasta riskinä terrorismisäännösten soveltamisessa on pikemminkin, että rikoksesta epäillyksi joutuu henkilö, jolla ei ole mitään tekemistä terrorismin kanssa. Tunnusmerkistöt ovat väljiä ja kriminalisoinnit ulottuvat valmistelun osalta hyvin etäälle aikaan ennen mahdollisia terroritekoja. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:ssä tarkoitetusta ”terroristisesta matkustamisesta tuomitaan myös se, joka tehdäkseen rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu”. Oleskelun rangaistavuus riippuisi henkilön tarkoituksesta eikä vielä konkreettisista teoista. Käytännössä rikosepäily luultavasti syntyisi sen perusteella, kenen seurassa henkilö liikkuu ja keneen hän pitää yhteyttä.

Hallituksen esityksen sivuilta 45–48 ilmenee, että PolStat-tietojen mukaan terrorismirikosten rikosnimikkeitä on 2011–2024 kirjattu poliisin järjestelmiin 80, mutta syyksi lukevia lainvoimaisia tuomioita on toistaiseksi saatu vain muutama. Hallituksen esityksestä ei ilmene, ovatko kaikki kirjatut rikosnimikkeet johtaneet esitutkinnan toimittamiseen. Esitutkintakynnys näyttäisi terrorismirikosten kohdalla lukujen perusteella arvioituna kuitenkin

olevan poikkeuksellisen kaukana syyte- ja tuomitsemiskynnyksestä. Tavanomaisempien rikosten kohdalla suuri osa esitutkintakynnyksen ylittävistä asioista johtaa syytteeseen ja syyksi lukevaan tuomioon. Terrorismirikosepäilyistä ilmeisesti vain hyvin pieni osa johtaa edes syytteeseen.

Poliisihallituksen 18.8.2020 antamassa lausunnossa (ID-202048519) on annettu ymmärtää, että valtakunnansyyttäjän rooli on omiaan rajoittamaan poliisin toimintaa:

> ”Valtakunnansyyttäjäntoimiston vallitsevan käsityksen mukaan, kun valtakunnansyyttäjä päättää terrorismirikoksen syytteen nostamisesta, päättää se samalla myös esitutkinnan käynnistämisestä. Poliisihallitus lausuu tämän johtaneen siihen, että poliisi ei ole saanut useissa tapauksissa lupaa esitutkinnan aloittamiseen. Vaarana tällöin on, että Suomesta muodostuu tai on jo muodostunut terroristisille toimijoille suojaisa paikka toimia.”

Poliisihallituksen pelot siitä, että Suomesta muodostuu valtakunnansyyttäjän keskeisen roolin johdosta terroristisille toimijoille suojaisa paikka toimia, eivät näyttäisi toteutuneen. Rikostilastojen perusteella terrorismi näyttäisi Suomessa olevan melko marginaalinen rikollisilmiö, mikä ei sinänsä tietenkään tarkoita sitä, etteikö sen torjuntaan tulisi Suomessakin suhtautua vakavasti.

Saattaa olla, että syytemonopolin poistaminen valtakunnansyyttäjältä terrorismijutuissa ei olisi viisas ratkaisu. Valtakunnansyyttäjää alemmilla syyttäjillä ei välttämättä ole tarvittavaa kokemusta ja auktoriteettia suitsia poliisin matalalla kynnyksellä käynnistämiä esitutkintoja ja niihin haettavia pakkokeinoja. Hallituksen esityksen perustelut muutokselle eivät ole erityisen painavia.

3. Rangaistussääntelyn selkeyttäminen ja laajentaminen

Pidän oikeana lähtökohtana, että rikoslain 34 a luku säädetään esitetyin tavoin kokonaan uudelleen. Tämä helpottaa myös rangaistussäännösten taustoihin ja perusteluihin tutustumista. Hallituksen esityksessä nykyisin hajallaan olevat rangaistussäännösten relevantit perustelut on hallituksen esityksessä ansiokkaasti kodifioitu yhteen lähteeseen.

Vaikka rikoslaissa määritelmäsäännökset ovat yleensä luvun lopussa, pidän tässä tapauksessa selkeämpänä, että ne ovat luvun alussa.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriä laajennettaisiin rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentissa niin, että sellaisessa tarkoituksessa voitaisiin tehdä myös törkeä vapaudenriisto[1], törkeä raiskaus, törkeä ryöstö ja törkeä lapsenraiskaus. Esimerkiksi Boko Haram- ja Abu Sayyaf -järjestöjen toiminnan perusteella arvioituna lienee selvää, että myös nämä ovat rikoksia, joita voidaan tehdä terroristisessa

[1] Jolon vuoden 2000 panttivankisieppauksista elinkautisia tuomioita | Uutisia lyhyesti | Yle

tarkoituksessa esimerkiksi vakavan pelon aiheuttamiseksi väestön keskuudessa. Tällaiset rikokset voivat myös olla omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiontaloudelle esimerkiksi lamauttamalla kohdemaan turismin.

4. Rangaistusasteikot

Rangaistusasteikkoja koskien ehdotetaan useita muutoksia, joiden perusteella voitaisiin tuomita nykyisten asteikkojen mukaisia rangaistuksia ankarampia rangaistuksia. Maksimirangaistusten korotukset koskevat terrorismirikoksen valmistelua, terroristista kouluttautumista, terroristista matkustamista ja terroristisen matkustamisen edistämistä. Enimmäisrangaistusmuutosten lisäksi mainituista rikoksista ei enää voisi tuomita sakkorangaistusta. Uudistuksen jälkeen sakko jäisi minimirangaistukseksi vain terroristisen matkustamisen edistämiseen ja terroristiseen julkiseen kehottamiseen.

Kun kysymys on terrorismista, rangaistusasteikkojen ankaroittamisella lienee vain harvoin ennalta estävää vaikutusta. Terroristiset rikokset tehdään ideologisista tai uskonnollisista lähtökohdista ja tekijä itsekin menettää niissä usein henkensä. Terroristi ei välttämättä välitä sen enempää kiinnijäämisriskistä kuin rangaistusuhastakaan. Mikäli tekijä kuitenkin jää henkiin ja hänet saadaan kiinni, on toki hyvä, että rangaistusasteikon ylälaita on korkealla, jotta rangaistus voidaan kaikissa tapauksissa mitata niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään tekijän syyllisyyteen.

Jos uuden rikoslain 34 a luvun ehdotettujen rangaistusasteikkojen keskinäistä suhdetta tarkastellaan kokonaisuutena, vaikuttaa terroristisen rikoksen rahoittamisen neljän kuukauden minimirangaistus korkealta. Rahoittamisen vähimmäisrangaistus olisi joissain tapauksissa korkeampi kuin sen rikoksen vähimmäisrangaistus, jota teolla rahoitetaan. Sama koskisi nähdäkseni myös terrorismin rahoittamista.

5. Tunnusmerkistöjen selkeys

Terrorismirikoksen valmistelun rangaistavuus laajennettaisiin rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:ssä koskemaan kaikkien sellaisten esineiden ja aineiden käsittelyä, joilla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Rangaistavuuden ala laajenisi näiltä osin, kun sääntelyn piiriin tulisivat lähtökohtaisesti vaarallisiksi katsottavien esineiden (esimerkiksi räjähteet ja ampuma-aseet) ja aineiden lisäksi muut tavanomaisemmat esineet (esimerkiksi auto terrori-iskun tekemisen välineenä). Uudesta valmistelurikoksesta tuomittaisiin vankeuteen enintään kuudeksi vuodeksi, kun nykyisen rikoksen asteikon mukaan tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Autoja ja muita moottorikulkuneuvoja, varsinkin kuorma-autoja ja rekkoja, voidaan sellaisenaan ja muuntamatta käyttää ihmisten tahalliseen

vahingoittamiseen tai tappamiseen tehokkaammin kuin esimerkiksi teräaseita. Pykälän perusteluissa todetaankin, että terrori-iskuissa on ryhdytty käyttämään esimerkiksi kulkuneuvoja. Auton hankintaa tai omistamista ei tästä huolimatta kovinkaan usein voitane epäillä tehdyksi terroristisen rikoksen toteuttamista varten varsinkaan, jos autolla on muutakin käyttöä. Tästä huolimatta lainsäädännössä on nähdäkseni aiheellista ottaa huomioon terrorismirikollisuuden muuttuvat tekotavat.

Terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaan rikoslain uuden 34 a luvun 6 §:n 1 momenttiin lisättäisiin nykyisen luvun 4 §:n 1 momenttiin verrattuna uusia esimerkkejä rangaistavista osallistumisteoista. Niitä olisivat terroristiryhmän tietoteknologisista tehtävistä huolehtiminen, terroristiryhmän aseelliseen toimintaan osallistuminen ja terroristiryhmän toimintaa ylläpitävien tukitoimien suorittaminen, jotka mainitaan jo nykyiseen säännökseen sisältyvän olennaisen tehtävän hoitamisen perusteluissa.

Ehdotetun säännöksen taustat näyttävät liittyvän nimenomaan ISIS-tyyppiseen organisoituun toimintaan ja siellä esiintyneeseen työnjakoon. Esimerkiksi terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtiminen täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Hallituksen esityksessä (s. 212) on kattavasti käsitelty myös terroristiorganisaatiossa toimivan lääkintähenkilökunnan asemaa.

Aikaisemmassa lainvalmisteluhankkeessa (HE 89/2021 vp, s. 38) rajattiin rikoslain 34 a luvun 4 §:n momentin 4 kohdassa tarkoitetun olennaisen tehtävän hoitamisen ulkopuolelle pelkkä oleskelu terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa tai hallitsemalla alueella, avioituminen terroristiryhmään kuuluvan kanssa ja se, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsistaan tai muiden lapsista. Hallituksen esityksessä on tältä osin pysytty aikaisemmalla linjalla (s. 210).

6. Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lakiehdotukset

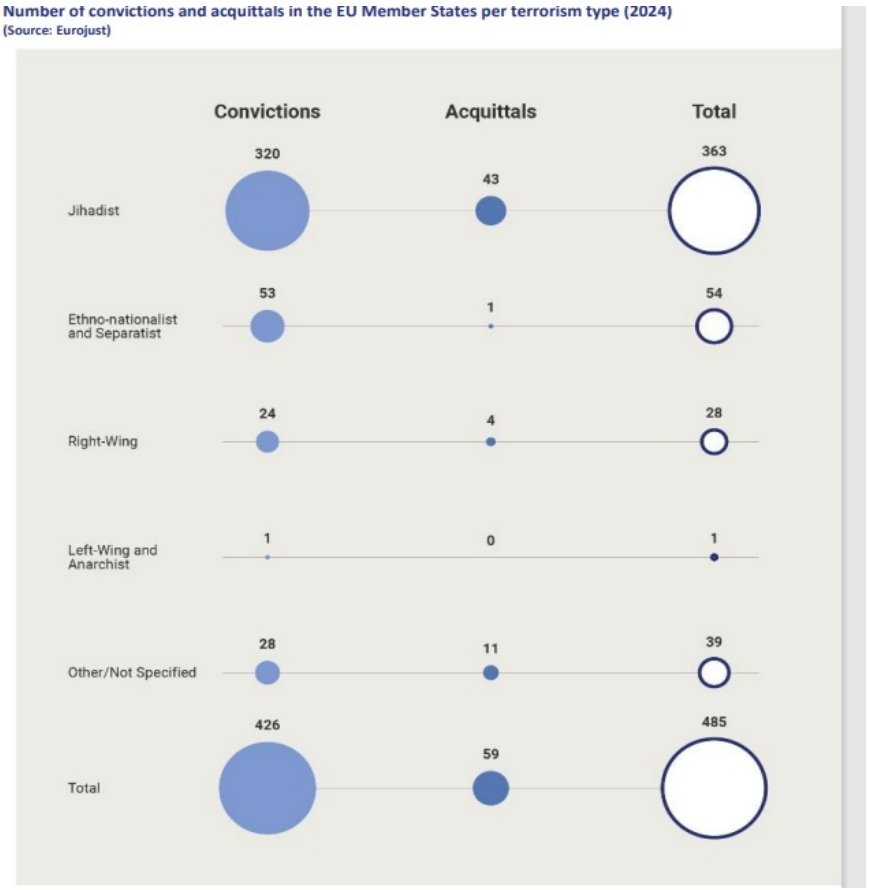
Työryhmän ehdottamat salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lainmuutokset eivät nähdäkseni laajentaisi viranomaisilla jo nyt olevia oikeuksia vaan kysymys on rangaistusasteikko- ja rikosnimikemuutoksista aiheutuvista lähinnä teknisistä muutoksista.

Pakkokeinolain osalta huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että perusoikeuksiin tuntuvasti puuttuvia pakkokeinoja olisi nykyiseen tapaan mahdollista käyttää myös silloin, kun rikosepäily koskee terroristisen matkustamisen edistämistä ja terroristista julkista kehottamista, jos ”teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta”. Tämänkaltainen odotettavissa olevan rangaistuksen arvioiminen pakkokeinoista päätettäessä on tutkinnan alkuvaiheessa, ja rangaistuksen mittaamista koskevan oikeuskäytännön puuttuessa, vaikeaa ja se saattaa mahdollistaa pakkokeinojen käytön tosiasiallisesti matalalla kynnyksellä.

7. Muut asiat

Rikoslainsäädännön muutosten tekemistä harkittaessa tarvitaan tietoja kysymyksessä olevan rikollisuuden nykytilanteesta sen arvioimiseksi, onko muutoksiin tarvetta vai ei. Tämä liittyy erityisesti painavan yhteiskunnallisen tarpeen selvittämiseen, mutta myös muihin rikoslainsäädännön käytön yleisiin edellytyksiin ja kriminalisointiperiaatteisiin. Mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä arviomaan myös sitä, minkälaiseksi tilanne voi tulevaisuudessa kehittyä.

EU:n terroristisia hyökkäyksiä ja niihin liittyviä kuolemia koskevan elokuussa julkaistun Europol-raportin (European Union Terrorism Situation and Trend report 2025, EU TE-SAT) mukaan koko EU:n alueella ratkaistiin tuomioistuimissa eri maissa 426 terrorismiasiaa vuonna 2024 (edellisenä vuonna 358). Rangaistuksia annettiin 426 jutussa. Jidhadistien osuus tekijäryhmistä oli alla olevasta taulukosta ilmenevin tavoin suurin.



Kaiken kaikkiaan 2000-luvulla terrori-iskuja on tehty Euroopassa huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi 1970-luvulla, jolloin keskeisiä terroristijärjestöjä olivat esimerkiksi Punaiset Prikaatit ja Punainen Armeijakunta (RAF, Baader-Meinhof) sekä Irlannin tasavaltalaisarmeija

(IRA). Nämä ryhmät olivat osa laajempaa poliittisen väkivallan aaltoa, joka leimasi 1970-lukua monissa maissa.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.