Eduskunnan lakivaliokunnalle
LaV@eduskunta.fi

Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijapyyntö

HE 163/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksi koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Asiantuntijakuuleminen Tiistai 18.11.2025 klo 10.00 Teams

Asiantuntija Käräjätuomari Johanna Nevalainen, johanna.nevalainen@oikeus.fi, puh. 029 56 44537

Johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Helsingin käräjäoikeuden edustajaa kuultavaksi lakivaliokunnan kokoukseen tiistaina 18.11.2025 kello 10.00 ja toimittamaan sitä ennen kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä HE 163/2025 vp terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

Helsingin käräjäoikeus on ollut edustettuna terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistamista koskevassa oikeusministeriön työryhmässä, jonka mietinnön 2024:40 pohjalta hallituksen esitys on laadittu. Esitystä ei ole työryhmätyöskentelyn aikana vastustettu. Helsingin käräjäoikeus on antanut työryhmämietinnöstä oikeusministeriölle myös erillisen lausuntonsa. Hallituksen esitys vastaa valtaosiltaan työryhmämietintöä. Esityksessä on otettu huomioon lausuntopalaute, kansainvälisten sopimusten edellytykset ja niitä koskevien valvontaelinten toimenpidesuositukset sekä aikaisemmissa lainmuutostilanteissa annetut asiantuntijalausunnot.

Esityksen perusteluista nähtävissä olevin tavoin lakiesityksessä on pyritty kriminalisoimaan kaikki ajateltavissa olevat terrorismiin ja sen edistämiseen liittyvät valmisteluvaiheet. Perusratkaisut kriminalisoinneista on sinänsä tehty jo aikaisemmissa lainmuutoksissa, mutta rangaistavuuden alaa on nyt entisestään laajennettu. Tämä on liittynyt paitsi kansainvälisiin velvoitteisiin, myös useiden viime vuosien osamuutosten lainvalmistelussa esiin tuotuun tarpeeseen selkeyttää

terrorismirikoksia koskeva rangaistussääntely pykälien kokonaisuudistuksen muodossa. Aikaisemmalla lainmuutoskerralla lakivaliokunta oli kiinnittänyt huomiota (LaVM 4/2018 vp, s.10) rikoslain 34a lukuun aikaisemmin tehtyjen yksittäisten muutosten suureen lukumäärään ja katsonut olevan myös perusteltua arvioida tulevan kokonaisuudistuksen yhteydessä mahdollistavatko rikoslain nykyiset kriminalisoinnit riittävän tehokkaan puuttumisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän toiminnan eri ilmenemismuotoihin etenkin niin sanotun vierastaistelijailmiön osalta. Esityksen mukaan rangaistavaksi tulisikin nyt muun muassa se, että henkilö matkustaa toiseen valtioon edistääkseen siellä terroristista matkustamista tai oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä terroristisen rikoksen. Rikosoikeudellinen vastuu voi näiltä osin koskea myös terroristijärjestössä toimivan henkilön perheenjäsentä. Viimeksi mainitulla muutoksella pyritään perusteluiden mukaan torjumaan erityisesti edellä viitattua terroristista vierastaistelijailmiötä, jonka tiedetään koskeneen vuosien mittaan myös useita Suomen kansalaisia. Esityksessä on joka tapauksessa keskeisiltä osiltaan kysymys myös muilta osin tarpeellisiksi koetuista tarkennuksista, selkeyttämisestä, rikoslain 34 a luvun rakenteellisesta yhdenmukaistamisesta ja myös rangaistusten koventamisesta.

Yleisiä huomioita esityksestä

Esityksen mukaan rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku korvataan kokonaan uudella terroristisia rikoksia koskevalla luvulla. Sääntelyä selkeytetään muun muassa rikosnimikkeitä yksinkertaistamalla, toissijaisuuslausekkeista luopumalla ja sijoittamalla rikoslain lukujen lopussa yleensä olevat määritelmäsäännökset tässä tapauksessa luvun alkuun. Perusteluissa on erikseen käsitelty laajalti rangaistussäännösten keskinäisiä suhteita ja suhdetta rikoslain osallisuussäännöksiin.

Käräjäoikeus katsoo, että esitetyt rakennemuutokset ja kieliasu tekevät uusien säännösten tunnusmerkistöistä yleisellä tasolla selkeämpiä ja helpommin hahmoteltavia. Rikosnimikkeet ovat selkokielisempiä, kuten muun muassa aikaisemman lain mukaisen ”terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun” sijaan esitettävä muoto ”terrorismirikoksen valmistelu”.

Se, että terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen (2 §) tekotapoihin esitetään lisättäviksi törkeä raiskaus, törkeä lapsenraiskaus, törkeä ryöstö sekä törkeä vapaudenriisto, on kannatettava ja epäilemättä tarpeellinen täydennys.

Rikoslain 34a luvun keskeiset termit ”terroristinen tarkoitus” ja ”terroristiryhmä” on riittävän selkeästi määritelty. Kriminalisointiesitykset tunnusmerkistöineen ovat uudessa tai täsmennetyssä muodossaan käräjäoikeuden mielestä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tunnusmerkistöjä ei käytännössä voitane tuomioistuimen harkintavaltaa poistamatta muotoilla esitettyä tarkkarajaisemmiksi. Siltä osin kuin tunnusmerkistöt ovat avoimempia, ne ovat käytännössä vastaavalla tavalla avoimia kuin useimpien muidenkin rikosten tunnusmerkistöt. Tämä koskee myös rikoslain 34a luvun 4 §:n mukaista terrorismirikoksen valmistelua, joka on esitetyltä tunnusmerkistöltään tekotapojen sisällön suhteen riittävän avoin ja yleiskattava. Rikosten näytöllinen ja oikeudellinen arviointi jää tuomioistuinten harkintaan.

Rangaistuksista

Esityksessä on ehdotettu jo voimassa olevia, osin täsmennettäväksi tulevia rikoksia koskevien rangaistusasteikkojen ankaroittamisia vähimmäisrangaistusten osalta. Rikoslain 34a luvussa säädettyjen rikosten osalta on jo aikaisemmin omaksuttu se strategia, että asianomaisista rikosnimikkeistä tuomitaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä lähtökohtaisesti kaksi vuotta ankarampi rangaistus kuin ilman sellaista tarkoitusta tehtynä. Poikkeuksen muodostaa murha, josta ilman terroristista tarkoitustakin voidaan tuomita vain elinkautinen vankeusrangaistus. Rangaistusesitysten suhteen on otettu huomioon työryhmämietinnöstä annettu lausuntopalaute. Esitettyjen rangaistusasteikkojen keskinäisessä suhteessa eri rikosten välillä ei vaikuta olevan aikaisemmissa lainsäädäntövaiheissa osin olleita ristiriitaisuuksia. Rikoslain 34a luvun säännösten sisäisestä logiikasta ei ole tähän nähden yleistä huomautettavaa.

Rangaistusesityksessä on nyt joidenkin voimassa olevien rikoslain 34a luvun mukaisten rikosten osalta ehdotettu minimirangaistukseksi säädetyn sakkorangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuuden poistamista (terrorismirikoksen valmistelu, terroristinen kouluttautuminen, terroristinen matkustaminen ja sanotunlaisen matkustamisen edistäminen sekä terroristinen julkinen kehottaminen). Esityksen perusteluissa on tältä osin - ja myös siltä osin kuin joidenkin rikosten kohdalla on esitetty minimirangaistuksen korottamista 4 kuukaudeksi vankeuden yleisen minimin (14 vuorokautta) sijasta - viitattu useissa kohdin rikoslain 6 luvun 2 §:n säädettyyn yleiseen mahdollisuuteen tuomita tarvittaessa rangaistusasteikon vähimmäisrangaistuksen alittava rangaistus. Tältä osin käräjäoikeus huomauttaa, että mahdollisuus lainmukaisen rangaistusasteikon alittamiseen on kyseistä säännöstä koskevien lain esitöiden valossa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tulkittu tarkoitetun sovellettavaksi vain poikkeustapauksissa varsin korkealla kynnyksellä. Vaikka terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten osalta onkin lähtökohtaisesti vaikea kuvitella kovin lievää tekomuotoa, ei tarkoituksenmukaiselta tunnu se, että yksittäisiä rikoksia koskevat vähimmäisrangaistukset lakia muutettaessa säädettäisiin kovin korkeiksi samalla kun miellettäisiin mahdolliseksi, että käytännössä eteen voisi kyllä joskus tulla lajissaan vähäisempää sakkotasoista toimintaa. Perusteluissa on tältä osin viitattu siihen, että joissakin tilanteissa vankeusrangaistus voisi olla liian ankara seuraamus. Käräjäoikeus kannattaa mainitusta syystä sakon säilyttämistä rangaistuslajina ja myös vankeuden yleisen 14 vuorokauden minimin pysyttämistä. Rangaistus tulee joka tapauksessa aina mitattavaksi rikoslain 6 luvun 4 §:n edellyttämällä tavalla niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen.

Kuten lainsäädäntöhankkeissa usein todetaan, rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista harkittaessa tarvitaan nykytilanteesta tietoja sen arvioimiseksi, onko rikosoikeuden käytölle tarvetta vaiko ei. Mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä arvioimaan myös sitä, minkälaiseksi tilanne voi tulevaisuudessa kehittyä.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän törkeän lapsenraiskauksen osalta esityksessä ehdotetaan maksimirangaistukseksi elinkautista. Tämä perustuu edellä mainittuun periaatteeseen kahden vuoden lisäämisestä jokaisen tekotaparikoksen perusasteikkoon silloin kun teko on tehty terroristisessa tarkoituksessa. Elinkautinen on säädetty rikoslaissa rangaistukseksi vain henkirikoksista eli murhasta ja lisäksi nykyisin voimassa olevan rikoslain 34a luvun 1 §:ssä säädetystä

terroristisessa tarkoituksessa tehdystä taposta. Kun rikoslain mukaisen törkeän lapsenraiskauksen maksimirangaistus on jo nykyisin ankarin mahdollinen määräaikaiselle vankeusrangaistukselle säädetty määrä eli 12 vuotta, esityksessä ei ole nähty olevan käsillä muuta mahdollisuutta kuin esittää tältä osin maksimirangaistuksen nostamisesta elinkautiseen vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus ei varsinaisesti vastusta esitystä tältä osin, mutta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen ja esittää harkittavaksi, olisiko maksimirangaistus kuitenkin tältä osin tarkoituksenmukaista jättää 12 vuoteen. 12 vuotta on jo itsessään hyvin ankara maksimirangaistus. Sille tasolle lapsenraiskausrangaistukset ovat oikeuskäytännössä nousseet vain hyvin harvoin sentyyppisissä poikkeuksellisen vakavissa tapauksissa kuin mistä on ollut kysymys esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2025:43, jossa törkeistä lapsenraiskauksista ja muista rikoksista tuomitut vanhemmat olivat neljän vuoden ajan käyttäneet seksuaalisesti hyväksi pientä lastaan. On vaikea kuvitella nykyisen, viime vuosina sinänsä ankaroituneen rangaistuskäytännön valossa sellaista potentiaalista elinkautisen tasolle tai edes 12 vuoteen yltävää törkeää lapsenraiskausta, joka suoritettaisiin terroristisessa tarkoituksessa eli tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla esimerkiksi motiivein aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa ja joka teko suoritettaisiin siten, että teko on esimerkiksi omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Jos terroristisessa tarkoituksessa raiskattaisiin alle 16-vuotiaita esimerkiksi kidnapattuja lapsia yhteisöille vaatimuksia esittäen yleisen pelon aiheuttamisen tarkoituksessa niin, että törkeän lapsenraiskauksen nykyinen tunnusmerkistö täyttyisi (esimerkiksi vakavahkoa väkivaltaa käyttäen tai niin, että tekijöitä olisi useita), rikoksesta tulisi raiskausrikoksen rakenteeseen nähden aina määrättäväksi yksi rangaistus per lapsiuhri yhteisen rangaistuksen määräämistä koskevien säännösten mukaisesti eikä siis yhtä yhteistä ankaraa rangaistusta, vaikka kysymys olisikin joukkoraiskauksesta. Yhteisen rangaistuksen enimmäismäärä olisi silloin enintään 15 vuotta. Sikäli jos elinkautinen katsottaisiin aiheelliseksi sisällyttää lakiin maksimirangaistukseksi, sisältäisi yhden elinkautisen tuomitseminen törkeästä lapsenraiskauksesta sinänsä kaikki muutkin samalla kertaa tuomittavana olevat rikokset. Sanotuntyyppisiä raiskauksia uutisoidaan sinänsä tapahtuvan enemmänkin ulkomailla konfliktialueilla siviiliväestöön kohdistettuina, jolloin kysymys on yleensä ennemminkin humanitäärisen oikeuden alueelle kuuluvista sotarikoksista.

Terrorismirikosten näyttövaikeuksista

Sikäli kuin lakivaliokunnan taholta on edellä jo viitatuin tavoin aikaisemmin painotettu tarvetta varmistua siitä, että rikoslain nykyiset kriminalisoinnit mahdollistaisivat riittävän tehokkaan puuttumisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän toiminnan eri ilmenemismuotoihin, vaikuttaa käräjäoikeuden mielestä siltä, että rikoslain 34a luku on täsmennettäväksi esitetyssä, valmistautumis- ja edistämistoimet sisältävässä muodossaan ainakin lainsäädäntöteknisesti varsin kattava. Lainsoveltajan kannalta katsottuna säännösten suhteen ei vaikuta olevan tulossa potentiaalisia tulkintaongelmia, kun otetaan lisäksi huomioon hallituksen esityksen pykäläkohtaiset, laajat perustelut, joista on saatavissa lisätietoa tulkinnoille. Rangaistusasteikkoihin nähden epäiltyihin rikoksiin on myös pakkokeinojen käytön edellytysten puolesta lähtökohtaisesti mahdollisuus puuttua tarkkailu- ja esitutkintatoimin.

Käräjäoikeus haluaa kuitenkin vielä lakiesityksen käsittelyn yhteydessä hahmotettavaksi tuoda esiin vastaavalla tavalla kuin esityksen pohjalta olevan työryhmämietinnön osalta ja joidenkin aikaisempien lainmuutoshankkeiden johdosta

annetuissa lausunnossa, että kyseisten kriminalisointien tosiasiallista soveltamisalaa lainkäyttötasolla rajoittaa kaikkien tahallisina rangaistavaksi säädettyjen rikosten syyksilukemiselta edellytettävä riittäväntasoinen näyttö rikoksesta epäillyn tahallisuudesta ja tietoisuudesta. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset edellyttävät lisäksi mainitun tarkoituksen toteennäyttämisen suhteen korotettua tahallisuutta. Terrorismirikossäännösten soveltamisen haasteellisuus esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa on ollut ja tulee oletettavasti jatkossakin olemaan nimenomaan näytöllinen. Silloin kun kysymys on terrorismirikoksen tekemistä edeltäneistä valmistautumisvaiheen edistämisistä, kuten kouluttamis- tai rahoittamisrikoksista, on epäillyn tekijän tahallisuutta ja tietoisuutta suhteessa epäiltyyn tulevaisuudessa tapahtuvaksi arvioitavaan terrorismirikokseen usein erityisen vaikea näyttää toteen. Tämä vaikeus on sinänsä huomioitu jo rikoslain 34 a luvun varhaisemmissa esitöissä (HE 188/2002 vp). Myös perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että terrorismirikosten rangaistavuutta ulotetaan huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta olisi käsillä (PeVL 56/2016 vp, s. 8). Tämä huomio on liittynyt siihen edellä mainittuun seikkaan, että (kansainvälisten velvoitteiden takia) rikoslain 34a lukuun on vähitellen lisätty valmistelu- ja edistämisluonteisia tekoja, joiden yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin voi edellä jo viitatuin tavoin olla hyvinkin etäinen. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan terrorismirikoksia rangaistaviksi säädettäessä on lähtökohtana, että menettelyn tulee olla varteenotettavassa yhteydessä terrorismirikosten ja erityisesti terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen.

Esitettävien uusien säännösten (10 ja 11 §:t) mukaiset nimikkeet ”terroristinen rikoksen rahoittaminen” ja ”terrorismin rahoittaminen” vastaavat sisällöllisesti aikaisempia säännöksiä tietoisuuden osalta. Mitään valmistelevia toimia terrorismirikoksen tekemiseksi ei ole tarvinnut vielä aloittaa. Arvioitavaksi tulee se, onko henkilöä taloudellisesti suoraan tai välillisesti tukenut rahoittaja tiennyt ja osannut arvioida rahoitusta antaessaan, että kysymys on ollut laissa tarkoitetusta terrorismirikoksia tekevästä henkilöstä. Kysymys on tulevaisuuden ennustamisesta eli rahoitettavan henkilön tulevan käyttäytymisen ennustamisesta. Toiminnan ja sitä koskevan korotetun tahallisuuden toteennäyttäminen syyte- tai tuomitsemiskynnyksen ylittymisen edellyttämällä tavalla on tämänkaltaisen rangaistussäännöksen osalta yleensä erityisen vaikeaa vastaavasti kuin rikoslain 34 a luvun mukaisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun ja muidenkin rikoslain 34 a luvussa säädettyjen terrorismin edistämistä koskevien varhaisen vaiheen rikosten kohdalla. Toinen asia on myös näytön hankkimisen konkreettinen vaikeus silloin, jos käsiteltävänä on esimerkiksi ulkomailla Euroopan ulkopuolella tapahtunut epäiltyyn vierastaistelijatilanteeseen liittyvä rikos.

Myös täsmennettäväksi esitetyn uuden 4 §:n mukainen terrorismirikoksen valmistelu koskee tilannetta, jossa pyritään arvioimaan epäillyn rikoksentekijän subjektiivista aikomusta varhaisessa vaiheessa ennenkuin rikoksen tekemisessä on siirrytty edes yritysasteelle. Valmistelutoimen yhteys rikokseen ja terroristiseen tarkoitukseen voidaan usein selvittää vasta jälkikäteen, kun rikos tai sen yritys on jo toteutunut. Rikosvastuun syntyminen edellyttää aina myös jonkinlaisia objektiivisesti havaittavia ulkoisia tekoja, koska pelkästä ajattelusta ei voida rangaista. Tunnusmerkistö on pitkälti verrannollinen rikoslain 21 luvun 6a §:ssä (435/2013) säädetyn toisen vastaavanlaisen rikoksen, törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun tunnusmerkistön kanssa. Helsingin hovioikeuden niin sanotussa al-Shabaab -järjestöä koskevassa terrorismirikosjutussa 23.3.2016 antaman tuomion n:o 16/111925 perusteluissa vahvistetuin tavoin rikoslain 21 luvun

6a §:n hallituksen esitykseen HE 141/2012 vp voidaan tukeutua myös arvioitaessa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun rangaistavuuden täyttymistä. Niin on tehty myös eräissä muissa oikeustapauksissa, joissa on tuotu esiin se edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 141/2012 vp (s. 5, 18, 35-36) painotettu seikka, että valmistelurikos edellyttää korotettua tahallisuutta ja että rangaistavaa valmistelua voi olla vasta jokin konkreettinen ulkomaailmassa ilmenevä teko, valmistelutoimi. Hallituksen esityksen perusteluissa on sinänsä nyt tuotu esiin rikoslain 21 luvun 6a §:n verrannollisuuteen ja kyseiseen pykälään erikseen sisällytettyyn niin sanottua tehokasta, vapaaehtoista luopumista koskevaan säännökseen nähden, että sanottu tehokas luopuminen ja rikoslain muut yleiset opit koskevat yhtä lailla terrorismirikoksen valmistelua, vaikka mainintaa luopumisesta ei olekaan sisällytetty itse säännökseen.

Edellä viitatut, yleisellä tasolla hyvin tiedostetut rikoksesta epäillyn menettelyä, tietoisuutta ja korotettua tahallisuutta koskevat näyttöongelmat kuuluvat rikosoikeudenkäynteihin. Keskeisiin ihmisoikeuksiin kuuluvan syyttömyysolettaman mukaan näyttötaakka on syyttäjällä. Näyttöongelma ei ole lainsäädännöllisesti poistettavissa, mutta muun muassa todistelua koskevan tekniikan ja kansainvälisen esitutkintayhteistyön kehittyminen saattaa vaikuttaa rikosprosessien tehostumiseen tässä suhteessa.

Käräjäoikeudella ei ole lainmuutosesityksen johdosta muuta kommentoitavaa.

Asiantuntijalausunnon on laatinut käräjätuomari Maritta Pakarinen

Helsingin käräjäoikeus

Sirpa Pakkala

Laamanni

Jakelu Lakivaliokunta

Tiedoksi käräjätuomari Maritta Pakarinen
käräjätuomari Johanna Nevalainen

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Sirpa Pakkala
Laamanni
Helsingin käräjäoikeus
sirpa.pakkala@oikeus.fi