Prof. Sakari Melander
5.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 163/2025 vp** eduskunnalle terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia ja eräitä muita lakeja terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisvaltaisen uudistamisen vuoksi.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on selvää, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 1/2021 vp, 3 kohta ja PeVL 34/2021 vp, 3 kohta). Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että terrorismirikoksia koskeva sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun kannalta (PeVL 34/2021 vp, 3 kohta).

2. Terrorismirikoksia koskeva voimassa oleva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on useaan otteeseen laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyyppisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp, HE 30/2018 vp, PeVL 20/2018, LaVM 4/2018, HE 135/2020 vp, PeVL 1/2021 vp, LaVM 2/2021 vp, HE 89/2021 vp, PeVL 32/2021 vp, LaVM 15/2021 vp). Voidaan katsoa, että terrorismirikoksia koskeva sääntely alkaa luonteeltaan ja sääntelyratkaisuiltaan eriytyä muusta rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, 2 kohta). Lisäksi valiokunta on käytännössään arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 1/2021 vp, 2 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3–4; ks. myös PeVL 56/2016 vp, s. 6). (Ks. myös PeVL 34/2021 vp, 2 kohta.)

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useasti korostanut tarvetta yksinkertaistaa terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 1/2021 vp, 12 kohta ja PeVL 34/2021 vp, 13–14 kohta). Valiokunta on katsonut, että rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia, minkä lisäksi sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Valiokunta on tämän vuoksi painottanut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun tarvetta (PeVL 1/2021 vp, 13 kohta ja PeVL 32/2021 vp, 14 kohta). Perustuslakivaliokunta on korostanut pitävänsä terrorismirikosten kokonaistarkasteluun ryhtymistä välttämättömänä (PeVL 34/2021 vp, 14 kohta). Myös eduskunnan lakivaliokunta on painottanut tällaisen kokonaistarkastelun tarvetta (LaVM 4/2018 vp, s. 10, LaVM 2/2021 vp, s. 5–6 ja LaVM 15/2021 vp, s. 11–12). Viimeisimmän rikoslain 34 a lukua koskevan muutosesityksen käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta on painottanut asiaa ja pitänyt terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelua ja selkiyttämistä välttämättömänä (LaVM 29/2022 vp, s. 4–5).

Ehdotetun sääntelyn tavoite

5. Esityksen (s. 149) mukaan ehdotetuilla muutoksilla rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskevasta 34 a luvusta pyritään muodostamaan mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, joka samalla täyttää kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden ja rikosoikeudellisen

laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksia ja Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita koskevat vaatimukset. Esityksen mukaan rikoslain 34 a lukuun ehdotettavilla muutoksilla selkiytettäisiin terroristisiten rikosten tunnusmerkistöjä ja luvussa tarkoitettujen rikosten välisiä suhteita. Lisäksi esityksessä (s. 149) todetaan, että ehdotetuilla muutoksilla pyritään edistämään rangaistussäännösten riittävää kattavuutta suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjumiseen.

6. Selvää sinänsä on, että ehdotetun sääntelyn tavoitteet ovat kannatettavia. Lähtökohtaisesti ehdotettu sääntely myös nähdäkseni selkiyttää vaikeaselkoisuudeltaan ja monimutkaisuudeltaan huomattavaa voimassa olevaa rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua. Esityksessä on nähdäkseni onnistuttu selkiyttämään rikoslain 34 a lukua tavalla, joka samalla toteuttaa Suomea sitovien terrorismia koskevien kansainvälisten velvoitteiden asettamat vaatimukset. Esityksessä myös ehdotetaan kansallisista syistä terrorismia koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn laajentamista sekä rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen säännösten sisältämien rangaistusasteikkojen ankaroittamista. Joiltakin osin näihin ehdotettuihin muutoksiin voidaan kohdistaa jäljempänä tarkemmin käsiteltävää kritiikkiä.

Korotettu tahallisuus

7. Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä tarkoitetun terrorismirikoksen valmistelun rangaistavuuden edellytyksenä olisi, että säännöksessä tarkoitettu teko tehdään tiettyjen luvussa tarkoitettujen rikosten ”tekemistä varten”. Kysymys olisi korotettua tahallisuutta koskevasta tunnusmerkistä, joka korvaisi voimassa olevassa säännöksessä käytetyn korotettua tahallisuutta koskevan tunnusmerkin ”tehdäkseen 1 §:n 1 tai 2 momentissa tai 1 a §:ssä tarkoitetun rikoksen”. Ilmaisu laajentaisi rangaistavan käyttäytymisen alaa siinä, että terrorismirikoksen valmisteluun voisi syyllistyä jatkossa myös henkilö, joka toiminnallaan edistää toisen henkilön tai toisten henkilöiden tulevan rikoksen tekemistä. Voimassa olevan säännöksen mukaan rangaistavuus rajautuu oman rikoksen tekemisen edistämiseen. Tämä ilmenee rikoslain 34 a luvun 2 §:n sanamuodosta, jonka mukaan rangaistaan sitä, joka ”tehdäkseen” tietyn luvussa tarkoitetun rikoksen toimii säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Vastaava korotettua tahallisuustunnusmerkkiä koskeva muutos ehdotetaan tehtäväksi myös useaan muuhun rikoslain 34 a luvun säännökseen, joskin esityksen (s. 259) mukaan ehdotettu muutos merkitsee rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista vain ehdotetun rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä tarkoitetun terrorismirikoksen valmistelun ja 8 §:ssä tarkoitetun terroristisen kouluttautumisen osalta.

8. Ehdotettu muutos merkitsee kuitenkin suhteellisen huomattavaa rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista. Muutokselle voidaan esittää tiettyjä käytännön perusteita samoin kuin rikoslain muuhun sääntelyyn liittyviä systemaattisia syitä, koska esimerkiksi törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskevassa rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä käytetään myös ilmaisua ”tekemistä varten” (ks. myös HE, s. 77). Toisaalta on myös huomattava, että terrorismirikoksia koskeva sääntely on jo nyt huomattavan laajaa eikä muutokselle ole esitetty sellaisia perusteita, jotka kytkeytyisivät siihen, että voimassa oleva sääntely olisi sen soveltamiskäytännössä havaittu riittämättömäksi tai esimerkiksi soveltamisedellytykseltään vaikeaselkoiseksi.

9. Lisäksi ehdotetun muutoksen kannalta merkityksellistä on, että useat terrorismirikoksia koskevat säännökset merkitsevät rangaistavan käyttäytymisen ulottamista valmisteluluonteiseen

tekoon, joka voi olla huomattavan etäällä aiotusta terrorismirikoksesta. Vastaavasti kysymys on usein myös tilanteista, joissa osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasti. Tällaisessa tilanteessa rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sääntelyn täsmällisyydelle asetetut vaatimukset korostuvat (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3–4 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). Vastaavasti olisi nähdäkseni perusteltua katsoa, että tällaisessa tilanteessa yleisesti muutoksen tueksi esitettävät perustelut korostuvat. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 259) todetaan, että toisen tai toisten tekemää terrorismirikosta varten tapahtuvaa valmistelua tai kouluttautumista voidaan lähtökohtaisesti pitää yhtä vaarallisena kuin sellaista valmistelua tai kouluttautumista, jolla edistetään oman tulevan terrorismirikoksen tekemistä. Tähän esityölausumaan voidaan sinänsä lähtökohtaisesti yhtyä, mutta on tästä huolimatta kuitenkin hieman valitettavaa, että jo lähtökohtaisesti vakiintuneista rikosoikeudellisista näkemyksistä poikkeavan sääntelyn laajentamiselle ei esitetä erityisen kattavia perusteita. Ehdotus ei kuitenkaan tältä osin nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

10. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 7/2025 vp, 5 kohta, PeVL 20/2022 vp, 11 kohta, PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

11. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset erityisesti sääntelyn täsmällisyyttä koskien ovat korostuneet, kun kriminalisointi kohdistuu valmisteluluonteiseen tekoon (PeVL 7/2025 vp, 7 kohta, PeVL 37/2016 vp, s. 3).

12. Esityksessä ehdotetun rikoslain 34 a luvun 4 §:n 2 kohdan mukaan terrorismirikoksen valmistelusta tuomittaisiin se, joka valmistaa, hankkii, kuljettaa tai luovuttaa sellaisen esineen tai aineen, jolla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle, taikka pitää hallussaan tai käyttää sellaista esinettä tai ainetta. Kohta poikkeaa merkittävästi nykyisestä sitä osin vastaavasta rikoslain 34 a luvun 2 §:n 2 kohdasta, jonka mukaan rangaistavaa terrorismirikoksen valmistelua on räjähteen, kemiallisen tai biologisen aseen taikka toksiiniaseen, ampuma-aseen taikka vaarallisen esineen tai aineen valmistaminen, hallussapito, hankkiminen, kuljettaminen, käyttäminen tai luovuttaminen.

13. Keskeinen muutos siis olisi, että kohta kattaisi voimassa olevasta sääntelystä poiketen kaikki esineet ja aineet, joilla voidaan aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle, kun voimassa olevan säännöksen mukaan kysymyksen tulee olla vaarallisesta esineestä tai aineesta. Muutosta perustellaan (HE, s. 260) hengen ja terveyden suojaamisen tavoitteella sekä (HE, s. 199) terrorismirikoksissa käytettävien välineiden ”kirjon” laajentumisella.

14. Nähdäkseni ehdotettu sääntely muodostuu kuitenkin tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi, koska se kattaa lähtökohtaisesti kaikki esineet ja aineet, jotka voivat esityksessäkin (s. 199) todetun mukaisesti usein olla varsin tavanomaisia esineitä. Ehdotettua sääntelyä olisi nähdäkseni syytä pyrkiä täsmentämään, jotta rangaistavan käyttäytymisen ala saataisiin selkeämmiksi ja oikeasuhtaisemmaksi.

15. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta tuomittaisiin se, joka terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten suorittaa terroristiryhmän toimintaa ylläpitäviä tukitoimia. Esityksen (s. 208) mukaan kysymys voisi olla esimerkiksi ryhmän aseistuksen toimintakunnosta huolehtimisesta, muusta varustehuollosta huolehtimisesta tai muusta vastaavasta ryhmän toimintavalmiudesta huolehtimisesta. Lisäksi kysymys voisi perustelujen mukaan olla ryhmän sisällä tapahtuvasta huolehtimisesta yleisistä terroristiryhmän rikollisen toiminnan ylläpitämiseen ja käynnissä pitämiseen liittyvistä toimista, jotka voisivat liittyä esimerkiksi ryhmään hallintoon, varojen hankinnan organisoimiseen tai logistiikkaan. Kohta on sinänsä voimassa olevaa vastaavaa säännöstä täsmällisempi, koska kysymys tältä osin on sellaisen tekotavan nimenomaisesta mainitsemisesta säännöksessä, joka on aikaisemmin mainittu hallituksen esityksen perusteluissa esimerkkinä olennaisen tehtävän hoitamisesta (HE, s. 206).

16. Kohtaa on kuitenkin arvioitava sen ehdotetun sanamuodon perusteella. Kohdan sanamuoto kattaa yleisesti terroristiryhmän toimintaa ylläpitävät tukitoimet eikä kohdassa yksilöidä, mitä nämä tukitoimet ovat ja millaisia edellytyksiä rangaistaville tukitoimille asetettaisiin. Kohdan perusteella ei näin nähdäkseni voi ennakoida, minkälaiset tukitoimet voivat olla rangaistavia, minkä vuoksi kohtaa voidaan pitää laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Kohtaa olisi nähdäkseni syytä täsmentää joko lisäämällä siihen esimerkkejä rangaistavista tukitoimista tai sisällyttämällä kohtaan muita kvalifikaatioita koskien esimerkiksi toimintaa ylläpitävien tukitoimien tarpeellisuudesta tai välttämättömyydestä suhteessa ryhmän toimintavalmiuteen tai toimintaedellytyksiin.

17. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistaisiin sitä, joka terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten hoitaa muuta terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemisen kannalta olennaista terroristiryhmän tehtävää. Esityksen (s. 209) mukaan kohdan piiriin kuuluisi kaikkien sellaisten merkityksellisten tehtävien hoitaminen, jotka konkreettisesti edistävät tai auttavat terroristiryhmän kyseisten rikosten tekemistä tai jotka muuten vaikuttavat myönteisesti terroristiryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluihin.

18. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 20/2022 vp, 12 kohta, PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan rikossäännöksen sisältämä avoin tekotapa voi kuitenkin poikkeuksellisesti olla hyväksyttävissä, jos rangaistavaksi säädetyn teon erityisluonteeseen kuuluu ajateltavissa olevien tekotapojen moninaisuus ja jos säännös sisältää rangaistavan käyttäytymisen alaa muuten riittävästi rajaavia edellytyksiä (PeVL 20/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 16/2013 vp, s. 4).

19. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 260) avointa tekotapatunnusmerkkiä perustellaan sillä, että sääntelyn tulee kestää aikaa. Lisäksi perustelujen mukaan laillisuusperiaate ei estä kohtaa koskevien tulkintaohjeiden antamista esityksen perusteluissa. Esitys (s. 209–213) sisältää sinänsä suhteellisen kattavat perustelut sille, minkälainen toiminta voisi tulla arvioitavaksi avoimen tekotapatunnusmerkin perusteella. Selvää nähdäkseni kutenkin on, että ehdotettua 8 kohtaa voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska se sanonnallisesti kattaa kaikki siinä tarkoitetun rikoksen tekemisen kannalta olennaiset tehtävät. Sääntelyä olisi nähdäkseni syytä täsmentää.

Terroristinen matkustaminen

20. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 12 §:n 2 momentin mukaan terroristisesta matkustamisesta tuomittaisiin se, joka tehdäkseen luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu. Esityksen (s. 232 ja 261) mukaan momentilla olisi tarkoitus puuttua niin sanottuun terroristiseen vierastaistelijailmiöön, jolle on ominaista siirtyminen vieraisiin terrorismiin liittyvien rikosten tekemistä edistäviin olosuhteisiin. Momentti koskisi sitä koskevien perustelujen (HE, s. 232) mukaan tilanteita, joissa henkilöllä ei matkustamisen aikaan ole terroristisen rikoksen tekemisen tarkoitusta, mutta sellainen tarkoitus syntyy hänen oleskellessaan vieraassa valtiossa.

21. Ehdotettua momenttia voidaan pitää huomattavan ongelmallisena, koska rangaistavaa olisi yksinomaan oleskelu valtiossa, jonka kansalainen henkilö ei ole tai jossa henkilö ei pysyvästi asu. Ainoa rangaistavaa käyttäytymistä rajaava seikka olisi, että henkilön on oleskeltava sanotussa valtiossa tehdäkseen luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen. Mikä tahansa rikoslain 34 a luvussa tarkoitettu rikos tulisi kysymykseen, mikä myös merkitsee, että säännöksen soveltamisala on myös tässä suhteessa laaja.

22. Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmin terrorismirikoksia koskevassa arviossaan katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämään tarkkarajaisuusvaatimukseen viitaten, että vasta aktiivisen toiminnan voidaan katsoa ilmentävän oikeusjärjestelmän suojelemille eduille aiheutuvaa vaaraa (LaVM 15/2021 vp, s. 8). Selvää nähdäkseni on, että jos henkilö matkustaa toiseen valtioon terrorismirikoksen tekemistä varten tai jos hän toteuttaa tiettyjä aktiivisia toimia terrorismirikoksen valmistelemiseksi tai edistämiseksi, kysymys on toiminnasta, johon voidaan jo voimassa olevan sääntelyn perusteella rikosoikeudellisesti puuttua. Näin myös matkustaminen on sellainen konkreettinen toimi, johon rangaistavuus voidaan hyväksyttävästi kytkeä. Jos taas kysymys on yksinomaan oleskelusta tietyssä valtiossa, rangaistavaksi säätäminen muodostuu hyvin kyseenalaiseksi ja tietyssä tarkoituksessa tapahtuvan oleskelun rangaistavaksi säätämisessä on ennen muuta kysymys säännöksestä, jossa henkilön oletetuista ajatuksista rangaistaisiin. Rangaistavan käyttäytymisen ala säädettäisiin näin arveluttavan laajalle ja hyvin etäälle oikeushyvää konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta teosta. Lisäksi on huomattava, että ehdotettuun säännökseen liittyisi oletettavasti huomattavia näyttövaikeuksia. Henkilön oleskelu tietyssä valtiossa tietyssä tarkoituksessa voitaneen usein näyttää nimenomaan tietyistä konkreettisista aktiivisista toimista näyttöä esittämällä. Henkilö on esimerkiksi ryhtynyt toimenpiteisiin räjähteiden valmistamiseksi. Jos taas rangaistussäännös kohdistuu vain oleskeluun tietyssä tarkoituksessa, syytettä olisi oletettavasti huomattavan vaikea näyttää toteen. Esityksen (s. 232) mukaan korotettu tahallisuus voitaisiin näyttää esimerkiksi henkilön lausumilla tai muilla teoilla, jotka ilmentävät rikoksen tekemisen aikomusta. Tällöin kysymys kuitenkin usein lienee sellaisista aktiivisista

teoista, jotka tulevat rangaistavaksi muiden säännösten nojalla. Kysymys voisi esimerkiksi olla terrorismirikoksen tekemisestä sopimisesta ehdotetun rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 kohdan mukaisesti.

Rangaistusasteikot

23. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 7/2025 vp, 10 kohta, PeVL 37/2024 vp, 3 kohta, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7—8 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (ks. PeVL 37/2024 vp, kappale 5). Edellä todettu kuitenkin merkitsee, että rangaistusasteikkojen ankaroittamiselle on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

24. Esityksessä ehdotetaan useiden rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen rikosten rangaistusasteikkojen ankaroittamista. Terrorismirikoksen valmistelusta voitaisiin tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi, kun teoista nykyisin voidaan tuomiota sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Kysymys on huomattavasta rangaistusasteikon ankaroittamisesta. Terroristisesta kouluttamisesta voitaisiin tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi, kun rangaistusasteikko voimassa olevassa rikoslaissa on sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta. Terroristisesta matkustamisesta voitaisiin tuomiota vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi, kun teon rangaistusasteikko on voimassa olevassa rikoslaissa sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Terroristisen matkustamisen edistämisestä voitaisiin tuomita vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi, kun voimassa olevan rikoslain mukainen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään vuosi (ks. ehdotetuista muutoksista kootusti myös HE, s. 262).

25. Esityksessä (s. 262) ehdotettuja rangaistusasteikkomuutoksia perustellaan sillä, että terrorismia koskevien rangaistussäännösten kokonaistarkastelun yhteydessä rangaistusasteikkoja on arvioitu uudestaan ja arvioinnin pojalta on valmisteltu asteikkomuutoksia sen varmistamiseksi, että asteikot ovat oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen nähden. Esityksen mukaan tässä on otettu huomioon terrorismirikollisuuden erityisen vaarallinen luonne.

26. Selvää sinänsä on, että terrorismirikokset ovat luonteeltaan lähtökohtaisesti erityisen moitittavia. Rikoslain 34 a luku kuitenkin niin voimassa olevassa kuin ehdotetussa muodossaan kattaa varsin monenlaisia rangaistavaksi säädettäviä tekoja, joiden moitittavuus voi olla huomattavan eriasteinen. Ei nähdäkseni ole poissuljettua, että tietyt terrorismirikokset, kuten terroristisen matkustamisen edistäminen, voivat tietyissä tapauksissa kattaa suhteellisen vähäisiäkin tekoja. Lainsäädännössä olisi näin turvattava myös se, että asteikot jättävät tuomioistuimille riittävästi harkintaa rangaistuksen mittaamisen suhteen, lajinvalinta myös huomioon ottaen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toisessa asiayhteydessä painottanut, että rangaistusasteikon tulee

mahdollistaa tuomioistuinten toteuttama tietyn teon tunnusmerkistön kattamien tekojen moitittavuudessa ilmenevien erojen riittävä ja oikeudenmukainen huomioon ottaminen (PeVL 7/2025 vp, 17 kohta). Ehdotettu sääntely ei parhaalla mahdollisella tavalla tätä mahdollista, koska esimerkiksi sakkorangaistus ei enää olisi mahdollinen vähäisimmiksi katsottavista teoista ja koska joltain osin kysymys olisi suhteellisen huomattavasta rangaistusasteikon ankaroittamisesta.

27. Lisäksi on huomattava, että esityksessä ei havaitakseni ole esitetty kattavia rikoslain 34 a luvun säännösten soveltamiskäytäntöön palautuvia perusteluja sille, minkä vuoksi voimassa olevat rikoslain 34 a luvussa tarkoitetuista teoista säädetyt rangaistusasteikot eivät olisi oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen nähden, vaikka esityksessä (s. 127–149) on sinänsä kattavasti tarkasteltu rikoslain 34 a luvun sisältämiä rangaistusasteikkoja ja perusteltu niihin tehtäviä muutoksia. Vaikka terrorismirikoksissa lähtökohtaisesti on kysymys varsin vakavista rikoksista, rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyistä teoista on saatu toistaiseksi suhteellisen vähän soveltamiskokemuksia. Säännöksistä saadut suhteellisen vähäiset soveltamiskokemukset (HE, s. 46–48) eivät vaikuta viittaavan siihen, että voimassa olevat rangaistusasteikot olisivat soveltamiskäytännössä ilmenneiden tekojen moitittavuuteen nähden riittämättömiä. Ehdotettujen rangaistusasteikkomuutosten perustumisesta painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ei näin nähdäkseni voida vaikeuksitta vakuuttua. Toisaalta nähdäkseni selvää on, että ehdotetut rangaistusasteikot eivät ole mielivaltaisia eivätkä ne valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muodostu ongelmallisiksi, ottaen huomioon, että perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (ks. PeVL 7/2025 vp, 16 kohta ja PeVL 37/2024 vp, 5 kohta).

Syyteoikeus

28. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi terrorismirikoksia koskevasta voimassa olevan rikoslain 34 a luvun 7 §:ssä tarkoitetusta erityisestä syyteoikeutta koskevasta järjestelystä. Sanotun lainkohdan mukaan syytteen nostamisesta rikoslain 34 a luvussa tarkoitetusta rikoksesta päättää valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän on määrättävä tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä.

29. Sanottu syyteoikeutta koskeva säännös sisällytettiin terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun sen säätämisen yhteydessä vuonna 2003. Tuolloin katsottiin, että valtakunnansyyttäjän terrorismirikoksia koskevaa syyteoikeutta puoltaa ensinnäkin vuoden 2002 terrorismirikospuitepäätöksen (2002/475/YOS) yhteydessä hyväksytty lausuma, jonka mukaan puitepäätöksen perusteella ei voida asettaa syytteeseen terrorismista henkilöitä, jotka käyttävät laillista oikeuttaan tuoda julki mielipiteensä, vaikka he kyseistä oikeutta käyttäessään syyllistyvät rikoksiin. Esityksessä lisäksi katsottiin, että myös perusoikeuksien näkökulmasta on useassa suhteessa perusteltua, että syyteoikeus järjestettäisiin ehdotetulla tavalla. Syytteen nostamisessa joudutaan esityksen mukaan harkitsemaan rikoksen terroristisen tarkoituksen olemassaoloa ja mahdollisesti myös sitä, mikä on ollut henkilön toiminnan suhde perusoikeuksien käyttämiseen. Ehdotettu syyteoikeutta koskevalla järjestelyllä pyritään esityksessä todetun mukaan takaamaan terrorismirikosten syyteharkinnassa noudatettava erityinen huolellisuus, joka puolestaan palvelisi perusoikeuksien turvaamista (HE 188/2002 vp, s. 63/I). Perustuslakivaliokunta on toisessa sääntely-yhteydessä pitänyt viestintärikoksia koskevan syyteoikeuden osoittamista valtakunnansyyttäjälle perusteltuna (PeVM 14/2002 vp, s. 3/I).

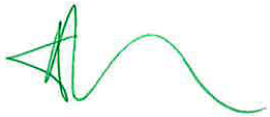
30. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 123–124) valtakunnansyyttäjän syyteoikeutta koskevasta säännöksestä luopumista perustellaan ensinnäkin syyttäjälaitoksen toimintatavoilla, jotka riittävät varmistamaan huolellisen perusoikeuksia koskevan harkinnan, sekä asiassa annettavalla valtakunnansyyttäjän ohjeella. Lisäksi perusteluina viitataan esitutkintayhteistyöhön, siihen, että esimerkiksi luonteeltaan jossain määrin samankaltaiset sotarikokset jo nyt kuuluvat paikallissyyttäjän syyteharkintavaltaan, syyttäjälaitoksen vuodesta 2017 toteuttamaan sota- ja terrorismirikossyyttäjien koulutusohjelmaan sekä siihen, että terroristisen rikosten kansainväliset ulottuvuudet eivät yksin perustele nykyistä syyteoikeutta koskevan järjestelyn säilyttämistä.

31. Esityksen sisältämät syyteoikeusjärjestelystä luopumista puoltavat perustelut ovat sinänsä ymmärrettäviä ja osin myös varteenotettavia syyteoikeutta koskevaa järjestelyä arvioitaessa.

32. Kysymys terrorismirikosten kytkeytymistä perus- ja ihmisoikeuksiin on kuitenkin edelleen aivan yhtä merkityksellinen kuin se oli terrorismirikoksia alun perin vuonna 2003 rangaistavaksi säädettäessä. Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin on oikeastaan vuoden 2003 jälkeen merkittävästi laajentunut ja korostunut, koska lukua on tuon jälkeen useasti uudistettu ja luvussa rangaistavaksi säädetyn käyttäytymisen alaa samalla merkittävästi laajennettu. Olennaista on myös huomata, että kysymys on säännöksistä, joilla rangaistava käyttäytyminen ulotetaan hyvin etäälle oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista teoista. Kysymys on näin pitkälti valmistelunluonteisten tekojen rangaistavaksi säätämisestä samoin kuin vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasta sääntelystä. Edellä todettu merkitsee, että vaatimus syyteharkinnassa noudatettavasta erityisestä huolellisuudesta on entisestään rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyjen tekojen osalta korostunut. Tätä erityistä huolellisuutta lisää vielä käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettu rikoslain 34 a luvun 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu terroristista matkustamista koskevan teon rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen sanotussa säännöksessä tarkoitetussa valtiossa oleskeluun.

33. Edellä todetuin perustein terrorismirikoksia koskevalle poikkeukselliselle syyteoikeutta koskevalle järjestelylle on nähdäkseni edelleen esitettävissä samat perusteet kuin järjestelyä vuonna 2003 säädettäessä. Voidaan jopa katsoa, että luvussa rangaistavaksi säädetyn käyttäytymisen poikkeuksellisuus sekä poikkeuksellisen laajalle ulottuva aineellinen ala, jossa usein on kysymys myös täysin laillisen toiminnan rangaistavuudesta tilanteessa, jossa se tehdään terroristisessa tarkoituksessa, vahvasti perustelee erityistä huolellisuutta terrorismirikoksia koskevassa syyteharkinnassa. Nähdäkseni tällainen erityinen huolellisuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen huomioon ottaminen terrorismirikosten aivan poikkeuksellinen laajuus ja luonne huomioon ottaen toteutuisi parhaiten nykyinen syyteoikeusjärjestely säilyttämällä.

Helsingissä 5.3.2026



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori