Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
4.3.2026

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi, HE 163/2025 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi rikoslain (RL, 39/1889) 34 a luku, jossa säädetään rangaistukset terrorismirikoksista. Tavoitteena on säätää kokonaan uusi 34 a luku, jolla muutettaisiin rikoslakia siten, että terrorismirikoksia koskevat säännökset muodostaisivat mahdollisimman selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka täyttää myös kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Lisäksi tavoitteena on, että uusi sääntely ottaisi huomioon perus- ja ihmisoikeudet sekä Suomea sitovat, asiayhteydessä relevantit, kansainväliset velvoitteet.

2) Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla pyritään edistämään myös sitä, että terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset olisivat riittävän kattavia suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli sellaisen rikollisuuden torjumiseen, joka uhkaa erittäin vakavasti yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta. Hallituksen esitykseen sisältyy myös terroristisen rikosten torjuntaan liittyviä muita, rikoslainsäädännön muuttamisesta johtuvia, pääosin teknisiä lainsäädäntömuutoksia.

3) Nykyinen rikoslain 34 a luku on huomattavan vaikeaselkoinen. Se sisältää useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä runsaasti luvun sisäisiä viittauksia. Luvun määritelmäsäännös on samoin monimutkainen. Luvun vaikeaselkoisuutta lisää se, että säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka on otettava soveltamistilanteessa huomioon. Perustuslakivaliokunta onkin useaan otteeseen tuonut esiin, että rikoslain 34 a luvun sääntely on erittäin monimutkaista ja että terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta tulisi yksinkertaistaa (PeVL 37/2016, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Sittemmin perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että edellä mainitut seikat korostavat sääntelyn kokonaistarkastelun välttämättömyyttä (PeVL 1/2021 vp, kappaleet 12-13 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 14).

4) Käsillä oleva ehdotus on ensimmäinen kokonaistarkastelu terrorismirikoksista, mikä on sinänsä ansiokasta. Lakimuutosten taustalla on hallitusohjelmakirjaus, mutta hallituksen esitys vastaa osaltaan myös perustuslakivaliokunnan edellä kuvattuihin kriittisiin näkökohtiin terrorismirikossääntelystä.

5) Hallituksen esitys on huolellisesti kirjoitettu ja sitä on valmisteltu asiantuntevassa työryhmässä. Hallituksen esityksessä on samoin informatiivinen tiivistelmä 34 a luvun soveltamiskäytännöstä. Hallituksen esityksen jakso koskien perusoikeuksia ja säätämisjärjestystä (HE 163/2025 vp, s. 256-265) on niin ikään asianmukaisesti kirjoitettu. Esityksessä tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 47/2025 vp, kappale 3 viitteineen) ne perustuslain pykälät ja perusoikeudet, joista esityksessä on kysymys.

6) Arvioitaessa säännösehdotuksia perustuslain valossa on ensinnä syytä toistaa se yleinen lähtökohta, jonka mukaan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lähtenyt siitä, että lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on väljä. Perustuslain säätäjän tavoitteena ei toisin sanoen ole rangaistusjärjestelmän yleisen kehittämisen kontrolli. Lainsäätäjän harkintamarginaaliin kohdistuu kuitenkin rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Tämä johtuu siitä, että rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen muodostavat yhtäältä perusoikeuksien rajoituksia ja toisaalta myös keinoja, joiden avulla oikeusjärjestys antaa turvaa perusoikeuksille (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2-3; PeVL 9/2016 vp, s. 6; PeVL 56/2018 vp, s. 2 ja PeVL 37/2024 vp, kappale 5).

7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja yksittäisistä perusoikeussäännöksistä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset (PeVL 48/2017 vp, s. 7-8; PeVL 56/2018 vp, s. 2 ja PeVL 37/2024 vp, kappale 3).

8) Rangaistussäännöksille on samoin kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2; 61/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4-6). Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että perus- ja ihmisoikeuksien tehokas suoja saattaa toisinaan edellyttää rikosoikeudelliseen järjestelmään turvautumista (PeVL 23/1997 vp, s. 3 ja PeVL 6/2014 vp, s. 2). Tähän liittyy myös PL 22 §, joka edellyttää, että julkinen valta turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

9) Terrorismirikoksia voi monesta syystä kutsua erityisen moitittaviksi. Tämä määre liittyy eritoten niiden terroristiseen tarkoitukseen. Kuten ehdotetussa RL 34 a luvun 1 §:ssä määritellään, niiden tavoitteena on a) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa; b) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin; c) kumota oikeudettomasti jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille tai d) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille

perusrakenteille. Terroritekojen välittömät uhrit valikoituvat usein sattumanvaraisesti, mikä lisää niiden pelottavuutta.

10) Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään lähtenyt siitä, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Tästä syystä sen ehkäisemiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 2; PeVL 37/2016 vp, s. 2; PeVL 20/2018 vp, s. 2; PeVL 1/2021 vp, kappale 6 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 3). Terrorismirikosten vakavimmat muodot ovat sellaisia, joiden osalta on selvää, että julkisella vallalla on velvollisuus pyrkiä turvaamaan potentiaalisten uhrien perusoikeuksien toteutuminen myös rangaistussäännöksin.

11) Perustuslakivaliokunta on tarkastellut terrorismirikoksia useita kertoja soveltamiskäytännössään. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 48/2002 vp arvioitiin tuolloin uuden rikoslain 34 a luvun säännöksiä. Terrorismirikosten kansainvälisestä taustasta johtuen niihin sisältyi rikostunnusmerkistöjä, jotka olivat kansallisessa katsannossa uuden tyyppisiä. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ja terroristiryhmän johtaminen haastoivat rikosoikeuden tavanomaiset osallisuusopit. Valiokunta tarkasteli uusia tunnusmerkistöjä erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta (PeVL 48/2002 vp, s. 2; ks. myös PeVL 7/2002 vp). Sittemmin perustuslakivaliokunta on arvioinut lähemmin myös kouluttautumista ja matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten (PeVL 26/2014 vp ja PeVL 20/2018 vp) sekä terrorismin rahoittamista koskevia kriminalisointeja (PeVL 26/2014 ja PeVL 1/2021 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen (PeVL 34/2021 vp).

12) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt terrorismirikosten yhteydessä huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, jota suojaavat myös Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, 7 artikla) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, 15 artikla) (ks. esim. PeVL 37/2016 vp, s. 2-3 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 2). Kyse on ollut siis erityisesti siitä, ovatko ehdotetut uudet säännökset olleet täsmällisiä ja tarkkarajaisia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tämä kysymys on keskeinen myös käsillä olevien tunnusmerkistöjen arvioinnin kannalta.

13) Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2; PeVL 56/2014 vp, s. 2; PeVL 6/2014 vp, 2; PeVL 48/2017 vp, s. 9 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva

vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3; PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 5). Monet tunnusmerkistöistä ovat luonteeltaan valmistelukriminalisointeja ja usein myös teon yrittäminen on ehdotettu säädettäväksi rangaistavaksi. Tällaisessa asetelmassa, jossa rangaistavuus ulotetaan hyvin kauas pääteosta, perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta ja edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä sekä onko teko rangaistava vain tahallisena (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3-4; PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 1/2021 vp, kappale 7).

14) Hyväksyttävyyden lisäksi rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus. Suhteellisuusvaatimus edellyttää myös sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti myös katsonut, että terrorismirikosten poikkeuksellisen vakava luonne on myös otettava huomioon kun arvioidaan sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2; PeVL 1/2021 vp, kappale 6 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 3).

15) Terrorismirikokset ovat vähitellen laajentuneet kattamaan sangen suuren joukon toimintoja, joista osa on hyvin kaukana itse pääteosta. Rikoslajina ne ovat toisin sanoen melko poikkeuksellisia. Kun otetaan huomioon terrorismirikosten erityinen moitittavuus, joka ilmenee erityisesti rikosten terroristisessa tarkoituksessa, ja rikosten taustalla vaikuttavat perusoikeuksiin palautuvat oikeushyvät, kriminalisointien laajentaminen ehdotetulla tavalla kuuluu mielestäni pääosin rikoslainsäätäjän harkintaan. Lähinnä olen epäilevä suhteessa oleskelukriminalisointiin, johon palaan myöhemmin kohdissa 22-23.

16) Ensinnä voidaan tässä todeta, että uudet ehdotetut rikoslain 34 ja 34 a luvun tunnusmerkistöt yleisesti ottaen selventävät terrorismirikosten kokonaisuutta. Uusi 34 a luku on edeltäjäänsä selkeämpi ja sen rakenne on looginen. Ehdotetut uudet säännökset ovat aiempaa selkeämpiä ja täsmällisempiä. Nämä näkökohdat ovat tärkeitä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ja uudet tunnusmerkistöt kunnioittavat periaatetta paremmin kuin aiemmat. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että kaikki tunnusmerkistöt edellyttävät syyksiluettavuudelta tahallisuutta, mitä on perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta olennaisena (PeVL 2/2021 vp, kappale 7).

17) Uusissa tunnusmerkistöissä on pääosin kyse teknisestä selventämisestä, joskin ehdotus laajentaa myös rangaistavan alaa. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin ehdotetaan ensinnäkin lisättäväksi törkeä vapaudenriisto, törkeä raiskaus, törkeä ryöstö ja törkeä lapsenraiskaus. Ehdotukset vaikuttavat perustelluilta.

18) Rangaistavan alan laajennuksesta on kyse myös terrorismirikoksen valmisteluun ehdotettavassa muutoksessa. Jatkossa valmistelutoimen tekijän ei tarvitsisi toimia tehdäkseen itse rikoksen, vaan rangaistavaa olisi myös se, että valmistelutoimen tekijä toimii tiettyjen rikosten tekemistä varten. Tämä laajennus koskisi myös kouluttautumista terrorismirikoksen tekemiseen.

19) Valmistelukriminalisointeja on rikoslaissa jonkin verran. Ne liittyvät yleensä vakaviin rikostyyppeihin. Mitä tunnusmerkistöjen muotoiluun tulee, niissä on kollektiivista yhteistyötä edellyttäviä kriminalisointeja, eli tunnusmerkistöjä, joissa toimitaan yhteisen suunnitelman suuntaan. Tällainen on esimerkiksi RL 11:2 §:ssä säädetty joukkotuhonnan valmistelu (1 kohta) ja RL 11:4 b §:ssä säädetty hyökkäysrikoksen valmistelu (1 kohta). Mainituissa lainkohdissa joku sopii toisen kanssa rikoksen tekemisestä. Toisaalta näissäkin esimerkeissä (mainittujen tunnusmerkistöjen 2 kohdat) valmistelu voi olla yksilöllistä eli joukkotuhontasuunnitelman tai hyökkäysrikossuunnitelman valmistelua. Toisen rikoksen edistämisen valmisteluna voidaan pitää myös RL 21:6 c §:ssä säädettyä naisen sukuelinten silpomisen valmistelua, jonka 2 kohdassa säädetään rangaistavaksi naisen vieminen ulkomaille silpomisen tarkoituksessa. Kuljettaja ei välttämättä ole itse silpomisen suorittaja. Haluan näillä esimerkeillä tuoda esiin, että valmistelukriminalisoinneista löytyy hyvin monenlaisia malleja. Niissä ei siten ole aina kyse sellaisista toimista, joissa tekijä toimii tehdäkseen itse rikoksen, vaan ne koskevat myös rikosten valmistelua muutoin. En siten näe periaatteellista estettä ehdotetuille laajennuksille. Ehdotetut RL 34 a luvun 4 § ja 8 § täsmentävät lisäksi rangaistavan alaa ja syyksiluettavuuden asteelta edellytetään tahallisuutta.

20) Terroristisesta matkustamisesta tuomittaisiin ehdotuksen mukaan jatkossa myös se, joka tehdäkseen RL 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä luvussa. Perustelujen mukaan tällä pyrittäisiin puuttumaan terroristiseen vierastaistelijailmiöön, jolle on kansainvälisten velvoitteiden (HE:ssä viitataan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014) ja Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjaan) mukaisesti ominaista, että henkilö toimii terrorismirikosten tekemisen tarkoituksessa valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän pysyvästi asu.

21) Yllä mainittu turvallisuusneuvoston päätöslauselma on YK:n peruskirjan ns. luku VII päätöslauselma eli se sitoo YK:n peruskirjan 48 artiklan mukaan jäsenvaltioita oikeudellisesti (S/RES/2178(2014) https://docs.un.org/en/S/RES/2178%20(2014)) Päätöslauselma edellyttää kriminalisoimaan terroristisen matkustamisen, mutta en löydä päätöslauselmasta vaatimusta oleskeskelun kriminalisoinnille. Tällaista en löydä

myöskään yllä mainitusta Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjasta, joka sekin keskittyy nimenomaan matkustamiseen.

22) Oleskelun kriminalisointi on varsin pitkälle menevä kriminalisointi, olkoonkin että rangaistavaksi katsottuun oleskeluun liittyy edellytys terroristisen rikoksen tekemisen tarkoituksesta. Nähdäkseni tässä mennään hyvin lähelle ajatusten kriminalisointia. Terroristisen tarkoituksen toteen näyttäminen saattaa lisäksi olla hyvin vaikeaa.

23) Hallituksen esityksen tavoitteena on, RL 34 a luvun selkeyttämisen ohella, sen edistäminen, ”että rangaistussäännökset ovat riittävän kattavia suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjumiseen” (HE 163/2025 vp, s. 149). Uusilla tunnusmerkistöillä tavoitellaan rikosten tekemistä estävää vaikutusta sekä siitä odotettavaa suojeltavien oikeushyvien tehokkaampaa suojaa. Näin ollen lakiehdotuksen tavoitteilla on nähtävissä liityntöjä eri oikeushyviin liittyviin suoja- ja turvallisuusnäkökohtiin, mihin liittyviä tavoitteita on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä pidetty hyväksyttävinä (ks. PeVL 20/2002 vp, kappaleet 7-10; PeVL 26/2014 vp, s. 2 ja PeVL 7/2025 vp, kappale 13). Näistäkään sinänsä perustelluista näkökohdista huolimatta en ole vakuuttunut siitä, että oleskelukriminalisointi on tarpeen, sillä terrorismirikokset kattavat muutenkin jo varsin laajan alan erilaisia toimia.

24) Hallituksen esityksessä esitetään myös joitakin rangaistustason kiristämisiä. Lähtökohtana on tässäkin lainsäätäjän väljä liikkumavara, mutta rangaistusseuraamusten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, s. 2; PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 6).

25) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perusteltu rangaistustaso määräytyy oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, miten hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä rasitusta ja kärsimystä rangaistusjärjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään pyrittäessä samaan päämäärään. Valiokunnan mukaan tämänkaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä (PeVL 37/2024 vp, kappale 4; PeVL 9/2016 vp, s. 3 ja PeVL 7/2025 vp, kappale 12). Tätä taustaa vasten katson, että ne rangaistusasteikon korotukset, joita ehdotukseen sisältyy, ovat lainsäätäjän vapaassa harkinnassa. Korotukset ovat suhteellisen maltillisia. Arvioon vaikuttaa myös se, että valiokunta on korostanut, että terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 2; PeVL 37/2016 vp, s. 2) ja PeVL 1/2021 vp, kappale 11).

Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
4.3.2026

26) Lopuksi on tarkasteltava vielä uudistuksiin liittyviä muutoksia suhteessa salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Sääntely on merkityksellistä PL 10 §:n kannalta. Lainkohdan mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on samoin loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tämän lisäksi lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

27) Nähdäkseni ehdotetut muutokset ovat näiltä osin lähinnä teknisiä, eikä niillä laajenneta viranomaisilla jo nyt olevia oikeuksia.

Turku, 4.3.2026

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi