Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 4.3.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TERRORISMIRIKOKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN MUUTTAMISEKSI (HE 163/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia sekä 17 muuta lakia. Rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku korvattaisiin terroristisia rikoksia koskevalla luvulla. Ehdotettujen muutosten taustalla ovat Petteri Orpon hallituksen ohjelman terrorismilainsäädännön kokonaisuudistusta koskevat kirjaukset sääntelyn selkeyttämistarpeesta, kattavuuden varmistamisesta ja rangaistusten koventamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 aikana.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (11). Siinä on tehty arviointia etenkin suhteessa 8 §:ään (rikosoikeudelliseen laillisuusperiaate) ja 10 §:ään (yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja). Lisäksi on viitattu perustuslain 7 §:n § 1 momenttiin (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuden ja turvallisuuteen) ja 15 §:ään (omaisuudensuoja). Esiin on tuotu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Perustuslakijaksossa on viitattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaan yksityiselämän suojasta. Asiakysymyksinä on käsitelty rikoslakia koskevia ehdotuksia (erityisesti liittyen tunnusmerkistöihin ja rangaistusasteikkoihin) sekä pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevia muutosehdotuksia.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin aiheellisena, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon siitä, selkeyttääkö ehdotettu sääntely lainsäädäntöä riittävästi ja asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunnan kannanotto on esityksen mukaan aiheellista saada myös siitä, onko rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen kaikelta osin perusteltua valiokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä on kyse rikoslain terrorismirikoksia koskevan luvun korvaamisesta uudella 34 a luvulla terroristisista rikoksista. Lainsäädäntöä uudistettaisiin niin, että rangaistussäännökset muodostavat mahdollisimman selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka samalla täyttää kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksia ja Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita koskevat vaatimukset. Muutoksilla pyritään selkeyttämään terroristisen rikosten tunnusmerkistöjä ja rikosten välisiä suhteita.

Sääntelyn selkeyttämisen tavoitetta esityksessä toteutetaan ensinnäkin sillä, että rikoslain uuden 34 a luvun alussa, sen 1 §:n 1 kohdassa määriteltäisiin ”terrorismirikoksiksi” terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos. Tällä on tarkoitus päästä merkittävässä määrin eroon rikoslain nykyisen 34 a luvun mukaisista ongelmalliseksi koetuista pykäläviittauksista. Selkeyttämistavoitetta toteuttaisi myös se, että luvun loppupään rangaistussäännöksissä rangaistava teko kytkettäisiin kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen. Sääntelyä muutenkin yhtenäistettäisiin ja luvun rikosten suhteita toisiinsa käsitellään pykälien perusteluissa. Tunnusmerkistöjen epäselvyyksiä poistettaisiin pykäliin tehtävillä täsmennyksillä ja perusteluihin tehtävillä täydennyksillä. Sääntelyn sovellettavuutta parannettaisiin sillä, että rangaistussäännösten pykälien perustelut koottaisiin yhteen niin, että sääntelyn sisällön selvittämiseksi ei tarvitsisi enää perehtyä aikaisempiin hallituksen esityksiin.

Lainsäädäntömuutoksilla myös edistettäisiin rangaistussäännösten riittävää kattavuutta laajentamalla joiltakin osin rangaistavan käyttäytymisen alaa. Muutokset lisäisivät terroristisen rikosten rangaistussääntelyn kattavuutta (34 a luvun 2 § terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset: törkeä vapaudenriisto, törkeä raiskaus, törkeä ryöstö sekä törkeä lapsenraiskaus). Eräiden terroristisen rikosten rangaistusasteikkoja muutettaisiin niin, että asteikot mahdollistavat nykyistä ankarampien rangaistusten tuomitsemisen. Rikoslain uuteen 34 a lukuun ehdotettavilla lainsäädäntömuutoksilla myös edistettäisiin sitä, että rangaistussäännökset ovat riittävän kattavia suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavan rikollisuuden torjumiseen. Myös muut ehdotettavat, rikoslainsäädännön muuttamisesta johtuvat lainsäädäntömuutokset liittyvät terroristisen rikosten torjuntaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut jo aiemmin useaan kertaan terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin (ks. PeVL 34/2021 vp, kappale 3, PeVL 1/2021 vp, kappale 3, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 34/2021 vp, PeVL 37/2016 vp, s. 2–3 ja niissä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 34/2021 vp, kappale 2, PeVL 37/2016 vp, s. 3–4, PeVL 9/2016 vp, s. 4–5 sekä yleisemmin rikoslain osalta PeVL 23/1997 vp, s. 1–2, PeVL 48/2017 vp, s. 7–10).

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. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, s. 2 sekä niissä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, ks. myös PeVL 34/2021 vp, kappale 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 34/2021 vp, kappale 3, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2). Sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun kannalta (PeVL 34/2021 vp, kappale 3).

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä muutettaessa katsonut, että nykyinen sääntely on monimutkaista ja vaikeaselkoista (PeVL 34/2021 vp, kappale 11, PeVL 1/2021 vp, kappale 12, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 37/2016 vp, s. 3). Valiokunta on tuonut useaan otteeseen esiin tarpeen pyrkiä yksinkertaistamaan terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Se on todennut, että rikoslain 34 a luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia. Sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn kokonaistarkasteluun on välttämätöntä ryhtyä. (PeVL 34/2021 vp, kappale 14.)

Yleisarvio

Ehdotettu rikoslain uusi 34 a luku muodostaa varsin laajan kokonaisuuden, johon sisältyvä sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun, etenkin perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, kannalta. Terrorismin torjunta on merkityksellistä myös demokratian ja oikeusvaltion toimivuuden kannalta ja linkittyy siten keskeisesti muun ohella perustuslain 2 ja 3 §:n mukaisiin valtiojärjestyksen perusteisiin.

Mainitut ehdotusten valtiosääntöoikeudelliset kytkökset on esityksessä otettu laajasti ja varsin asianmukaisesti huomioon. Esityksen perustuslakijakso on kattava ja asianmukainen ja siinä tehtyihin arvioihin voi yleisesti yhtyä. Esityksessä on myös otettu huomioon sääntelyyn liittyvät kansainväliset ja ylikansalliset velvoitteet. Perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voi kuitenkin pitää varsin suppeana. Lisäksi esityksen selkeyden ja perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta olisi ollut suotavaa, että ehdotetuista muutoksista olisi

tehty tiivis kuvaus siitä, miltä osin kattavuus, sisällöt, tunnusmerkistöt ja rangaistusasteikot muuttuvat nykyiseen nähden.

Katson tarpeelliseksi esittää seuraavassa erikseen valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ehdotetusta sääntelystä terrorismirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksena, ehdotusten täsmällisyydestä, rangaistusasteikoista sekä pakkokeino ja salaisista tiedonhankintakeinoista. Arvioni kohdistuvat erityisesti ehdotukseen rikoslain muuttamisesta (1. lakiehdotus), ehdotukseen pakkokeinolain 10 luvun muuttamisesta (2. lakiehdotus) ja ehdotukseen poliisilain 5 luvun muuttamisesta (3. lakiehdotus).

Terrorismirikoslainsäädännön kokonaisuudistus ja täsmällisyysvaatimus

Ehdotettuja muutoksia voi kuvata terrorismirikoslainsäädännön kokonaisuudistukseksi, jonka tavoitteena on selkeyttää sääntelyä, varmistaa sen kattavuus ja koventaa rangaistuksia. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että rikoslain uuden 34 a luvun rangaistusasteikot pysyisivät suurelta osin ennallaan ja myös tunnusmerkistöt vastaisivat sisällöllisesti pitkälti nykyistä sääntelyä. Voimassa olevan luvun säännökset ovat käyty kokonaisuutena läpi, mutta periaatteellisesti merkittäviä, uudenlaisia sääntelyratkaisuja ei ole ehdotettu.

Esityksessä on ehdotettu useita toimia rikoslain 34 a luvun selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Esityksessä tehty rikoslain 34 a luvun kaikkien rangaistussäännösten samanaikainen tarkastelu ja yhdenmukaistus jo sinänsä selkeyttää ymmärrettävyyttä. Säännösten kirjoitusasua kevennettäisiin muun muassa säännösten uudelleensijoittamisen ja yhdistämisen kautta. Myös rikoslain 34 a luvun säännösten ongelmallisia viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn ja luvun sisäisiä viittauksia on saatu ehdotuksessa poistettua. Lisäksi sääntelyn käytännön soveltamista helpottaa huomattavasti se, että säännöksiä koskevat perustelut on koottu laajasti esityksen perusteluihin.

Luvun määritelmäsäännöstä on muutettu rikoslain 34 a luvun selkeyttämisen tarkoituksessa. Määritelmäsäännöksen nostaminen luvun alkuun rikoslain muusta systematiikasta poiketen mielestäni selkeyttää sääntelyä. Määritelmäsäännöksessä keskeisenä ovat käsitteet ”terroristinen tarkoitus” ja ”terrorismirikos”, joiden määritelmät on nähdäkseni avattu riittävän selkeästi. Huomio kiinnittyy kuitenkin käytettyyn moninaiseen terminologiaan. Luvun 1 §:n otsikkona olisi ”Terroristisista rikoksista”, ja ”terrorismirikoksella” tarkoitettaisiin 2 tai 3 §:ssä rangaistavaksi säädettyä rikosta. Lisäksi määritelmäsäännöksessä määriteltäisiin terroristinen tarkoitus ja myöhemmin viitattaisiin ”terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin” (2 §) ja ”terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn radiologista asetta koskevaan rikokseen” (3 §). Käsitykseni mukaan terroristista rikosta koskeva käsite olisi rikoslain sisäinen käsite.

Mielestäni terrorismirikoksen ja terroristisen rikoksen erottelua voi pitää jokseenkin epäselvänä ja jopa harhaanjohtavana ja keinotekoisenakin. Nähdäkseni määritelmäsäännöksestä jää myös puuttumaan ”terroristisen rikoksen” määritelmä. Systematiikkana lienee, että ”terrorismirikos” viittaisi jatkossa uuden rikoslain 34 a luvun 2 §:ään ja 3 §:ään, kun taas laajemmin 34 a luvun rikoksista puhuttaisiin ”terroristisina rikoksina”. Tämä sääntelytekniikka ei kuitenkaan mielestäni ilmene suoraan riittävästi laista. Nähdäkseni asiassa olisi vielä syytä varmistua, että käsitteiden ”terrorismirikos” ja ”terroristinen rikos” erottaminen vastaa perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvää täsmällisyysvaatimusta. Kiinnitän huomion myös siihen, että ehdotuksissa käytetään laajasti termiä ”terroristinen”, jonka osuvuutta käytetyissä

yhteyksissä, muun ohella sen viittaussuhdetta varsinaiseen terroristiseen toimintaan, olisi vielä mielestäni syytä pohtia kattavasti myös täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Ehdotettuihin säännöksiin jäisi edelleen ylipäänsä jonkin verran varsin avoimia ja tulkinnanvaraisia ilmaisuja, kuten 34 a luvun 1 §:n 4 alakohdan ilmaus ”tietyn ajan” ja 2 a alakohdan ”vakavaa pelkoa”. Näiltä osin on kuitenkin selvää, että esimerkiksi terroristiryhmän ehdotettua tarkempi määrittely olisi erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Ylipäätään tällaisten ilmaisujen sisältöä on havaintojeni mukaan tarkennettu riittävästi perusteluissa. Samalla on kuitenkin todettava, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen kannalta sääntelyn sanamuodon tulisi olla riittävän täsmällinen. Mietintövaliokunnan tulisi vielä varmistua, olisiko myös sanamuodoissa päästävissä vielä täsmällisempiin muotoiluihin. Arvioinnissa on tältäkin osin syytä ottaa huomioon terroristisen rikosten poikkeuksellinen laatu. Valitusta sääntelytekniikasta ja tunnusmerkistöjen selkeydestä riippumatta näiden rikosten luonteen ja laadun vuoksi näytön hankkiminen ja sen arviointi sekä tunnusmerkistöjen mukaisuus ovat tavanomaisiin rikoksiin nähden ongelmallisempia ja soveltamisessa voi ilmetä hankalia rajanvetokysymyksiä. Ehdotetut tunnusmerkistöt ovat joka tapauksessa monelta osin entistä selkeämpiä ja yksinkertaisempia.

Pidän luvun 2 §:n rikosluetteloon tehtyjä lisäyksiä perusteltuina ja hyväksyttävinä esityksessä esitetyin perustein. Erityisesti vakavat seksuaalirikokset on syytä säätää rangaistaviksi myös terrorismirikoksina silloin, kun rikokset tehdään terroristisessa tarkoituksessa. Myös valmistelutunnusmerkistön täsmentäminen on sopusoinnussa laillisuusperiaatteen ja säännöksen suojelukohteen kanssa. Luvun 6 §:ssä täsmennetään terroristiryhmän toimintaan osallistumisen tekotapoja, mikä voi lisätä lainsoveltamisen ennakoitavuutta. Samalla kuitenkin terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskeva 6 §:n 1 momentin luettelo olisi hyvin laaja ja 2 momentissa ehdotettu poikkeus puolestaan hyvin suppea. Tältä osin esityksen perusteella jää epäselvyyttä siitä, täyttääkö mainittu säännös perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen ja perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen.

Vaikka sääntelyä on onnistuttu esityksessä selkeyttämään, terrorismirikoksia koskeva luku jäisi edelleen varsin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, jossa on paljon yksityiskohtia ja osin muusta rikoslain sääntelystä poikkeavaa systematiikkaa. Etenkin ero muiden saman kategorian rikosten sääntelytekniikkaan (esim. keskeiset maanpetosrikokset ja valtiopetosrikokset) on ilmeinen. Terroristisen niin sanottujen ydinrikoksien (uusi 2 §) tunnusmerkistöt saisivat edelleen keskeisen aineellisen sisällön muualta rikoslaista.

Esityksessä on kuitenkin mielestäni riittävästi perusteltu tehtyjä valintoja ja pyritty saamaan aikaan selkeyttämistä käsillä olevassa vaikeassa sääntelykentässä. Terrorismirikoksissa on kyse harvinaisista, moniulotteisista ja käytännössä usein vaikeasti toteen näytettävistä rikoksista. Käsitykseni mukaan terrorismirikosten tunnusmerkistöjen selkeyteen on vaikea päästä. Sääntelyn pohjana ovat kansainväliset velvoitteet ja rikossäännösten kirjoittaminen niitä vastaavaksi johtaa väistämättä varsin vaikeasti hahmotettavaan sääntelyyn. Ehdotettu rikoslain 34 a luvun uusi systematiikka olisi selvä parannus nykytilaan. Ehdotettu sääntely on nykyistä selkeämpää ja johdonmukaisempaa ja vastaisi aiempaa paremmin perustuslain 8 §:n mukaisen laillisuusperiaatteen vaatimuksiin.

Mainituilla perusteilla ehdotukset riittävät kokonaisarvioni mukaan poistamaan lainsäädännön vaikeaselkoisuutta ja monimutkaisuutta perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla (ks. PeVL 34/2021 vp, kappale 13 ja 14, PeVL 1/2021 vp, kappale 12 ja 13, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 37/2016 vp, s. 3, LaVM 29/2022 vp, s. 5, LaVM 15/2021 vp, s 11–12, LaVM 2/2021 vp, s. 5–6, LaVM 4/2018 vp, s. 14). Ehdotettuja muutoksia voi siten näkemykseni mukaan kuvata perustuslakivaliokunnan peräänkuuluttamaksi ”kokonaistarkasteluksi” (PeVL 34/2021 vp, kappale 14, PeVL 1/2021 vp, kappale 13), jonka keskeisenä päämääränä on terrorismirikoksia koskevan sääntelykokonaisuuden yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen.

Rangaistusasteikot

Ehdotetun sääntelyn yhtenä tavoitteena on rangaistusten koventaminen. Rangaistusasteikkoja koskevien muutosten osalta tavoitteena on, että otetaan asianmukaisesti huomioon kunkin teon vahingollisuus ja vaarallisuus niin, että asteikot ovat asianmukaisessa suhteessa toisiinsa ja myös rikoslaissa rangaistaviksi säädettyjen muiden tekojen asteikkoihin nähden.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (terrorismirikoksiin liittyen PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 1/2021 vp, kappale 3 sekä PeVL 34/2021 vp, kappale 3).

Havaintojeni mukaan esityksessä on sinänsä perusteltu ehdotettuja rangaistusasteikkojen ankaroittamisia. Asteikkoja on muun ohella pohdittu suhteellisuusvaatimuksen kannalta suhteessa toisiinsa ja muiden tekojen asteikkoihin. Asianmukaisena lähtökohtana on, että terrorismirikokset ovat erityisen moitittavia ja siten ankarat rangaistusuhatkin ovat perusteltavissa. Terroristiset rikokset voivat olla vakavuudeltaan hyvinkin eri asteisia ja laajat rangaistusasteikot ovat siksi perusteltuja. Terrorismirikosten rangaistusasteikot eivät ole olleet myöskään täysin kansallisessa harkinnassa.

Mainituista lähtökohdista huolimatta en kuitenkaan pidä täysin ongelmattomana asetelmaa, jossa rangaistusasteikkoja kovennettaisiin tilanteessa, jossa meillä on vielä verrattain vähän oikeudenkäyntiin asti edenneitä terroristisia rikosepäilyjä. Suomessa ei ole vielä muodostunut vakiintunutta rangaistuskäytäntöä terroristisista rikoksista, joten ei ole ilmeistä, että rangaistuskäytännön ankaroittamiselle olisi käytännöllistä tarvetta. Lisäksi voitaneen ajatella, että pelkällä rangaistusasteikkojen ankaroittamisella lienee terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten kohdalla vain vähäistä ennalta estävää vaikutusta. Nähdäkseni tältä osin tarvittaisiin vielä lisää tietopohjaa kysymyksessä olevan rikollisuuden nykytilanteesta sen arvioimiseksi, onko muutoksiin tarvetta vai ei. Selvää on, ettei nojautuminen hallitusohjelmakirjaukseen ole tässä riittävää.

Pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

Pakkokeinolain 10 lukuun ja poliisilain 5 lukuun ehdotetaan tehtäväksi erityisesti ne muutokset, jotka johtuvat rikosnimikkeiden muuttumisesta rikoslain uudessa 34 a luvussa. Näiltä osin kysymys on sääntelystä, joka on aikaisemmin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä säädettäessä ja muutettaessa. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta.

Pakkokeino- ja poliisilain osalta ehdotetut muutokset liittyvät muutoksiin rikoslain uudessa 34 a luvussa. Muutoksia voi kuvata osin teknisiksi, mutta ehdotukset merkitsisivät kuitenkin myös pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun soveltamisalan laajentamista. Ehdotukset johtaisivat mainittujen keinojen käyttöalan laajentumiseen. Ehdotuksia on esityksessä perusteltu riittävästi ja esityksen perustuslakijaksossa kysymystä on käsitelty asianmukaisesti ja kattavasti. Terrorismirikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä korostuvat riittävien toimivaltuuksien käytön mahdollisuus sekä laajasti käytettävissä olevat salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot. Kriminalisointien teonkuvaukset edellyttävät tekijän terroristisen tarkoituksen osoittamista, minkä päätteleminen ja osoittaminen ilman riittäviä tiedustelumenetelmiä ja todisteiden hankintakeinoja on käytännössä mahdotonta.

Pakkokeinolain osalta huomio kiinnittyy siihen, että perusoikeuksiin puuttuvia pakkokeinoja olisi mahdollista käyttää myös verraten lievästi rangaistavien terrorismirikosten kohdalla, jos ”teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta”. Odotettavissa olevan rangaistuksen arvioimista pakkokeinoista päätettäessä lienee hankala toteuttaa. Kiinnitän huomiota siihen, että tämä voi mahdollistaa pakkokeinojen käytön tosiasiallisesti matalalla kynnyksellä, kun rikosepäily kohdistuu terrorismirikokseen.

Salaisia tiedonhankintakeinojen osalta esimerkiksi telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta ja peitetoiminta olisivat jatkossa mahdollisia kaikissa rikoslain 34 a luvun mukaisissa rikosasioissa. Kyse on puuttumisesta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Esityksessä on kuitenkin esitetty riittäviä perusteita näille käyttöalan laajennuksille. Asuntokuuntelun käytön osalta lievimmät 34 a luvun rikoksista on ehdotettu rajattavaksi pois, mitä voi pitää perusteltuna keinon luonne huomioon ottaen.

Arvioni mukaan pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin ehdotetut muutokset eivät muodostu kokonaisuutena arvioiden merkittäviksi tavalla, joka olisi ongelmallinen perustuslain 10 §:n mukaisen yksityisyydensuojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta.

Helsingissä 4.3.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori