OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

1.4.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista vastineenaan kunnioittavasti seuraavan:

Hallituksen esityksen laajuus huomioon lausuntopalaute on yleisesti ottaen myönteistä. Seuraavassa keskitytään palautteessa esityksen ehdotuksiin kohdistettuun arvosteluun ja eräisiin seikkoihin, joihin on muuten aihetta ottaa kantaa.

1. Yleiset ehdotettua rikoslain uutta 34 a lukua koskevat kysymykset

Keskusrikospoliisin lausunnossa todetun mukaan esitutkinnan kannalta on tärkeää pitää syytä epäillä -kynnys riittävän matalana. Tämä koskee esimerkiksi matkan todellisen tarkoituksen selvittämistä henkilön matkustaessa terroristiryhmän hallitsemalle alueelle.

> **Oikeusministeriön vastine:** Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

> Esitutkintakynnystä ilmentävä ”syytä epäillä” tarkoittaa sitä, että varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Kynnystä ei ole asetettu kovin korkealle. (HE 14/1985 vp, s. 16)
>
> Esitutkintakynnys on matalampi kuin syytekynnys, joka puolestaan on vielä tuomitsemiskynnystäkin matalampi. Syytä epäillä -kynnys koskee kaikkia rikoksia ja koskisi nykyisten rikoslain 34 a luvun mukaisten terrorismirikosten tavoin myös uuden luvun mukaisia terroristisia rikoksia. Kynnyksen muista rikoksista poikkeavaan mataloittamiseen esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin tulkinnalla ei ole aihetta varsinkaan terroristis━ten rikosten kohdalla niiden ulottaessa rangaistavuuden laajasti valmisteluluonteisiin tekoihin, jotka saattavat olla hyvinkin etäällä terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista. Kysymys on näiltä osin myös epäiltyjen oikeusturvasta. Rikosten selvittämismahdollisuuksia edistävät paitsi käytössä olevat rikosten vakavuustasoon suhteutetut salaiset pakkokeinot myös rikoksella edistettävän toisen rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventäminen.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota näyttövaikeuksiin, jotka liittyvät kysymyksessä olevien rikosten korotettuun tahallisuusvaatimukseen.

> **Oikeusministeriön vastine:** Korotettu tahallisuus liittyy siihen, että rikoslain 34 a luvussa edelleen ja vielä nykyistä laajemmin rangaistusvastuu ulottaisiin pitkälle valmisteluluonteisiin tekoihin, jotka saattavat olla hyvinkin etäällä terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista. Rikosprosessiin päätymiseen ja rikoksesta tuomitsemiseen vaikuttavat rikoslainsäädännön sisällön lisäksi olennaisesti useat muut seikat. Rikostunnusmerkistön mahdollisesti täyttävien tekojen on tultava viranomaisten tietoon ja teoista saattaa usein olla tarpeen saada hankittua selvitystä ja näyttöä alueilta, jotka ovat olleet tai saattavat edelleen olla taistelu- tai konfliktialueita ja joilla oikeudellisen yhteistyön välineet eivät toimi normaalilla ja tehokkaalla tavalla.
>
> Nyt ehdotettavalla edistettävän rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventämisellä on käytännön toimijoiden kannalta merkitystä sen helpottaessa osaltaan riittävän näytön keräämistä. Rikoksen selvittämistä ja näytön hankkimista edistetään myös sillä, että käy-

tössä ovat rikosten vakavuuteen suhteutetut salaiset pakkokeinot. Kuten käräjäoikeudenkin lausunnossa todetaan, rikoksesta epäillyn menettelyä, tietoisuutta ja korotettua tahallisuutta koskevat näyttöongelmat kuuluvat rikosoikeudenkäynteihin.

Amnesty International Suomen osasto toteaa lausunnossaan matkustamisrikoksen ja kouluttautumisrikoksen osalta, että tehokas katuminen olisi rikoksen täyttymisen jälkeen suureksi osaksi mahdotonta. Ongelmalliseksi todetaan ainakin sellaiset teot, joissa kyse ei ole ollut vakaasta ja täysin omasta tahdosta tehdystä päätöksestä suorittaa rikos, vaan pikemminkin houkuttelusta tai jonkinasteisesta painostuksesta siihen.

Oikeusministeriön vastine: Lausunnonantaja kiinnitti huomiota asiaan jo työryhmämietinnöstä antamassaan lausunnossaan, minkä vuoksi asiaa on käsitelty mietintöä laajemmin hallituksen esityksessä (HE, s. 173, 218 ja 231). Hallituksen esityksen mukaan myös rikoslain 34 a luvun rikoksiin sovelletaan yleisesti sovellettavia rikoslain 5 luvun 2 §:n säännöksiä yrityksestä luopumisesta ja tehokkaasta katumisesta. Poikkeamiseen terrorismirikosten kohdalla ei ole nähty aihetta. Huomioon on otettava terrorismirikollisuuden vaarallinen luonne.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, todistettavasti tapahtunut tulevan rikoksen tekemisestä luopuminen voi rikoslain 6 luvun säännösten mukaisesti vaikuttaa lieventävästi rangaistuksen määräämisessä ja johtaa jopa tuomitsematta jättämiseen koskien tulevaa rikosta edistävää rikosta. Näiltä osin pykäläkohtaisissa perusteluissa on nostettu esiin sen luvun 6 §:n 3 kohta ja siihen viittaava saman luvun 12 §:n 4 kohta. Lausunnossa todettuun liittyen voidaan erikseen mainita saman luvun 6 §:n 1 kohta, jonka mukaan rangaistuksen lieventämisperusteena on rikoksen tekemiseen vaikuttanut huomattava painostus, uhka tai muu sen kaltainen seikka. Lisäksi Suomen rikosoikeudessa noudatettavan periaatteen mukaan henkilöä ei voida rangaista, jos häneltä on esimerkiksi häneen kohdistuneen pakon vuoksi puuttunut toisin toimimisen mahdollisuus.

Professori Sakari Melanderin lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotukseen edistettävän rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventämisestä. Melander pitää lieventämistä ongelmallisena suhteessa rikoslaissa vastaavanlaisen sääntelyn suhteen omaksuttuihin näkemyksiin (esimerkkinä törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskeva rikoslain 21 luvun 6 a §) sekä suhteessa rikosprosessissa yleisesti asetettaviin näyttövaatimuksiin. Terrorismirikoksen valmisteluun liit-

tyen Melanderin mielestä vaikuttaa siltä, että yleinen valmius terrorismirikoksen tekemiseen olisi riittävä korotettua tahallisuutta koskevan tunnusmerkin ja valmistelulla edistettävän terrorismirikoksen välisen yhteyden kannalta.

Oikeusministeriön vastine: Terroristisista rikosta tehtäessä saattaa olla useita vaihtoehtoja sen suhteen, minkä toisen terroristisen rikoksen tekemistä edistetään. Valmistelurikoksen tai muun terroristisen rikoksen tekemisen hetkellä ei ole välttämättä selvillä se, mikä edistettävä terroristinen rikos lopulta tullaan tekemään, vaikka selvää onkin, että toiminnan tarkoituksena on jonkin sellaisen rikoksen tekeminen. Sattumanvaraista ja esimerkiksi tulevasta tilannekehityksestä riippuvaista voi olla se, minä terroristisena rikoksena edistettävä rikos lopulta toteutuisi. Esimerkkejä:

- Aseelliseen toimintaan liittyvä terrorismirikoksen valmistelu, terroristiryhmän toimintaan osallistuminen tai terroristinen kouluttautuminen voi koskea tekovaiheessa useita erilaisia tulevia terrorismirikoksia (esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehty murha, törkeä vapaudenriisto, panttivangin ottaminen, laiton uhkaus, kaappaus tai törkeä ampuma-aserikos), joista jonkun tai useamman tekemiseen terrorismirikoksen toteuttamisvaiheessa voidaan päätyä.
- Terroristisen rikoksen rahoittamisen yhteydessä annettavat tai kerättävät varat voivat tulevan tilannekehityksen perusteella päätyä esimerkiksi terrorismirikoksen valmistelun, terroristiryhmän toimintaan osallistumisen tai terroristisen koulutuksen antamisen rahoittamiseen.
- Henkilö matkustaa ulkomaille liittyäkseen terroristijärjestöön. Terroristinen matkustaminen voi matkustajalla ennen matkustamista olevien tietojen perusteella johtaa kohdevaltiossa tulevan tilannekehityksen perusteella esimerkiksi terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen taikka ryhmän toiminnan yhteydessä tapahtuvaan terroristisen koulutuksen antamiseen tai terroristiseen kouluttautumiseen.

Todetun kaltaisia esimerkkejä voitaisiin todeta lukuisia muitakin ja ne voivat liittyä kaikkiin rikoslain 34 a luvun rikoksiin, joilla edistetään saman luvun mukaisen toisen rikoksen tekemistä. Toisaalta voi hyvinkin olla mahdollista, että terroristista rikosta tehtäessä sillä edistettävä rikos on tarkkaan selvillä, rikosnimikkeen lisäksi jopa rikoksen yksityiskohtia myöten.

Edistettävän rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventäminen on perusteltua rangaistussäännösten käytännön toimivuuden sekä rangaistussääntelyn tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi samalla kun yksilöintivaatimus kuitenkin säilyy sääntelyn sisällön

tarkkuuden ja rikoksen rangaistusarvon kannalta riittävällä tasolla. Syyttäjän olisi rikosprosessissa näytettävä toteen se, että teolla edistetään rikoslain uudessa 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyä rikollista toimintaa kulloinkin kysymyksessä olevan säännöksen sisällön edellyttämällä tavalla. Melanderin lausunnosta saa sellaisen käsityksen, että rikosprosessin näyttötaakka jotenkin määrittäisi sitä, mitä ja miten voidaan säätää rangaistavaksi. Asia on pikemminkin päinvastoin: rikosprosessissa vaadittava näyttö ja näyttötaakka määräytyvät sen mukaan, mitä on säädetty rangaistavaksi.

Edistettävän rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventämistä ei arvosteltu työryhmämietinnön lausuntokierroksella eikä myöskään ole Melanderia lukuun ottamatta arvosteltu lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään lausunnossaan arvostellut tätä lainsäädäntöratkaisua.

Professori Kimmo Nuotio on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota terminologisiin ja käsitteitä koskeviin kysymyksiin.

Oikeusministeriön vastine: Nuotio oli jäsenenä työryhmässä, jossa keskusteltiin perusteellisesti myös terminologisista ja käsitteisiin liittyvistä kysymyksistä, jotka koskevat rikoslain 34 a luvun otsikkoa ja rikosnimikkeitä. Työryhmämietinnössä omaksuttuihin ratkaisuihin ei kohdistettu mitään arvostelua mietinnön lausuntokierroksella. Nuotiota lukuun ottamatta niiden toimivuuteen ei ole kohdistettu epäilyjä myöskään lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa. Niiden ei ole siis katsottu olleen joiltakin osin epäonnistuneita tai epäselvyyksiä aiheuttavia.

Rikoslaissa luvun otsikolla luonnehditaan sen luvun rikoksia. Epäselvää ei ole, että luvun otsikon mukaisesti myös luvussa rangaistaviksi säädettävät terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (2 §) ja terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (3 §) ovat ”terroristisia rikoksia”, vaikka ne luvun sisäisesti 1 §:ssä nimetään sääntelyn selkeyttämiseen liittyvistä syistä ”terrorismirikoksiksi”. Lakivaliokunta voi tarvittaessa vielä painottaa tätä. Erillistä ”terroristisen rikoksen määritelmää” ei tarvita viimeksi mainittuun pykälään. Luvun sisäisissä viittauksissa ei ole havaittavissa ongelmaa.

2. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (rikoslain uuden 34 a luvun 2 §)

Suojelupoliisin lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten (rikoslain nykyisen 34 a luvun 1 § ja uuden luvun 2 §) rangaistusasteikot johdetaan muusta tavanomaisesta rikoksesta, mikä on suojelupoliisin näkemyksen mukaan kyseenalaista. Suojelupoliisin kritiikki näyttää kohdistuvan sääntelymalliin, jossa terroristinen tarkoitus johtaa pohjalla olevan rikoksen ankarampaan rangaistukseen.

Oikeusministeriön vastine: Hallituksen esityksessä on yksimielisen työryhmämietinnön tapaan ja hieman myös mietintöä laajemminkin käsitelty sitä, miksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset jo rikoslain nykyisen 34 a luvun 1 §:n mukaan rakentuvat rikoslaissa muuten rangaistaviksi säädetyille rikoksille rikosnimikkeet mainitsemalla ja miksi sellainen lainsäädäntöratkaisu on edelleen perusteltu, ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten rangaistusasteikkoihin liittyviä seikkoja (HE, s. 15, 16, 67, 68 ja 131 sekä lausuntopalautteen vuoksi vielä s. 174).

Suojelupoliisin lausunnossa ei käsitellä sitä, miten on päädytty nykyiseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevaan sääntelyyn eikä lyhyttä HE-sitaattia lukuun ottamatta myöskään sitä, miksi esityksessä katsotaan perustelluksi nykyisen sääntelymallin säilyttäminen. Lausunnossa on myös varsin vähän konkreettista sen suhteen, millainen jokin vaihtoehtoinen sääntelymalli olisi.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten rakentuminen tiettyjen jo rangaistavaksi säädettyjen rikosten pohjalle perustuu EU-sääntelyyn (terrorismirikoksia koskeva puitepäätös 2002/475/YOS ja sitä seurannut direktiivi (EU) 2017/541). Terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä terrorismirikoksiksi kohdassa luetteloidut kansallisessa lainsäädännössä rikoksiksi määritellyt tahalliset teot, jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, silloin kun ne tehdään jossakin sen artiklan 2 kohdassa luetellussa terroristisessa tarkoituksessa. Terrorismirikosdirektiivin 15 artiklan 2 kohta edellyttää, että 3 artiklan mukaisista terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista on voitava tuomita ankarampi rangaistus kuin kansallisessa lainsäädännössä säädetty rangaistus vastaavista rikoksista, joihin ei liity terroristista tarkoitusta.

EU-sääntelyn eli direktiivin 3 artiklan 1 kohdan rikosluetteloa ei ole sellaisenaan otettu kansalliseen sääntelyyn, koska luettelo ei vastaa kansallisia rikosnimikkeitä, joita on sääntelyn tarkkarajaisuuden vuoksi katsottu olevan aiheellista käyttää. Sekä puitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä (HE 188/2002 vp, s. 32−43) että direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 30/2018 vp, s. 20−32) on perusteellisesti tarkasteltu sitä, mitä rikoksia rikoslain 34 a luvun 1 §:n tulee EU-sääntelyn näkökulmasta sisältää. Samanlainen tarkastelu koskee liittymistä Euroopan neuvoston yleissopimukseen terrorismin ehkäisemisestä (HE 81/2007 vp, s. 6−8, SopS 48−49/2008).

Hallituksen esityksessä on arvioitu, onko aihetta erottaa ainakin joitakin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia itsenäisiksi rikoksiksi, mihin liittyy kysymys mahdollisuudesta niputtaa rikoksia yleisemmin niputetuiksi kokonaisuuksiksi. On kuitenkin todettu työryhmämietinnön tavoin, että käytännön toimijoiden näkökulmasta on selkeää se, että kyseiset rikokset on keskitetty yhteen pykälään rikosnimikkeiden tarkkuudella. Hyvinkin erilaisten rikosten niputtamista yleisempien rikosta kuvaavien nimitysten alle ja jopa erillisten uusien rikosten muodostamista niistä vaikeuttaa merkittävästi se, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriin kuuluu hyvinkin erilaisia rikoksia. Huomioon on otettava myös rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta edellyttävä laillisuusperiaate. Nykyistä sääntelymallia puoltaa myös se, että Suomen on kyettävä koko ajan selvästi osoittamaan, että se täyttää EU-sääntelyn velvoitteet.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten hyvinkin erilaisten lähtökohtaisten vakavuuserojen vuoksi ei ole mahdollista päästä vain joihinkin harvoihin rangaistusasteikkoihin. Kuten suojelupoliisin viittaamassa hallituksen esityksen lausumassa todetaan, terrorismirikollisuuden monimuotoisuuden vuoksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyille rikoksille ei ole perustellusti luotavissa yhteistä lähinnä vähimmäisrangaistukseen sidottua rangaistustasoa. Suhteellisuusperiaate edellyttää rangaistusasteikkojen suhteuttamista teon vakavuuteen. Vakavimmille terroristisessa tarkoituksessa tehdyille rikoksille on säädetty vähimmäisrangaistukseksi vähintään kahden vuoden vankeusrangaistus.

Professori Nuotion mukaan pykälä on hiukan ongelmallinen, koska siinä säädetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset rangaistaviksi edeten lievimmistä vakavimpaan. Hänen mukaansa tämä poikkeaa siitä, miten rikoslaissa on tyypillisesti toimittu.

Oikeusministeriön vastine: On vaikea nähdä, että rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:ssä omaksuttuun rikosten esittämisjärjestykseen liittyisi ongelmia. Rikokset on luetteloitu

myös nykyisen luvun 1 §:ssä lievimmistä vakavimpaan. Esittämistapa periytyy jo vuoden 2002 puitepäätöksen täytäntöönpanosta. Nuotio viittaa myös rikosten järjestykseen terrorismirikosdirektiivin 3 artiklassa, mutta siitä ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä artiklan rikosten vakavuudesta suhteessa toisiinsa, koska artikla ei määrää, kuten ei direktiivi muutenkaan määrää, yksityiskohtaisesti terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten kansallisista rangaistusasteikoista eikä näin ollen suhteuta rikoksia asteikkojen perusteella toisiinsa.

On vaikea jossakin määrin myös hahmottaa sitä, mitä Nuotio tarkoittaa sillä, että rikoslaissa on tyypillisesti toimittu niin, että edetään vakavimmasta rikoksesta lievimpään. Esimerkiksi rikoslain luvuissa tyypillisesti mainitaan lievemmin rangaistava perustekomuotoinen teko ennen ankarammin rangaistavaa törkeää tekomuotoa.

Kysymystä siitä, pitäisikö rikosten järjestys kääntää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevassa pykälässä toisinpäin eli edeten ankarimmin rangaistavista rikoksista lievimmin rangaistaviin rikoksiin, käsiteltiin jo yksimielisessä työryhmämietinnössä ja käsitellään uudelleen hallituksen esityksen sivulla 68. Siinä kohtaa todetaan, että pelkästään rikosten järjestyksen muuttamisella ei voida katsoa saavutettavan lainsäädäntöä selkeyttävää vaikutusta. Tällaisella muutoksella ei myöskään hallituksen esityksen mukaan olisi käytännön toimijoiden kannalta merkitystä. On ylipäänsä vaikea nähdä, mitä lisäarvoa rikosten järjestyksen kääntäminen toisi. Ehdotettua rikosten järjestyksen säilyttämistä ei arvosteltu työryhmämietinnön lausuntokierroksella.

Aihetta on kiinnittää huomiota myös lainsäädäntöteknisiin seikkoihin sekä sääntelyn eroihin rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:ssä. Nykyisen luvun 1 §:n tapaan terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta säädettäisiin omassa momentissaan (3 momentti) sen vuoksi, että murha ei 1 momentin rikoksista poiketen edellytä sitä, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle.

Lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehdystä törkeästä ampuma-aserikoksesta ehdotetaan säädettäväksi erikseen rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 2 momentissa sen vuoksi, että rangaistusasteikko (vankeutta vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta) poikkeaisi 1 momentin rikosten rangaistusasteikoista ja ei ole myöskään selvästi suhteutettavissa 1 momentin mukaisten rikosten asteikkoihin niin, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyä törkeää ampuma-aserikosta koskeva kohta olisi sijoitettavissa siihen

momenttiin (HE, s. 132). Nämä seikat kuten terroristisessa tarkoituksessa tehtyä murhaa koskevan sääntelyn poikkeavuus estävät sen, että kaikki terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset koottaisiin yhteen momenttiin, jossa rikokset luetteloitaisiin rangaistusasteikkoperustaisesti vakavimmasta lievimpään.

3. Terrorismirikoksen valmistelu (rikoslain uuden 34 a luvun 4 §)

Professori Melander kiinnittää huomiota ”tekemistä varten” -ilmaisun käyttöön ottamiseen rikoslain uudessa 34 a luvussa, mikä tarkoittaisi rangaistavuuden alan laajentamista terrorismirikoksen valmistelun ja terroristisen kouluttautumisen (8 §) kohdalla niin, että rangaistavaksi tulee valmistelu ja kouluttautuminen myös toisen henkilön tai toisten henkilöiden tulevan rikoksen edistämiseksi. Melanderin mukaan ehdotettu muutos merkitsee suhteellisen huomattavaa rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista, jolle ei esitetä erityisen kattavia perusteita. Perusteita ei ole myöskään kytketty soveltamiskäytännössä tehtyihin havaintoihin. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sääntelyn täsmällisyydelle asetetut vaatimukset korostuvat Melanderin mukaan, kun osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasti.

Oikeusministeriön vastine: Toisen hyväksi tapahtuvaa valmistelua ja kouluttautumista voidaan lähtökohtaisesti pitää yhtä merkityksellisenä kuin sellaista valmistelua ja kouluttautumista, joilla edistetään valmistelutoimen tekijän tai kouluttautujan oman tulevan terrorismirikoksen tekemistä. Henkilö esimerkiksi hankkii pommin luovuttaakseen sen terrori-iskun tekevälle henkilölle tai kouluttautuu pommin valmistamista varten luovuttaakseen sen terrori-iskun tekevälle henkilölle. Soveltamiskäytännön puuttumisesta huolimatta on voitava varautua terrorismirikollisuuden eri muotoihin.

Kuten Melanderinkin lausunnosta ilmenee, ”tekemistä varten” -ilmaisun omaksumisella rikoslain uuden 34 a luvun useissa säännöksissä ei luovuttaisi nykyiselle luvulle ominaisesta korotetun tahallisuuden vaatimuksesta, jota nykysäännöksissä ilmentävät esimerkiksi ilmaisut ”tehdäkseen”, ”edistääkseen” ja ”tietoisena siitä, että”. Korotetusta tahallisuudesta säätäminen on edelleen perusteltua sen vuoksi, että nykyisen luvun tavoin uudenkin luvun rangaistussäännösten perusteella rangaistusvastuu voi ulottua huomattavankin etäälle terrorismirikoksesta, joskin kuitenkin tapauskohtaisin vaihteluin.

Kuten Melander myös viittaa, ”rikoksen tekemistä varten” -ilmaisua käytetään törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskevassa rikoslain 21 luvun

6 a §:n säännöksessä. Sen pykälän perusteluissa todetaan erään rangaistavan valmistelun tekotavan (sopiminen toisen kanssa, merkityksellinen myös rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:n 1 kohdan kannalta) osalta, että sopijan ei tarvitse osallistua rikoksen käytännön toteuttamiseen (HE 141/2012 vp, esimerkiksi s. 36/II), joka voi jäädä toisen osapuolen tai kolmannen henkilön toteutettavaksi. Rikoslain 21 luvun 6 a §:stä poiketen terrorismirikoksen valmistelussa valmisteluteko voi liittyä hyvin erilaisiin ja myös vakavuudeltaan erilaisiin tuleviin rikoksiin.

On myös huomattava, että rikoslain nykyisen 34 a luvun sääntely on tulkittavissa niin, että toisen rikoksen tekemistä edistävät rikokset ovat jo nykyisin laajasti rangaistavia siten, että rangaistavaa on edistää myös sellaisen tulevan rikoksen tekemistä, jota edistämistoimen tekijä ei itse tule tekemään tai jonka tekemiseen hän ei tule osallistumaan. Tämä koskee terroristiryhmän toimintaan osallistumista, koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten, värväystä terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismirikoksen rahoittamista. Välillisemmin sama näkökohta liittyy terroristin rahoittamiseen, terroristiryhmän rahoittamiseen, matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten (matkustamiskohteessa voidaan terrorismirikoksella edistää toisten henkilöiden terrorismirikosten tekemistä) ja sen edistämiseen sekä terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen. Valmistelurikoksella ja kouluttautumisrikoksella voidaan edistää esimerkiksi nopeastikin tehtävän terrori-iskun tekemistä, eikä valmistelurikosta ja kouluttautumisrikosta ole perusteltua asettaa eri asemaan muihin luvun rikoksiin nähden siinä suhteessa, miten ne edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ”tekemistä varten” -ilmaisu ei ole ongelmallinen myöskään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraavan sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Lähtökohtana olisi tässäkin tapauksessa sanamuodon mukainen tulkinta, ja ”tekemistä varten” -ilmaisun voi katsoa riittävän tarkasti kuvaavan sitä, että edistettävän rikoksen tekijäpiiri ei ole rajoitettu. Lisäksi mainittua seikkaa korostetaan asianmukaisesti hallituksen esityksessä kautta linjan.

Melanderia lukuun ottamatta lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa ei ole arvosteltu ”tekemistä varten” -muotoilun ottamista käyttöön ja siitä aiheutuvaa kahden rangaistussäännöksen soveltamisalan laajentamista. Tämä koskee myös perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Professori Melander katsoo ehdotetun pykälän 2 kohdan olevan ongelmallinen sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta. Kohdan mukaan rangaistavaa olisi terrorismirikoksen tekemistä varten valmistaa, hankkia, kuljettaa tai luovuttaa sellainen esine tai aine, jolla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle, taikka pitää hallussaan tai käyttää sellaista esinettä tai ainetta.

Oikeusministeriön vastine: Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että rangaistavan käsittelyn piiriin tulisivat myös tavanomaiseksi katsottava esineet, joita voidaan käyttää vakavaa vaaraa aiheuttavalla tavalla. Muutos liittyy terrorismirikollisuuden tilannekuvaan (HE, s. 50) ja erityisesti radikaali-islamististen terrori-iskujen toteuttamistapoihin (esimerkiksi ajoneuvon ajaminen ihmisjoukkoon). Terrori-iskuja tehdään merkittävässä määrin tavanomaisia esineitä käyttäen, lainsäädännössä on otettava huomioon terrorismirikollisuuden muuttuneet ja muuttuvat tekotavat. Korotetun tahallisuusvaatimuksen mukaisesti syyttäjän olisi rikosprosessissa näytettävä, että esimerkiksi esineen hallussapito on tapahtunut sitä varten, että joku tulee tekemään sillä terrorismirikoksen.

Olennaisen tärkeää on, että tunnusmerkistöt ovat riittävän tarkkarajaisia niitä käytännössä soveltavien kannalta. Ehdotettua muutosta ei ole laillisuusperiaatteen näkökulmasta arvosteltu lakivaliokunnalle lausuneiden käytännön toimijoiden puolesta. Myöskään perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut siitä huomautettavaa.

Rikoslain 34 a luvun sääntelyn tarkkarajaisuuteen liittyen voidaan yleisesti ottaen todeta se, että niin jo nykyisen lainsäädännön eri valmisteluvaiheissa kuin nyt ehdotettavan lainsäädännön valmistelussa ja tähänastisessa käsittelyssä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan jotkin säännökset ovat laillisuusperiaatteen vastaisesti epätäsmällisiä. Yleisenä havaintona on todettavissa kaikkiin terrorismirikoksiin (terroristisiin rikoksiin) liittyen, että Suomen sääntely on hyvinkin tarkkaa verrattuna vertailuvaltioiden lainsäädäntöihin. Tässä hankkeessa on suoritettu vertailu yhdeksän valtion (Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa, Viro, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Belgia ja Ranska) sääntelyyn (tarkemmat tiedot ovat työryhmämietinnön (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40) sivuilla 230−257). Näitä valtioita voidaan varmaankin hyvällä syyllä luonnehtia oikeusvaltioiksi, jotka myös noudattavat sääntelyn tarkkarajaisuutta edellyttävää laillisuusperiaatetta. Tästä huolimatta rangaistavaa esimerkiksi saattaa olla säännöksiin kirjoitettuna pelkästään ”valmisteleminen” (Norja) tai pelkästään ”valmistelu” (Viro).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muutos on perusteltu hengen ja terveyden suojaamisen kannalta ja laillisuusperiaatteen kannalta riittävän tarkkarajainen.

4. Terroristiryhmän johtaminen (rikoslain uuden 34 a luvun 5 §)

Suojelupoliisin lausunnossa kiinnitetään huomiota terroristiryhmän johtamista koskevaan rangaistussäännökseen siltä kannalta, että valmistelussa olisi tullut harkita myös sellaista vaihtoehtoa, jossa terroristiryhmän johtaminen olisi itsessään rangaistavaa ilman, että ryhmässä on tehty terrorismirikos tai terrorismirikoksen valmistelu.

Poliisihallitus on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että terroristiryhmän johtaminen ei jatkossakaan olisi itsenäinen rikos. Terroristiryhmän johtamista olisi perustellusti voitu arvioida toisin. Johtamistehtävän itsenäinen kriminalisointi voisi asettaa pidäkkeen johtamistehtävään asettumiselle.

Oikeusministeriön vastine: Tätä asiaa on käsitelty ja arvioitu jo yksimielisessä työryhmämietinnössä ja vielä laajemmin lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa (HE, s. 19−21, 80−82, 135−137 ja 202, 203 ja 210). Asiaa on valmistelussa harkittu perusteellisesti kahdessa vaiheessa.

Rikoslain nykyisen 34 a luvun 3 §:n 3 momentin mukaan terroristiryhmän johtaja tuomitaan yhteiseen vankeusrangaistukseen terroristiryhmän johtamisesta sekä tekemästään tai hänen johdollaan terroristiryhmän toiminnassa tehdystä rikoksesta. Suojelupoliisin lausunnostakin ilmenevällä tavalla tämä lainsäädäntöratkaisu, jota ei ehdoteta muutettavaksi rikoslain uuden 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa, perustuu terrorismirikosdirektiivin 15 artiklan 3 kohdan ja jo sitä edeltäneen puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohdan enimmäisrangaistusvaatimukseen (enimmäisrangaistuksen oltava vähintään 15 vuotta vankeutta) sekä Suomen seuraamusjärjestelmässä määräaikaisen vankeusrangaistuksen enimmäiskestosta (12 vuotta vankeutta) rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentissa säädettyyn. Huomioon on otettava myös rikoslain 7 luvun 1 ja 2 § yhteisen vankeusrangaistuksen määräämisestä. Rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentissa määräaikaisen vankeusrangaistuksen kestosta säädetty on sellainen kansallisen seuraamusjärjestelmän keskeinen elementti, johon pistemäisen yksittäistä rikosta koskevan poikkeuksen tekeminen ei ole perustelua.

On myös huomattava, että vuonna 2002 puitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä kysymyksessä olevaa lainsäädäntöratkaisua ei perusteltu pelkästään enimmäisrangaistuksiin liittyvillä seikoilla. Tuolloin todettiin (HE 188/2002 vp, s. 46/II), että käytännössä ei voida ajatella, että joku henkilö tuomittaisiin terroristiryhmän johtamisesta silloinkin, kun ryhmä ei vielä ole tehnyt mitään rikoksia. Johtaminen käsitteenä tuntuu tuolloisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan edellyttävän, että ryhmällä on ollut jotain toimintaa, joka osoittaa sen olevan juuri terroristiryhmä. Tämän katsottiin epäsuorasti ilmenevän puitepäätöksestäkin (lievempi rangaistusasteikko johtamisrikoksen koskiessa terroristisessa tarkoituksessa tehtyä uhkaamisrikosta), sama EU-sääntelystä ilmenevä seikka on tuotu esiin myös vastaavaa EU-sääntelyä koskien terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanossa (HE 30/2018 vp, s. 34). Myös puitepäätöksen täytäntöönpanoa valvonut ja terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanoa valvova Euroopan komissio on hyväksynyt tämän kansallisen lainsäädäntöratkaisun.

Lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan terroristiryhmän johtaja tuomitaan yhteiseen vankeusrangaistukseen terroristiryhmän johtamisesta sekä tekemästään tai hänen johdollaan terroristiryhmän toiminnassa tehdystä terrorismirikoksesta tai terrorismirikoksen valmistelusta, ei tarkoita sitä, että terroristiryhmän johtaja jää rankaisematta, jos hän ei tee kysymyksessä olevaa rikosta tai jos sitä ei tehdä ryhmän toiminnassa ja jos häntä ei näin ollen tuomita terroristiryhmän johtamisesta.

Viimeksi mainitussa tapauksessa terroristiryhmän johtaja hallituksen esityksen perustelujen mukaan syyllistyy toiminnallaan ainakin rikoslain uuden 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuun terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen (olennaisen tehtävän hoitaminen). Tällaista olennaisen tehtävän hoitamista voidaan pitää rangaistuksen määräämisessä erittäin moitittavana (HE, s. 210). Kysymykseen voivat tulla myös muut terroristiset rikokset (esimerkiksi koulutuksen antaminen, värväys ja julkinen kehottaminen sekä yllytys terroristisiten rikosten tekemiseen).

Terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta ja muista terroristisista rikoksista ei voida tuomita yhtä ankaraa rangaistusta kuin terroristiryhmän johtamisen yhteydessä tuomitaan yhteisenä vankeusrangaistuksena, mutta tätä voidaan pitää johdonmukaisena sen vuoksi, että vakavampana ja ankarammin rangaistavana voidaan pitää nimenomaan jo tehtyyn rikokseen tai tehtyihin rikoksiin liittyvää johtamistoimintaa. Jos terroristiryhmän

johtaja syyllistyy useampaan rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyyn rikokseen, rangaistus tulee ankarammaksi yhteisen vankeusrangaistuksen määräämisen kautta ja yhteisen vankeusrangaistuksen kesto voi muodostua pitkäksikin.

Terroristiryhmän johtamista koskevan sääntelyn tausta ja muut todetut seikat huomioon hallituksen esityksessä johtamisrikoksen osalta ehdotettua voidaan pitää perusteltuna.

5. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain uuden 34 a luvun 6 §)

Professori Nuotio katsoo, että ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdassa pitäisi puhua tietoteknisistä tehtävistä eikä tietoteknologisista tehtävistä.

Oikeusministeriön vastine: Käytetty termi perustuu terrorismirikostyöryhmän yksimieliseen mietintöön. Nuotio oli työryhmässä jäsenenä. Termiin ei puututtu mietinnön lausuntokierroksella.

Mitään suurta eroa termien ”tietotekninen” ja ”tietoteknologinen” välillä ei ilmeisesti ole. Kielitoimiston sanakirjan mukaan ”tietotekniikka ” tarkoittaa tiedon automaattisen käsittelyn ja siirron välineitä ja menetelmiä sekä niiden käytön osaamista, informaatiotekniikkaa, informaatioteknologiaa. Kohdan perusteluissa (HE, s. 208) todetaan, että kysymys voisi olla esimerkiksi terroristiryhmän viestintä- ja yhteydenpitopalveluiden luomisesta, ylläpidosta ja salausteknologiasta huolehtimisesta sekä tietoteknologian käyttöön tarvittavien salasanojen ja käyttäjätunnusten oikeudettomasta hankkimisesta terroristiryhmälle. Kohdan tarkoitettu sisältö sekä tarkkarajaisuus ja kattavuus eivät termin muuttamisesta ilmeisesti kärsisi, perustelut joka tapauksessa täsmentävät soveltamisalaa. Kun käytännön soveltajat joka tapauksessa katsovat kohdan perusteluita, säännöksen soveltamisen kannalta ainakaan merkittävästä muutostarpeesta ei ole kuitenkaan kysymys.

Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan pykälän 1 momentin 7 kohtaa (terroristiryhmän toimintaa ylläpitävien tukitoimien suorittaminen) on tärkeää pystyä soveltamaan varsin avoimesti.

Oikeusministeriön vastine: Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä sallittua ei ole rikoslain säännösten laajentava tulkinta, jolla päädytään säännök-

sen sanamuodon mukaista lähtökohtaista merkitystä laajempaan tulkintaan. Soveltamisen täytyy olla perustettavissa säännöksen sanamuotoon, jonka sisältöä säännöksen perustelut täsmentävät.

Professori Melander pitää pykälän 1 momentin 7 kohtaa ongelmallisena laillisuusperiaatteen kannalta, koska kohdan perusteella ei voi ennakoida, minkälaiset tukitoimet voivat olla rangaistavia.

Nykyisin tukitoimien suorittaminen mainitaan ainoastaan pykälän perusteluissa esimerkkinä olennaisen tehtävän hoitamisesta. Sääntelyn tarkkarajaisuutta edistettäisiin niin, että tukitoimien suorittaminen eräiden muiden nykyisin vain perusteluissa mainittujen olennaista tehtävää ilmentävien osallistumistapojen tavoin mainittaisiin pykälässä.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan perusteluissa on hallituksen esityksen sivulla 208 esimerkkejä kysymyksessä olevista tukitoimista. Esimerkeissä todetut ovat keskeisimpiä tämän päivän terroristisessa toiminnassa ilmeneviä tukitoimia, joiden mainitsemisesta on apua pääteltäessä, minkälaisia kohdan mukaiset muut tukitoimet voivat olla. Perusteluissakaan ei erityisesti terrorismirikollisuuden muuntuvien tekotapojen vuoksi voida todeta kattavasti kaikkia rangaistavia tukitoimia. Koska tukitoimien suorittaminen olisi esimerkki 1 momentin 8 kohdassa mainitusta olennaisen tehtävän hoitamisesta, merkitystä on myös viimeksi mainitun kohdan perusteluilla (HE, s. 209).

Olennaisen tärkeää on, että tunnusmerkistöt ovat riittävän tarkkarajaisia niitä käytännössä soveltavien kannalta. Ehdotettua muutosta ei ole laillisuusperiaatteen näkökulmasta arvosteltu lakivaliokunnalle lausuneiden käytännön toimijoiden puolesta.

Edellä kansainvälisestä vertailusta ja Suomen sääntelyn tarkkuustason suhteesta muiden valtioiden sääntelyyn todettuun liittyen voidaan esimerkinomaisesti todeta, että Ruotsissa terroristiryhmän toimintaan osallistumista vastaavan säännöksen (osallistuminen terroristiorganisaatioon) mukaan rangaistavaa on osallistua terroristiorganisaation toimintaan tavalla, joka on omiaan edistämään, vahvistamaan tai tukemaan organisaatiota. Norjassa osallistumisteko puolestaan todetaan pelkästään niin, että rangaistavaa on osallistua terroristiorganisaatioon. Norjassa vieläpä sääntelyn perustelutkin ovat suomalaisesta perustelutavasta poiketen ohuet, mikä johtaa tuomioistuinkäytännön korostuneeseen merkitykseen. Varsinkin nyt ehdotettavien muutosten myötä suomalaista sääntelyä voidaan pitää merkittävästi tarkkarajaisempana kuin mainittujen kahden esi-

merkkivaltion sääntelyt. Tämä ei koske pelkästään terroristiryhmän toimintaa ylläpitävien tukitoimien suorittamista, vaan myös muita pykälän 1 momentissa mainittuja terroristiryhmän toimintaan osallistumisen tekotapoja.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 1 momentin 7 kohta on laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän tarkkarajainen.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 11/2026 vp), että pykälän 1 momentin 8 kohdan mukainen tunnusmerkistö (muun olennaisen tehtävän hoitaminen) täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset. Valiokunta kuitenkin katsoo, että sääntelyä on sen soveltamisen kannalta syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilmi kriminalisoidut teot.

Professori Melander pitää 1 momentin 8 kohtaa laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska se sanonnallisesti kattaa kaikki siinä tarkoitetun rikoksen tekemisen kannalta olennaiset tehtävät.

Oikeusministeriön vastine: Olennaisen tehtävän hoitaminen mainitaan tekotapana jo nykyisessä terroristiryhmän toimintaa koskevassa rangaistussäännöksessä (rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohta). Olennaisen tehtävän hoitamista koskevaa tekotapaa arvioitiin perusteellisesti sen säätämisen yhteydessä, jolloin lakivaliokunta totesi sitä koskevan kohdan olevan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvien vähimmäisvaatimusten kannalta asianmukainen (LaVM 15/2021 vp, s. 6).

Nykyiseen sääntelyyn verrattuna tekotapojen (terroristiryhmän tietoteknologisista tehtävistä huolehtiminen, osallistuminen terroristiryhmän aseelliseen toimintaan, terroristiryhmän organisoiminen ja terroristiryhmän toimintaa ylläpitävien tukitoimien suorittaminen) lisäämisellä 1 momenttiin edistetään sääntelyn tarkkarajaisuutta. Nämä kuten laissa nykyisinkin mainitut tekotavat olisivat esimerkkejä olennaisen tehtävän hoitamisesta. Momenttiin ei tulisi terroristiryhmän toimintaan osallistumisen tekotapojen tyhjentävää listausta, koska terroristiryhmän toimintaan voidaan osallistua hyvin monin tavoin ja sääntelyn on kestettävä aikaa terrorismirikollisuuden tekotapojen muuttuessa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate mahdollistaa asianmukaisissa rajoissa tapahtuvan tulkintaohjeiden antamisen pykälän perusteluissa, mikä koskee rikoslain uuden 34 a luvun muitakin pykäliä ja mitä hallituksen esityksessä noudatetaan myös olennaista tehtä-

vää koskevan 1 momentin 8 kohdan kohdalla. Hallituksen esityksessä kuvataan kattavasti olennaisen tehtävän hoitamista, mukaan lukien rajanveto kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen nähden, ja myös esimerkkejä esittäen (HE, s. 209−211).

Olennaisen tärkeää on, että tunnusmerkistöt ovat riittävän tarkkarajaisia niitä käytännössä soveltavien kannalta. Ehdotettua muutosta ei ole laillisuusperiaatteen näkökulmasta arvosteltu lakivaliokunnalle lausuneiden käytännön toimijoiden puolesta.

Myös tämän kohdan osalta voi viitata siihen, mitä edellä on jo 1 momentin 7 kohdan kohdalla todettu suomalaisen sääntelyn tarkkuustasosta verrattuna vertailuvaltioiden lainsäädäntöihin.

Perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan toteaa 1 momentin 8 kohdan tunnusmerkistön täyttävän laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset. Valiokunnan lausunnosta ei ole pääteltävissä, millä tavalla kohtaa voitaisiin täsmentää. Valiokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kysymys on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluvasta asiasta.

Valiokuntaoppaassa 2023 (s. 95 ja 96) käsitellään perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitystä. Oppaan mukaan valiokuntien tulee ottaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunnan valtio-sääntöoikeudellisilla huomautuksilla on perustuslain tulkintaan liittyvinä kannanottoina vahva painoarvo. Oppaassa todetaan, että perustuslakivaliokunnan muita kuin ponsiosassa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ei tule ilman asianmukaisia perusteita sivuuttaa mietintövaliokunnassa.

Suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon kysymys on siis lakivaliokunnan ratkaisun perusteltavuudesta. Esimerkiksi muutaman aikaisemman terrorismirikoksia koskevan hallituksen esityksen kohdalla lakivaliokunta ei ole muuttanut hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä huolimatta tunnusmerkistön tarkkarajaisuutta koskevista perustuslakivaliokunnan lausumista. Noissa kahdessa terrorismirikoksia koskevassa asiassa perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2018 vp ja PeVL 34/2021 vp) on käyttänyt sellaisia ilmaisuja kuin ”on syytä täsmentää” (joka ilmaisu on nytkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa) ja ”tulee täsmentää”. Lakivaliokunta ei siis perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi muuttanut ehdotettua sääntelyä, mutta ei myöskään sivuuttanut perustuslakivaliokunnan lausumia, vaan asianmukaisesti perusteli poikkeavan kantansa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 1 momentin 8 kohta on laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän tarkkarajainen.

6. Terroristinen kouluttautuminen (rikoslain uuden 34 a luvun 8 §)

Amnesty International Suomen osaston lausunnossa todetaan kouluttautumiseen liittyvän ongelmallisuutta ns. itsekouluttautumiseen liittyen ja koskien sitä, että kouluttautuminen voisi olla myös osa laillisesti tapahtuvaa kouluttautumista (esimerkiksi asevelvollisen saama koulutus asepalveluksensa aikana).

Oikeusministeriön vastine: Itsekouluttautumisen suhdetta lailliseen toimintaan käsiteltiin vuonna 2018, kun sekin kouluttautumistapa säädettiin rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:n muuttamisella. Tuolloin hallituksen esityksessä todettiin seuraava (HE 30/2018 vp, s. 102 ja 103):

> ” … Itsekouluttautumisen eräs erityistapaus olisi se, että koulutusta sinällään otetaan toiselta henkilöltä, mutta kyseinen henkilö ei itse tiedä antavansa koulutusta terroristisiin tarkoituksiin. Tällaista koulutusta terrorismirikoksen tekemiseen valmistautuva saattaa hankkia esimerkiksi asepalveluksessa ollessaan. Rangaistava kouluttautuminen voisi siis olla osa laillisesti tapahtuvaa kouluttautumista, jos tekijän tarkoituksen perusteella on osoitettavissa, että kouluttautuminen myös tapahtuu terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekemistä varten. …”

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut kantaa näihin perustelulausumiin (PeVL 20/2018 vp, s. 3). Sen sijaan lakivaliokunta totesi mietinnössään seuraavan (LaVM 4/2018 vp, s. 6):

> ”Terrorismirikosten tekemiseen tähtäävä itsekouluttautuminen toteutetaan käytännössä laillisena toimintana tai osana laillista toimintaa. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä ei säädetä nykyisinkään kouluttautumisen tavoista, vaan siinä kuvataan, minkälaisten tietojen ja taitojen hankkimiseen rangaistavan kouluttautumisen on kohdistuttava. Näin siitäkin huolimatta, että myös toisen henkilön antaman koulutuksen kautta tapahtuva kouluttautuminen voi toteutua hyvin monilla tavoilla.
>
> Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n voi jo nykyisin katsoa kattavan esimerkiksi sellaisen toiminnan, jossa koulutuksen antajaksi katsottava henkilö ohjaa toisen henkilön eli koulutuksen ottajan hankkimaan tietoja tietyiltä verkkosivustoilta. Pykälän nykyisen sanamuodon piiriin kuuluvat myös sellaiset tapaukset, joissa henkilö asepalveluksen suorittamisen yhteydessä hankkii

räjähteisiin tai ampuma-aseisiin liittyviä tietoja tai taitoja tarkoituksin toteuttaa niiden avulla terrorismirikos, kunhan armeijassa koulutusta antava ja samalla rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen syyllistyvä henkilö on tietoinen kouluttautujan tarkoituksesta. Myös toiselta henkilöltä saatava terroristinen koulutus voi toteutua hyvin monenlaisina koulutustilanteina, joista teon tarkoitus ei välttämättä millään tavoin ilmene ulospäin ilman koulutuksen antamistilanteen taustasta olevia täydentäviä tietoja ja kaikkien käytettävissä olevien tietojen kokonaisarviointia.”

Amnesty International Suomen osaston lausunnossa esiin nostetun kysymyksen osalta noudatettaisiin siis jo itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen yhteydessä omaksuttua ja edelleen perustelluksi katsottavaa tulkintaa.

Professori Melanderin lausunnossa ”tekemistä varten” -ilmaisusta todettu liittyy terrorismirikoksen valmistelun lisäksi myös terroristiseen kouluttautumiseen.

Oikeusministeriön vastine: Näiltä osin viitataan edellä valmistelurikoksen yhteydessä todettuun.

7. Terroristinen värväys (rikoslain uuden 34 a luvun 9 §)

Professori Nuotion mukaan värväysrikoksen rangaistavuutta laajennettaisiin niin, että yhdenkin henkilön värväys tulisi rangaistavaksi.

Oikeusministeriön täsmennys: Yhden henkilön värväys on jo nykyisin rangaistavaa rikoslain 34 a luvun 4 c §:n mukaan, mutta sääntelyn sanamuodosta saa sen kuvan, että rangaistavaa on vain värväys terrorismirikoksen tekemiseen eikä värväys terroristiryhmään (HE, s. 28 ja 106). Tätä ilmentävät nykyisessä säännöksessä käytettävät ilmaisut ”värvää tai yrittää värvätä väkeä terroristiryhmään” ja ”muuten tekemään mainituissa pykälissä tarkoitetun terrorismirikoksen”. Nyt sääntelyä selkeytettäisiin siltä osin, että värväys voi kohdistua vain yhteen henkilöön niin ryhmään värväämisen kuin rikoksen tekemiseen värväämisenkin osalta.

8. Rahoittamisrikokset (rikoslain 34 luvun 12 § sekä uuden 34 a luvun 10 ja 11 §)

Amnesty International Suomen osaston lausunnossa todetaan terrorismin rahoittamisen olevan ongelmallinen säännös sikäli kuin sen soveltaminen ei edellytä sitä, että annettuja tai kerättyjä varoja käytettäisiin nimenomaan terrorismirikoksen tekemiseen. Varat voisivat mennä perustelujen mukaan

myös hyväksyttävään tarkoitukseen. Subjektiivinen tarkoitus tai ylipäänsä tietoisuus rikokseen syyllistymisestä voi olla hankala osoittaa.

Oikeusministeriön vastine: Hallituksen esityksen mukaisia rahoittamisrikoksia olisivat kansainvälisessä sopimuksessa tarkoitetun rikoksen rahoittaminen (rikoslain 34 luvun 12 §) sekä terroristinen rikoksen rahoittaminen (rikoslain uuden 34 a luvun 10 §) ja terrorismin rahoittaminen (rikoslain uuden 34 a luvun 11 §, kattaa terroristin rahoittamisen ja terroristiryhmän rahoittamisen). Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä sääntelyä lukuun ottamatta sitä, että tietyt nykyisin terrorismirikoksen rahoittamisena rangaistaviksi säädetyt teot säädettäisiin jatkossa rangaistaviksi rikoslain 34 luvussa. Lisäksi terroristista rikoksen rahoittamista koskien lievennettäisiin luvun muillekin rikoksille ominaisesti teolla edistettävän eli rahoitettavan rikoksen yksilöintivaatimusta.

Todettu ehdotetun sääntelyn vastaavuus nykyisen sääntelyn kanssa koskee myös sitä, että rahoittamistekojen rangaistavuuden kannalta ratkaisevaa on rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus varojen antamisen tai keräämisen hetkellä. Merkitystä ei ole sillä, mitä varoille tapahtuu tai mitä niillä tehdään antamisen tai keräämisen jälkeen sikäli kuin niillä tehdään mitään. Hallituksen esityksen perustelut noudattavat näiltä osin jo aikaisemmissa esityksissä rahoittamisrikoksista todettua. Säännösten muotoilujen ja perustelujen mukaan tekijältä edellytetään korotettua tahallisuutta.

Rahoittamisrikoksia koskeva sääntely perustuu Amnesty International Suomen osaston lausunnossa todetuilta osin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin (HE, s. 30 ja 31). Se on myös perusteltu terrorismirikollisuuden ja erityisesti terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tehokkaan estämisen kannalta. Muillekin rikoslain 34 a luvun rikoksille on ominaista, että teon rangaistavuus ei edellytä edistettävän rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä. Terroristin rahoittamisen ja terroristiryhmän rahoittamisen osalta on huomattava, että ne ovat henkilön tai ryhmän yleisrahoittamista, jolla mahdollistetaan henkilön tai ryhmän terroristinen rikollinen toiminta ilman yhteyttä johonkin terroristiseen rikokseen.

Rahoittamisrikoksen tekijän tarkoitukseen tai tietoisuuteen liittyvä korotettu tahallisuus johtuu rikoslain 34 a luvun muillekin rikoksille ominaisesti siitä, että rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluonteisiin tekoihin, jotka saattavat olla hyvinkin etäällä terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista. Korotetun tahallisuuden merkitys korostuu

epäiltyjen ja syytettyjen oikeusturvaa edistävänä tekijänä sen vuoksi, että edistettävän rikoksen yksilöintivaatimusta lievennettäisiin.

9. Terroristinen matkustaminen (rikoslain uuden 34 a luvun 12 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että pykälän 2 momentin mukainen tunnusmerkistö täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset. Valiokunta kuitenkin katsoo, että sääntelyä on sen soveltamisen kannalta syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilmi kriminalisoidut teot.

Amnesty International Suomen osasto toteaa ns. oleskelurikoksen osalta, että oleskelun rangaistavuus riippuisi henkilön tarkoituksesta eikä vielä konkreettisista teoista. Pelkästä ajattelusta ilman objektiivisesti havaittavia rikoksen suunnittelu-, valmistelu- tai edistämistoimia ei voida rangaista.

Professori Melander on pitänyt oleskelurikosta koskevaa momenttia huomattavan ongelmallisena. Näiltä osin hän toteaa lakivaliokunnan aiemmin terrorismirikoksia koskevassa arviossa katsoneen (LaVM 15/2021 vp, s. 8) rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämään tarkkarajaisuusvaatimukseen viitaten, että vasta aktiivisen toiminnan voidaan katsoa ilmentävän oikeusjärjestelmän suojelemille eduille aiheutuvaa vaaraa. Melanderin mukaan ennen muuta kysymys on säännöksestä, jossa henkilön oletetuista ajatuksista rangaistaisiin. Jos rangaistussäännös kohdistuu vain oleskeluun tietyssä tarkoituksessa, syytettä olisi oletettavasti huomattavan vaikea näyttää toteen. Kysymys usein lienee sellaisista aktiivisista teoista, jotka tulevat rangaistaviksi muiden säännösten nojalla.

Oikeusministeriön vastine: Uudella rangaistussäännöksellä mahdollistettaisiin nykyisin jo rangaistavaksi säädetyn varsinaisen matkustamisrikoksen (matkustetaan ulkomaille terrorismirikoksen tekemistä varten) tavoin puuttuminen erityisesti ns. terroristiseen vierastaistelijailmiöön, jolle on ominaista siirtyminen vieraisiin terrorismiin liittyvien rikosten tekemiselle altistaviin ja niitä edistäviin olosuhteisiin esimerkiksi terroristijärjestön hallitsemalla alueella. Tällaisen ilmiön mahdolliseen vahvistumiseen tulevaisuudessa on perusteltua varautua. Uudella säännöksellä varmistettaisiin sääntelyn kattavuus ja turvattaisiin suomalaistakin yhteiskuntaa ja suomalaisia säännöksen kattaessa siinä tarkoitetun oleskelun myös Suomessa. Oleskelurikosta koskevalla rangaistusäännöksellä paikattaisiin lainsäädännössä havaittu aukko, joka ei ole välttämättä merkittävä säännöksen soveltamisalaan mahdollisesti tulevien tapausten lukumäärän perusteella mutta joka tapauksessa paikkaamista edellyttävä.

Jo rangaistavaksi säädetystä ja rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:n 1 momentissa edelleen rangaistavaksi säädettävästä matkustamisrikoksesta poiketen ns. oleskelurikoksessa terroristisen rikoksen tekemisen tarkoitus syntyisi henkilön jo oleskellessa vieraassa valtiossa. Rangaistavaksi ei säädettäisi pelkkää oleskelua tietyssä valtiossa tai tietyllä alueella, vaan rangaistavuus kytkettäisiin terroristiseen rikolliseen toimintaan. Rangaistussäännös ei myöskään kohdistuisi mihinkään tiettyyn tekijäryhmään, vaikka keskustelun kohteena ovat viime vuosina olleet esimerkiksi terroristijärjestön hallitsemalla alueella oleskelevat terroristiseen toimintaan osallistuvien henkilöiden perheenjäsenet.

Tunnusmerkistö rinnastuisi tarkkuustasoltaan jo rangaistavaksi säädettyyn varsinaiseen matkustamisrikokseen sellaisena kuin sen tunnusmerkistö olisi esityksen mukaan (oleskelurikosta koskeva muotoilu: ”joka tehdäkseen tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu” – tämän esityksen mukainen varsinaisen matkustamisrikoksen sanamuoto: ”joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen”). Oleskelurikos olisi itse asiassa lähtökohtaisesti lähempänä terroristisen rikoksen tekemistä kuin nykyisin rangaistavaksi säädetty varsinainen matkustamisrikos henkilön jo oleskellessa valtiossa, jossa rikos on tarkoitus tehdä.

Oleskelurikokseenkin liittyisi korotettu tahallisuusvaatimus, johon liittyen syyttäjän olisi rikosprosessissa näytettävä tekijän tarkoitus toteen objektiivisesti havaittavien seikkojen perusteella. Nämä seikat voisivat liittyä esimerkiksi henkilön lausumiin, viestintään tai muuten hänen tekoihinsa, jotka ilmentävät terroristisen rikoksen tekemisen tarkoitusta.

Olennaisen tärkeää on, että tunnusmerkistöt ovat riittävän tarkkarajaisia niitä käytännössä soveltavien kannalta. Ehdotettua muutosta ei ole laillisuusperiaatteen näkökulmasta arvosteltu lakivaliokunnalle lausuneiden käytännön toimijoiden puolesta.

Kuten yleensäkin terrorismiin liittyviä rikoksia selvitettäessä, myös oleskelurikokseen syyllistymistä arvioitaessa on esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisen esitutkintayhteistyön puitteissa kiinnitettävä huomiota oikeusturvan toteutumista edistäviin seikkoihin kuten esimerkiksi esitutkintalain 4 luvun mukaisiin esitutkintaperiaatteisiin. Rikosprosessuaalisten todisteluperiaatteiden mukaisesti epäselvä tapaus on ratkaistava syytetyn eduksi. Yksittäistapauksissa oleskelurikokseen voisi liittyä näyttövaikeuksia, mutta sama on tilanne useiden muidenkin esitykseen sisältyvien rikosten kohdalla.

Perustuslakivaliokuntakin siis lausunnossaan toteaa momentin tunnusmerkistön täyttävän laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset. Valiokunnan lausunnosta ei ole suoraan pääteltävissä, millä tavalla momenttia voitaisiin täsmentää. Sinällään valiokunta viittaa edellä mainittuihin ja momentin perusteluissa todettuihin henkilön lausumiin tai tekoihin, jotka ilmentävät rikoksen tekemisen aikomusta. Valiokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, näiltäkin osin kysymys on lainsäätäjän harkintaan kuuluvasta asiasta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 2 momentti on laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän tarkkarajainen.

Professori Nuotio viittaa pykälän 2 momenttiin liittyen hallituksen esityksen perusteluvirkkeeseen (s. 232), jossa todetaan, että ns. oleskelurikokseen liittyen rangaistusvastuu voisi syntyä myös rangaistavaksi säädettyyn terroristiseen toimintaan osallistuvan henkilön perheenjäsenelle. Nuotion mukaan äkkinäinen lukija voisi virkkeestä päätellä, että matkustamisrikoksen osalta perheenjäsenyys yllättäen olisikin perusteena toiminnan rangaistavuudelle.

Oikeusministeriön vastine: Perheenjäsenen asemaan on hallituksen esityksessä kiinnitetty huomiota, koska asema on herättänyt keskustelua ja koska myös lakivaliokunta kiinnitti huomiota perheenjäsenen mahdolliseen rikolliseen toimintaan lausuessaan tulevasta lainsäädännön kokonaisarvioinnista (LaVM 15/2021 vp, s. 10).

Professori Nuotion esiin nostamassa virkkeessä ei todeta, että rangaistusvastuu syntyisi pelkästään perheenjäsenyyden perusteella eikä sitä myöskään niin voida lukea. Sinällään perheenjäsen siinä kuin kuka tahansa muukin henkilö voisi syyllistyä oleskelurikokseen ja myös muihin rikoslain uudessa 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyihin rikoksiin. Yhtä virkettä ei voida myöskään käsitellä irrallaan muista perheenjäsentä koskevista hallituksen esityksen lausumista. Nuotio viittaa hallituksen esityksen oleskelurikosta koskeviin perustelusivuihin, mutta perheenjäsenen rikosoikeudellista vastuuta käsitellään varsinaisesti hallituksen esityksen sivuilla 90−93, 210, 211 ja 232.

10. Rangaistusasteikot

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että uudistuksen jälkeen sakko jäisi minimirangaistukseksi vain terroristisen matkustamisen edistämiseen ja terroristiseen julkiseen kehottamiseen. Terroristisen rikoksen rahoittamisen vähimmäisrangaistus (neljä kuukautta vankeutta) olisi joissakin tapauksissa korkeampi kuin rahoitettavan rikoksen vähimmäisrangaistus. Sama koskisi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan myös terrorismin rahoittamista.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa todetaan viiden rikoksen (terrorismirikoksen valmistelu, terroristinen kouluttautuminen, terroristinen matkustaminen, terroristisen matkustamisen edistäminen ja terroristinen julkinen kehottaminen) rangaistusasteikkojen osalta, että käräjäoikeus kannattaa sakon säilyttämistä rangaistuslajina ja myös vankeuden yleisen 14 vuorokauden minimin pysyttämistä. Lausunnossa korostetaan rangaistusasteikoista poikkeavien rangaistuksen määräämisratkaisujen (sakon määrääminen ja vankeuden vähimmäisrangaistuksen alittaminen) poikkeuksellisuutta.

Professori Melanderin mukaan rangaistusasteikkojen ankaroittamiselle on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ei ole poissuljettua, että tietyt terrorismirikokset, kuten terroristisen matkustamisen edistäminen, voivat tietyissä tapauksissa kattaa suhteellisen vähäisiäkin tekoja. Lainsäädännössä olisi näin ollen turvattava, että asteikot jättävät tuomioistuimille riittävästi harkintaa. Rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyistä teoista on saatu toistaiseksi suhteellisen vähän soveltamiskokemuksia.

> **Oikeusministeriön vastine:** Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todettua oikaistaan niin, että sakkoa ei olisi enää mahdollista tuomita terroristisen matkustamisen edistämisestä (ehdotettu rangaistusasteikko on enintään kaksi vuotta vankeutta), ja Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa todettua oikaistaan niin, että terroristisen julkisen kehottamisen rangaistusasteikkoa ei muutettaisi verrattuna siihen, mikä asteikko nykyisin on terrorismirikoksiin liittyvällä julkisella kehottamisella (sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta).
>
> Hallituksen esityksessä on poikkeuksellisen laajasti arvioitu terrorismirikosten (terroristisen rikosten) rangaistusasteikkoja ja niiden muutostarpeita tehtyjen ehdotusten pohjaksi (s. 127−149). Rikoslain 34 a luvun rangaistusasteikkojen kokonaisvaltaista arviointia toisiinsa nähden ei ole tehty missään vaiheessa, ei myöskään lisättäessä yksittäisiä rikoksia ja niiden asteikkoja lukuun useissa vaiheissa viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Kuten Melanderin lausunnosta ilmenee, useitakaan rangaistusasteikkoja ei

ole sovellettu tänä aikana, mutta soveltamiskäytännön puuttuminen ei tiettyä rikoslajia koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä estä asteikkojen asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointia ja siihen perustuvien muutosten tekemistä. Pikemminkin niin on aiheellista toimia kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on ollut varmistaa, että rangaistusasteikot ovat oikeassa suhteessa teon yleiseen moitittavuuteen nähden ja että rikoslain 34 a luvun rangaistusasteikot muodostavat mahdollisimman johdonmukaisen kokonaisuuden. Esityksessä todetuin tavoin huomioon on otettu terrorismirikollisuuden erityisen vaarallinen luonne. Huomiota on myös kiinnitetty tarpeellisessa määrin rikoslain 34 a luvun ulkopuolisten rikosten rangaistusasteikkoihin. Työryhmämietinnön lausuntopalaute ja myös lakivaliokunnalle annetut lausunnot yleisesti ottaen tukevat sitä, että tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu.

Mitä tulee eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa rangaistusasteikkojen suhteesta toisiinsa liittyen terrorismin rahoittamisrikoksiin, tämäntyyppiset rangaistusasteikkoja ja niiden suhdetta toisiinsa liittyvät kysymykset ovat tyypillisiä jo rikoslain nykyiselle 34 a luvulle. Rangaistusasteikkoja ja niiden keskinäisiä suhteita käsitellään poikkeuksellisen laajasti hallituksen esityksessä. Ehdotettavilla rangaistusasteikkomuutoksilla asteikkojen oikeasuhtaisuutta parannettaisiin merkittävästi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen esiin nostama rahoittamisrikoksen vähimmäisrangaistus suhteessa rahoitettaviin rikoksiin ei siis ole uusi asia, mikä ilmenee hallituksen esityksestäkin (s. 144). Terroristista rikoksen rahoittamista (nykyinen terrorismirikoksen rahoittaminen) on sen rangaistavaksi säätämisestä lähtien pidetty hyvin vakavana rikoksena. Rikoslain 34 a luvun rikosten suhdetta muiden saman luvun mukaisten edistettävien rikosten rangaistusasteikkoihin esimerkiksi vähimmäisrangaistusten kannalta käsitellään hallituksen esityksen sivuilla 134, 135, 138, 139, 141, 142 ja 145.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todettu terrorismin rahoittaminen (kattaisi nykyisen terroristin rahoittamisen ja terroristiryhmän rahoittamisen) koskee tietyn henkilön tai ryhmän yleisrahoittamista ilman kytkentää johonkin terroristiseen rikokseen ja sen rangaistusasteikkoon.

Rangaistusasteikkojen soveltamisessa olisi edelleen rikoslain 34 a luvun nykyisten asteikkojen soveltamisen tavoin keskeisenä periaatteena rangaistuksen suhteuttaminen

siihen konkreettiseen rikokseen, jonka tekemistä edistetään. Rikoksen rangaistusasteikkoa ei ole tarkoitus soveltaa kaikessa laajuudessaan kaikkien edistettävien rikosten kohdalla. Edistettävät samannimisetkin rikokset saattavat merkittävästi vaihdella vakavuudeltaan. Rangaistusasteikot olisivat sen verran laajoja, että ne mahdollistaisivat tuomioistuimille asianmukaisen harkinnanvaran.

Rikoslain 6 luvun säännökset niissä tarkemmin säädetyin edellytyksin mahdollistavat rangaistusasteikoista poikkeavan rangaistuksen määräämisen niin, että voidaan tuomita sakkoa tai vankeusrangaistuksen minimiä lievempi vankeusrangaistus. Tämä koskisi myös rikoslain uuden 34 a luvun rikoksia. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostetaan johdonmukaisesti tällaisten ratkaisujen poikkeuksellisuutta, mikä on otettu huomioon rangaistusasteikkoja koskevissa ehdotuksissa. Tarkoituksena ei ole, että poikkeuksellisilla rangaistuksen määräämisratkaisuilla yleisesti poikettaisiin rangaistusasteikoista ja sitä kautta jotenkin kompensoitaisiin tai jopa mitätöitäisiin rangaistusasteikkomuutosten vaikutuksia.

Rangaistusasteikkojen osalta oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, mitä perustuslakivaliokunta tätä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan toteaa. Valiokunta toteaa olevan selvää, 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.

Todetut seikat huomioon ottaen oikeusministeriö pitää ehdotettuja rangaistusasteikkomuutoksia edelleen puolustettavina.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että ankarin rangaistus terroristisessa tarkoituksessa tehdystä lapsenraiskauksesta olisi elinkautinen vankeusrangaistus. Käräjäoikeus esittää harkittavaksi, olisiko enimmäisrangaistukseksi kuitenkin tarkoituksenmukaista jättää 12 vuoteen vankeutta, joka on itsessään hyvin ankara enimmäisrangaistus.

Oikeusministeriön vastine: Ilman terroristista tarkoitusta tehdystä törkeästä lapsenraiskauksesta on rikoslain 20 luvun 13 §:n mukaan tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi. Törkeällä lapsenraiskauksella on hallituksen esityksen sivulla 69 todetulla tavalla yhteys terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan 1

kohdan b alakohtaan, jossa mainitaan henkilön ruumiillista koskemattomuutta loukkaavat hyökkäykset. Direktiivin täytäntöönpanon aikoihin vuonna 2018 törkeää lapsenraiskausta ei ollut vielä säädetty rangaistavaksi. Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan terrorismirikoksista (terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista) on voitava tuomita vankeusrangaistus, joka on ankarampi kuin kansallisessa lainsäädännössä säädetty rangaistus vastaavista rikoksista, joihin ei liity sellaista tarkoitusta. Vaikka direktiivin ei katsottaisi nimenomaisesti edellyttävän raiskausrikosten lisäämistä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriin, voidaan joka tapauksessa katsoa, että terroristinen tarkoitus lisää rikoksen yleistä vakavuutta ja paheksuttavuutta.

Törkeän lapsenraiskauksen enimmäisrangaistus kaksitoista vuotta vankeutta on rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentin mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen enimmäiskesto Suomessa. Enimmäisrangaistuksen korottamisessa ei ole muuta vaihtoehtoa kuin elinkautisen vankeusrangaistuksen sisällyttäminen rangaistusasteikkoon. Kun vähimmäisrangaistus säilyisi neljässä vuodessa, rangaistusasteikko mahdollistaisi suuren harkinnanvaran rangaistuksen määräämisessä ja tapauskohtaisten seikkojen huomioon ottamisen. Jos ankarin rangaistus jätettäisiin ennalleen, kyseenalaiseksi tulee koko rikoksen lisääminen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriin.

11. Syyteoikeuden järjestäminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan saattaa olla, että syytemonopolin poistaminen valtakunnansyyttäjältä terrorismijutuissa ei olisi viisas ratkaisu. **Professori Melanderin** mukaan hänen nähdäkseen terrorismirikoksia koskevalle poikkeukselliselle syyteoikeutta koskevalle järjestelylle on edelleen esitettävissä samat perusteet kuin järjestelyä säädettäessä. Molemmat lausunnonantajat viittaavat myös siihen, että rangaistavuuden alaa on laajennettu valmisteluluonteisiin tekoihin ja että nyt rangaistavaksi ehdotetaan rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:n 2 momentissa ns. oleskelurikosta.

Oikeusministeriön vastine: Näiltä osin eduskunnan oikeusasiamiehen ja Melanderin lausunnoissa on kysymys siitä, että rikoslain uuteen 34 a lukuun ei enää otettaisi säännöstä, jonka mukaan syytteen nostamisesta siinä luvussa tarkoitetuista rikoksista päättää valtakunnansyyttäjä, joka määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä. Kun terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku säädettiin vuonna 2002, rikoslain nykyisen 34 a luvun 7 §:ssä säädetyn valtakunnansyyttäjän ns. syytemonopolin katsottiin takaavan syyteharkinnassa noudatettavan erityisen huolellisuuden, joka puolestaan palvelee perusoikeuksien toteutumista.

Runsaan 20 vuoden aikana tilanne on muuttunut tavalla, joka hallituksen esityksen mukaan mahdollistaa syytemonopolista luopumisen (HE, s. 123 ja 124). Esiin nostetaan esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välinen esitutkintayhteistyö, syyttäjien ohjeistaminen, valtakunnansyyttäjän mahdollisuus edelleen ottaa asia itselleen, sotarikostenkin kuuluminen paikallissyyttäjien toimivaltaan, sota- ja terrorismirikossyyttäjien koulutusohjelma ja siihen liittyvä syyttäjien erikoistuminen sekä kansainväliset ulottuvuudet omaavien rikosten kuuluminen normaaliin esitutkintayhteistyöhön ja syyteharkintaan. Syyttäjä päättäisi edelleen esitutkinnan aloittamisesta, jos ulkomailla tapahtuneen rikoksen tutkiminen Suomessa edellyttää rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettua valtakunnansyyttäjän syytemääräystä.

Ei ole ilmennyt aihetta olettaa, että terroristisia rikoksia koskevia asioita annettaisiin kokemattomien syyttäjien käsiteltäviksi. Terroristisen rikosten poikkeuksellinen luonne ja erityisesti ulottuminen laajalle valmisteluluonteisiin tekoihin sinällään tarkoittavat sitä, että kysymyksessä olevia rikoksia koskevat asiat ovat keskimääräisiä rikosasioita haastavampia. Terroristisen rikosten käsittelyä tulevat merkittävässä määrin kuitenkin helpottamaan rangaistussäännösten kattavat ja yhteen hallituksen esitykseen kootut perustelut. Sellaisilla perusteluilla edistetään säännösten asianmukaista tulkintaa ja soveltamista epäiltyjen ja syytettyjen oikeusturvaa ja perusoikeuksia toteuttavalla tavalla.

Huomioon on otettava myös muu lausuntopalaute. Työryhmämietinnön lausuntokierroksella ehdotukseen syytemonopolin poistamisesta suhtautui epäillen vain Helsingin hovioikeus, joka katsoi, että työryhmän ehdotuksessa perusteet poistamiselle eivät ole erityisen painavia. Useissa lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa kannatetaan valtakunnansyyttäjän syytemonopolia ilmentävän säännöksen poistamista. Erityisesti on syytä korostaa Syyttäjälaitoksen (valtakunnansyyttäjäntoimiston) lausuntoa. Muutosta on kannatettu myös lakivaliokunnalle annetuissa professori Nuotion, sisäministeriön, Helsingin poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen lausunnoissa.

Todetut seikat huomioon ottaen hallituksen esityksessä ehdotettua syytemonopolista luopumista voidaan pitää perusteltuna eduskunnan oikeusasiamiehen ja Melanderin lausunnoissa todetusta huolimatta.

12. Salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitetään huomiota 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”. Oikeusasiamiehen mukaan tämänkaltainen odotettavissa olevan rangaistuksen arvioiminen pakkokeinoista päätettäessä on tutkinnan alkuvaiheessa vaikeaa ja saattaa mahdollistaa pakkokeinojen käytön tosiasiallisesti matalalla kynnyksellä.

> **Oikeusministeriön vastine:** Eduskunnan oikeusasiamiehen esiin nostama kysymys koskee vain terroristista julkista kehottamista, koska se olisi enää ainoa rikos, jonka rangaistusasteikon mukaan olisi mahdollista määrätä sakkoa. Oikeusasiamiehen lausunnossa todettu ennakoitavaan rangaistukseen liittyvä edellytys koskee pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun mukaisia salaisia pakkokeinoja ja poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja mutta ei kaikkia lukujen mukaisia keinoja. Kyseinen edellytys on jo aikanaan säädetty terrorismirikoksiin liittyvälle julkiselle kehottamiselle.
>
> Esitutkinnan alussa taikka terroristisen rikoksen estämisen tai paljastamisen tilanteissa ei ole välttämättä helppoa arvioida teosta mahdollisesti seuraavaa rangaistusta. Salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käytön edellytys ”jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta” kuitenkin liittyy oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukaisesti siihen, että kun keinon käytöllä puututaan perusoikeuksiin, käytön perusterikokselta on edellytettävä tiettyä vakavuustasoa. Perustuslakivaliokunta on terrorismirikoksia koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä pannut painoa sille, että pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiin lisättäväksi ehdotettavat rikokset ovat vastanneet vakavuudeltaan ja luonteeltaan silloisissa säännöksissä olleita perusterikoksia, minkä vuoksi ehdotettu sääntely ei ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 26/2014 vp, s. 4/II ja PeVL 37/2016 vp, s. 4).

13. Eräät muut lausunnoissa todetut asiat

Professori Nuotio toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä käsitelty Euroopan neuvoston piirissä laadittu lisäpöytäkirja on vasta valmistelussa.

Oikeusministeriön täsmennys: Kysymyksessä on muutospöytäkirja, jolla muutetaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen terrorismin ehkäisemisestä sisältyvää ”terrorismirikoksen” (terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen) määritelmää. Muutospöytäkirjaneuvottelut ovat jo päättyneet. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee (s. 64), Euroopan neuvoston ministerikomitea on 9.7.2025 hyväksynyt muutospöytäkirjan, jota ei ole kuitenkaan vielä avattu allekirjoituksille ja liittymisille. Allekirjoituksille avaaminen tapahtuu 26.5.2026 Strasbourgissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, alustavan arvion mukaan Suomen liittyminen muutospöytäkirjaan ei tule edellyttämään lainsäädäntömuutoksia määritelmämuutosten vastatessa terrorismirikosdirektiivin sääntelyä.

Professori Nuotio toteaa lausuntonsa lopussa, että terroristista julkista kehottamista koskevaa säännöstä on äskettäin sovellettu Nigerian väkivaltaisuuksiin liittyvässä tapauksessa.

Oikeusministeriön täsmennys: Professori Nuotion viittamaa tapausta ja tuomiota käsitellään hallituksen esityksen sivulla 48. Vastaajaa ei tuomittu terroristista julkista kehottamista vastaavasta nykyisin rangaistavaksi säädetystä rikoksesta eli rikoslain nykyisen 34 a luvun 5 e §:n mukaisesta terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta vaan rikoslain nykyisen 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan (rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta) mukaisesta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä julkisesta kehottamisesta rikokseen.

14. Erästä liitelakia koskeva täydennys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain (872/2011) 5 lukua (lakiehdotus 3). Lainvalmisteluhankkeessa on jäänyt huomaamatta sen lain 9 luvun 2 a §:n 3 momentti, joka koskee toisen viranomaisen tukea poliisille kansainvälistä apua annettaessa ja joka kuuluu seuraavasti (lihavointi tässä):

Tuki voi sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvan sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä. Edellytyksenä on, että tuen on tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella perusteltua olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan **rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen** estämiseksi tai keskeyttämiseksi taikka edellä tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 21 luvun 1 tai 2 §:ssä, 25 luvun 4 §:ssä tai 34 luvun 1, 3, 5, 6 tai 11 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Poliisin oikeudesta saada Rajavartiolaitokselta rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä sisältävää tukea säädetään rajavartiolain 77 a §:n 3 momentissa.

Momenttia ei ole ehdotettu muutettavaksi nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä. Siinä ehdotetaan kylläkin muutettavaksi kahta virka-apupykälää, joissa on samanlainen ilmaisu (rajavartiolain (578/2005) 77 a §:n 2 momentin 1 kohta ja puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022) 8 §:n 1 kohta) ja joissa lihavoinnilla edellä merkitty vastaava ilmaisu ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”**rikoslain 34 a luvun 2 §:n 1 momentin 2, 3, 5−7 tai 9 kohdassa taikka 2 tai 3 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen**”.

Myös poliisilain 9 luvun 2 a §:n 3 momentti on aihetta muuttaa vastaamaan muuttuvaa terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä. Kysymyksessä on sisäministeriön hallinnonalan laki, jonka muuttamiseen vain tietyn sisältöisenä (5 luvun muuttaminen) ministeriö on antanut esittelyluvan. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen asiasta on neuvoteltu oikeusministeriön ja sisäministeriön kesken ja on päädytty siihen, että sisäministeriön erillisellä suostumuksella voitaisiin eduskuntakäsittelyssä toteuttaa tällainen teknisluonteinen viitattavien lainkohtien muutos, jonka tekeminen ei edellytä erillistä valmistelua. Sisäministeriö on 26.1.2026 toimittanut lakivaliokunnalle lisäselvityksen, jossa ministeriö toteaa hyväksyvänsä momentin muuttamisen tavalla, joka vastaa rajavartiolakiin ja puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin ehdotettua muutosta.

Kun kyseistä lakiehdotusta täydennetään poliisilain 9 luvun 2 a §:n 3 momentin muutoksella, lain nimikettä ja johtolausetta on muutettava seuraavan sisältöisiksi:

L a k i

poliisilain 5 ja 9 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 5 luvun 3 §, 5 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 9 §, 13 §:n 3 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti sekä 9 luvun 2 a §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 5 luvun 3 §, 5 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti laissa 1269/2021, 5 luvun 9 § ja 13 §:n 3 momentti laissa 876/2018 sekä 9 luvun 2 a §:n 3 momentti laissa 1308/2022, seuraavasti:

Poliisilain 9 luvun 2 a §:n 3 momentin muutos tulee lakiehdotukseen 5 lukuun ehdotettavien muutosten jälkeen seuraavasti:

9 luku

Erinäiset säännökset

2 a §

Toisen viranomaisen tuki poliisille kansainvälistä apua annettaessa

Tuki voi sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvan sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä. Edellytyksenä on, että tuen on tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella perusteltua olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoslain 34 a luvun 2 §:n 1 momentin 2, 3, 5–7 tai 9 kohdassa taikka 2 tai 3 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi taikka edellä tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 21 luvun 1 tai 2 §:ssä, 25 luvun 4 §:ssä tai 34 luvun 1, 3, 5, 6 tai 11 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Poliisin oikeudesta saada Rajavartiolaitokselta rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä sisältävää tukea säädetään rajavartiolain 77 a §:n 3 momentissa.