OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

19.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskeva 34 a luku korvattavaksi terroristisia rikoksia koskevassa uudella luvulla. Rikostunnusmerkistöt ja rangaistusasteikot pitkälti vastaisivat nykyisen luvun sääntelyssä olevia, jotka on eri vaiheissa säädetty myös perustuslakivaliokunnan osallistuessa asian käsittelyyn. Lainsäädäntöä uudistettaisiin niin, että rangaistussäännökset muodostavat mahdollisimman selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Lainsäädäntömuutoksilla myös edistettäisiin rangaistussäännösten riittävää kattavuutta laajentamalla joiltakin osin rangaistavan käyttäytymisen alaa. Eräiden terroristisen rikosten rangaistusasteikkoja muutettaisiin niin, että asteikot mahdollistavat nykyistä ankarampien rangaistusten tuomitsemisen. Erityisesti rangaistusasteikkojen muutokset johtaisivat salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalan laajentumiseen jossakin määrin.

Rikoslain 34 a luvun nimen (otsikon) muuttuminen ja luvun rikosten luonnehtiminen sitä kautta ”terroristisiksi rikoksiksi” liittyy sääntelyn yksinkertaistamiseen sitä kautta, että ydinrikokset (terroristisessa

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

tarkoituksessa tehdyt rikokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos) nimettäisiin uuden luvun 1 §:n määritelmissä ”terrorismirikoksiksi”. Tällä lainsäädäntöratkaisulla päästäisiin pitkälti eroon sääntelyn selkeyden kannalta ongelmallisiksi koetuista luvun sisäisistä pykäläviittauksista, mikä muiden muutosten kanssa olisi omiaan edistämään sääntelyn selkeyttä.

Tässä lainvalmisteluhankkeessa on aikaisempien terrorismirikoksia koskevien hankkeiden tavoin kiinnitetty erityistä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan terrorismirikoksia koskeviin kannanottoihin. Huomioon on otettu myös perustuslakivaliokunnan linjaamat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset samoin kuin kriminalisointiperiaatteet ja rikosoikeuden käytön yleiset edellytykset.

Tärkeässä asemassa on rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka edellyttää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja joka asettaa muiden perus- ja ihmisoikeuksien (esimerkiksi yksityiselämän suoja, HE s. 86 ja 92) kanssa rajansa sille, mitä ja miten voidaan säätää rangaistavaksi. Laillisuusperiaatteen merkitys korostuu, kun säädetään rangaistavaksi päärikoksesta vielä etäällä olevia valmistelu- ja edistämistoimia. Rangaistussäännösten kattavat ja yksityiskohtaiset perustelut edistävät rangaistussäännösten asianmukaista tulkintaa perus- ja ihmisoikeuksia ja oikeusturvan vaatimuksia toteuttavalla tavalla. Laillisuusperiaate ja sääntelyn selkeyttämistavoite on pyritty sovittamaan yhteen parhaalla mahdollisella tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Samalla on kuitenkin katsottu suotavaa olevan, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausuntonsa. Tästä todetaan esityksessä seuraava (s. 265):

> ”Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä huomauttanut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta, minkä vuoksi on aiheellista saada valiokunnan lausunto siitä, selkeyttääkö ehdotettu sääntely lainsäädäntöä riittävästi ja asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunnan kannanotto on aiheellista saada myös siitä, onko rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen (jakso 10.1.2.1) kaikelta osin perusteltua valiokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.
>
> Perustuslain 8 §:ssä ilmaistuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyy sen arviointi, ovatko ehdotetut rangaistussäännökset nykyisistä poikkeavilta osin riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Perustuslakivaliokunnan korostamaan suhteellisuusvaatimukseen liittyvät ehdotetut rangaistusasteikkoja koskevat lainsäädäntömuutokset. Yksityiselämän suojaan sekä salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön liittyy sen arvioiminen, onko ehdotettu pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun soveltamisalan laajentaminen perusteltua.”

2. Sääntelyn selkeyttäminen

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä muutettaessa katsonut, että nykyinen sääntely on monimutkaista ja vaikeaselkoista (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 1/2021 vp, kappale 12 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 14).

Terrorismirikoksia koskevan rangaistussääntelyn muuttamisen keskeisenä tavoitteena on sääntelyn selkeyttäminen. Tätä tavoitetta toteutetaan ensinnäkin lausunnon alussa todetulla rikoslain 34 a luvun otsikon muuttamisella ja ydinrikosten määrittelemisellä uuden luvun alussa ”terrorismirikoksiksi”. Tämän lisäksi sääntelyä selkeytettäisiin usealla muullakin tavalla:

- määritelmäpykälä sijoitettaisiin uuden luvun alkuun,
- rikoslain uuden 34 a luvun mukaisia rikoksia koskevista rangaistussäännösten pykäläviittauksista luovuttaisiin yhtä lukuun ottamatta,
- sääntelyä kevennettäisiin toissijaisuuslausekkeista (sääntelevät rangaistussäännösten keskinäistä suhdetta) luopumalla kahta lukuun ottamatta, näiltä osin tarkennuksia tulisi pykälien perusteluihin,
- säännösten sanamuotoja yhtenäistettäisiin mahdollisuuksien mukaan,
- tunnusmerkistöjä tarkennettaisiin,
- terroristin rahoittamista ja terroristiryhmän rahoittamista koskeva sääntely yhdistettäisiin ja
- eräiden rikosten rahoittamista koskevat säännökset sijoitettaisiin paremmin sopivina yleisvaarallisia rikoksia koskevaan rikoslain 34 lukuun.

Sääntelyn selkeyttämisen kannalta erittäin merkittävää on se, että nykyisin hajallaan useissa hallituksen esityksissä olevat rangaistussäännösten perustelut on koottu täydennettyinä ja kattavina nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Tämä on olennaisen tärkeää sääntelyn ymmärtämisen ja käyttökelpoisuuden sekä asianmukaisen soveltamisen kannalta.

3. Rangaistussäännöksiä koskevat muutokset

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. 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).

Nyt ei ole nimenomaisesti kysymys Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisesta, johon liittyvän yhteyden perustuslakivaliokunta on todennut sääntelyn hyväksyttävyyttä tukevaksi seikaksi (PeVL 38/2012 vp, s. 3/I). Sääntelyn arvioinnissa ja muutosten valmistelussa on kuitenkin sääntelyn taustan vuoksi kiinnitetty erityistä huomiota kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin myös eräät ehdotetut muutokset liittyvät.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7 §:n § 1 momentissa turvattujen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Tätä suojaa on toteutettu muun muassa kriminalisoimalla näitä oikeuksia koskevat loukkaukset rikoslaissa. Perustuslain säännös turvaa siinä mainittuja oikeushyviä julkisen vallan toimenpiteiltä ja edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan. (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I)

Tekoja rangaistavaksi säädettäessä ja muutettaessa rangaistussäännöksiä ankarampiin rangaistuksiin johtaviksi on otettava huomioon myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Niistä tässä yhteydessä merkityksellisimpiä ovat edellytykset, joiden mukaan rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä (liittyy jäljempänä käsiteltävään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen), rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 1/2021 vp, kappale 6 ja siinä viitattu lausunto PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että terrorismirikosten rangaistavuutta ulotetaan huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikosten toteutumisesta olisi käsillä (PeVL 56/2016 vp, s. 8).

Arvioidessaan terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 26/2014 vp, PeVL 37/2016 vp, PeVL 56/2016 vp, PeVL 20/2018 vp, PeVL 1/2021 vp

ja PeVL 34/2021 vp). Mainitun perustuslain säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka 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. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut. (PeVL 34/2021 vp, kappale 5 ja siinä viitatut aikaisemmat kannanotot).

Kun rangaistavuus ulottuu aikaisempaan tekoon kuin mikä on säädetty rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna, tällaisen ns. valmistelun valmistelun kriminalisoivassa rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys (PeVL 20/2018 vp, s. 3 ja siinä viitatut aikaisemmat kannanotot). Perustuslakivaliokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena.

Järjestäytyneen rikollisen toiminnan rangaistavaksi säätämisen osalta merkityksellinen on perustuslakivaliokunnan lausuma siinä yhteydessä, kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettiin rangaistavaksi rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 10/2000 vp, s. 2/II), että pyrittäessä kriminalisoimaan osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallistumiskäsitysten ulkopuolelle, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän.

Rangaistavan käyttäytymisen alaa koskevien muutosten arviointi

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin toteaman mukaisesti terrorismirikollisuudessa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta. Terrorismirikollisuutta koskevan rangaistussääntelyn kattavuuden edistämisessä on kysymys koko yhteiskunnan suojaamisesta, mutta muutoksilla edistetään myös perusoikeuksien toteutumista.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten hyväksyttävyyden, painavan yhteiskunnallisen tarpeen, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta merkitystä on paitsi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvilla terrorismirikollisuutta koskevilla näkökohdilla, myös rikollisuuden nykytilasta ja ennakoitavissa olevasta kehityksestä käytettävissä olevilla tiedoilla (HE, s. 48−51), joiden perusteella terrorismirikollisuuden uhkaan on suhtauduttava vakavasti. Suojelupoliisin mukaan terrorismin uhka on viisiportaisen asteikon tasolla kolme, mikä tarkoittaa kohonnutta uhkaa. Esimerkiksi verkkoympäristö mahdollistaa aikaisempaa laajemmin ja tehokkaammin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten edistämisteot ja jopa tietoverkkoja käyttäen tehtävät terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset eri muodoissaan. Viimeisten vuosien aikana terrorismirikoksia on myös tullut tuomioistuinten käsiteltäväksi aikaisempaa enemmän, vaikkakin sellaisten rikosasioiden määrä on vielä pysynyt vähäisenä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta merkityksellistä on, että rangaistavan käyttäytymisen alaa ehdotetaan laajennettavaksi ja eräiden rikosten rangaistusasteikkoja muutettavaksi niin, että niistä voidaan tuomita ankarampia rangaistuksia kuin nykyisten asteikkojen mukaan voidaan tuomita. Tämä voi johtaa myös ehdottomien vankeusrangaistusten tuomitsemiseen, millä on merkitystä rikoksista rangaistuksiin tuomittavien perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden kannalta.

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriä laajennettaisiin rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentissa niin, että sellaisessa tarkoituksessa voitaisiin tehdä myös törkeä vapaudenriisto, törkeä raiskaus, törkeä ryöstö ja törkeä lapsenraiskaus. Terrorismirikollisuuden monimuotoisuuden perusteella nämä ovat vakavia rikoksia, joita voidaan tehdä terroristisessa tarkoituksessa ja jotka voivat momentin mukaisesti olla omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa maalle sellaisen vahingon liittyessä ennen kaikkea terrorismirikollisuuden luonteeseen yhteiskuntaan laajasti kohdistuvana rikollisuutena.

Terrorismirikoksen valmistelu, terroristinen kouluttautuminen ja ” rikoksen tekemistä varten”

Rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:ssä säädettäisiin terrorismirikoksen valmisteluna rangaistaviksi tietyt valmistelutoimet, jotka tehdään *terrorismirikoksen tekemistä varten.* Rangaistaviksi tulisivat nykyistä sääntelyä laajentaen myös toimet, jotka tehdään sellaisen rikoksen edistämiseksi, jota valmistelutoimen tekijä ei tule itse tekemään tai jonka tekemiseen hän ei tule osallistumaan. Vastaavalla tavalla sääntely muutettaisiin ”tekemistä varten” -muotoilun sisältäväksi muissakin luvun pykälissä, joiden

mukaisella teolla voidaan edistää myös toisen henkilön tulevaa rikosta. Muutosta nykytilanteeseen tämä tarkoittaisi vain terrorismirikoksen valmistelun ja rikoslain uuden 34 a luvun 8 §:n mukaisen terroristisen kouluttautumisen kohdalla. Valmistelurikosta ja kouluttautumisrikosta ei ole aihetta asettaa eri asemaan muihin luvun rikoksiin nähden siinä suhteessa, miten ne edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä.

Toisen hyväksi tapahtuvaa valmistelua ja kouluttautumista voidaan lähtökohtaisesti pitää yhtä merkityksellisenä kuin sellaista valmistelua ja kouluttautumista, joilla edistetään valmistelutoimen tai kouluttautumisen tekijän 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.

”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.

Rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:ssä terrorismirikoksen *valmistelun rangaistavuus muutettaisiin esineitä ja aineita koskevien tekojen osalta kattamaan kaikkien sellaisten esineiden ja aineiden tietynlainen käsittely, joilla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle.* Tämä muutos tarkoittaisi sitä, että rangaistavan käsittelyn piiriin tulisivat myös tavanomaiseksi katsottavat esineet, joita voidaan käyttää vakavaa vaaraa aiheuttavalla tavalla. Muutos liittyy terrorismirikollisuuden tilannekuvaan (HE, s. 50) ja erityisesti radikaali-islamististen terrori-iskujen toteuttamiseen tavanomaisia esineitä käyttämällä (esimerkiksi ajoneuvon ajaminen ihmisjoukkoon).

Koska 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. Ehdotettu muutos olisi laillisuusperiaatteen kannalta riittävän tarkkarajainen ja perusteltu hengen ja terveyden suojaamisen kannalta.

Sääntelyn tarkkarajaisuuteen liittyen voidaan yleisesti 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). Myös nämä valtiot ovat oikeusvaltioita, jotka noudattavat sääntelyn tarkkarajaisuutta edellyttävää laillisuusperiaatetta. Siitä huolimatta rangaistavaa esimerkiksi saattaa olla säännöksiin kirjoitettuna pelkästään ”valmisteleminen” (Norja) tai pelkästään ”valmistelu” (Viro).

Edistettävän rikoksen yksilöintivaatimuksen lieventäminen

Nykyisin rikoslain 34 a luvun mukaisella terrorismirikoksella edistettävän toisen saman luvun mukaisen rikoksen ei tarvitse olla yksityiskohtaisesti yksilöity esimerkiksi tekoajan, teon kohteen, tekopaikan tai muun vastaavan seikan suhteen (esimerkiksi HE 89/2021 vp, s. 37). Nykyisen sääntelyn voi kuitenkin katsoa edellyttävän sitä, että edistettävä rikos yksilöidään rikoksen (rikosnimikkeen) tarkkuudella.

Rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:n perustelujen mukaan valmistelurikoksella *edistettävän terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen ei tarvitsisi olla yksilöitävissä rikoksen (rikosnimikkeen) tarkkuudella.* Tämä koskisi myös muita luvun rikoksia (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, terroristinen koulutuksen antaminen, terroristinen kouluttautuminen ja terroristinen värväys), joiden tunnusmerkistön mukaan kysymys on terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tai sen valmistelun tekemisen edistämisestä.

Rikoslain uuden 34 a luvun loppupään säännöksissä luovuttaisiin rikoksella edistettävien rikosten suhteen pykäläviittauksista. Tämä koskisi terroristista rikoksen rahoittamista (10 §), terroristista matkustamista (12 §) ja terroristista julkista kehottamista (14 §). Niitä koskevissa säännöksissä rangaistava teko kytkettäisiin kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen. Pykälien perustelujen mukaan kysymys olisi rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn rikollisen toiminnan edistämisestä, minkä vuoksi edistettävän rikoksen ei tarvitsisi välttämättä olla yksilöitävissä rikoksen (rikosnimikkeen) tarkkuudella.

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 rikoslain 34 a luvun mukainen terroristinen rikos tullaan tekemään, vaikka selvää onkin, että toiminnan tarkoituksena on jonkin sellaisen rikoksen tekeminen. Esimerkkejä tällaisista tilanteista voi esittää lukemattoman määrän. 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 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.

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ja toissijaisuuslausekkeiden poistaminen

Rikoslain uuden 34 a luvun 6 §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. *Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nykyisen luvun 4 §:n 1 momenttiin verrattuna uusia esimerkkejä rangaistavista osallistumisteoista.* Nämä lisätyt tekotavatkin olisivat säännöksessä jo nykyisin mainittujen osallistumistapojen tapaan olennaisen tehtävän hoitamista, jota koskeva yleislauseke säännökseen edelleen jäisi (1 momentin 8 kohta).

Tekotapojen lisäämisellä edistettäisiin sääntelyn tarkkarajaisuutta, kunkin tekotavan lisäksi erikseen täyttäessä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Rikoslain uuden 34 a luvun 6 §:n 1 momenttiinkaan ei tulisi osallistumistapojen tyhjentävää listausta, koska terroristiryhmän toimintaan voidaan osallistua hyvin monin tavoin ja sääntelyn on kestettävä aikaa terrorismirikollisuuden tekotapojen muuttuessa. *Laillisuusperiaate mahdollistaa asianmukaisten rajausten tekemisen ja tulkintaohjeiden antamisen pykälän perusteluissa rikoksen tunnusmerkistön sanamuodon asettamissa rajoissa,* mikä koskee rikoslain uuden 34 a luvun muitakin pykäliä. Osallistumisrikosta koskevan säännöksen todetun täydentämisen lisäksi sitä myös *täsmennettäisiin niin, että rangaistavaa on osallistuminen vain yhdenkin tulevan terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten.*

Edellä kansainvälisestä vertailusta ja Suomen sääntelyn tarkkuustasosta suhteessa muiden valtioiden sääntelyyn todettuun liittyen voidaan esimerkinomaisesti mainita, 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 Suomelle läheisen esimerkkivaltion säänteIyt.

Terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaan pykälään *ei enää otettaisi toissijaisuuslauseketta,* jonka mukaan kyseisestä rikoksesta tuomitaan, jos teko ei ole rangaistava tiettynä muuna terrorismirikoksena taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta. Vastaavia toissijaisuuslausekkeita ei otettaisi enää useisiin muihinkaan rikoslain uuden 34 a luvun pykäliin.

Toissijaisuuslausekkeita koskien sääntelyn lähtökohta on se, että rikokset tunnusmerkistöjensä perusteella eroavat toisistaan niin selvästi, että esimerkiksi sääntelyn päällekkäisyyskysymysten ratkaisemiseksi toissijaisuuslausekkeita ei tarvita. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ei voida katsoa edellyttävän toissijaisuuslausekkeiden sisällyttämistä uuteen lukuun. Rikosten suhdetta toisiinsa voidaan käsitellä ja käsitellään tarvittavalla tavalla pykälien perusteluissa kuten on tehty tarvittaessa jo nykyistenkin rangaistussäännösten perusteluissa. Rikoslain nykyisen 34 a luvun toissijaisuuslausekkeet ovat jossakin määrin vaikeaselkoisia ja edellyttävät joka tapauksessa säännösten perusteluihin perehtymistä. Toissijaisuuslausekkeiden poistamisella voidaan myös selkeyttää sääntelyä sen keventämisen kautta.

<u>Terroristinen koulutuksen antaminen</u>

Rikoslain uuden 34 a luvun 7 §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi terroristinen koulutuksen antaminen. *Rangaistavaksi tulisi täytettyyn tekoon rinnastuvana myös se, että henkilö yrittää antaa kyseistä koulutusta.* Nykyisen sääntelyn perustelutkin huomioon koulutuksen antamisen yrittäminen ei ole rangaistavaa, vaan rangaistavuus kattaa täytettyyn tekoon rinnastuvana tekona koulutuksen toimeenpanon (koulutuksen käytännön järjestämiseen liittyvistä olosuhteista huolehtiminen) yrittämisen. Kansainväliset velvoitteet eli Euroopan neuvoston yleissopimus terrorismin ehkäisemisestä (SopS 48−49/2008, 9 artiklan 2 kappale) ja terrorismirikoksia koskeva direktiivi ((EU) 2017/541, 14 artiklan 3 kohta) edellyttävät koulutuksen antamisen yrityksen säätämistä rangaistavaksi. Yrittämisen säätämi-

nen rangaistavaksi täytettyyn tekoon rinnastuvana tekona on muutenkin perusteltua terrorismirikollisuuden yleisesti vaarallisen luonteen vuoksi ja siksi, että koulutuksen antamisen yrittämistäkin voidaan pitää vaarallisena ja paheksuttavana tekona. Yrittäminen rangaistavuudeltaan rinnastuu jo nykyisin täytettyyn tekoon eräitä muitakin vakavia terrorismirikoksia koskevissa säännöksissä (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ja värväys terrorismirikoksen tekemiseen).

Rikoslain uuden 34 a luvun 7 §:ssä terroristisen koulutuksen antamisrikoksen tunnusmerkistöä täsmennettäisiin niin, että se nykyistä paremmin täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. *Ilmaisu ”muulla vastaavalla tavalla” korvattaisiin* terroristista kouluttautumista koskevassa luvun 8 §:ssä käytettävällä, jo nykyiseen kouluttautumispykälään sisältyvällä ilmaisulla *”taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä”*. Lisäksi koulutuksen antamista koskevaa pykälää *täsmennettäisiin niin, että rangaistavaa on koulutuksen antaminen vain yhdenkin tulevan terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten.*

Terroristinen värväys

Rikoslain uuden 34 a luvun 9 §:ssä terroristisen värväyksen tunnusmerkistöä *täsmennettäisiin paremmin vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia.* Sääntelyn sanamuotoa muutettaisiin sen uuteen lukuun siirtämisen yhteydessä niin, että nykyistä selvemmin ilmenee se, että värväys voi kohdistua yhteen tai useampaan henkilöön ja että yhden tai useamman henkilön värväys voi koskea sekä värväämistä terroristiryhmään että värvättävän/värvättävien saamista tekemään terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun. *Lisäksi sääntelyä täsmennettäisiin niin, että rangaistavaa on värväys vain yhdenkin tulevan terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten.*

Matkustamisrikoksen laajennukset

Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna uuden säännöksen (rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:n 2 momentti) mukaan *rangaistavaksi tulisi terroristisena matkustamisena myös se, että henkilö tehdäkseen kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu.* Uudella rangaistussäännöksellä puututtaisiin erityisesti nykyisin jo rangaistavaksi säädetyn matkustamisrikoksen (matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten) tavoin ns. terroristiseen vierastaistelijailmiöön, jolle on ominaista siirtyminen vieraisiin terrorismiin liittyvien rikosten tekemiselle altistaviin ja niiden tekemistä edistäviin olosuhteisiin esimerkiksi terroristijärjestön hallitsemalla alueella. Tällaisen ilmiön mahdolliseen vahvistumiseen tulevaisuudessa on pe-

rusteltua varautua. Uudella säännöksellä varmistettaisiin sääntelyn kattavuus ja turvattaisiin suomalaistakin yhteiskuntaa ja suomalaisia säännöksen kattaessa siinä tarkoitetun oleskelun myös Suomessa.

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 sellaisenaan, 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.

Oleskelurikoksen tunnusmerkistö rinnastuisi tarkkuustasoltaan jo rangaistavaksi säädettyyn varsinaiseen matkustamisrikokseen sellaisena kuin sen tunnusmerkistö olisi esityksen mukaan (”joka tehdäkseen tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu” verrattuna hallituksen esityksen mukaisen varsinaisen matkustamisrikoksen sanamuotoon: ”joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen”). Oleskelurikos olisi itse asiassa *lähtökohtaisesti lähempänä terroristisen rikoksen tekemistä kuin* nykyisinkin rangaistavaksi säädetty *varsinainen matkustamisrikos* oleskelurikoksen kysymyksessä ollessa henkilön jo oleskellessa valtiossa, jossa terroristinen 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. 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 (805/2011) 4 luvun mukaisiin esitutkintaperiaatteisiin.

Nykyisin rangaistavaa ei ole se, että henkilö *matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä matkustamisrikoksen edistämisrikoksen.* Rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:n 1 momentin mukaan tällainenkin matkustaminen tulisi rangaistavaksi, koska momentissa ei rajata rangaistavuuden ulkopuolelle mitään luvun mukaista rikosta. Tällainen matkustaminen voisi koskea esimerkiksi tapauksia, joissa henkilö matkustaa toiseen valtioon edistääkseen siellä matkajärjestelyjä tekemällä, matkustamisen es-

teitä poistamalla tai muulla vastaavalla tavalla siellä olevan henkilön matkustamista terrori-iskun tekemisen tarkoituksessa Suomeen. Terrorismirikollisuus on rajat ylittävää rikollisuutta ja muutenkin kuin vierastaistelijailmiön torjumista varten on tarpeen rikollisuuden tehokkaan torjumisen mahdollistamiseksi laajentaa matkustamisrikoksen rangaistavuutta tällaisella tavalla.

4. Rangaistusasteikkoja koskevat muutokset

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön 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).

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriä laajennettaisiin rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentissa niin, että sellaisessa tarkoituksessa voitaisiin tehdä myös törkeä vapaudenriisto, törkeä raiskaus, törkeä ryöstö ja törkeä lapsenraiskaus. Tämä tarkoittaisi sitä, että kyseisistä rikoksista voitaisiin momentin rangaistusasteikkojen mukaan tuomita sellaisessa tarkoituksessa tehtynä ankarampi rangaistus kuin ilman sellaista tarkoitusta tehtynä. Rikoksia ei lisätty terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriin terrorismirikoksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 2018, mutta hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla (s. 69−71 ja 74) rikosten lisäämisellä nyt on kytkentä direktiivin määräyksiin ja niiden entistä parempaan toteuttamiseen. 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. Joka tapauksessa voidaan muutenkin katsoa, että terroristinen tarkoitus lisää rikoksen yleistä vakavuutta ja paheksuttavuutta.

Rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentissa rikokset edelleen listattaisiin nykyisen luvun 1 §:n 1 momentin tapaan niin, että rangaistusasteikko riippuu siitä, mikä on rikoksen rangaistusasteikko ilman terroristista tarkoitusta tehtynä. Tällä tavoin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten rangaistusasteikot olisivat yleisesti ottaen oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen nähden ja toisten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten rangaistusasteikkoihin nähden. Tämä koskisi myös mainittuja neljää rikosta.

Terroristiryhmän johtamista koskevassa rikoslain uuden 34 a luvun 5 §:ssä luovuttaisiin nykyisestä lievemmästä rangaistusasteikosta, jonka mukaan teosta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Tämä asteikko koskee sellaisen terroristiryhmän johta-

mista, jonka toiminnassa on tehty jokin lievimmin rangaistava terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos eli rikos, josta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Keskeisenä perusteena tälle muutokselle olisi se, että terroristiryhmän johtaminen voidaan katsoa hyvin vakavaksi rikokseksi, vaikka sen toiminnassa johtamisen aikana olisikin tehty vain kyseinen rikos. Ero lievimmin rangaistavien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten ja toiseksi lievimmin rangaistavien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten (vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta) välillä on lisäksi suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta vähäinen, kun otetaan huomioon suomalaisessa rangaistuksen mittaamiskäytännössä vähimmäisrangaistuksen korostuminen rangaistuksen määräämisessä.

Lisäksi ehdotetaan, että *neljän terroristisen rikoksen kohdalla luovutaan sakon määräämismahdollisuudesta ja että niiden rikosten enimmäisrangaistuksia korotetaan*:

- rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:n mukaan *terrorismirikoksen valmistelusta* tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi (nykyisen luvun 2 §:n mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi),
- rikoslain uuden 34 a luvun 8 §:n mukaan *terroristisesta kouluttautumisesta* tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi (nykyisen luvun 4 b §:n mukaan kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi),
- rikoslain uuden 34 a luvun 12 §:n mukaan *terroristisesta matkustamisesta* tuomittaisiin vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi (nykyisen luvun 5 c §:n mukaan matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi) ja
- rikoslain uuden 34 a luvun 13 §:n mukaan *terroristisen matkustamisen edistämisestä* tuomittaisiin vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi (nykyisen luvun 5 d §:n mukaan terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisestä tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi).

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. Useitakaan rangaistusasteikkoja ei ole sovellettu tänä ai-

kana, mutta soveltamiskäytännön puuttuminen ei tiettyä rikoslajia koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä estä asteikkojen asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointia ja siihen perustuvien muutosten tekemistä.

Tarkoituksena on ollut varmistaa, että asteikot ovat oikeassa suhteeseen teon yleiseen moitittavuuteen nähden. Huomioon on otettu terrorismikollisuuden erityisen vaarallinen luonne. Tavoitteena on, että rikoslain 34 a luvun rangaistusasteikot muodostavat mahdollisimman johdonmukaisen kokonaisuuden. Koska rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset, huomiota on lisäksi kiinnitetty tarpeellisessa määrin rikoslain 34 a luvun ulkopuolisten rikosten rangaistusasteikkoihin. Asteikkojen oikeasuhtaisuuden vaatimukseen liittyy se, että terroristisen rikosten rangaistusasteikkojen on oltava riittävän laajoja, koska nämä rikokset vaihtelevat merkittävästi siltä osin, miten ne edistävät terrorismirikosten tai muiden terroristisen rikosten tekemistä. Myös konkreettiset edistettävät rikokset vaihtelevat merkittävästi vakavuudeltaan.

Rikoslain 6 luvun säännökset niissä tarkemmin säädetyin edellytyksin mahdollistavat muutetuista rangaistusasteikoista poikkeavan rangaistuksen määräämisen niin, että voidaan tuomita sakkoa tai vankeusrangaistuksen minimiä lievempi vankeusrangaistus. Tämä koskisi kaikkia 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.

5. Pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevat ehdotukset

Salaisia pakkokeinoja koskeva pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun sääntely ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain (872/2011) 5 luvun sääntely liittyvät perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 2 momentissa todetaan, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (3 momentti). Lisäksi saman pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä muutettaessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5), joista tässäkin yhteydessä keskeisimpiä ovat edellytykset, joiden mukaan rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Terroristisen rikosten kohdalla painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen myös pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttömahdollisuuden kannalta liittyy jo edellä todetun mukaisesti se, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan 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 erittäin painavat perusteet. Samoin salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyy myös perustuslakivaliokunnan edellä jo todettu näkemys, jonka mukaan terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta.

Terroristista toimintaa vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuuteen, joka samalla liittyy perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimuksen, liittyy pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä ja poliisilain 1 luvun 3 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate. Se edellyttää, että rikoksen vakavuus sekä sen selvittämiseksi, estämiseksi ja paljastamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat asianmukaisessa suhteessa toisiinsa nähden. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pannut painoa sille, että pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiin lisättäväksi tuolloin ehdotetut 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).

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä rajoituksen välttämättömyyteen liittyy se, että pakkokeinon käyttökelpoisuus, hyödyllisyys tai tarpeellisuus jonkin rikoksen selvittämisessä ei yksinään ratkaise sitä, voidaanko pakkokeinon käyttö sallia rikoksen selvittämisessä. Toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkkä havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp, s.6/II). Perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä (PeVL 32/2013 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 10 §:n 4 momentissa olevaa ilmausta ”rikosten tutkinnassa” on tulkittu siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle (esimerkiksi PeVL 49/2014 vp, s. 3/I). Tältä osin tulkinta on valiokunnan mukaan vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä (PeVM 4/2018 vp, s. 5 ja 6). Perustuslakivaliokunnan ”rikosten tutkintaa” koskevasta tulkinnasta on seurannut, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp) säädetyn poliisilain 5 luvussa on mahdollistettu viestin salaisuuteen puuttuminen myös rikosten estämisessä.

Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien muutosten arviointi

Pakkokeinolain 10 lukuun ja poliisilain 5 lukuun ehdotetaan ensinnäkin tehtäväksi ne muutokset, jotka johtuvat *rikosnimikkeiden muuttumisesta* rikoslain uudessa 34 a luvussa. Lisäksi ehdotetaan *korjattavaksi terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista* (terroristinen julkinen kehottaminen) *koskevat*, pakkokeinolain 10 lukuun sen viimeisen laajemman uudistamisen yhteydessä vuonna 2023 tulleet *kaksi virhettä,* jotka liittyvät telekuunteluun ja peiteltyyn tiedonhankintaan ja joiden johdosta mainittu rikos poistui mainittujen rikosten käytön perusterikosten joukosta.

Rangaistusasteikkomuutoksista johtuu, että tietyt rikokset tulisivat niiden muutosten perusteella ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen *salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön perusterikoksiksi niin, että rikoksia ei tarvitse enää erikseen mainita keinokohtaisissa säännöksissä ja/tai että enää ei erikseen tarvitse mainita vaatimusta, jonka mukaan teon vakavuuden tulee edellyttää vankeusrangaistusta.* Nämä muutokset koskisivat terrorismirikoksen valmistelua, terroristista kouluttautumista, terroristista matkustamista ja terroristisen matkustamisen edistämistä.

Rikoslain uuden 34 a luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset, joista tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi, *ehdotetaan lisättäviksi niin pakkokeinolain 10 luvun kuin poliisilain 5 luvunkin säännöksiin telekuuntelun, televalvonnan, peitellyn tiedonhankinnan ja teknisen kuuntelun perusterikoksiksi.* Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön perusterikoksiksi tulisivat myös *uudet terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset* (terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä vapaudenriisto, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä raiskaus, terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä ryöstö ja terroristisessa tarkoituksessa tehty törkeä lapsenraiskaus). Lisäksi *terroristisen matkustamisen edistäminen,* jonka enimmäisrangaistus muutettaisiin kahdeksi vuodeksi vankeutta (terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen enimmäisrangaistus on nykyisin

yksi vuosi vankeutta), *lisättäisiin molemmissa luvuissa telekuuntelun, peitellyn tiedonhankinnan ja teknisen kuuntelun perusterikokseksi.*

Vastaavia muutoksia ehdotetaan tehtäväksi myös poliisilain 5 luvun 3 §:ään, jossa säädetään siinä luvussa tarkoitettujen keinojen käyttämisestä rikoksen paljastamiseen.

Todetut muutokset toteuttaisivat perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunutta edellytystä, jonka mukaan perusterikokseksi lisättävän rikoksen tulee vakavuudeltaan ja luonteeltaan vastata keinokohtaisessa säännöksessä jo ennestään mainittuja keinon käytön perusterikoksia.

Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön perusterikosten laajentamiseen liittyy keinojen käytön erityinen merkitys juuri terroristisen rikosten kohdalla, koska rikoksen selvittämiseksi, paljastamiseksi ja estämiseksi tarvitaan muun ohessa tietoa terroristiseen tarkoitukseen ja tekijän korotettuun tahallisuuteen liittyvistä seikoista. Kysymyksessä olevilla rikoksilla on myös merkittävä yhteiskunnallinen selvittämisintressi.

Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien muutosten merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että pakkokeinolain ja poliisilain soveltamisessa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että arvioitaessa pakkokeinon käytön edellytyksiä on otettava huomioon se, mitä vakavuustasoa rikos konkreettisessa tapauksessa edustaa. Salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käyttäminen ei ratkea pelkästään sillä perusteella, että rikos rangaistusasteikkonsa tai keinokohtaisessa säännöksessä mainitsemisen perusteella kuuluu keinon käytön perusterikoksiin. Huomioon on otettava myös muut mainittujen lakien soveltamisessa noudatettavat periaatteet kuten esimerkiksi vähimmän haitan periaate.