Valiokunnan lausunto PeVL 11/2026 vp– HE 163/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi (HE 163/ 2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia sekä 17 muuta lakia. Rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku korvattaisiin terroristisia rikoksia koskevalla luvulla.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 aikana.

Esitykseen sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi rikoslain terrorismirikoksia koskeva 34 a luku kokonaisuudessaan. Kuten perustuslakivaliokunta on aiemmin terrorismirikossääntelyä arvioidessaan (PeVL 26/2014 vp, s. 2) todennut, terrorismirikossääntelyllä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Valiokunnan mukaan tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla näitä oikeuksia koskevat loukkaukset rikoslaissa. Valiokunta totesi, että perustuslain säännös turvaa siinä mainittuja oikeushyviä julkisen vallan toimenpiteiltä ja edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan (HE 309/1993 vp, s. 46/I).

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

(3) Perustuslakivaliokunta on useasti korostanut tarvetta yksinkertaistaa terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 1/2021 vp, 12 kohta ja PeVL 34/2021 vp, kappaleet 13 ja 14). Valiokunnan mukaan rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia, minkä lisäksi sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Valiokunta on tämän vuoksi painottanut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun tarvetta (PeVL 1/2021 vp, kappale 13 ja PeVL 32/2021 vp, kappale 14). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä ehdotetaan nyt uudistettavaksi kokonaisuutena.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

(4) Rikoslain 34 a luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Pykälän 1 momenttiin ei ehdoteta osallistumistapojen tyhjentävää listausta. Esityksessä (s. 209—213) perustellaan suhteellisen kattavasti, minkälainen toiminta voisi tulla arvioitavaksi avoimen tekotapatunnusmerkin perusteella.

(5) Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunta on kiinnittänyt huomiota ennen

muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, kappale 2). Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 7/2025 vp, kappale 5, PeVL 20/2022 vp, kappale 11 , PeVL 12/2021 vp, kappale 57 , PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset erityisesti sääntelyn täsmällisyyttä koskien korostuvat, kun kriminalisointi kohdistuu valmisteluluonteiseen tekoon (PeVL 7/2025 vp, kappale 7 , PeVL 37/2016 vp, s. 3).

(6) Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemistä varten hoitaa muuta terrorismirikoksen tai terrorismirikoksen valmistelun tekemisen kannalta olennaista terroristiryhmän tehtävää. Esityksen (s. 209) mukaan kohdan piiriin kuuluu kaikkien sellaisten merkityksellisten tehtävien hoitaminen, jotka konkreettisesti edistävät tai auttavat terroristiryhmän kyseisten rikosten tekemistä tai jotka muuten vaikuttavat myönteisesti terroristiryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluihin. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 20/2022 vp, kappale 12, PeVL 12/2021 vp, kappale 58, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan rangaistussäännöksen sisältämä avoin tekotapa voi kuitenkin poikkeuksellisesti olla hyväksyttävissä, jos rangaistavaksi säädetyn teon erityisluonteeseen kuuluu ajateltavissa olevien tekotapojen moninaisuus ja jos säännös sisältää rangaistavan käyttäytymisen alaa muuten riittävästi rajaavia edellytyksiä (PeVL 20/2022 vp, kappale 12 ja PeVL 16/2013 vp, s. 4).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin vastaavan kaltaista terrorismirikossääntelyn muutosta, jolloin valiokunta on kiinnittänyt arvionsa siihen, onko tunnusmerkistö valiokunnan aikaisempi terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö huomioiden (ks. esim. PeVL 1/2021 vp) kuvattu säännöksessä perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset täyttävällä tavalla (PeVL 34/2021 vp, kappale 8). Vaikka valiokunta katsoi, että tunnusmerkistö oli perustuslain 8 §:n vähimmäisvaatimukset täyttävä, valiokunnan mukaan sääntelyä oli sen soveltamisen kannalta kuitenkin syytä täsmentää niin, että siitä käyvät hallituksen esityksessä ehdotettua paremmin ilmi edes keskeisimmät ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät (PeVL 34/2021 vp, kappale 8).

(8) Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 12 §:n 2 momentin mukaan terroristisesta matkustamisesta tuomitaan se, joka tehdäkseen luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu. Esityksen (s. 232 ja 261) mukaan momentilla on tarkoitus puuttua niin sanottuun terroristiseen vierastaistelijailmiöön, jolle on

ominaista siirtyminen vieraisiin terrorismiin liittyvien rikosten tekemistä edistäviin olosuhteisiin. Momentti koskee sitä koskevien perustelujen (s. 232) mukaan tilanteita, joissa henkilöllä ei matkustamisen aikaan ole terroristisen rikoksen tekemisen tarkoitusta, mutta sellainen tarkoitus syntyy hänen oleskellessaan vieraassa valtiossa. Esityksen mukaan (s. 232) kysymys olisi oleskelurikoksen tapauksessa korotetusta tahallisuusvaatimuksesta. Tämä edellyttäisi objektiivisesti havaittavia tai muuten tietoon tulleita seikkoja, jotka voisivat liittyä esimerkiksi henkilön lausumiin tai muuten hänen tekoihinsa, jotka ilmentävät rikoksen tekemisen aikomusta.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 8 kohdan ja 12 §:n 2 momentin mukainen tunnusmerkistö on valiokunnan aikaisempi terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö huomioiden (ks. esim. PeVL 34/2021 vp ja PeVL 1/2021 vp, PeVL 26/2014 vp) kuvattu säännöksessä perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset täyttäen. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyä on sen soveltamisen kannalta kuitenkin syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilmi kriminalisoidut teot.

Rangaistusasteikkojen muutoksista

(10) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 7/2025 vp, kappale 10, PeVL 37/2024 vp, kappale 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7—8 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (ks. PeVL 37/2024 vp, kappale 5, PeVL 7/2025 vp, kappaleet 15—17). Edellä todettu kuitenkin merkitsee, että rangaistusasteikkojen ankaroittamiselle on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunta on huomauttanut (PeVL 9/2016 vp), ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä.

(11) Valiokunta on todennut lainsäätäjän liikkumavaran olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Lainsäätäjän harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton. Esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutoksille (PeVL 9/2016 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa (PeVL 37/2024 vp, kappale 5). Myös seuraamuksen ankaruus on vain hyvin harvoin ollut lain säätämisjärjestykseen vaikuttava seikka (ks. kuitenkin PeVL 18/2007 vp, s. 6).

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan sinänsä pitää selvänä, että terrorismirikoksia voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvin moitittavina (ks. esim. PeVL 34/2021 vp, kappale 12). Rikoslain 34 a luku kuitenkin niin voimassa olevassa kuin ehdotetussa muodossaan kattaa varsin

monenlaisia rangaistavaksi säädettäviä tekoja, joiden moitittavuus voi olla huomattavan eriasteinen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin 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 (ks. PeVL 7/2025 vp, kappale 16 ja PeVL 37/2024 vp, kappale 5).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 17.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Mikko Polvinen kesk
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta