

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

9.11.2023

VN/24185/2023

VN/24185/2023-OM-6

Jakelussa mainituille

Terrorismirikoksia koskevan rangaistussäätelyn kokonaistarkastelu

Työryhmän asettaminen

Oikeusministeriö on tänään asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella terrorismirikoksia koskevan rikoslain (39/1889) 34 a luvun muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Samalla valmistellaan niistä muutoksista aiheutuvat muutokset muuhun lainsäädäntöön.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 15.11.2023–31.12.2024.

Tausta

Terrorismirikokset säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvussa. Terrorismirikoksia ovat mainitun luvun mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (1 a §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (2 §), terroristiryhmän johtaminen (3 §), terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (4 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), värväys terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §), terrorismirikoksen rahoittaminen (5 §), terroristin rahoittaminen (5 a §), terroristiryhmän rahoittaminen (5 b §), matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (5 c §), terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (5 d §) ja terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (5 e §).

Rangaistavuuden alaa on vähitellen laajennettu lukuisissa lainsäädäntöhankkeissa vuodesta 2002 lähtien, viimeiset merkittävät muutokset ovat tulleet voimaan vuoden 2022 alussa. Rangaistussäädännökset muutoksineen perustuvat pääosin kansainvälisiin Euroopan unionin, Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan neuvoston kriminalisointivelvoitteisiin. Muutoksia on kuitenkin tehty myös kansalliseen harkintaan perustuen.

Kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseen ja rangaistussäännösten tarkkarajaisuutta edellyttävään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen perustuen Suomessa on lukuisia

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

yksityiskohtaisesti kirjoitettuja terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä. Erityisesti kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseen liittyvistä syistä terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on toistaiseksi täydennetty vähitellen, lisääntyneiden rangaistaviksi säädettyjen rikosten suhdetta toisiinsa ja sääntelykokonaisuutta muutenkaan ei ole kokonaisvaltaisesti arvioitu. Tämä koskee myös terrorismirikosten rangaistusasteikkojen suhdetta keskenään ja rangaistusasteikkojen suhdetta muiden samankaltaisten rikosten rangaistusasteikkoihin. Terrorismirikokset on myös säädetty kansainvälisiksi rikoksiksi, jotka voidaan käsitellä Suomessa tekijästä, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä riippumatta, vaikka rangaistussäännösten taustalla olevat kansainväliset velvoitteet eivät sitä edellytä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan terrorismirikollisuudessa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta. Rikollisuuden luonteesta johtuen on huolehdittava sääntelyn riittävistä kattavuudesta samalla kuitenkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet ja Suomea sitovat, esimerkiksi kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskevat kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat toistuvasti nostaneet esiin sääntelyn kokonaistarkastelun tarpeen terrorismirikoksia koskevien lainsäädäntöhankkeiden käsittelyn yhteydessä. Valiokuntien mukaan terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku muodostaa vaikeaselkoisen kokonaisuuden.

Kokonaisarvioinnin tarpeeseen on kiinnittänyt huomiota myös oikeusministeriön asettama työryhmä, jonka mietintö (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8) muodosti viimeisimpien merkittävien lainsäädäntömuutosten pohjan. Työryhmä kiinnitti huomiota eräisiin selkeyttämistarpeisiin, mutta samalla katsoi, että kokonaisarvioinnille ominaisesti sääntelyä on tarkasteltava mahdollisimman laajasta näkökulmasta esiin nousevat muutostarpeet huomioon ottaen. Enemmistö työryhmän mietinnöstä lausunnon antaneista katsoi, että on suoritettava vaikeaselkoisiksi muodostuneiden terrorismirikossäännösten kokonaistarkastelu.

Eduskunnan lakivaliokunta on viimeisimmässä terrorismirikoksia koskevassa mietinnössään (LaVM 15/2021 vp) pitänyt tärkeänä sitä, että tulevassa kokonaistarkastelussa varmistutaan siitä, että terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on kattavaa suhteessa esimerkiksi vertailumaiden lainsäädännön, terrorismiin liittyvien ilmiöiden sekä muiden vastaavien seikkojen mahdolliseen kehittymiseen ja muuttumiseen. Mikäli aukkoja vielä ilmenee, valiokunnan mukaan niiden osalta on syytä ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin. Valiokunta on samassa yhteydessä pitänyt tärkeänä sitä, että kokonaisarvioinnissa arvioidaan lainsäädännön toimivuutta, ilmiöiden kehittymistä ja keskeisten verrokkimaiden lainsäädännön ja käytännön kehitystä myös perheenjäsenten mahdolliseen rikolliseen toimintaan liittyvien kysymysten osalta.

Viimeisten lainsäädäntömuutosten tekemisen yhteydessä tarkemman tarkastelun tarvetta ilmeni ylipäänsä koskien tilanteita, joissa henkilö oleskelee terroristijärjestön tai -ryhmän hallitsemalla alueella. Sama koskee myös terroristijärjestön tai -ryhmän jäsenyyttä ja siihen kuulumista.

Terrorismin ehkäisemisestä tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 48–49/2008) 1 artiklassa olevaa terrorismirikosten määritelmää ollaan uudistamassa. Neuvotteluja käydään Euroopan neuvoston terrorismin torjunnan johtokomitean (CDCT) täysistunnoissa. Euroopan komissiolla on mandaatti neuvotella muuttamisesta Euroopan unionin puolesta siltä osin kuin asia kuuluu unionin

toimivaltaan. Neuvottelut ovat alkaneet toukokuussa 2023, niiden päättymisajankohdasta ei ole vielä varmuutta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 16.6.2023 mukaan hallitus tekee terrorismilainsäädännön kokonaisuudistuksen vastaamaan nykyisiä uhkia ja poistaakseen nykyisen sääntelyn vaikeaselkoisuuden. Mahdolliset aukot nykyisissä kriminalisoinneissa arvioidaan. Rangaistusasteikkoja tarkistetaan siten, että rangaistukset terrorismirikoksista kovenevat.

Tavoitteet ja tehtävät

Työryhmän tehtävänä on uudistaa terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku niin, että sen säännökset muodostavat kattavan, selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka samalla täyttää kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksia ja Suomea sitovia muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat vaatimukset. Työryhmän tehtävänä on valmistella terrorismirikoksia koskevat lainsäädäntömuutokset, joissa toteutetaan hallituksen ohjelman toimenpidekirjaukset.

Työryhmän työn painopistealuetta on terrorismirikosten tunnusmerkistöjen ja terrorismirikosten välisten suhteiden selkeyttäminen. Terrorismirikosten rangaistusasteikoiden osalta on tavoitteena, että otetaan asianmukaisesti huomioon kunkin teon vahingollisuus ja vaarallisuus sekä että asteikot ovat asianmukaisessa suhteessa toisiinsa ja myös rikoslaisissa rangaistaviksi säädettyihin muihin tekoihin nähden. Tarkasteluun on otettava myös rangaistussäännösten alueellinen soveltamisala.

Sääntelyn kattavuuden osalta olennaista on, että terrorismirikosten rangaistavuus kattaa terrorismia merkityksellisesti edistävät teot ja että säännökset vastaavat jatkuvasti muuntuvaan terrorismirikollisuuteen. Tämä koskee myös henkilöitä, jotka hoitavat omaa perhettään palvelevia tehtäviä terroristijärjestön tai -ryhmän hallitsemalla alueella tai jotka muuten oleskelevat sellaisella alueella. Työryhmän on otettava tarkasteluun myös terroristijärjestöön tai -ryhmään kuuluminen ja sen jäsenyys.

Työryhmän on myös valmisteltava rikoslain 34 a luvun muuttamisesta aiheutuvat muut lainsäädäntömuutokset, jotka voivat koskea esimerkiksi terrorismirikosten paljastamisessa ja estämisessä sovellettavia poliisilain (872/2011) 5 luvun säännöksiä ja terrorismirikosten selvittämisessä sovellettavia pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun säännöksiä.

Työryhmän on riittävässä laajuudessa perehdyttävä muiden valtioiden ja erityisesti Suomen kannalta vertailuvaltioina merkityksellisten valtioiden kuten Norjan terrorismirikoksia koskeviin rangaistus-säännöksiin ja selvitettävä näiden valtioiden terrorismilainsäädännön soveltuvuutta Suomen lainsäädäntöön.

Työryhmämietintö on lainsäädäntöehdotuksia koskevilta osin laadittava hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja:

Yksikönpäällikkö, lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö

Työryhmän jäsenet:

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö

Poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen, sisäministeriö

Suurlähettiläs Marja Lehto, ulkoministeriö

Poliisitarkastaja Jari Yli-Pelkonen, Poliisihallitus, varajäsen rikoskomisario Sanna Springare, keskusrikospoliisi

Ylitarkastaja Heli Heikkola, varajäsen ylitarkastaja Sami Anttila, suojelupoliisi

Valtionsyyttäjä Tom Laitinen, varajäsen valtionsyyttäjä Sampsa Hakala, Syyttäjälaitos

Käräjätuomari Johanna Nevalainen, Helsingin käräjäoikeus

Asianajaja Tiina Haapa-aho, varajäsen asianajaja Pekka Ylikoski, Suomen Asianajajaliitto

Professori Kimmo Nuotio, Helsingin yliopisto

Kanerva myös toimii työryhmän sihteerinä. Työryhmän on tarvittavassa määrin kuultava asiantuntijoita.

Rahoitus

Työryhmän työ tehdään virkatyönä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Ville Hinkkanen

Yksikönpäällikkö, lainsäädäntöneuvos

Lauri Rautio

Jakelu Työryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja varajäsenet

Tiedoksi
 OM Oikeusministeriö
 OM Oikeusministeriö, Pekka Timonen
 UM Ulkoministeriö
 Helsingin yliopisto
 Keskusrikospoliisi
 Suomen Asianajajaliitto
 Suojelupoliisi
 OM KRO Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
 OM ESI Viestintä
 OM ESI Johdon tuki, Sanna Laine
 Tuomioistuinvirasto
 SM Sisäministeriö
 Syyttäjälaitos
 Poliisihallitus

VN/24185/2023-OM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: