



Oikeusministeriö

Lainsäädäntöhanke OM086:00/2023

Sisäministeriön lausunto työryhmämietinnöstä ”Terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistaminen”

1 Asia

Oikeusministeriö on pyytänyt 20.12.2024 muun muassa sisäministeriöltä lausuntoa seuraavasta työryhmämietinnöstä: *Terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistaminen* (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40; jäljempänä *mietintö*).

Mietintö on osa oikeusministeriön lainsäädäntöhanketta ”Terrorismirikosten kokonaistarkastelu” (hankenumero OM086:00/2023).

Lausunto tuli antaa viimeistään 28.2.2025.

2 Lausunto

2.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kun mietinnön valmistelleen työryhmän asettamispäätöstä tulkitaan hallitusohjelman kirjausten valossa, hankkeen ja käytännössä lainsäädännön muutosten päätavoitteet voidaan sisäministeriön käsitteksen mukaan tiivistää seuraavaan kolmeen kohtaan: 1) lainsäädännön kokonaisuudistus ja selkeyttäminen, 2) sääntelyaukkojen paikkaaminen ja 3) rangaistusten koventaminen.

Sisäministeriö arvioi mietintöä ja erityisesti siihen sisältyviä lainsäädännön muutosehdotuksia (jäljempänä *mietinnön ehdotukset*) pääasiassa terrorismin tosiasiallisen luonteen ja terrorismintorjunnan tosiasiallisten tarpeiden näkökulmista ja keskittyä edellä mainittuun kolmeen päätavoitteeseen.

2.2 Terrorismin luonne ja suojeleuintressit

Aluksi sisäministeriö korostaa, että terrorismintorjunnassa, mukaan lukien torjunta rikosoikeudellisilla keinoilla, on tärkeää ymmärtää terrorismin aiheuttaman uhan luonne ja vakavuus sekä se, minkälaisia pääasiallisia intressejä sääntelyllä on tarkoitus suojata. Kyse ei ole yksinomaan tai edes pääasiassa esimerkiksi yksilön hengen ja terveyden suojaamisesta, ja terrorismi tulisi mieltään ensisijaisesti demokraattisen oikeusvaltion perusrakenteisiin ja toiminnan perusedellytyksiin (ml. perusarvot ja -oikeudet) kohdistuvaksi poikkeuksellisen vakavaksi uhkaksi. Jos terrorismin aiheuttamaa uhkaa ei kyetä torjumaan, yhteiskunnan perusrakenteet ja toimintakyky voivat vaarantua vakavasti ja pitkäkestoisesti. Kehityskulut voivat olla hyvinkin nopeita ja muutokset pysyviä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Euroopan unioni on kuvannut uhan vakavuutta esimerkiksi seuraavasti: ”Terroriteot muodostavat yhden vakavimmista loukkauksista niitä yleismaailmallisia arvoja kohtaan, joita ovat ihmisarvo, vapaus, tasa-arvo ja yhteisvastuullisuus sekä ihmisoikeudet ja perusvapaudet ja joiden varaan unioni perustuu. Ne ovat myös yksi vakavimmista hyökkäyksistä demokratiaa ja oikeusvaltiota kohtaan, jotka ovat jäsenvaltioiden yhteisiä periaatteita ja joille unioni perustuu.”¹ Myös Naton strategisessa konseptissa terrorismin todetaan olevan toinen kahdesta liittokuntaan kohdistuvasta pääuhasta.²

Edellä esitetyn perusteella terrorismi voidaan sisäministeriön arvion mukaan lukea eksistentiaalisten uhkien kategoriaan, jos hyväksytään, että tässä eksistentiaalisuus ei viittaa koko sivilisaation olemassaoloon vaan kansanvaltaisen kansakunnan olemassaolon ja elämäntavan perusteisiin.

Sisäministeriö katsoo yleisenä johtopäätöksensä, että Suomen nykyinen lainsäädäntö ja mietinnön ehdotuksetkaan eivät riittävällä tavalla huomioi näitä poikkeuksellisen painavia yhteiskunnallisia suojeluintressejä. Terrorististen rikosten sääntelytekniistä vertailukohtaa tulisi hakea saman kategorian muista rikossäännöksistä (esim. keskeiset maanpetos- ja valtiopetosrikokset).

2.3 Lainsäädännön kokonaisuudistus ja selkeyttäminen

Ensimmäisen päätavoitteen osalta sisäministeriö toteaa, että mietinnön perusteella kyse ei ole ollut niinkään lainsäädännön ”kokonaisuudistuksesta” (hallitusohjelmassa käytetty termi) vaan hankkeen otsikon mukaisesti rikoslain 34 a luvun ”kokonaistarkastelusta”. Voimassa olevan luvun säännökset ovat käyty kokonaisuutena läpi, mutta periaatteellisesti merkittäviä, uudenlaisia sääntelyratkaisuja ei ole analysoitu tarkemmin, eikä sellaisia ehdoteta, vaikkakin muodollisesti mietinnössä ehdotetaan koko luvun korvaamista uudella luvulla. Toisin sanoen mietinnön ehdotusten voimaantulon jälkeenkin sääntelytekniikka olisi lähellä nyt voimassa olevaa rikoslain 34 a lukua, mikä on sääntelytekniikaltaan Suomen rikoslaille poikkeuksellinen.

Esimerkiksi terrorististen ns. ydinrikoksien (ehdotettu uusi 2 §) tunnusmerkistöt rakentuisivat edelleen rikoslain sisäisten aineellisten viittausten varaan eli tunnusmerkistöt saisivat keskeisen aineellisen sisällön muualta rikoslaista.³ Kyseisten aineellisten viittausten vaikutukset ketjuuntuvat muihin ehdotettuihin rikossäännöksiin, koska ne sisältävät aineelliseen viittauksen ydinrikoksiin (ehdotetut uudet 2 § ja 3 §) tai niiden valmisteluun (ehdotettu uusi 4 §), joka edelleen viittaa ydinrikoksiin.⁴

Sisäministeriön arvion mukaan valittua sääntelytekniikka ei ole vakuuttavasti perusteltu ja muita toteuttamismahdollisuuksia on arvioitu varsin niukasti ja pinnallisesti.⁵ Näyttää siltä, että sääntelykokonaisuus olisi mietinnössä ehdotettujen varsin maltillisten muutosten jälkeenkin kohtalaisen vaikeaselkoinen ja monimutkainen, etenkin jos sitä vertaa muiden saman kategorian rikosten sääntelytekniikkaan (esim. keskeiset maanpetosrikokset ja valtiopetosrikokset).

Johtopäätöksensä sisäministeriö katsoo, että mietinnön ehdotuksilla (esim. otsikoiden/termien muuttaminen, pykälien järjestysten muuttaminen, luvun perusteluiden kokoaminen yhteen, tunnusmerkistöjen tarkistukset) olisi jossain määrin sääntelyä selkeyttävää vaikutusta, mutta vaikutukset olisivat epävarmoja ja osin subjektiivisia. On epäselvää, poistaisivatko mietinnön ehdotukset lainsäädännön vaikeaselkoisuuden ja monimutkaisuuden eduskunnan valiokuntien tarkoittamalla tavalla.⁶

2.4 Sääntelyaukkojen paikkaaminen

Sisäministeriö katsoo, että mietinnön ehdotukset täyttävät toisen päätavoitteen tarpeet varsin hyvin. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi kuitenkin perusteltua arvioida mietintöä perusteellemmin lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia 1) terrorismin rahoittamisen (ehdotetut uudet 10 § ja 11 §) ja 2) terroristiryhmän johtamisen (ehdotettu uusi 5 §) osalta.

Terrorismin rahoittamisen kohdalla on kyse siitä, että turvallisuusviranomaisten havaintojen perusteella arvioituna Suomessa kerätään ja siirretään varoja jatkuvasti tai toistuvasti terroristisille

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, johdanto-osa, 2 k.

² Ks. esim. HE 315/2022 vp, s. 11 - 12

³ Kriittikää sääntelyn monimutkaisuudesta ja viittausten käytöstä ks. esim. PeVL 1/2021 vp, 13 k.

⁴ Aineellinen viittaus voidaan toteuttaa kahdella tavalla: viittaamalla 1) pykälän numeroon tai 2) pykälää/lainkohtaa tarkoittavaan käsitteeseen. Mietinnön ehdotuksissa on käytetty pääasiassa jälkimmäistä tapaa, mikä voi parantaa jossain määrin lain luettavuutta, mutta jonka oikeudellinen merkitys on sama; tunnusmerkistöt rakentuisivat edelleen useasta kerroksesta.

⁵ Ks. esim. mietinnön jakso ”5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset” (s. 230).

⁶ Ks. esim. PeVL 37/2016 vp, s. 3; PeVL 56/2016 vp, s. 6; LaVM 4/2018 vp, s. 14; PeVL 1/2021 vp, 12 ja 13 k; LaVM 2/2021 vp, s. 5 - 6; PeVL 34/2021 vp, 14 k; LaVM 15/2021 vp, s. 11 - 12; LaVM 29/2022 vp, s. 5.

organisaatioille ja/tai niitä lähellä oleville henkilöille. Tästä huolimatta Suomessa ei ole annettu yhtään langettavaa tuomiota terrorismin rahoittamisesta. Näyttääkin siltä, että syystä tai toisesta kansallinen rikosoikeusjärjestelmä ei tavoita terrorismin rahoittamisen todellisuutta.

Mietinnössä nykytilan mahdollisia syitä kuvataan seuraavasti: ”Tämän ei kuitenkaan voida arvioida johtuvan siitä, että sääntely ei olisi kattavaa. Terrorismin rahoittamisrikoksia koskevien rangaistus-säännösmuutosten painopistealue onkin sääntelyn selkeyttämisessä.”⁷ Lausuman merkitys ei ole kaikilta osin selvä. Se on kuitenkin sisäministeriön käsityksen mukaan tulkittavissa siten, että kyse ei olisi lainsäädännöllisestä ongelmasta vaan sääntelyn vaikeaselkoisuudesta johtuvasta käytännön soveltamisongelmasta. Jos tätä on tarkoitettu, sisäministeriö ei voi täysin yhtyä kyseiseen arvioon. Sisäministeriön arvion mukaan nykytila on seurausta pääasiassa valitusta sääntelyratkaisusta ja käytännössä tunnusmerkistön sanamuodosta, jonka perusteella – kuten mietinnössäkin tuodaan esille⁸ – rikoksen syyksiluettavuus edellyttää korotettua tahallisuutta. Tämä luo rahoittajalle mahdollisuuden toimia tarkoituksellisesti tietämättömänä (aidosti tai näennäisesti) ja tekee syyksiluettavaan tuomioon vaadittavan näytön hankkimisesta hyvin usein käytännössä mahdotonta, minkä langettavien tuomioiden puuttuminen sisäministeriön käsityksen mukaan käytännössä osoittaa.

Terroristiryhmän johtamisen kohdalla kyse on rikoksen tunnusmerkistöstä ja erityisesti siitä, että johtamista itsessään ei ole nimenomaisesti kriminalisoitu Suomessa. Nykyinen ja mietinnössä ehdotettu johtamisrikos asettaa rangaistavuuden edellytykseksi toisen rikoksen tekemisen. Toisin sanoen johtaminen on rangaistavaa nimenomaisena johtamisrikoksena vain silloin, jos johdettavan organisaation toiminnassa tehdään toinen rikos.⁹ Tällöin johtaja tuomittaisiin molemmista rikoksista yhteiseen vankeusrangaistukseen.

Valittua sääntelyratkaisua on perusteltu EU:n direktiivin vaatimuksilla. Direktiivi edellyttää, että terroristiryhmän johtamisesta tulee voida tuomita ankarimmillaan vähintään 15 vuoden vankeusrangaistus.¹⁰ Suomen rikoslaki ei kuitenkaan tunne yli 12 vuoden määräaikaista enimmäisrangaistusta yksittäisestä rikoksesta (rikoslaki 2 c luku 2 §). Ongelma on ratkaistu kansallisesti siten, että terroristiryhmän johtamisen (esim. ehdotettu uusi 5 §) rangaistusasteikon mukainen enimmäisrangaistus on vain 12 vuotta, mutta tunnusmerkistöön on rakennettu sisään vaatimus toisesta rikoksesta, jolloin näistä kahdesta (tai useammasta) rikoksesta tuomittu yhteinen vankeusrangaistus voi laskennallisesti olla enintään 15 vuotta. Epäselväksi on jäänyt, mikä on ollut esteenä kansallisen rikoslain yleisen osan muuttamiseksi siten, että se mahdollistaisi ylikansallisesti tunnustetut oikeasuhteiset vankeusrangaistukset terroristiryhmän johtamisesta.

Edellä kuvattu sääntelyratkaisu on sisäministeriön näkemyksen mukaan kritiikille altis, jos sitä tarkastellaan kriminalisointiperiaatteiden ja muiden rikosoikeuden käytölle asetettujen edellytysten¹¹, sääntelyn tehokkuuden sekä ylikansallisten velvoitteiden¹² täyttymisen näkökulmista.

Mietinnössä ei ehdoteta edellä kuvattujen kriminalisointien osalta aineellisesti merkittäviä muutoksia nykytilaan.

Johtopäätöksensä sisäministeriö katsoo, että molemmat tekotyypit ovat terroristisen toiminnan ja siten myös sen torjunnan kannalta poikkeuksellisen merkittäviä, koska rahoitus ja johto ovat kriittisiä edellytyksiä minkä tahansa organisaation tehokkaalle toiminnalle. Tällä hetkellä johtamista itsessään ei ole lainkaan kriminalisoitu omana rikoksena ja rahoitusta koskevat kriminalisoinnit ovat jääneet ns. kuolleeksi kirjaimiksi. Näin ollen hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi **ensinnäkin** syytä arvioida perusteellisesti mahdollisuuksia säätää rahoittamisrikoksista (ehdotetut uudet 10 § ja 11 §) uusi erillinen tuottamuksellinen tekomuoto. Lainsäädäntötekniistä mallia voisi etsiä soveltuvien osien tuottamuksellisesta kätkemisrikoksesta (RL 32:4) ja tuottamuksellisesta rahanpesusta (RL 32:9). Kriminaalipoliittisesti ja rikosoikeudellisesti kyse olisi rahoittajalle säädettävästä jonkintasoisesta selonottovelvollisuudesta suhteessa rahoituksen kohteeseen ja/tai käyttötarkoitukseen. **Toiseksi** johtamisrikoksen (ehdotettu uusi 5 §) rangaistavuuden edellytyksenä tulisi olla sisäministeriön

⁷ Mietintö, s. 153.

⁸ Mietintö, s. 153.

⁹ Selkeyden vuoksi todettakoon, että tosiasiallinen johtamistoimi voi asiayhteydestä riippuen olla rangaistavaa muuna rikoksena. Näin on lähtökohtaisesti kaikkien rikoslajien kohdalla, koska rikollisen toiminnan (tahallista) johtamista voidaan yleensä pitää niin merkityksellisenä rikoksen tekemiseen liittyvänä toimena, että rikosvastuu syntyy yleisen vastuu- ja osallisuusopin perusteella tunnusmerkistöstä riippumatta.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, 4 art. ja 15(3) art.

¹¹ Rikoksen tunnusmerkistö (rikoslain kieltämän teon aineellinen sisältö) on määritetty ikään kuin tavoiteltavasta laskennallisesta enimmäisrangaistuksesta käsin.

¹² Voidaan perustellusti kysyä, mikä on direktiivin nimenomaisen kriminalisointivelvoitteen tarkoitus, ja sama teko on jo muutenkin (*prima facie*) rangaistavaa yleisen rikosoikeudellisen vastuu- ja osallisuusopin perusteella.

käsityksen mukaan yksinomaan ”terroristiryhmän johtaminen” ilman tunnusmerkistöön sisältyviä lisäedellytyksiä. Tällöin tunnusmerkistö eli rangaistavuudenala vastaisi sanatarkasti direktiivin sanamuotoa, eikä rangaistavuudenala muodostuisi liian laajaksi tai epätasälliseksi, koska tunnusmerkistön käsitteellä ”terroristiryhmä” on oma tarkkarajainen legaalinmääritelmä.

2.5 Rangaistusten koventaminen

Kolmanteen päätavoitteeseen liittyen mietinnössä ehdotetaan uuden rikoslain 34 a luvun säätämistä siten, että luku sisältäisi yhteensä 13 nykyiseen aineelliseen sääntelyyn pohjautuvaa uutta rikossäännöstä (ehdotetut uudet 2–14 §). Näistä neljän (4) rikossäännöksen rangaistusasteikkoja ehdotetaan muutettavaksi ja käytössä korottavaksi seuraavasti:

Ehdotettu uusi nimike (uusi pykälä)	Ehdotettu uusi rangaistusasteikko	Vastaavan nykyisen rikoksen rangaistusasteikko
Terrorismirikoksen valmistelu (4 §)	14 pv – 6 v	sakko – 3 v
Terroristinen kouluttautuminen (8 §)	14 pv – 4 v	sakko – 3 v
Terroristinen matkustaminen (12 §)	14 pv – 3 v	sakko – 2 v
Terroristisen matkustamisen edistäminen (13 §)	sakko – 2 v	sakko – 1 v

Ensinnäkin sisäministeriön toteaa, että kokemusten mukaan käytännössä vain rangaistusasteikkojen alareunan korottaminen vaikuttaa konkreettisesti tuomittaviin rangaistuksiin. Toisin sanoen jos tavoitteena on konkreettinen rangaistusten koventaminen, tämä on mahdollista toteuttaa ainoastaan asteikkojen alareunoja merkittävästi korottamalla. Näin arvioituna mietinnössä ehdotetut asteikkojen muutokset jäisivät pääasiassa nimellisiksi, eikä niillä olisi konkreettista merkitystä tuomittaviin rangaistuksiin. Mahdollisen poikkeuksen muodostaisi ns. valmistelurikos (ehdotettu uusi 4 §), jonka nykyisen asteikon yläreuna nousisi merkittävästi kolmesta vuodesta kuuteen vuoteen.

Toiseksi sisäministeriö kiinnittää yleisesti huomiota rangaistusasteikkojen määrittelytapaan. Terrorististen ns. ydinrikosten (ehdotettu uusi 2 §) rangaistusasteikot pohjautuvat ajattelulle, jossa lähtökohdaksi on otettu tunnusmerkistössä viitattu rikoslain tavanomainen rikos (pohjarikos) ja sen rangaistusasteikko (normaaliasteikko). Teon terroristinen luonne ikään kuin korottaa enemmän tai vähemmän kyseisen pohjarikoksen rangaistusarvoa ja normaaliasteikkoa. Koska voimassa oleva ja ehdotettu rikoslain terroristisia rikoksia koskeva 34 a luku rakentuu sisäisten aineellisten viittausten varaan, vaikuttaa kuvattu ajattelutapa poikkileikkaavasti kaikkiin tai lähes kaikkiin luvun rangaistusasteikkoihin. Sisäministeriö pitää tätä ajattelutapaa lähtökohdiltaan ongelmallisena, koska pohjarikoksilla suojataan pääasiassa erilaisia oikeushyviä kuin terroristisilla rikoksilla. Koska suojeluintressit ovat periaatteellisella tavalla erilaisia, tulisi terroristisilla rikoksilla olla omanlainen ”perusrangaistusarvo”, joka pohjautuisi ennen kaikkea terrorismin tosiasialliseen luonteeseen. Yksittäisen rikossäännöksen asteikko perustuisi tähän terroristiseen perusrangaistusarvoon, jota korjattaisiin ylös- tai alaspäin esimerkiksi sillä perusteella, mitkä ovat tunnusmerkistön tekotavat ja mikä on teon potentiaalinen yhteys (tai ”etäisyys”) varsinaiseen terrori-iskuun.

Kolmanneksi sisäministeriö pitää erikoisena tapaa, jolla terrorististen ns. ydinrikosten (ehdotettu uusi 2 §) rangaistusasteikkojen uudelleenarviointi on käytännössä ohitettu. Näiltä osin mietinnössä todetaan, että ”[t]ässä yhteydessä ei ole katsottu aiheelliseksi arvioida terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten rangaistusasteikkoja toisin kuin on tehty vuoden 2002 puitepäättöksen täytäntöönpanon yhteydessä, mihin asteikot pääosin perustuvat.”¹³ Epäselväksi jää, millä konkreettisella perusteella tähän päädyttiin.

Johtopäätöksensä sisäministeriö arvioi, että mietinnössä ehdotettujen rangaistusasteikkojen lähinnä nimelliset muutokset eivät ilmennä terrorismin yhteiskunnalle aiheuttamaa poikkeuksellisen vakavaa tosiasiallista uhkaa, ja muutosten käytännön merkitys olisi hyvin vähäinen. Terrorismin luonne huomioiden asteikkojen mukaiset rangaistukset eivät olisi kaikilta osin tehokkaita,

¹³ Mietintö, s. 186.

oikeasuhtaisia ja varoittavia.¹⁴ Näin ollen jatkovalmistelussa olisi aiheellista arvioida rangaistusasteikkoja uudelleen ja tarkistaa useiden terrorististen rikosten asteikkojen alareunaa ylöspäin. Esimerkiksi vakavampien terrorististen rikosten rangaistusasteikkojen alareuna ei saisi olla alle kaksi vuotta vankeutta. Nyt voimassa olevia ja ehdotettuja sakkouhkaisia ja lieviä vankeusuhkaisia rangaistusasteikkoja (erit. asteikon alareuna) voidaan tulkita siten, että Suomi käytännössä tunnustaa hyvin lievän ja lähes rankaisemattoman terrorismin olemassaolon mahdollisuuden. Kyseistä viestiä vahvistaa mietinnössä useasti toistetut viittaukset rikoslain yleisen osan tarjoamiin mahdollisuuksiin alittaa säädetty rangaistusasteikko yksittäistapauksessa. Tällaiset useasti toistetut viittaukset voimassa olevaan ja vakiintuneeseen yleiseen rikosoikeudelliseen sääntelyyn voivat luoda sellaisen vaikutelman, että rangaistusasteikkojen alittaminen olisi terroristisille rikoksille yleinen ominaispiirre.

3 Yhteenveto

Kokonaisuutena arvioituna sisäministeriö katsoo, että mietinnön ehdotukset ovat oikeasuuntaisia ja siten kannatettavia. Muutokset eivät kuitenkaan olisi periaatteellisesti merkittäviä, ja niillä olisi sisäministeriön arvion mukaan vain vähäisiä tosiasiallisia vaikutuksia terrorismiin tai sen torjuntaan Suomessa. Näin ollen hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua kiinnittää erityistä huomiota edellä kuvattuihin näkökohtiin.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Tomi Vuori

Poliisijohtaja Stefan Gerkman

Liitteet

-

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva
Sisäministeriö, erityisavustaja Timo Kerttula
Sisäministeriö, lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen
Sisäministeriö, poliisijohtaja Hannele Taavila
Sisäministeriö, poliisiosasto

¹⁴ Vrt. esim. eräiden muiden valtioiden rangaistusasteikot samoista tai samankaltaisista teoista (ks. mietinnön jakso "5.2 Ulkomainen lainsäädäntö").

VN/24185/2023-SM-16

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: