



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Terrorismirikoksia koskevan esitysluonnos on varsin perusteellinen esitys, mutta se on raskaslukuinen. Tämän vuoksi esityksestä on työlästä saada käsitystä esityksen olennaisesta sisällöstä. Esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin terrorismin uhkaa Suomessa ja erilaisia terrorismin muotoja. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeisiä vaikutuksia, mutta vaikutuksia tulisi paikoin tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia terrorismirikosten torjuntaan. Parantavatko ehdotetut muutokset terrorismirikollisuuden torjuntaa? Millaisia vaikutuksia esityksellä on yhteiskunnalliseen ja kansalliseen turvallisuuteen?
- Esitystä olisi hyvä tiivistää. Tekstiä karsimalla olennaisimmat jo tehdyt muutokset sekä uudet ehdotettavat muutokset lainsäädäntöön olisivat paremmin hahmotettavissa. Tämä auttaisi selkeyttämään esityksen keskeistä sisältöä.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku korvattavaksi terroristisia rikoksia koskevalla luvulla.

Sääntelyn selkeyttämistavoitteeseen liittyy se, että terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos nimettäisiin ”terrorismirikoksiksi”, millä päästäisiin eroon ongelmallisiksi koetuista pykäläviittauksista. Sääntelyn soveltamista edistäisi se, että määritelmäsäännös sijoitettaisiin kyseisen luvun alkuun. Sääntelyn keventämiseksi luovuttaisiin



toissijaisuuslausekkeista, rangaistussäännösten keskinäisiä suhteita ja suhdetta rikoslain osallisuussäännöksiin käsiteltäisiin tarpeen mukaan pykälien perusteluissa.

Sääntelyn selkeyttämiseksi rikosnimikkeitä ja rangaistussäännösten sanamuotoja yhtenäistettäisiin mahdollisuuksien mukaan ja tunnusmerkistöjä tarkennettaisiin tarpeen mukaan. Terroristin rahoittamista ja terroristiryhmän rahoittamista koskevat säännökset yhdistettäisiin ja eräiden kansainvälisten sopimusten mukaisten rikosten rahoittamista koskevat säännökset sijoitettaisiin paremmin sopivina yleisvaarallisia rikoksia koskevaan rikoslain lukuun. Rangaistussäännösten yhteen hallitukseen esitykseen koottavat laajat perustelut edistävät sääntelyn sovellettavuutta ja käyttökelpoisuutta.

Esityksessä ehdotettavilla rangaistavuuden alaa laajentavilla lainsäädäntömuutoksilla edistettäisiin rangaistussäännösten riittävää kattavuutta. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten piiriä laajennettaisiin niin, että se kattaa myös törkeän vapaudenriiston, törkeän raiskauksen, törkeän ryöstön ja törkeän lapsenraiskauksen. Terrorismirikoksen valmistelun ja terroristisen kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin koskemaan myös toimet, joilla edistetään toisen henkilön tai toisten henkilöiden tulevan terrorismirikoksen tekemistä.

Terrorismirikoksen valmisteluna tulisi rangaistavaksi kaikkien sellaisten esineiden tai aineiden tietynlainen käsittely, joilla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Rangaistavaksi tulisi myös se, että henkilö yrittää antaa terroristista koulutusta, matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä terroristisen matkustamisen edistämisen tai oleskelee valtiossa, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä terroristisen rikoksen.

Rangaistavuuden alan laajennukseksi voidaan katsoa myös se, että pykälien perustelujen mukaan kysymyksessä olevan luvun mukaisella rikoksella edistettävän toisen saman luvun mukaisen rikoksen ei tarvitsisi olla yksilöitävissä rikoksen (rikosnimikkeen) tarkkuudella.

Rangaistusasteikkoja koskien ehdotetaan useita muutoksia, joiden perusteella voidaan tuomita nykyisten asteikkojen mukaisia rangaistuksia ankarampia rangaistuksia. Sellaiset asteikkomuutokset koskevat terrorismirikoksen valmistelua, terroristista kouluttautumista, terroristista matkustamista ja terroristisen matkustamisen edistämistä. Enimmäisrangaistusmuutosten lisäksi mainituista rikoksista ei enää voisi tuomita sakkorangaistusta. Terroristiryhmän johtamisen kohdalla luovuttaisiin nykyisestä lievemmästä rangaistusasteikosta.

Terroristiset rikokset säädettäisiin edelleen kansainvälisiksi rikoksiksi, joihin voidaan soveltaa Suomen lakia ja jotka voidaan käsitellä Suomessa rikosprosessissa riippumatta rikosentekijän kansalaisuudesta, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä. Uuteen lukuun ei otettaisi pykälää, jonka mukaan syytteen nostamisesta terrorismirikoksista päättää valtakunnansyyttäjä, joka määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä.



Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöala laajenisi jonkin verran terrorististen rikosten selvittämisessä, estämisessä ja paljastamisessa. Pääosin tämä tapahtuisi rangaistusasteikkomuutosten vuoksi. Rangaistussäännösten muuttumisesta aiheutuvia teknisluonteisia muutoksia ehdotetaan useisiin lakeihin.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksessä on kyse rikoslain 34 a luvun kokonaisuudistuksesta, jolla pyritään selkeyttämään sääntelyä. Esitysluonnoksessa käy ilmi, että terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä on muutettu useaan otteeseen EU-sääntelyn tai kansainvälisten sitoumusten vuoksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on selostettu kattavasti ja seikkaperäisesti asiaan liittyvää voimassa olevaa lainsäädäntöä, kansainvälisiä sitoumuksia ja EU-sääntelyä. Selostuksen yksityiskohtaisuuden vuoksi terrorismirikoksia koskevaan sääntelyyn tehdyistä olennaisista muutoksista on kuitenkin työlästä saada käsitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnosta olisi hyvä tiivistää. Esimerkiksi nykytilan kuvauksessa on jonkin verran toistoa sekä tekstiä, joka sopisi paremmin esityksen ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot -jaksoon. Tekstiä karsimalla olennaisimmat jo tehdyt muutokset sekä uudet ehdotettavat muutokset lainsäädäntöön olisivat paremmin hahmotettavissa. Tämä auttaisi selkeyttämään esityksen keskeistä sisältöä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on tilannekuvaus terrorismirikollisuuden nykytilasta. Katsauksesta saa käsityksen terrorismin uhasta Suomessa ja erilaisista terrorismin muodoista. Katsaus on hyödyllinen, sillä esitysluonnoksesta saa käsityksen, että terrorismirikoksia on tehty Suomessa vähän eikä niistä ole toistaiseksi juurikaan oikeuskäytäntöä.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että muiden maiden terrorismirikoksiin liittyviä lainsäädäntöratkaisuja on selostettu terrorismirikostyöryhmän mietinnössä¹. Esitysluonnoksesta jää käsitys, että muiden maiden ratkaisut ovat olleet pohjana ehdotettuihin säännösmuutoksiin. Esitysluonnoksessa kansainvälisiä vertailutietoja ei ole selostettu ulkomaiden lainsäädäntöä koskevassa jaksossa vaan nykytilan kuvauksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että keskeiset havainnot kansainvälisistä kokemuksista olisi syytä siirtää edellä mainittuun hallituksen esityksen jaksoon. Lisäksi olisi hyvä kuvata lyhyesti, miten muiden maiden ratkaisuja on hyödynnetty esityksen valmistelussa.

¹ Terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistaminen: Työryhmämietintö. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166011>



2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuista muutoksista voi aiheutua jonkin verran lisäkustannuksia viranomaisille ja tuomioistuimille. Kokonaisuutena ehdotetusta sääntelystä ei kuitenkaan aiheutuisi sellaisia lisäkuluja, jotka edellyttäisivät lisämäärärahojen tarvetta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä on kuvattu riittävästi suoria kustannusvaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuista muutoksista ei ole suoraan ja perustellusti johdettavissa taloudellisia vaikutuksia valtiolle. **Arviointineuvosto tuo esille**, että myös tutkimustiedon perusteella terrorismilla ei ole pitkäaikaisia taloudellisia vaikutuksia, mutta yksittäiset iskut voivat aiheuttaa yhteiskunnalle kustannuksia.²

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia terrorismirikosten torjuntaan. Parantavatko ehdotetut muutokset terrorismirikollisuuden torjuntaa? Millaisia vaikutuksia esityksellä on yhteiskunnalliseen ja kansalliseen turvallisuuteen? Lisäksi esityksessä tulisi arvioida sitä, miten ehdotetut muutokset, esimerkiksi salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käyttö, vaikuttavat oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että terrorismirikosten ennaltaehkäisevä näkökulma jää tässä esityksessä vähäiselle käsittelylle.

Esitysluonnoksessa todetaan, että terroristiset rikokset ovat pääsääntöisesti runsaasti aikaa ja työtä vaativia, vaikeasti selvitettäviä rikoksia. Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, mutta eri viranomaisten työmäärä tulee lisääntymään jonkin verran ehdotettujen muutosten myötä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksen viranomaisvaikutuksissa olisi hyvä tarkentaa, millä tavalla viranomaisille taataan riittävät resurssit terrorismirikosten selvittämiseen sekä heidän asiantuntijuutensa ylläpitämiseen ja lisäämiseen terrorismirikollisuudesta.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että rikoslain terrorismirikoksia koskevan luvun rikokset ovat kansainvälisiä rikoksia. Kyseisiin rikoksiin voidaan soveltaa Suomen lakia ja rikokset voidaan käsitellä Suomessa rikosprosessissa riippumatta tekijän kansalaisuudesta, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä. Tällä esityksellä edellä mainittuun rikoslain lukuun lisättäisiin uudentyyppisiä rikoksia, joista jatkossa rangaistaisiin terrorismirikoksina. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi hyvä arvioida terrorismirikoksien alueellisen soveltamisalan muutoksesta aiheutuvia vaikutuksia. Onko

² Kts. esim. Gaibullov & Sandler 2019: What We Have Learned about Terrorism since 9/11, *Journal of Economic Literature* 2019, 57(2), 275–328



mahdollista, että jatkossa entistä useampi ulkomailla tehty terrorismirikos tulee käsiteltäväksi Suomessa? Onko viranomaisilla riittävät resurssit ja osaaminen selvittää tällaisia kansainvälisiä rikoksia?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OM086:00/2023), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.6.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. syyskuuta 2025

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.