

## Lakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 89/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

#### *Eduskunta-aloitteet*

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavat aloitteet:

- Lakialoite LA 41/2019 vp Pia Kauma kok ym. Lakialoite laeiksi rikoslain 34 a luvun ja kansalaisuuslain 33 a §:n muuttamisesta
- Toimenpideoite TPA 158/2020 vp Vilhelm Junnila ps Toimenpideoite terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämisestä rangaistavaksi teoksi

#### *Lausunto*

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 34/2021 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- käräjätuomari Kalle Mäenpää, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Sampsa Hakala, Syyttäjälaitos
- rikosylikomisario Mika Ihaksinen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ulkoministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Suomen Asianajajaliitto

### HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

#### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, rikosrekisterilakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia.

Esityksen mukaan terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä muutettaisiin ja täydennettäisiin. Terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisala laajenisi merkittävästi, kun rangaistavaksi tulisi yleisesti se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Tämä muutos osaltaan perustelisi sitä, että kyseisen rikoksen eli terroristiryhmän toiminnan edistämisen rikosnimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi.

Uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, jolla kehoitettaisiin tai houkuteltaisiin värväytymiseen terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemiseen siten, että kehotus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Kehotuksesta tai houkuttelusta ei edellytettäisi aiheutuvan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa. Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon sellaisen julkisen kehottamisen tekemistä varten tulisivat rangaistaviksi terrorismirikoksen rahoittamisena ja matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten.

Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavaksi säätämisestä johtuvat muutokset tehtäisiin rikosten selvittämisessä, estämisessä ja paljastamisessa käytettäviä salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin. Keinokohtaisista säännöksistä muutettaisiin telekuuntelua, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua koskevia säännöksiä. Lisäksi teknisluonteisia muutoksia tehtäisiin muihin terrorismirikoksiin liittyviin säännöksiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

## **Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp**

### ***Lakialoite***

Lakialoitteessa LA 41/2019 vp ehdotetaan rikoslain 34 a lukuun lisättäväksi uusi 4 d §, jossa säädetäisiin rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Rangaistavaksi tulisi se, että tekijä osallistuu terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan tarkoituksena tehdä yksi tai useampi terrorismirikos, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa rangaistusta. Ehdotetun pykälän mukaan teosta tuomittaisiin vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan kansalaisuuslain muuttamista siten, että kansalaisuuden menettämisen perusteita koskevan 33 a §:n kansalaisuuden menettämisen perusteita tarkoittavien rikosten listaan lisätään säädetty uusi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan, että 33 a §:n edellytystä vähintään viiden vuoden pituisesta vankeus- tai yhdistelmärankaistuksesta lyhennetään siten, että kansalaisuuden voi menettää jo kahden vuoden pituisesta vankeus- tai yhdistelmärankaistuksesta.

### ***Toimenpideoite***

Toimenpideoitteessa TPA 158/2020 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämiseksi rangaistavaksi teoksi, jos he ovat suojelupoliisin arvion perusteella oleskelleet terroristiseen toimintaan tarkoitetuilla leireillä tai vastaavilla alueilla.

## **VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT**

### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan muun muassa muutettavaksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua (1. lakiehdotus). Keskeisimmät ehdotetut muutokset ovat terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisalan laajentaminen säätämällä rangaistavaksi yleisesti se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää, ja terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen säätäminen rangaistavaksi.

Esityksessä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten valmistelun taustalla on suomalaisten kotiuttamiseen al-Holin leiriltä liittyvä hallituksen joulukuussa 2019 tekemä linjaus terrorismirikoslainsäädännön tarkastelusta ja tarpeellisten lainsäädäntömuutosten tekemisestä. Tuolloin oli herännyt erityisesti kysymys terroristijärjestöihin ja -ryhmiin liittyvän sääntelyn kattavuudesta ja vertailukelpoisuudesta muiden valtioiden lainsäädäntöihin verrattuna.

Hallituksen linjauksen johdosta asetettu työryhmä luovutti kesäkuussa 2020 yksimielisen työryhämämietinnön, jossa arvioitiin terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten olevan kansainvälisten velvoitteiden mukaisia sekä muutenkin laajoja ja kattavia myös vertailtaessa keskeisten eurooppalaisten vertailuvaltioiden kanssa. Tarkasteltavina olivat Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden, Belgian ja Ranskan rangaistussäännökset.

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

Työryhmä ehdotti kuitenkin sääntelyn riittävän kattavuuden varmistamiseksi ja vertailuvaltioidenkin lainsäädännöt huomioon ottaen lainsäädäntömuutoksia, jotka sisältyvät myös nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttamista koskeva työryhmän ja nyt käsiteltävän hallituksen esityksen sisältämä ehdotus tietyn olennaisen tehtävän hoitamisen säätämiseksi liittyy siihen, että koska ryhmän toiminnan edistämistavat on nykyisin lueteltu tyhjentävästi momentissa, se on soveltamisalaltaan useiden vertailuvaltioiden sääntelyä suppeampi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työryhmämietintöön verrattuna hallituksen esityksessä on lausuntopalautteen perusteella täsmennetty ja täydennetty kohdan perusteluita. Esimerkiksi omaa perhettä palvelevissa kotitaloustehtävissä ja lasten hoitamisessa toimimista sekä terroristiryhmän hallitsemalla alueella oleskelua koskevat rangaistavuuden rajaukset sisältyivät kuitenkin jo työryhmämietinnön perusteluihin.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen rakentaminen työryhmämietinnölle on perustunut siihen, että mietinnön lausuntopalautteessa ei asetettu kyseenalaiseksi työryhmän johtopäätöstä sääntelyn kattavuudesta, ei myöskään suhteessa vertailuvaltioiden lainsäädäntöihin. Työryhmän mietintöä koskevassa lausuntopalautteessa ei myöskään esitetty näkemyksiä työryhmän ehdottamia lainsäädäntömuutoksia pidemmälle menevien muutosten tekemisen puolesta.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen mukaan (HE, s. 22) tavoitteena on, että rikoslain 34 a lukuun ehdotettavilla muutoksilla edistetään sitä, että säännökset ovat kattavia suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavan rikollisuuden torjumiseen. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävien tekojen rangaistavaksi säätämisellä estetään sellaisten rikosten tekemistä. Samaan tavoitteeseen liittyvät myös muut esityksessä ehdotettavat lainsäädäntömuutokset.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2021 vp, s. 2) todennut, 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 hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun kannalta.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä ja sen kattavuutta on arvioitu edellä todetun hallituksen linjauksen myötä perusteellisessa lainvalmisteluprosessissa. Valiokunta korostaa, että terrorismirikoksia koskevien säännösten on tärkeää olla kattavia suhteessa sääntelyn tavoitteeseen eli ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavan rikollisuuden torjumiseen. Edellä todetun valossa lakivaliokunta pitää esityksen tavoitteita perusteltuina ja asianmukaisina. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävät perusteet.

Hallituksen esityksessä ilmenevistä syistä sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

### *Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen*

Terroristiryhmän toiminnan edistämistä (terroristiryhmän toimintaan osallistumista) koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää (1. lakiehdotus). Kohdan nykyinen sääntely koskee vain terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitamista ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamista. Momentin muissa kohdissa säädetään edelleen rangaistavaksi muita terroristiryhmän toiminnan edistämistekoja (terroristiryhmän toimintaan osallistumistekoja).

Edellä todetuin tavoin lakivaliokunta pitää terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaa säännösehdotusta perusteltuna. Lakivaliokunta on kuitenkin arvioinut ehdotettua säännöstä erityisesti siltä kannalta, onko se rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällinen. Ehdotettu säännös on melko avoin, sillä se kattaa sanamuotonsa mukaan terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamisen.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2021 vp, s. 3) todennut, että ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen tunnusmerkistö on valiokunnan aikaisempi terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö huomioiden (ks. esim. PeVL 1/2021 vp) kuvattu säännöksessä perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset täyttäen. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on sen soveltamisen kannalta kuitenkin syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilmi edes keskeisimmät ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät.

Nyt ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä ei esityksen perusteluiden (HE, s. 36—37 ja 54) mukaan voi luetella tyhjentävästi, mihin vaikuttaa myös se, että tällaiset toimet voivat ajan kulumisen myötä muuttua (s. 37). Esityksen perusteluissa (s. 54) lisäksi katsotaan, että kohdassa tarkoitettuja tehtäviä rajataan hyväksyttävällä tavalla kohdan perusteluissa. Perustelujen mukaan (HE, s. 37—38) pykälän 1 momentissa tarkoitettujen edistämistehtävien kirjo voi olla laaja. Perusteluissa mainitut esimerkit liittyvät muun muassa tärkeiden taloudellisten asioiden hoitamisen ja erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamisen lisäksi esimerkiksi osallistumiseen terroristiryhmän aseelliseen toimintaan. Perusteluissa tuodaan esiin esimerkiksi aseellinen partiointi tai vartiointi terroristijärjestön hallussa olevan paikan tai alueen turvaamiseksi taikka järjestön aseellisen voiman osoittaminen paikallisen väestön alistamiseksi tai uusien henkilöiden värväämiseksi järjestöön. Perustelujen mukaan olennainen tehtävä on myös terroristiryhmän aseistuksen toimintakunnosta tai muusta varustehuollosta huolehtiminen taikka muu vastaava ryhmän toimintavalmiudesta huolehtiminen. Terroristiryhmän terroristisen rikollisen tavoitteen saavuttamista olennaisesti edistävä tehtävä voi myös olla ryhmän toimintaan liittyvä ideologinen tai uskonnollinen koulutus, jolla oikeutetaan terrorismirikosten tekemistä ja kannustetaan niiden tekemiseen.

Edelleen perustelujen mukaan (HE, s. 38) pykälän 1 momentin 4 kohdan piiriin kuuluu myös terroristiryhmän sisällä tapahtuva huolehtiminen yleisistä terroristiryhmän rikollisen toiminnan ylläpitämiseen ja käynnissä pitämiseen liittyvistä toimista, jotka voivat muun ohessa liittyä terro-

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

ristiryhmän hallintoon, varojen hankinnan organisoimiseen tai logistiikkaan (esimerkiksi terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtiminen). Kysymys voi olla myös esimerkiksi terroristiryhmän viestintä- tai yhteydenpitopalveluiden luomisesta, ylläpidosta ja salausteknologiasta huolehtimisesta sekä tietoteknologian käyttöön tarvittavien salasanojen ja käyttäjätunnusten oikeudettomasta hankkimisesta terroristiryhmälle.

Perustelujen mukaan kohdassa tarkoitetun olennaisen tehtävän hoitaminen voi ilmetä myös muiden rikosten kuin terrorismirikosten tekemisenä tarkoituksessa edistää terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa. Tällaisina rikoksina voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi terroristiryhmän terroristista rikollista toimintaa palvelevat väärennysrikokset, tietoverkkorikokset ja erilaiset terroristiryhmän varainhankintaa palvelevat varallisuuteen kohdistuvat rikokset.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin toisaalta myös esimerkkejä tilanteista, joita ei voi pitää olennaisena tehtävänä (HE, s. 38—39). Perusteluissa tuodaan esiin myös rajat, joita kansainvälinen humanitaarinen oikeus asettaa terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiselle.

Lakivaliokunta pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattamista rangaistussäännösten valmistelussa olennaisen tärkeänä. Hallituksen esitystä sekä saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohta on sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvien vähimmäisvaatimusten kannalta asianmukainen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että säännöksen soveltamisen tai laillisuusperiaatteen kannalta ei ole saavutettavissa merkittävää lisäarvoa sisällyttämällä esimerkiksi tapauksia ehdotettuun säännökseen. Lisäksi siihen, mitä kohdan perusteluissa mainittuja teko- tapoja ja miten kuvattuina sisällytettäisiin säännökseen, liittyy merkittäviä rajanvetokysymyksiä. Edellä todetun valossa lakivaliokunta pitää ehdotettua säännöstä perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunta kuitenkin esittää eräitä huomioita säännöksen perusteluihin liittyen jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuun tavoin.

*Omaa perhettä palvelevat kotitaloustehtävät, lasten hoitaminen ja oleskelu tietyllä alueella*

Esityksen perustelujen (HE, s. 38) mukaan 1. lakiehdotuksen 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna olennaisena tehtävänä ei voida pitää esimerkiksi pelkästään oleskelua terroristiryhmän hallitsemisissa tiloissa tai hallitsemalla alueella tai avioitumista terroristiryhmään kuuluvan kanssa taikka sitä, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsista. Mainitulla perustelujen kirjauksella ja rajanvedolla on liityntä edellä Yleistä-jaksossa todettuun valmistelun taustalla olevaan suomalaisten kotiuttamiseen al-Holin leiriltä liittyvään hallituksen linjaukseen terrorismirikoslainsäädännön tarkastelusta. Tietyllä alueella oleskelua koskeva kysymys liittyy myös hallituksen esityksen yhteydessä käsiteltävään toimenpideoitteeseen TPA 158/2020 vp.

Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 38) perusteluissa mainitun kaltaisessa toiminnassa on kyse henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvasta ja muusta tavanomaisesta rankaisemattomasta toiminnasta, josta on erotettava terroristiryhmää ja sen useita jäseniä laajemmin palvelevat rikol-

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

lisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät, joiden voidaan katsoa merkitsevän terroristiryhmän jäsenten toimintavalmiudesta huolehtimista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan olennaista tehtävää koskeva rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan muutosehdotus ja sen soveltamisalan rajaukset perustuvat Suomessa noudatettavaan rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin, joista erään keskeisimmän mukaan rikosoikeutta on perusteltua käyttää sellaiseen toimintaan, joka on oikeusjärjestelmän suojelemille oikeushyville (esimerkiksi henki ja terveys) vahingollista tai vaarallista. Mainitussa terroristiryhmän toiminnan edistämistä (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen) koskevassa pykälässä tekojen merkityksellisyyttä terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta ja tekojen vakavuutta korostaa se, että niistä on säädetty ankara rangaistusasteikko, jonka mukaan teosta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi. Rikosoikeudessa noudatettava suhteellisuusperiaate edellyttää tekojen vakavuuden ja sovellettavan rangaistusasteikon vastaavuutta.

Rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin liittyy se, että myöskään pelkkä oleskelu tietyllä alueella ei sellaisenaan vielä loukkaa tai vaaranna mitään oikeushyviä. Oleskeluun tietyllä alueella liittyy rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä rangaistavaksi säädetty matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka Suomi on säätänyt rangaistavaksi laajemmin kuin kansainväliset velvoitteet edellyttävät koskien matkustamisen tarkoituksena olevaa rikollista toimintaa. Myös nyt käsiteltävän hallituksen esityksen myötä matkustamisrikoksen rangaistavuus laajenee entisestään, kun rangaistavaksi tulee esimerkiksi matkustaminen rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin muuttavassa 4 kohdassa rangaistavaksi säädettävän olennaisen tehtävän hoitamista varten.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan tekoja rangaistavaksi säädettäessä merkittävät reunaehdot tulevat perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Kun kyse on kodin piirissä tapahtuvasta toiminnasta, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja asettaa rajansa tekojen rangaistavaksi säätämislle. Perustuslain 8 §:n edellyttämästä rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimuksesta seuraavia vartenotettavia ongelmia liittyy pelkästään tietyllä alueella oleskelun säätämiseen rangaistavaksi. Ne koskevat erityisesti sen määrittelemistä, minkä alueiden katsotaan kulloinkin olevan terroristijärjestöjen hallinnassa ja millä perusteilla hallinnassa oleminen todetaan. Hallinnassa olemisen suhteen tilanteet muuttuvat ja voivat olla hyvin tulkinnanvaraisia.

Saadun selvityksen mukaan edellä todettuun perustuen hallituksen esityksessä henkilön ei kotitaloustehtävien ja lasten hoitamiseen sekä oleskeluun tietyillä alueilla liittyvissä tilanteissa katsota pelkästään niillä toimilla syyllistyvän terroristiryhmän rikollisen terroristisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamiseen. Kysymyksessä oleva henkilö voi kuitenkin kodin hoitamisen ja alueella olemisen lisäksi samalla syyllistyä myös rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua olennaisen tehtävän hoitamiseen. Tämä voi toteutua hallituksen esityksen perusteluissa mainittujen esimerkkien mukaisella tai niihin rinnastuvalla terroristiryhmää hyödyttävällä toiminnalla. Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi terroristiryhmän toimintavalmiudesta huolehtiminen, terroristiryhmän toimintaan liittyvä ideologinen tai uskonnollinen koulutus, jolla oikeutetaan terrorismirikosten tekemistä ja kannustetaan niiden tekemiseen, sekä terroristiryhmän ruokahuollosta huolehtiminen.

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyillä rajauksilla ei suljeta pois muuta rikosoikeudellista vastuuta, joka voi syntyä tilanteissa, joissa henkilö on yhteistoiminnassa terroristiksi katsottavan henkilön kanssa tai oleskelee terroristiryhmän hallinnassa olevalla alueella. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten (terrori-iskujen) tekemistä koskevien rangaistaviksi säädettyjen edistämistekojen kirjo rikoslain 34 a luvussa on laaja ja terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta osittain hyvinkin etäälle ulottuva käsittäen esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelun (2 §).

Rikosoikeudellisen vastuun osalta on syytä korostaa rikokseen osallisuutta koskevien rikoslain 5 luvun säännösten merkitystä. Mainitun luvun 6 §:ssä säädetään esimerkiksi rangaistavaksi avunanto tavalla, josta seuraa laajalle ulottuva rangaistusvastuu toisen rikoksen edistämisestä. Mainitun säännöksen mukaan avunannosta tuomitaan rangaistukseen se, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä. Avunannon rangaistavuus voi tulla kysymykseen esimerkiksi perheenjäsenen tekemän terrorismirikoksen edistämisessä terroristiryhmän toiminnassa tai ilman yhteyttä terroristiryhmäänkin. Tällaiset avunannolla edistettävät rikokset voivat olla myös muita rikoksia kuin terrorismirikoksia.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan kotitaloustehtäviin, lasten hoitamiseen ja tietyllä alueella oleskelemiseenkin liittyen tässä lainsäädäntöhankkeessa on arvioitu sitäkin, pitäisikö rangaistavaksi säätää terroristijärjestöön tai -ryhmään kuulumisen tai sen jäsenyys. Niiden rangaistavaksi säätämiseen ei valmistelussa päädytty useastakaan perustellusta syystä. Epäselvää on jo se, mitä kuulumisella tai jäsenyydellä tarkoitetaan ja miten se ilmenee. Rikosoikeudellinen lailisuusperiaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta. Terroristiryhmän toimintaan osallistumisen voi osaltaan katsoa ilmentävän sellaiseen ryhmään kuulumista. Vasta aktiivinen toiminta ilmentää oikeusjärjestelmän suojelemille aiheutuvaa vaaraa. Merkityksellistä on myös se, että saadun selvityksen perusteella kansainvälisen vertailun tietojen mukaan vertailuvaltioidenkin lainsäädännöissä rangaistavia ovat nimenomaan aktiiviset terroristiryhmän rikollista taivoitetta palvelevat osallistumisteot.

Rikoslain 34 a luvun rangaistussäännökset soveltuvat kaikenlaiseen terrorismiin. Luvussa rangaistaviksi säädetty terrorismirikokset ovat rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan kansainvälisiä rikoksia eli ne voidaan käsitellä Suomessa tekijästä, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä riippumatta. Näin ollen säännökset soveltuvat samalla tavalla niin Suomessa kuin muuallakin tehtyihin terrorismirikoksiin.

Edellä selostetun sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ja hallituksen esityksessä on kattavasti arvioitu terroristiryhmän toimintaan ja toiminnan edistämiseen liittyvät kriminalisointitarpeet ja se, miten niihin on perusteltua vastata säännösmuutoksilla. Valiokunta pitää myös esityksen perustelujen sisältämiä kotioiden tekemiseen, lasten hoitamiseen ja pelkkään oleskeluun liittyviä rangaistavuuden rajoituksia asianmukaisina.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen perustana olleessa lainvalmisteluhankkeessa on tehty tavanomaista laajempi ja perusteellisempi kansainvälinen vertailu, josta ensinnäkin ilmenee, että rangaistussäännökset ovat vertailuvaltioissa pääosin varsin pelkistettyjä



## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

ja yleisesti muotoiltuja. Nyt käsiteltävän lainsäädäntömuutoksen kannalta merkitykselliset tiedot on selostettu myös tiivistettyinä hallituksen esityksessä (HE, s. 32—34). Yleisenä huomiona kyseisten valtioiden lainsäädännöistä voidaan todeta rangaistavuuden edellyttävän aktiivista osallistumista terroristiryhmän toimintaan, Tanskan osalta ryhmän toiminnan edistämistä.

Suomessa noudatettaviin kriminalisointiperiaatteisiin ja rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin ei kuulu se, että jokin teko on säädetty rangaistavaksi jossakin valtiossa tietyllä tavalla. Kun tietyn rikoksen rangaistavaksi säätämiseen päädytään kansallisesti noudatettavien edellytysten ja periaatteiden perusteella, muiden valtioiden lainsäädännöllä on kuitenkin ohjaavaa merkitystä.

Kansainvälisten vertailujen hyödynnettävyyttä kuitenkin heikentävät useat seikat. Lainsäädäntötekniikat ja säännösten kirjoitustavat vaihtelevat. Merkitystä ei useinkaan ole pelkästään yksittäisellä säännöksellä, vaan huomioon on otettava tietyä rikostyyppiä koskevien säännösten kokonaisuus. Lisäksi terrorismirikoksia koskevissa tapauksissa sovellettaviksi voivat tulla myös yleiset muitakin rikoksia koskevat säännökset, esimerkiksi osallisuutta koskevat säännökset.

Ulkomaisten tuomioistuinratkaisujen merkitystä arvioitaessa on myös otettava huomioon se, että Suomen tapaan oikeuskäytäntöä ohjaavaa merkitystä on nimenomaan korkeimman oikeuden ratkaisuilla.

Suomelle vertailuvaltiona merkityksellisen Ruotsin rangaistussäännöksessä erikseen mainitaan tietyt ryhmän toiminnan edistämistavat sääntelytekniikan siis vastatessa Suomessa omaksuttua. Mainitusta säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, että rangaistavaa yhteistoimintana terroristiorganisaation kanssa olisi pelkästään kotitaloustehtävien tai lasten hoitaminen taikka oleskelu tietyllä alueella.

Työryhmämietinnön valmisteluvaiheessa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan käyty myös läpi rangaistussäännösten lisäksi Suomelle vertailuvaltioina tärkeiden Norjan ja Saksan korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä. Vuodelta 2018 olevan keskeisen Norjan korkeimman oikeuden ratkaisun perustelujen mukaan Norjan rikoslain 136 a §:n mukainen osallistuminen terroristiorganisaatioon kattaa aktiiviset terroristiorganisaation ylläpitämiseen liittyvät toimet, jotka eivät ole vähäisiä tai toisarvoisia.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukana norjalainen alioikeus tuomitsi 4.5.2021 norjalais-pakistanilaisen naisen kolmen ja puolen vuoden vankeusrangaistukseen osallistumisesta terroristiorganisaation toimintaan. Tuomio liittyi Syyriassa terroristijärjestön hallitsemalla alueella tapahtuneeseen kodin ja lasten hoitamiseen sekä kolmeen toisiaan seuranneeseen taistelutoimintaan osallistuneeseen aviomieheen. Saadun selvityksen mukaan kysymys on ratkaisusta, joka antamisensa yhteydessä herätti Norjassa suurta huomiota ja siihen liittyen kysymyksiä, josta tuomitti ilmoitti valittavansa ja jonka päätymistä myös korkeimman oikeuden käsiteltäväksi pidettiin ensiarvioissa mahdollisena. Alioikeuden ratkaisusta on valitettu hovioikeutta vastaavaan muutoksenhakutuomioistuimeen, ja asiaa käsitellään siellä helmikuussa 2022.

Saadun selvityksen mukaan Saksan liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä voidaan esimerkiksi eräiden vuonna 2018 ja 2019 annettujen ratkaisujen perusteella tiivistää niin, että vaikka rangaistussäännöksessä mainitaan tekotapana myös jäsenyys, rangaistavaa siihenkin

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

liittyen on toiminta terroristisen yhteenliittymän sisällä niin, että esimerkiksi riittävää ei ole pelkästään osallistuminen jokapäiväiseen elämään terroristijärjestön valtapiirissä. Rangaistavan terroristiryhmän tukemisen piiriin kuuluu puolestaan kaikki sellainen toiminta, joka välittömästi edistää terroristiryhmän sisäistä järjestystä ja koossapysymistä, helpottaa sen suunnittelemien rikosten toteuttamista tai muuten vaikuttaa positiivisesti sen toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluun ja näin vahvistaa sen vaarallisuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vertailuvaltioissa ei ole säädetty terrorismirikoksena rangaistavaksi pelkästään sitä, että henkilö oleskelee terroristijärjestön tai -ryhmän hallitsemalla alueella.

Edellä selostetusta huolimatta valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että jäljempänä käsitellyssä kokonaisarvioinnissa arvioidaan lainsäädännön toimivuutta, ilmiöiden kehittymistä ja keskeisten verkokimaiden lainsäädännön ja käytännön kehitystä myös perheenjäsenten mahdolliseen rikolliseen toimintaan liittyvien kysymysten osalta.

### *Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen*

Rikoslain 34 a luvun uudessa 5 e §:ssä (1. lakiehdotus) ehdotetaan säädettävän rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Mainittuun rikokseen syyllistyy se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Mainitun rikoksen rangaistavuus ei edellytä konkreettista vaaraa sen suhteen, että joku kehoituksen seurauksena värväytyy terroristiryhmään taikka tekee terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen.

Julkinen kehottaminen terrorismirikosten tekemiseen on jo nykyisin rangaistavaa tapauksesta riippuen rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentin tai 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Nyt ehdotettava rangaistussäännös poikkeaa nykyisestä sääntelystä siten, että siinä ei edellytetä rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa tai yleisen järjestyksen tai turvallisuuden selvää vaarantumista. Lisäksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen voi koskea värväytymistä terroristiryhmään.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2021 vp, s. 4) todennut, että ehdotuksen seurauksena syntyvä tilanne, jossa hyvin samantyyppinen kehottamisteko voi tulla rangaistavaksi kahden eri säännöksen perusteella riippuen siitä, onko terroristinen tarkoitus kytkettävissä kehottamiseen vai kehottamisen kohteena olevaan tekoon ja aiheutuuko kehottamisteosta konkreettinen tai abstraktinen rikoksen vaara, on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta varsin vaikeaselkoinen. Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä täsmentää ja selkeyttää. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa lausunnossaan sitä, että suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta rangaistavaksi säädettävän julkisen kehottamisen sisältö on erityisen moitittava ja puuttuminen siihen rikosoikeuden keinoin tärkeää myös ihmisten perusoikeuksien suojelemisen

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä rikoslain 34 a luvun uuteen 5 e §:ään ehdotettu säännös terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta, johon liittyvät rikokset olisivat rangaistusasteikkojensakin perusteella pääosin hyvin vakavia rikoksia, ei muodostu hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta ongelmalliseksi.

Lakivaliokunta on arvioinut ehdotettua rikoslain 34 a luvun uutta 5 e §:ää ja muita kehottamisrikoksia erityisesti sääntelyn mahdollisen selkeyttämis- ja täsmentämistarpeen kannalta. Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on käsitelty jo nykyisin rangaistaviksi säädettyjen kehottamisrikosten ja nyt rangaistavaksi ehdotettavan kehottamisrikoksen suhdetta, mukaan lukien tarve säilyttää rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa oleva kehottamisrikosta (terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen) koskeva sääntely (ks. HE, s. 24, 25, 36, 41, 42, 52 ja 53). Mainittu kohta koskee jatkossa terroristisessa tarkoituksessa tehtävää julkista kehottamista muiden rikosten kuin terrorismirikosten tekemiseen niin, että sen kohdan mukaan edellytetään, että aiheutuu kehotuksen kohteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen konkreettinen vaara. Saadun selvityksen mukaan julkinen kehottaminen rikokseen on lisätty rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohtaan Euroopan neuvoston terrorismin ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen (SopS 48—49/2008) liittymisen yhteydessä, eikä tuolloin tehtyä lainsäädäntöratkaisua ole sen liittyessä jo tehtyyn kansainvälisen veloitteen täytäntöönpanoon arvioitu tässä yhteydessä uudelleen.

Lakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perustelulausumista (mm. HE, s. 24, 36 ja 41) riittävän selkeästi ilmenee, että nimenomaan terrorismirikosten tekemiseen kehottavien julkisten kehottamistekojen rangaistavuus määräytyy jatkossa ainoastaan rikoslain 34 a luvun uuden 5 e §:n mukaan, eli kyse on erityissäännöksestä. Lainsäädännöllistä tilannetta selvennetään esityksessä lisäksi rikoslain kehottamisrikoksia yleisesti koskevan 17 luvun 1 §:n uudella 3 momentilla.

Edellä todetun sekä saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää rikoslain 17 luvun 1 §:n, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan ja ehdotetun 34 a luvun uuden 5 e §:n soveltamisaloja ja suhteita riittävän selkeinä. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana myös tältä osin. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että jäljempänä selostetun terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisarvioinnin yhteydessä on syytä arvioida myös kehottamisrikoksia koskevan sääntelyn toimivuus ja selkeys.

Valiokunta esittää eräitä huomioita 34 a luvun 5 e §:n perusteluihin liittyen jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin.

### *Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve*

Terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat vuodesta 2002 lähtien lisääntyneet useassa vaiheessa erityisesti toisiaan seuranneiden kansainvälisten veloitteiden toteuttamisen vuoksi. Säännösten suhdetta toisiinsa ja rikoslain 34 a luvun sääntelyä ei ole missään vaiheessa kokonaisvaltaisesti arvioitu. Lakivaliokunta on jo aiempien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kiinnittänyt huomiota sääntelyn kokonaisarvioinnin tarpeeseen (LaVM 4/2018 vp, s. 10 ja LaVM 2/2021 vp, s. 5 ja 6).

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nyt hallituksen esityksessä ehdotettavat, hallituksen erikseen tekemään linjaukseen perustuvat muutokset ovat oletettavasti viimeiset yksittäiset muutokset ennen kokonaistarkastelun tekemistä. Valiokunta korostaa edelleen terrorismirikoksiin liittyvän sääntelyn kokonaisarvioinnin tarvetta.

Valiokunta katsoo, että nyt käsiteltävässä lainsäädäntöhankkeessa on varsin perusteellisesti selvitetty Suomen terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön kattavuutta. Tästä huolimatta valiokunta pitää tärkeänä, että myös 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, on niiden osalta syytä ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Edellä mainitun kokonaisarvioinnin ja sen pohjalta valmistellun uuden lainsäädännön laatiminen tulee kuitenkin viemään aikaa. Valiokunta yhtyykin esityksessä (HE, s. 21) todettuun näkemykseen siitä, että tulevan kokonaisarvioinnin ei tule estää tarpeellisten ja perusteltujen lainsäädäntömuutosten tekemistä myös tätä ennen. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta pitää nyt esityksessä ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja hyväksyttävinä myös tästä näkökulmasta.

### VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

#### 1. Laki rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta

##### *34 a luku. Terrorismirikoksista*

**4 §. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen.** Terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi niin, että kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Kohdan nykyinen sääntely koskee vain terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitamista ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamista. Momentin muissa kohdissa säädetään edelleen rangaistavaksi muita terroristiryhmän toiminnan edistämistekoja (terroristiryhmän toimintaan osallistumistekoja). Lisäksi esityksessä ehdotetaan pykälän otsikon muuttamista muotoon "Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen". Edellä yleisperusteluissa todetuista tavoin lakivaliokunta pitää ehdotettua 4 §:n säännöstä asianmukaisena ja katsoo, että ehdotetun säännöksen soveltamistilanteita ja sen rajauksia on kuvattu asianmukaisesti esityksen perusteluissa.

Esityksen perusteluissa (HE, s. 39) on asianmukaisesti kuvattu kansainvälisen humanitaarisen oikeuden asettamia rajoituksia terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiselle. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin noussut esiin kysymys siitä, voiko lääkin-  
täte toimien harjoittaminen ryhmän piirissä olla säännöksessä tarkoitettu olennainen tehtävä.

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

Edellä todettuun liittyen valiokunta toteaa, että kohdan perusteluissa (HE, s. 39) viitataan kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen liittyen siihen, että Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 16 artiklan mukaan ketään ei voida rangaista lääkintäetiikan mukaisten lääkintätehtävien hoitamisesta. Rankaisemisen kieltoon ei artiklan mukaan vaikuta se, kenen hyväksi lääkintätehtäviä hoidetaan. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että tarkoituksena on, että artiklasta ilmeneviä periaatteita noudatetaan myös nyt kysymyksessä olevissa arviointitilanteissa. Ketään ei voida rangaista pelkästään lääkintäetiikan mukaisten lääkintätoimenpiteiden suorittamisen kautta tapahtuvasta toisen ihmisen hengen tai terveyden pelastamisesta. Sinällään lääkintähenkilökuntaan kuuluva voi lääkintätoimenpiteiden lisäksi toimia jonkin kohdassa tarkoitettuna olennaisen tehtävän hoitajana ja sitä kautta syyllistyä kohdassa tarkoitettuna olennaisen tehtävän hoitamiseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin myös kysymys siitä, voiko ruoan tai juoman toimittaminen terroristeiksi epäillyn löyhän ryhmän kokoontumiseen olla rangaistavaa. Edellä todetun osalta lakivaliokunta korostaa ensinnäkin sitä, että rikoslain 34 a luvun 4 §:n tahallisuusvaatimuksen mukaan tekijältä edellytetään, että hän nimenomaisesti toimii edistääkseen terroristiryhmän tiettyä terroristista rikollista toimintaa. Terroristiryhmältä puolestaan edellytetään rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentin mukaan muun ohessa sitä, että ryhmä on tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt. Tahallisuuteen kuuluu olennaista tehtävää hoitavan tietoisuus ryhmän luonteesta määritelmän mukaisena terroristiryhmänä. Kohdan perusteluissa (HE, s. 37) puolestaan todetaan, että kohdassa puhutaan peruskäsitteenä tehtävästä erityisesti sen vuoksi, että usein kohdan mukainen osallistumisteko jatkuisi jonkin aikaa. Perustelujen mukaan kohdan mukainen tehtävä voi kuitenkin olla myös yksittäinen ja lyhytkestoinen ja liittyä esimerkiksi terroristiryhmän tulevan yksittäisen terrori-iskun tekemiseen. Olennaisen tehtävän hoitaminen voi liittyä myös logistiikkaan, esimerkiksi terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtimiseen (HE, s. 38). Edellä todetun valossa valiokunta toteaa, että on selvää, että mikä tahansa ruoan tai juoman yksittäinen tarjoaminen ei täytä kohdan mukaista olennaisen tehtävän vaatimusta.

**5 e §. Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen.** Esityksessä ehdotetaan 34 a lukuun uutta 5 e §:ää, jonka mukaan rangaistavaa on terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Mainittuun rikokseen syyllistyy se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Edellä yleisperusteluissa todetuina tavoin lakivaliokunta puoltaa 5 e §:n hyväksymistä muuttamattomana.

Lakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että mainitun rikoksen rangaistavuus ei edellytä konkreettista vaaraa sen suhteen, että joku kehoituksen seurauksena värväytyy terroristiryhmään taikka tekee terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen. Sen sijaan tunnusmerkistö sisältää kehottamisteon aiheuttamaa abstraktista vaaraa osoittavan "on omiaan" -elementin. Sen mukaan terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavuus edellyttää, että kehoitus tai hou-

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

kuttelu on omiaan aiheuttamaan terroristiryhmään värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen.

Nykyisin rikoslain 17 luvun 1 §:ssä ja 34 a luvun 1 §:n 2 kohdassa rangaistaviksi säädettyjen kehottamisrikosten edellyttämä konkreettinen vaara tarkoittaa sitä, että rangaistusvastuun toteuttamiseksi on osoitettava kehotuksella tai houkuttelulla jo olleen vaikutusta johonkin kehotuksen tai houkuttelun kohteena olevaan henkilöön, jolloin ollaan jo lähellä rikoksen toteuttamista (ks. HE, s. 19). Nyt ehdotetun pykälän soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa ei edellytetä sitä, että julkisen kehottamisen seurauksena joku esimerkiksi lausumiensa tai käyttäytymisensä perusteella ryhtyy valmistautumaan terroristiryhmään värväytymiseen tai terrorismirikoksen tekemiseen. Edellä mainittu on olennainen vaaraan liittyvä seikka, joka erottaa 5 e §:ssä tarkoitettua kehottamisrikoksen jo rangaistaviksi säädettyistä kehottamisrikoksista.

Valiokunta katsoo, että esityksen perusteluissa (HE, s. 41—45) on asianmukaisesti ja seikkaperäisesti selostettu ehdotetun säännöksen soveltamistilanteita. Valiokunta korostaa, että rangaistavaksi tulevilla tilanteilla on kyse vakavasti otettavasta ja varteenotettavasta terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta, johon jo lähtökohtaisesti liittyy tietty tekijän tarkoitus tai vähintäänkin tahallisuuden edellyttämä tietoisuus. Ajattelemattomuudesta tai huolimattomuudesta tehdyt teot eivät voi tulla ehdotetun ja tekijän tahallisuudelle rakentuvan pykälän mukaan rangaistaviksi.

### **Lakialoite**

Lakialoitteessa LA 41/2019 vp ehdotetaan rikoslain 34 a lukuun lisättäväksi uusi 4 d §, jossa säädetäisiin rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Rangaistavaksi tulisi se, että tekijä osallistuu terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan tarkoituksena tehdä yksi tai useampi terrorismirikos, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa rangaistusta. Ehdotetun pykälän mukaan teosta tuomittaisiin vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan kansalaisuuslain (359/2003) muuttamista siten, että kansalaisuuden menettämisen perusteita koskevaan 5 luvun 33 a §:n kansalaisuuden menettämisen perusteita tarkoittavien rikosten listaan lisätään säädettävä uusi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan, että 33 a §:n edellytystä vähintään viiden vuoden pituisesta vankeus- tai yhdistelmärankaistuksesta lyhennetään siten, että kansalaisuuden voi menettää jo kahden vuoden pituisesta vankeus- tai yhdistelmärankaistuksesta.

Lakialoite koskee terroristiryhmän toimintaan osallistumisen säättämistä rangaistavaksi. Tähän liittyvää kriminalisointitarvetta ja lakimuutosten toteuttamistapaa on käsitelty perusteellisesti ja monipuolisesti lakihankkeessa, jonka tuloksena syntynyt hallituksen esitys on nyt lakivaliokunnan käsiteltävänä.

Kansalaisuuslain 33 a §:n 1 momentin mukaan terroristiryhmän toiminnan edistäminen eli nyt käsiteltävän hallituksen esityksen mukainen terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain 34 a luvun 4 §) kuuluu niihin rikoksiin, joista annettu tuomio voi johtaa Suomen kansalaisuuden menettämiseen.

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp

Lakialoitteessa ehdotettua toista kansalaisuuslain 33 a §:n 1 momenttiin liittyvää elementtiä eli kansalaisuuden menettämisen perusteena olevan tuomitun rangaistuksen pituuden lyhentämistä on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa sekä vastustettu että kannatettu.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu kansalaisuuslain pykälä on tullut voimaan vasta runsaat kaksi vuotta sitten eli toukokuun 2019 alussa ja perustuu varsin äskettäin tehtyyn perusteelliseen lainsäädännön muuttamisen edellytysten ja tarpeiden sekä säädettävän pykälän sisällön arviointiin (HE 272/2018 vp). Kansalaisuuslain mahdollisia muutostarpeita ei myöskään ole arvioitu nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yhteydessä, eikä lakivaliokunta pidä mahdollisten muutostarpeiden arviointia myöskään perusteltuna nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että myös kansalaisuuslain soveltamiskäytäntöä seurataan ja arvioidaan sekä tarvittaessa ryhdytään lainsäädäntötoimiin, mikäli tämä osoittautuu aiheelliseksi.

Valiokunta puoltaa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen säätämistä rangaistavaksi hallituksen esityksen pohjalta. Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että *lakialoite hylätään*.

### ***Toimenpidealoite***

Toimenpidealoitteessa TPA 158/2020 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämiseksi rangaistavaksi teoksi, jos he ovat suojelupoliisin arvion perusteella oleskelleet terroristiseen toimintaan tarkoitetuilla leireillä tai vastaavilla alueilla.

Toimenpidealoitteen keskeinen sisältö koskee terroristiryhmän toimintaan osallistumisen tai siihen kuulumisen säätämistä rangaistavaksi. Niihin liittyvää kriminalisointitarvetta ja lakimuutosten toteuttamistapaa on käsitelty perusteellisesti ja monipuolisesti lakihankkeessa, jonka tuloksesta syntynyt hallituksen esitys on nyt lakivaliokunnan käsiteltävänä.

Valiokunta puoltaa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen säätämistä rangaistavaksi hallituksen esityksen pohjalta. Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että *toimenpidealoite hylätään*.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 89/2021 vp sisältyvät 1.—9. lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 41/2019 vp sisältyvät lakiehdotukset.*

*Eduskunta hylkää toimenpidealoitteen TPA 158/2020 vp.*

## **Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp**

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps  
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Marko Kilpi kok  
jäsen Jari Kinnunen kok  
jäsen Antero Laukkanen kd  
jäsen Matias Mäkyne sd  
jäsen Mari Rantanen ps  
jäsen Suldaan Said Ahmed vas  
jäsen Mirka Soinikoski vihr  
jäsen Sebastian Tynkkynen ps  
jäsen Matti Vanhanen kesk  
varajäsen Kim Berg sd  
varajäsen Tuomas Kettunen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto



## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp Vastalause

### Vastalause

### Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä muutettaisiin ja täydennettäisiin. Terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisala laajenisi merkittävästi, kun terroristiryhmän toiminnan edistämisen rikosnimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi ja rangaistavaksi tulisi yleisesti se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, ja terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon sellaisen julkisen kehottamisen tekemistä varten tulisivat rangaistaviksi terrorismirikoksen rahoittamisena ja matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmän näkemyksen mukaan esitetyt muutokset ovat tarpeellisia vastatessaan moniin niihin ongelmakohtiin, joita terrorismirikoksia koskevassa sääntelyssä on havaittu. Esitetyt laajennukset ovat keskeisiä sen varmistamiseksi, että terroristiryhmien toimintaa aktiivisesti tukevat henkilöt on mahdollista saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen toiminnastaan. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä on kuitenkin huolissaan siitä, että ehdotettuun sääntelyyn jää aukkoja.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamista olisi kaikkien sellaisten terroristiryhmän rikollisten päämäärien kannalta merkityksellisten tehtävien hoitaminen, jotka konkreettisesti edistävät tai auttavat terroristiryhmän tavoitteena olevien tai sen jo suunnitteleminen 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettujen rikosten tekemistä tai muuten vaikuttavat myönteisesti terroristiryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluun ja ovat näin edistävasti vaikuttamassa terroristiryhmän edustaman toiminnan vaarallisuuteen. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi toisin sanoen aktiivista toimimista terroristiryhmän terroristisen rikollisen tavoitteen edistämiseksi. Riittävää rangaistusvastuun syntymiseksi ei siten olisi se, että henkilö on passiivisesti jossakin muodollisessa asemassa terroristiryhmässä tai että hänen hoidettavakseen on annettu tehtävä, jonka mukaisia toimia hän ei kuitenkaan tosiasiallisesti tee. Olennaisena tehtävänä ei voitaisi myöskään pitää esimerkiksi pelkästään oleskelua terroristiryhmän hallitsemisissa tiloissa tai hallitsemalla alueella tai sitä, että henkilö toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsistaan tai muiden lapsista.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten valmistelun käynnistämisen taustalla on suomalaisten kotiuttamiseen al-Holin leiriltä liittyvä hallituksen joulukuussa 2019 tekemä linjaus terrorismirikoslainsäädännön tarkastelusta ja tarpeellisten lainsäädäntömuutosten tekemisestä. Tähän liittyen perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa, että esimerkiksi kotitaloustehtävistä ja lapsista huolehtiminen tosiasiallisesti vaikuttaa myönteisesti terroristiryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin, minkä vuoksi tällaisten tehtävien olisi syytä kuulua rangaistavuuden piiriin. Muussa tapauksessa Suomeen palaavia niin kutsuttuja Isis-vaimoja ei jatkossakaan voida tuomita terroristien hyväksi tapahtuneesta toiminnasta, ellei heidän voida näyttää muulla tavoin toimineen aktiivisesti terroristiryhmän terroristisen rikollisen tavoitteen edistämiseksi. Esimer-

## Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp Vastalause

kiksi Norjassa henkilön on katsottu osallistuneen terroristiseen toimintaan pitäessään huolta lapsista, tehdessään ruokaa ja pestessään pyykkiä. Tuomittu rangaistus oli kolme ja puoli vuotta vankeutta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä ei myöskään ylipäättään pidä asianmukaisena lainsäädäntöratkaisua, jossa rangaistavaa on ainoastaan aktiivinen terroristiryhmän tai -järjestön rikolliseen toimintaan osallistuminen, eikä passiivinen ryhmään tai järjestöön kuulumisen riittä rangaistusvastuun syntymiseen. Vaikka terroristiset organisaatiot eivät välttämättä pidä rekistereitä tai luetteloita siihen kuuluvista henkilöistä tai anna heille organisaatioon kuulumista osoittavia asiakirjoja, on henkilön sitoutuminen terroristiryhmään kuitenkin lähtökohtaisesti pääteltävissä olosuhteista. Esimerkiksi Saksassa tuomioistuimien on katsonut naisen liittyneen Isis-järjestöön, kun hän matkusti neljän lapsensa kanssa Syyriaan elokuussa 2015. Hänen miehensä oli johtavassa asemassa oleva Isisin jäsen, joka hoiti taistelijoiden ja aseiden välitystä.

Terrorismi on yhteiskunnan toiminnalle vaarallinen ilmiö, minkä vuoksi rikoslain 34 a luvun rangaistussäännösten kattavuudesta huolehtiminen on perussuomalaisille tärkeää. Terrorismlainsäädäntömme ei myöskään saa jäädä jälkeen muiden valtioiden vastaavasta sääntelystä.

Lakivaliokunnassa hallituksen esityksen käsittelyyn yhdistetyssä lakialoitteessa ehdotetaan kansalaisuuslain 33 a §:n muuttamista siten, että kansalaisuuden voisi menettää maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella, jos henkilö on tuomittu vähintään kahden vuoden pituiseen vankeus- tai yhdistelmärankaistukseen. Nykyään lainkohdan soveltamisen edellytyksenä on syyllistyminen rikokseen, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta ja josta henkilö on saanut vähintään viiden vuoden ehdottoman vankeusrangaistuksen. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä tukee ehdotusta mutta pitää perustellumpana, että tuomitun rangaistuksen pituutta koskeva edellytys poistettaisiin lainkohdasta kokonaan. Kansalaisuuden poistamisen perusteena olevissa rikoksissa on kysymys rikoksista, joihin syyllistyminen kohdistuu aina vakavalla tavalla valtion elintärkeisiin etuihin, minkä vuoksi niihin syyllistymisen pitäisi mahdollistaa Suomen kansalaisuuden poistaminen riippumatta siitä, kuinka pitkä rangaistus teosta on tosiasiaa tuomittu. Kyseisten rikosten vakavuus on jo otettu huomioon niiden rikoslain mukaisia enimmäisrankaistuksia säädettäessä, joten lisäedellytykset teon vakavuuden arvioinnille eivät olisi enää kansalaisuuslaissa tarpeen.

Lisäksi lakivaliokunnan Supolta saadussa lisäselvityksessä on tullut esiin tarve ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, että pysyvä oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja maahantulokielto määrätä ulkomailla oleskelun aikana. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää ehdotusta kannatettavana ja tarpeellisena.

### ***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muuten valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 34 a luvun 4 § muutettuna (*Vastalauseen muutosehdotus*) ja

että hyväksytään kolme lausumaa (*Vastalauseen lausumaehdotukset*).

**Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp**  
**Vastalause**

***Vastalauseen muutosehdotus***

34 a luku

**Terrorismirikoksista**

4 §

*Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen*

Joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tie-toisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä,

1) varustaa tai yrittää varustaa terroristiryhmää räjähteillä, aseilla, ampumatarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai aineilla,

2) hankkii tai yrittää hankkia taikka luovuttaa terroristiryhmälle toimitiloja tai muita sen tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä,

3) hankkii tai yrittää hankkia tiedon, jonka tuleminen terroristiryhmän tietoon on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa maalle tai kansainväliselle järjestölle, taikka välittää, luovuttaa tai ilmaisee terroristiryhmälle sellaisen tiedon,

4) hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää,

5) toimimalla tavanomaisissa kotitaloustehtävissä tai huolehtimalla lapsista tosiasiallisesti vaikuttaa myönteisesti terroristiryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin tai

6) tekee 32 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen,

on tuomittava, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, *terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei koske rikoksen esitutkintaan tai tuomioistuinkäsittelyyn taikka rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää oikeudellisen avustajan tai asiamiehen tehtävien hoitamista.

***Vastalauseen lausumaehdotukset***

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo viivyttämättä eduskunnan käsiteltäväksi esityksen rikoslain 34 a luvun muuttamiseksi siten, että terroristiryhmään kuulumisen säädetään rangaistavaksi ilman vaatimusta aktiivisesta osallistumisesta terroristiryhmän toimintaan.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo viivyttämättä eduskunnan käsiteltäväksi esityksen kansalaisuuslain 33 a §:n muuttamiseksi siten, että Suomen kansalaisuuden voisi menettää maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikokseen syyllistymisen perusteella riippumatta siitä, kuinka pitkä rangaistus teosta on tosiasiasa tuomittu.

**Valiokunnan mietintö LaVM 15/2021 vp**  
**Vastalause**

*3. Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo viivyttelemättä eduskunnan käsiteltäväksi esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta siten, että pysyvä oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja maahantulokielto määrätä ulkomailla oleskelun aikana.*

Helsingissä 18.11.2021

Mari Rantanen ps  
Sebastian Tynkkynen ps  
Leena Meri ps  
Jari Kinnunen kok  
Antero Laukkanen kd