

# **Terrorismilainsäädäntö ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset**

Terrorismilainsäädännön ongelmakohtia yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta

Perusoikeudet OT00BE34  
ON-työ/Tutkielma

Laatija(t):  
Veera Karén

25.5.2025

ON-työ/Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede – Perusoikeudet, erikoistumisjakso

**Tekijä:** Veera Karén

**Otsikko:** Terrorismlainsäädäntö ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset – Terrorismlainsäädännön ongelmakohtia yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta

**Ohjaaja:** Veli-Pekka Viljanen

**Sivumäärä:** IX + 23 sivua

**Päivämäärä:** 25.5.2025

Terrorismia koskeva rikosoikeudellinen sääntely perustuu Suomessa pitkälti kansainvälisiin terrorisminvastaisiin yleissopimuksiin ja EU:n terrorismin torjumista koskevaan puitepäätökseen. Terrorisimirikoksia koskevaa rikoslain lukua on vuosien saatossa huomattavasti laajennettu, yleensä juuri kansainvälisten sääntelyvelvoitteiden vuoksi. Lopputuloksena on perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan omankin arvion mukaan vaikeaselkoinen kokonaisuus.

Tutkimuskysymyksenä on selvittää, mitkä ovat olleet yleisiä ongelmakohtia perusoikeussääntelyn näkökulmasta, kun terrorismlainsäädäntöä on laajennettu viimeisinä vuosikymmeninä. Tarkastelen asiaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Keskeisimmän osan lähdemateriaalista muodostavat perustuslakivaliokunnan lausunnot, sillä juuri perustuslakivaliokunnan keskeinen tehtävä on lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta.

Lähtökohtaisesti terrorismin kriminalisointia koskevien lakiehdotusten on katsottu täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset. Tästä huolimatta on tärkeää kiinnittää huomiota vastaan tullessiin ongelmakohtiin. Tämä johtuu siitä, että vaikka rikoslaki on oikein käytettynä tärkeä kansalaisten perusoikeuksien suojelija, se voi muodostaa myös uhan perusoikeuksien toteutumiselle, jos sen avulla rajoitetaan ihmisten perusoikeuksia kohtuuttomasti esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen vedoten. On kuitenkin jokaisen etu, että terrorismin aiheuttamat perusoikeusloukkaukset torjutaan kestävällä tavalla avaamalla ovia uusille perusoikeuksien loukkauksille myös jatkossa.

**Avainsanat:** terrorismlainsäädäntö, kriminalisoinnit, perusoikeudet, perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

## Sisällys

<b>Terrorismilainsäädäntö ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset .....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>iv</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>ix</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Yleistä .....	1
1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymys .....	2
<b>2 Laillisuusperiaatteesta johtuvat perusoikeuksien rajoitusedellytykset.....</b>	<b>4</b>
2.1 Lailla säätämisen vaatimus .....	4
2.2 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus .....	5
<b>3 Hyväksyttävyyysvaatimus.....</b>	<b>10</b>
<b>4 Suhteellisuusvaatimus .....</b>	<b>12</b>
4.1 Välttämättömyysvaatimus suhteellisuusvaatimuksen keskeisenä ulottuvuutena .....	12
4.2 Rangaistusseuraamuksen ankaruus osana suhteellisuusvaatimusta .....	14
4.3 Rangaistavan käyttäytymisen alan laajeneminen osana suhteellisuusvaatimusta.....	15
<b>5 Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus.....</b>	<b>17</b>
<b>6 Oikeusturvavaatimus.....</b>	<b>19</b>
<b>7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus .....</b>	<b>21</b>
<b>8 Johtopäätökset .....</b>	<b>22</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Bruun, Kari, Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena. Oikeus 2/2016, s. 245–259.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hyttinen, Tatu – Lähteenmäki, Liisa – Malik, Hanna – Vanto, Johanna – Vatjus-Anttila, Jalo – Tapani, Jussi, Hallinnollinen rikosten torjunta – mahdollisuudet ja rajat. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2019.

Lavapuro, Juha, Perusoikeusjärjestelmä liikkeessä. Arvostelu teoksesta Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet (1999). Oikeus 1999, s. 437 – 445.

Lindstedt, Jukka, Terrorismipuitepäätös ja suomalaiset terrorismia koskevat rangaistussäännökset. Teoksessa Jääskeläinen, Petri – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti (toim.), Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2006, s. 231–250.

Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja (2010). Julkaisussa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Sähköinen, jatkuvasti päivittyvä teos. Alma Talent 2005.

Melander, Sakari, Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 6/2002, s. 938–961.

Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria: rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.

Melander, Sakari, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. Defensor Legis 4/2015, s. 644-661.

Melander, Sakari, Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE) 30/2018 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain,

pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 31.5.2018.

Ojanen, Tuomas, Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa. Lakimies 7–8/2007, s. 1053–1074.

Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus (2009). Julkaisussa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Sähköinen, jatkuvasti päivittyvä teos. Alma Talent 2005.

Pirjatanniemi, Elina, Kouluttautuminen terroristisen rikoksen tekemistä varten kriminaalipoliittisena haasteena. Defensor Legis 4/2015, s. 748-761.

Pohjolainen, Teuvo, Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. Lakimies 6–7/1999, s. 932–942.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa, vastuuooppi. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2019.

Tuori, Kaarlo, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.

## **Virallislähteet**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta. Annettu 15.03.2017.

Euroopan unionin neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta 2002/475/YOS. Tehty 13.6.2002.

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40, Terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistaminen, työryhmämietintö. Oikeusministeriö Helsinki 2024.

Sisäministeriön julkaisuja 2022:36, Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022–2025. Sisäministeriö Helsinki 2022.

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvosto Helsinki 2023.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi terrorismintorjunnan strategiaksi 2014 – 2017. Periaatepäätös, 6.3.2014.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 1/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 10/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi.

PeVL 41/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (terrorismin torjuminen).

PeVL 7/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 26/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (rasismin ja muukalaisvihan vastainen toiminta).

PeVL 48/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi.

PeVL 26/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvallvoijista annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 38/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta.

PeVL 9/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 37/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

PeVL 56/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen).

PeVL 20/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

PeVL 1/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

PeVL 34/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 21/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

LaVM 10/2016 vp. Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

LaVM 4/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

LaVM 15/2021 vp. Lakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

### **Oikeustapaukset**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu 11.11.1996, Cantoni v. Ranska, 17862/91. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58068%22%5D%7D>

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 10.11.2011, QB, C-405/10, EU:C:2011:722. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=113592&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=27170217>

### **Muut lähteet**

Lausuntopyyntö terrorismirikostyöryhmän mietinnöstä. Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/24185/2023.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=155cd8c2-3142-4f96-8033-ba22a4675d86>

## Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39-001/1889)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Yleistä

Terrorismi on merkittävä uhka kansalaisten turvallisuudelle sekä perus- ja ihmisoikeuksille. Terrorismin torjuntaa pidetäänkin sekä kansallisesti että kansainvälisesti hyvin tärkeänä asiana.<sup>1</sup> Tästä näkökulmasta lainsäätäjien halua kriminalisoida terrorismiin liittyviä tekoja ei ole vaikeaa ymmärtää ja päätös jonkin teon kriminalisoimisesta onkin eduskunnassa tehtävä poliittinen päätös. Lainsäätäjällä ei kuitenkaan ole asiassa täysin vapaita käsiä, sillä lainsäätämiseen liittyy erilaisia oikeudellisia rajoitteita. Nämä rajoitukset johtuvat ennen kaikkea perusoikeuksista.<sup>2</sup>

Perusoikeuksilla on asiassa mielenkiintoinen rooli, sillä toisaalta ne toimivat rajoitteina tiettyjen tekojen kriminalisoinneille, mutta toisaalta niistä voi myös aiheutua velvoitteita säättää tiettyjä tekoja rangaistavaksi.<sup>3</sup> Rikosoikeus on oikeudenalana varsin perusoikeusherkkää erityisesti rikosoikeuden yleensä kansainvälisestä yhteistyöstä tulleiden uudistusten myötä. *Melander* kytkeekin kriminalisointiperiaatteet perusoikeuksiin ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Hänen mukaansa näiden suhde voidaan nähdä toisiaan täydentävänä ja korjaavana sekä ennen muuta lainsäätäjän keinojen käyttöä rajoittavana. Kriminalisointeja tehdessä lainsäätäjän on nykyään otettava huomioon sekä kriminalisointiperiaatteet että perusoikeuksien rajoitusedellytykset.<sup>4</sup>

Terrorismille ei ole edelleenkään vuonna 2025 yhtä kansainvälisesti yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Tyypillisesti terrorismilla tarkoitetaan kuitenkin sellaista väkivaltaista kansallisen lain tai kansainvälisen oikeuden vastaista toimintaa tai tällä uhkaamista, jonka tarkoituksena on levottomuuden ja vakavan pelon aiheuttaminen. Terroristien tavoitteena on yleensä pakottaa poliittiset päättäjät toimimaan terroristien haluamalla tavalla ja tyypillisesti teot kohdistetaan siviilejä vastaan.<sup>5</sup>

Määrittelyn vaikeudet johtuvat käytännössä poliittisista seikoista: valtioilla on hyvin erilaisia intressejä ja tarpeita määritellä terrorismin, terroristin tai terroritekojen kaltaisia käsitteitä. Määrittelemättömyys antaa myös valtioille mahdollisuuden käyttää avoimia käsitteitä hyvin

---

<sup>1</sup> Ojanen 2007, s. 1054.

<sup>2</sup> Melander 2008, s. 3.

<sup>3</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 3.

<sup>4</sup> Melander 2002, s. 958–959.

<sup>5</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi terrorismintorjunnan strategiaksi 2014 – 2017, s. 2.

vapaasti omien tarkoitusperiensä mukaisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta määrittelemättömyys aiheuttaa merkittäviä ongelmia.<sup>6</sup> Yleisesti hyväksytyjen määritelmien puute vaikeuttaa myös kansainvälisen yhteistyön tekemistä.

Hankaluudet eivät kuitenkaan ole estäneet terrorismin vastatoimia sen paremmin kansainvälisellä kuin kansallisellakaan tasolla. Terrorismia koskeva rikosoikeudellinen sääntely perustuu Suomessa pääasiassa YK:n piirissä laadittuihin kansainvälisiin terrorisminvastaisiin yleissopimuksiin ja nykyään erityisesti vuoden 2002 terrorismin torjumisesta tehtyyn (Euroopan unionin) neuvoston puitepäätökseen.<sup>7</sup> Puitepäätös mm. edellytti tiettyjä kriminalisointeja, mikä johti lopulta siihen, että seuraavana vuonna Suomen rikoslakiin (39-001/1889) lisättiin 34 a luku koskien terrorismirikoksia.<sup>8</sup> Luvun säännöksiä on sittemmin vuosien varrella useasti muutettu sekä sääntelyä on laajennettu, lähtökohtaisesti juuri kansainvälisten sääntelyvelvoitteiden vuoksi.

## 1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymys

Perusoikeuksien merkitys on perusoikeusuudistuksen jälkeen kasvanut huomattavasti mm. lainsäädännössä.<sup>9</sup> Kuitenkin jo hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä on todettu, että perusoikeudet eivät voi olla sillä tavalla ehdottomia ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja laajuudessa rajoittaa.<sup>10</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta muotoilikin yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tästä muutaman vuoden kuluttua se käsitteli laajasti rikoslainsäädännön suhdetta perusoikeuksiin lainsäätäjän näkökulmasta todeten muun muassa, että ”Yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään”. Tällaisten rangaistussäännösten pitää siis täyttää sekä perusoikeuksien rajoituksille asetettavat yleiset rajoitusedellytykset että yksittäisestä perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset.<sup>11</sup> Koska kriminalisoinnit ovat julkisen vallan

---

<sup>6</sup> Ojanen 2007, s. 1054.

<sup>7</sup> Melander 2008, s. 218. Neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS, tehty 13.6.2002) on sittemmin korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/541.

<sup>8</sup> Esimerkiksi puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että terroristiryhmän johtaminen ja terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ovat molemmat rangaistavia tekoja. Ks. myös Bruun 2016, s. 253: ”Reaktio terrori-iskuihin oli Euroopan unionin puitteissa nopea. Vain runsas viikko 9/11 iskujen jälkeen 20.9.2001 esiteltiin Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston ylimääräisessä kokouksessa puitepäätösehdotus terrorismin torjumiseksi”.

<sup>9</sup> Viljanen 2001, s. 4.

<sup>10</sup> HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>11</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

käytettävissä olevista keinoista eniten yksilön oikeuksiin puuttuvia,<sup>12</sup> perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyvät kysymykset aktualisoituvat niiden yhteydessä useasti.

Tämän tutkielman tavoite on selvittää, mitkä ovat olleet yleisiä ongelmakohtia perusoikeussäätelyn näkökulmasta, kun terrorismilainsäädäntöä on laajennettu viimeisinä vuosikymmeninä. Tarkastelen asiaa nimenomaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellysten näkökulmasta. Tutkielma on luonteeltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, sillä tutkielmassa jäsennetään ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta.<sup>13</sup> Tarkoituksena ei ole antaa kattavaa kuvaa kaikista säätelyn laajentamiseen liittyneistä ongelmakohtista eikä tarkastella asiaa jonkin yksittäisen kriminalisoinnin näkökulmasta, vaan tuoda esiin esimerkinomaisesti eri rajoitusedellytysten kanssa vastaan tulleita ongelmia. Keskeisimmän osan lähdemateriaalista muodostavat perustuslakivaliokunnan lausunnot, sillä jo perustuslain 74 §:n mukaan PeV:n keskeinen tehtävä on lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta.

Terrorismi ilman muuta aiheuttaa vakavia perusoikeusloukkauksia, mutta on hyvä huomata, että myös terrorismiin kohdistuvassa vastarinnassa voidaan loukata perusoikeuksia.

Kartoittamalla seikkoja, joihin perustuslakivaliokunta on terrorismirikoksia koskevissa lakiehdotuksissa kiinnittänyt huomiota, on helpompi ymmärtää, millainen sääntely olisi mahdollisimman kestävä ja ongelmatonta tulevaisuudessa jos (ja kun) terrorismilainsäädäntöä halutaan vielä laajentaa. Näin voidaan pysäyttää terrorismin aiheuttamat perusoikeusloukkaukset kestäväällä tavalla avaamatta tietä uusille perusoikeuksien loukkauksille myös jatkossa.

---

<sup>12</sup> Melander 2008, s. 389.

<sup>13</sup> Hirvonen 2011, s. 21–22.

## 2 Laillisuusperiaatteesta johtuvat perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Oikeusvaltiossa rikosoikeudellisen järjestelmän käytölle on määritettävä joitakin rajoja. Laillisuusperiaate omalta osaltaan määrittää näitä rajoja, kun se asettaa rikoslainsäädännölle muodollisia ja sisällöllisiä kriteerejä.<sup>14</sup> Laillisuusperiaatteesta on säädetty sekä perustuslaissa (PL 8 §) että rikoslaisissa (RL 3:1 §). Säännösten sanamuodot ovat hieman erilaiset, mutta molemmissa mm. edellytetään, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka on tekohetkellä laissa säädetty rangaistavaksi. Lailla viitataan tässä nimenomaan eduskuntalakiin.<sup>15</sup> Laillisuusperiaatteen asemaa vahvistaa ja sen sisältöä osittain määrittää myös Suomea velvoittavat kansainväliset sitoumukset. Se on tunnustettu mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa.

Kriminalisointinäkökulmasta laillisuusperiaate liittyy kahteen perusoikeuksien yleiseen rajoitusedellytykseen eli lailla säätämisen vaatimukseen ja rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että molemmat vaatimukset ovat johdettavissa rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta.<sup>16</sup>

### 2.1 Lailla säätämisen vaatimus

Perusoikeusuudistuksen esitöissä perustuslakivaliokunta totesi, että ”Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle”.<sup>17</sup> Lailla säätämisen vaatimus merkitsee siis perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että asetuksella ei voida antaa kriminalisointisäännöksiä.<sup>18</sup>

Arvioidessaan terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aivan erityistä huomiota perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.<sup>19</sup> Ongelmakohtat eivät ole liittyneet lailla säätämiseen vaatimukseen, sillä terrorismirikoksia koskevat rikossäännökset on viety osaksi

---

<sup>14</sup> Melander 2008, s. 193.

<sup>15</sup> Melander 2008, s. 205.

<sup>16</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>17</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>18</sup> PeVL 1/1997 vp, s. 2.

<sup>19</sup> Ks. esim. PeVL 48/2002 vp, PeVL 26/2014 vp, PeVL 37/2016 vp, PeVL 20/2018 vp & PeVL 34/2021 vp.

rikoslain 34 a lukua. Kuitenkin tätäkin enemmän huomiota on kiinnitetty täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen.

## 2.2 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Perustuslakivaliokunta on muotoillut perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen seuraavasti: “Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista”.<sup>20</sup> Vaatimus siis edellyttää, että rajoituksen keskeinen sisältö tulee ilmi itse laista. *Viljanen* mukaan keskeiseen sisältöön kuuluvat ainakin rajoituksen edellytykset sekä rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat.<sup>21</sup>

Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on muodostunut ehkä jopa tärkeimmäksi kriminalisointeihin kohdistuvaksi rajoitusedellytykseksi perustuslakivaliokunnan käytännössä. Terrorismin liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että terrorismirikoksissa on kysymys sellaisesta sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyysvaatimus on erityisen korostunut.<sup>22</sup> Tämä toteamus on hyvä pitää mielessä koko tutkielman osalta.

Jotta perusoikeudet voisivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti, perusoikeuksien rajoitussäännöksiä ei saisi kirjoittaa liian avoimiksi.<sup>23</sup> *Melanderin* mukaan lähtökohtana voidaan pitää sitä, että avoimia tekotapatunnusmerkistöjä sisältäviä rikossäännöksiä ei tulisi säätää. Tämä johtuu siitä, että ne ovat yleensä ongelmallisia laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän epätäsmällisyyskiellon kannalta, sillä tällainen säännös ei ole täsmällinen ja tarkkarajainen.<sup>24</sup>

Kun kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ehdotettiin kriminalisoitavaksi, täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi muodostui se, että säädösehdotuksessa oli täsmällisesti lueteltujen koulutuksen keskeisten muotojen lisäksi lause koskien sitä, että kouluttautuminen voisi tapahtua myös “muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä”. HE:n perusteluissa tätä avattiin enemmän, mutta perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä oli syytä täsmentää siten, että perusteluista ilmenevä tarkoitus tulisi esiin myös

---

<sup>20</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>21</sup> *Viljanen* 2001, s. 116.

<sup>22</sup> PeVL 37/2016 vp, s. 3.

<sup>23</sup> *Viljanen* 2001, s. 116.

<sup>24</sup> *Melander* 2015, s. 649.

suoraan itse säännöksestä.<sup>25</sup> Lopullisessa säännöksessä (RL 34a:4b §) asia onkin muotoiltu perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti ”muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä”.

Tilanteesta hankalan on tehnyt se, että tyhjentävän kouluttautumistapojen luettelon tekeminen ei todennäköisesti olisi helposti toteutettavissa tarpeeksi kattavana, mutta toisaalta säännösten pitäisi täyttää täsmällisyysvaatimuksen asettamat kriteerit. Sinänsä onkin selvää, että voi olla vaikeaa muotoilla rikossäännöksiä, joissa olisi tyhjentävä tekotapojen luettelo.<sup>26</sup>

Säännösten muotoilu on taiteilua riittävän täsmällisyyden ja riittävän kattavuuden välillä. Kuten edellä on tuotu esiin, avoimia tunnusmerkistötekijöitä löytyy terrorismirikoksia koskevasta rikoslain luvusta. Tähän onkin syytä kiinnittää huomiota, varsinkin kun oikeuskirjallisuudessa on todettu, että jo nykyisin osa tunnusmerkistöistä on niin avoimia ettei niitä lukemalla voi yksiselitteisesti todeta kielletyn ja sallitun teon rajaa.<sup>27</sup> Ihminen joutuu kuitenkin lähtökohtaisesti vastuuseen tekemistään teoista avoimista ja vaikeaselkoisista tunnusmerkistöistä huolimatta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa *riittävällä täsmällisyydellä* siten, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.<sup>28</sup> Absoluuttinen täsmällisyys on mahdotonta eli käytännössä täsmällisyysvaatimusta ei voi koskaan noudattaa täydellisesti. Tämä kumpuaa jo siitä syystä, että kielellisiin muotoiluihin sisältyy aina joitain epätäsmällisyyksiä.<sup>29</sup> Kuitenkin sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä EU-tuomioistuimen käytännössä on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta.<sup>30</sup>

Lainsäätäjä ei siis saa säätää liian epätarkkoja tai laajoja kriminalisointeja.<sup>31</sup> Jo arvioidessaan toisen ohjauksessa tapahtuvan kouluttautumisen terrorismirikoksen tekemistä varten kriminalisointia perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kriminalisoinnin poikkeukselliseen luonteeseen. Tällaisissa kriminalisoinneissa rangaistusvastuu ulotetaan siis valmisteluonteiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta rikoksesta.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> PeVL 26/2014 vp, s. 3.

<sup>26</sup> Melander 2015, s. 650.

<sup>27</sup> Ks. esim. Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 131–132.

<sup>28</sup> Ks. esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2, PeVL 26/2004 vp, s. 3 & PeVL 26/2002 vp, s. 2.

<sup>29</sup> Melander 2008, s. 248.

<sup>30</sup> Ks. esim. *Cantoni v. Ranska*, 11.11.1996, kohta 29 & asia C-405/10, 10.11.2011, kohta 48.

<sup>31</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 131.

<sup>32</sup> PeVL 26/2014 vp, s. 2–3.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että niin sanotussa ”valmistelun valmistelun” kriminalisoivassa sääntelyssä korostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys.<sup>33</sup>

Asia nousi esiin myös kun matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ehdotettiin kriminalisoitavaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan matkustamisrikoksessa on kyse tavallaan valmistelun valmistelun kriminalisoinnista, jossa jopa teon yritys on ehdotettu säädettäväksi rangaistavaksi. Toisaalta kyse on tekijältä huomattavaa aktiivisuutta vaativasta toiminnasta ja ne terrorismirikokset, joiden tarkoituksessa matkustaminen tapahtuu, on tyhjentävästi lueteltu säännösviittauksin. Perustuslakivaliokunta on katsonut myös matkustamisrikoksen tunnusmerkistön täyttävän laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen. Huomionarvoisesti se on kuitenkin samaan aikaan edelleen korostanut laillisuusperiaatteen merkitystä tällaisessa tilanteessa, jossa rangaistavuus ulotetaan poikkeuksellisen etäälle itse pääteosta.<sup>34</sup>

Kun myös itseopiskeluna tapahtuva kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ehdotettiin kriminalisoitavaksi, ongelmakohdaksi laillisuusperiaatteen kannalta muodostui nimenomaan kriminalisoinnin laajuus. Ehdotuksesta ei mm. ilmennyt, minkä laajuinen tai millaisessa muodossa tapahtuva kouluttautuminen katsottaisiin rangaistavaksi.

Perustuslakivaliokunta piti sääntelyä kuitenkin hyväksyttävänä. Sen mukaan rangaistavuuden keskeiset tunnusmerkistötekijät rajasivat rangaistavuuden alaa riittävästi, jotta ehdotus ei ollut varsinaisesti laillisuusperiaatteen vastainen.<sup>35</sup>

Edellä esiin tuoduissa valmisteluluonteisissa kriminalisoinneissa ongelmia on aiheuttanut jo pelkästään se, että valmistelukriminalisoinnit eivät istu täysin ongelmitta kansalliseen järjestelmäämme. Ne aiheuttavat haasteita etenkin rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän epätäsmällisyyskiellon kannalta, mutta mm. terrorismiin liittyvien kansainvälisten sääntelyvelvoitteiden vuoksi valmistelukriminalisointeja on silti tuotu osaksi Suomen rikoslakia.<sup>36</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin huomattavan paljon sivuttu juuri rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Valiokunnan linjan voidaan lausuntojen valossa katsoa olleen se, että vaikka kriminalisointi ei olisi täysin ongelmaton, se voi kuitenkin olla laillisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävä.

---

<sup>33</sup> PeVL 20/2018 vp, s 3.

<sup>34</sup> PeVL 37/2016 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 20/2018 vp, s. 3–4.

<sup>35</sup> PeVL 20/2018 vp, s. 3.

<sup>36</sup> Pirjatanniemi 2015, s. 755 & 757.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä täsmällisyysvaatimuksen on katsottu korostuvan vielä enemmän, jos sääntely poikkeaa, yleensä kansainvälisistä velvoitteista johtuen, kansallisesti vakiintuneista rikosoikeudellisista osallisuusopillisista käsityksistä.<sup>37</sup> Valiokunta käsitteli asiaa jo terrorismin torjumista koskevan EU:n puitepäättöksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä. Ehdotettu terroristiryhmän johtamisen kriminalisointia koskeva säännös nimittäin laajensi johtajan vastuun tekoihin, joita ei kansallisesti vakiintuneiden osallisuusopillisten käsitysten perusteella olisi voitu lukea henkilön syyksi.<sup>38</sup>

Voidaan siis katsoa, että täsmällisyysvaatimus korostuu tilanteissa, joissa poiketaan vakiintuneesta sääntelytraditiosta. Asiaa voidaan perustella oikeusturvanäkökohdilla, sillä jos kriminalisointi poikkeaa totutuista rikosoikeudellisen vastuun muodostumista koskevista opeista, on ihmisten oikeusturvan kannalta perusteltua vaatia erityisen selkeitä ja yksiselitteisiä säännöksiä.<sup>39</sup>

Kun terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua on vuosien varrella muutettu ja sääntelyä laajennettu, on samalla välillä jouduttu poikkeamaan vakiintuneesta sääntelytraditiosta. Lisäksi edellä esitetyn tavoin perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että ylipäätään terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut. Näin ollen olisi loogista odottaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn olevan korostuneen täsmällistä.

Paradoksaalisesti kuitenkin sekä lakivaliokunta että perustuslakivaliokunta ovat todenneet, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku muodostaa vaikeaselkoisen kokonaisuuden.<sup>40</sup> Luvun vaikeaselkoisuuden huomaa nopeasti, sillä sen säännöksissä on useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn, useita luvun sisäisiä viittauksia sekä myös viittauksia kansainvälisiin yleissopimuksiin. Perustuslakivaliokunta onkin moneen kertaan tuoreimpia terrorismirikoksia koskevia ehdotuksia käsitellessään todennut, että sääntelyn kokonaistarkasteluun olisi välttämätöntä ryhtyä.<sup>41</sup>

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmasta löytyy kirjaus terrorismilainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Kirjauksen mukaan hallitus tekee terrorismilainsäädännön

---

<sup>37</sup> Ks. esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2, PeVL 41/2001 vp, s. 3 & PeVL 7/2002 vp, s. 2.

<sup>38</sup> PeVL 48/2002 vp, s. 3.

<sup>39</sup> Melander 2008, s. 255.

<sup>40</sup> Ks. esim. LaVM 10/2016 vp, s. 5, PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6 & LaVM 4/2018 vp, s. 10.

<sup>41</sup> Ks. esim. PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 1/2021 vp, s. 5 & PeVL 34/2021 vp, s. 4.

kokonaisuudistuksen vastaamaan paremmin nykyisiä uhkia ja poistaakseen nykyisen sääntelyn vaikeaselkoisuuden.<sup>42</sup> Oikeusministeriö asetti tästä alle viiden kuukauden kuluttua työryhmän terrorismirikoksia koskevan rangaistussääntelyn kokonaistarkastelun suorittamiseksi. Työryhmän tehtäväksi annettiin rikoslain 34 a luvun uudistaminen siten, että se muodostaisi kattavan, selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden.<sup>43</sup> Työryhmän mietinnöstä oli lausuntopyyntö lausuntopalvelu.fi:ssä alkuvuodesta 2025.<sup>44</sup>

Kuten edellä esitetyistä esimerkeistä näkyy, ongelmakohdista huolimatta sääntelyn on yleensä katsottu täyttävän laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen. On sinänsä mielenkiintoista ainakin pohtia, onko täsmällisyysvaatimus täyttynyt turhankin helposti. Melander on huomauttanut, että terrorismin poikkeuksellisen vakavasta luonteesta huolimatta “... ei kuitenkaan suoraan seuraa, että terrorismirikoksia koskevassa sääntelyssä olisi kysymys sellaisesta rikosoikeudellisen sääntelyn erityistapauksesta, josta säädettäessä kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset täytyisivät lievemmin kriteerein kuin muun rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä”.<sup>45</sup>

Vaarana nimenomaan on, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset saattavat täytyä kansainvälisistä kriminalisointivelvoitteista kumpuavien kriminalisointien osalta muita kriminalisointeja helpommin, varsinkin kun Euroopan unioninkin sisällä on merkittäviä näkemuseroja koskien sitä, kuinka mittavat vastatoimet terrorismin torjunnassa ovat sallittuja.<sup>46</sup> Itse terrorismirikosdirektiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi ei aiheuta muutoksia velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa vahvistettuja perusoikeuksia.<sup>47</sup>

Kansainväliset kriminalisointivelvoitteet voivat mahdollisesti aiheuttaa kansalliselle rikoslainsäätäjälle korostunutta painetta hankkeiden läpivientiin, mikä voi myös omalta osaltaan vaikuttaa rajoitusedellytysten tulkintaan. On kuitenkin joka tapauksessa todellinen epäkohta, että samaan aikaan sekä edellytetään sääntelyn erityistä täsmällisyyttä että todetaan sääntelyn olevan vaikeaselkoista.

---

<sup>42</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 185.

<sup>43</sup> Työryhmämietintö terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistamisesta 2024:40, s. 9.

<sup>44</sup> Lausuntopyyntö terrorismirikostyöryhmän mietinnöstä.

<sup>45</sup> Professori Sakari Melanderin lausunto perustuslakivaliokunnalle 2018, s. 2.

<sup>46</sup> Ojanen 2007, s. 1054–1056.

<sup>47</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta. Annettu 15.03.2017.

### 3 Hyväksyttävyyysvaatimus

Hyväksyttävyyysvaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että “...kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste”.<sup>48</sup> Rikoslainsäädännölle on siis ensin oltava hyväksyttävä peruste ja sen jälkeen on vielä osoitettava painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää nimenomaan kriminalisointia tavoitteen saavuttamiseksi. Nykyään rikosoikeudessa on katsottu, että nämä kaksi puolta on nähtävä nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien suojan perspektiivistä.<sup>49</sup>

Jo ennen terrorismilainsäädännön voimaantuloa perustuslakivaliokunta on pitänyt vakavan rikollisuuden estämistä hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena.<sup>50</sup>

Terrorismirikoksia koskevia lakiehdotuksia käsitellessään perustuslakivaliokunta on muodostanut vakiintuneen kannan, jonka mukaan “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”.<sup>51</sup> Tätä kantaa se on systemaattisesti toistanut aina uusien lakiehdotuksien yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota pääasiassa vain siihen, että kriminalisoinnille löytyy perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Kuitenkin Viljasen mukaan tämä on usein tulkittava samalla vahvaksi merkiksi siitä, että rajoitus perustuu myös yhteiskunnallisesti painavaan tarpeeseen, vaikka tätä ei eksplisiittisesti ilmaistaisi.<sup>52</sup> Toisaalta lakivaliokunta on mietinnössään muutama vuosi sitten todennut, että ehdotetulle sääntelylle oli sekä hyväksyttävät perusteet että painava yhteiskunnallinen tarve.<sup>53</sup> Ilmaisutapa siis selvästi vaihtelee.

Hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille voi olla toisen perusoikeuden rajoittaminen toisen perusoikeuden suojaamiseksi.<sup>54</sup> Tällainen tilanne vaatii silti intressipunnintaa suojattavan edun ja rajoitettavan oikeuden välillä. Erityistä perusteluvollisuutta edellytetään silloin, jos

---

<sup>48</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>49</sup> Pirjatanniemi 2015, s. 757.

<sup>50</sup> PeVL 10/2000 vp, s. 3.

<sup>51</sup> Ks. esim. PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 10/2005 vp, s. 2 & PeVL 37/2016 vp, s. 2.

<sup>52</sup> Viljanen 2001, s. 143.

<sup>53</sup> LaVM 15/2021 vp, s. 4.

<sup>54</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 3.

rajoitusperuste ei palaudu perustuslain säännöksiin. Punninnan ei kuitenkaan kuulu olla helppoa kahden perusoikeudenkaan välillä. Toisen perusoikeuden suojaamistarve ei nimittäin vielä yksistään oikeuta toisen perusoikeuden rajoitukseen johtavaa kriminalisointia.<sup>55</sup>

Terrorismin kohdalla mahdollisena sudenkuoppana voidaan nähdä se, että siihen liittyvien tekojen kriminalisointia on useasti perusteltu vetoamalla perustuslain 7 §:n 1 momenttiin eli turvallisuuteen perusoikeutena. Mm. *Pohjolainen* on esittänyt painavaa kritiikkiä aiheesta. Hän toi esiin jo 1990-luvun lopulla mahdollisen vaaran siitä, että kyseistä oikeutta ollaan muotoamassa sellaiseksi, jonka avulla melkein mitä vaan muuta perusoikeutta voidaan rajoittaa.<sup>56</sup> Näin ei pitäisi olla, sillä perusoikeuksilla ei kuuluisi olla mitään ensisijaista etusijajärjestystä, tavoitteena pitäisi nimenomaan olla perusoikeuksien samanaikainen mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen ja hyväksyttävyyysvaatimuksen pitäisi olla nimenomaan vaatimus, ei rajoitusten legitimoitikeino.<sup>57</sup> Turvallisuuteen liittyvät argumentit ovat siis ilman muuta painavia, mutta niihin on syytä suhtautua ainakin pienellä varauksella.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä näkyy, että hyväksyttävyyysvaatimuksen täytyminen ei ole lähtökohtaisesti aiheuttanut ongelmia. Tämä todennäköisesti johtuu siitä, että perusoikeusjärjestelmästä on kohtuullisen helppoa löytää hyväksyttäviä syitä rangaistussäätelylle.<sup>58</sup> Näin on asian laita myös terrorismirikosten yhteydessä, sillä terrorismin kriminalisointia voi perustella mm. jokaisen perusoikeudella turvallisuuteen (PL 7:1 §) tai julkisen vallan velvollisuudella turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §).

On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että vaikka hyväksyttävyyysvaatimuksella on oma merkityksellinen tehtävänsä, se on lopulta vain yksi osatesti perusoikeuden rajoituksen ja sitä kautta kriminalisoinnin hyväksyttävyydelle. Pelkkä hyväksyttävä peruste, kuten terrorismin torjunta, ei vielä sinällään riitä perusoikeuden rajoittamiseen eikä se voi kompensoida muiden osatestien täyttymättömyyttä. Käytännössä hyväksyttävyyysvaatimuksen voisi katsoa olevan tietynlainen esivaihe ennen suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointia, jossa tapahtuu vasta varsinainen punninta.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Viljanen 2001, s. 186 & 333.

<sup>56</sup> Pohjolainen 1999, s. 941–942. Ks. myös Tuori 1999, s. 930–931 & Bruun 2016, s. 245–257.

<sup>57</sup> Viljanen 2001, s. 141 ja 333. Vrt. kuitenkin Pellonpää 2009, jonka mukaan ”Oikeus elämään on perusoikeuksista siinä mielessä tärkein, että se on kaikkien muiden oikeuksien nauttimisen edellytys”.

<sup>58</sup> Melander 2008, s. 128.

<sup>59</sup> Viljanen 2001, s. 134.

## 4 Suhteellisuusvaatimus

Suhteellisuusvaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että vaatimus edellyttää ensinnäkin sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Samoin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa jollakin muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla. Lisäksi rangaistusseuraamuksen ankaruuden pitää olla oikeasuhtainen.<sup>60</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännössä arviointiin ovat siis liittyneet rikosoikeudellisen sääntelyn välttämättömyys, vaihtoehtoiset tavat ja rangaistussääntelyn ankaruus.

### 4.1 Välttämättömyysvaatimus suhteellisuusvaatimuksen keskeisenä ulottuvuutena

Kriminalisointien yhteydessä suhteellisuusvaatimus edellyttää siis ensinnäkin kriminalisoinnin välttämättömyyden arviointia. Perusoikeuden rajoituksen taustalla olevalla rajoitusperusteella on merkityksellinen vaikutus kun arvioidaan, täyttääkö jokin rikossäännös perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen.<sup>61</sup> Tältä osin voidaan siis nähdä yhteys hyväksyttävyyksivaatimukseen. Jos kriminalisointien taustalla on ollut poikkeuksellisen painava suojeluintressi, myös poikkeukselliset kriminalisoinnit ovat voineet täyttää suhteellisuusvaatimuksen.<sup>62</sup>

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen näkemyksen pohjalta terrorismin “...estämiseksi ja lopettamiseksi on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet”.<sup>63</sup> Kun tähän lisätään se, että rikosoikeudellisen sääntelyn välttämättömyyden suhteen valiokunta ei ylipäätään ole ollut kovin kriittinen tai edes lausunut asiasta paljoa,<sup>64</sup> voidaan yleistävästi todeta, että välttämättömyyden kriteeri suhteellisuusvaatimuksen keskeisenä ulottuvuutena voidaan terrorismirikossäännösten yhteydessä katsoa täyttyvän ilman suuria ongelmia.

---

<sup>60</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>61</sup> Viljanen 2001, s. 335.

<sup>62</sup> Ks. esim. PeVL 23/1997 vp koskien sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidon kriminalisointia.

<sup>63</sup> Ks. esim. PeVL 23/2005 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2 & PeVL 37/2016 vp, s. 2.

<sup>64</sup> Melander 2008, s. 129.

Välttämättömyyden kriteeriin liittyy myös arviointi siitä, onko tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla. Rikosoikeudellinen rangaistus on julkisen vallan käytössä olevista keinoista eniten yksilön oikeuksiin puuttuva.<sup>65</sup> Lähtökohtana onkin, että kriminalisoinnit ovat vasta viimeinen keino tavoitteen saavuttamiseksi sen jälkeen, kun on mahdollista arvioida etteivät lievemmat keinot riitä. On siis tärkeää pitää mielessä, että rikoslainsäädäntö ei ole julkisen vallan ainoa keino kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi ja suojaamiseksi ulkoisilta loukkauksilta.<sup>66</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa koskien hallituksen esitystä terrorismirikoksia koskeväksi lainsäädännöksi todettiin, että ehdotettujen rangaistussäännösten tarkoituksena oli tehostaa varsinkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa.<sup>67</sup> Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla näitä oikeuksia koskevat loukkaukset rikoslaisissa.<sup>68</sup>

Terrorismin torjunnassa kaikkia tavoitteita ei todennäköisesti olisi mahdollista saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla kuin kriminalisoinneilla. On siis sinänsä suhteellisen riidatonta, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten kriminalisointi on hyväksyttävää ja välttämätöntä. Tutkielman lukuun 2.2 viitaten huomiota on kuitenkin edelleen syytä kiinnittää muun muassa siihen, onko varmasti ollut välttämätöntä ulottaa rangaistusvastuu poikkeuksellisen etäälle itse pääteosta, esimerkiksi kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan kriminalisoinnin osalta valmisteluakin varhaisempaan vaiheeseen.

---

<sup>65</sup> Melander 2008, s. 389.

<sup>66</sup> Viljanen 2001, s. 337 & 343.

<sup>67</sup> PeVL 26/2014 vp, s. 2.

<sup>68</sup> HE 309/1993 vp, s. 46.

## 4.2 Rangaistusseuraamuksen ankaruus osana suhteellisuusvaatimusta

Suhteellisuusvaatimukseen liittyy myös se ulottuvuus, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Lainsäätäjät ei siis voi täysin vapaasti päättää rangaistusasteikon ankaruudesta. Terrorismin liittyen perustuslakivaliokunta on systemaattisesti toistanut, että terroristisen ”Toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta”.<sup>69</sup>

Asia nousi esiin mm., kun perustuslakivaliokunta lausui hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta. Se nimittäin totesi, että ”Terrorististen tekojen laatu voi ääritapauksissa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä”. Samalla se kuitenkin totesi, että lakiin oli lisättävä säännökset koskien voimakeinojen käytössä noudatettavista suhteellisuuden vaatimuksista ja sellaisista seikoista, joihin pitää kiinnittää huomiota, kun arvioidaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta.<sup>70</sup> Vaikka poikkeuksellisten keinojen käyttö voikin olla mahdollista, suhteellisuuden asettamien vaatimusten kuuluu siis edelleenkin olla asian ytimessä.

Huomiota on syytä kiinnittää myös siihen, että kriminalisoinnit voivat samalla merkitä viranomaisten toimivallan vastaavaa laajentumista, mikä on merkityksellistä ainakin suhteellisuusvaatimuksen kannalta.<sup>71</sup> Asia nousi esiin mm., kun valiokunta totesi, että vaikka ehdotettu rangaistusasteikko rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta olikin sinänsä alhainen, se täytti kuitenkin eräiden pakkokeinojen käyttämisen edellytykset.<sup>72</sup>

Viljanen onkin huomauttanut, että eräiden pakkokeinojen käyttämisen sitominen tietyn rangaistusmaksimin ylittäviin rikoksiin saattaa aiheuttaa paineita rangaistusasteikkojen yläpään korottamiseen. Tämä on ymmärrettävästi ongelmallista, sillä sen on mahdollista johtaa suhteellisuusperiaatteesta poikkeamiseen, kun päätetään rangaistusasteikkojen ankaruudesta.<sup>73</sup> Tällainen ”tarkoitus pyhittää keinot” -tyyppinen ajattelu ei kuitenkaan yleensä loppujen lopuksi ole kestävä eikä siihen siksi kannattaisi ryhtyä.

---

<sup>69</sup> Ks. esim. PeVL 20/2018 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 10/2005 vp, s. 2 & PeVL 9/2014 vp, s. 2.

<sup>70</sup> PeVL 10/2005 vp, s. 2–3.

<sup>71</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>72</sup> PeVL 10/2000 vp, s. 3.

<sup>73</sup> Viljanen 2001, s. 339.

Myös rangaistusjärjestelmän pitää kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Tähän seikkaan perustuslakivaliokunta otti kantaa tilanteessa, jossa kansainvälinen rikosoikeudellinen sääntelyinstrumentti eli EU:n terrorismipuitepäätös uhkasi kansallisen seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuutta. Tilanteessa ongelmaksi muodostui se, että puitepäätös sisälsi sen valmistelun alkuvaiheessa vaatimuksen vähintään 20 vuoden mittaisesta enimmäisrangaistuksesta. Suomen rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä ei kuitenkaan edes ole 20 vuoden vapausrangaistusta. Lisäksi valiokunta kaukoviisaasti huomautti, että tämän tyyppisistä asteikkosäännöksistä voi yleisemminkin seurata vaara siitä, että niitä sovitettaessa kansalliseen rangaistusjärjestelmään suhteellisuusperiaatetta on mahdotonta olla rikkomatta.<sup>74</sup>

Puitepäätöksen kansallinen toimeenpano osoittautuikin haasteelliseksi tehtäväksi. Tämä ei ole ihme, kun toisaalta täytäntöönpanon oli oltava riittävän tarkkaa suhteessa puitepäätökseen, mutta toisaalta muualla rikoslaissa käytetystä kirjoitustavasta haluttiin poiketa mahdollisimman vähän. Poikkeuksilta ei kuitenkaan vältytty, sillä jo rikoslain terrorismirikoksia koskevan luvun ensimmäisessä pykälässä (RL 34a:1 §) on rikoslain vakiintuneeseen linjaan sopimaton ratkaisu. Pykälä sisältää nimittäin jopa 8 erilaista rangaistusasteikkoa.<sup>75</sup>

### **4.3 Rangaistavan käyttäytymisen alan laajeneminen osana suhteellisuusvaatimusta**

Viimeiseksi suhteellisuusvaatimus saattaa rajoittaa rangaistussäännöksen kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan laajenemista suhteettoman laajaksi. Valiokunta kiinnitti asiaan huomiota lausunnossa koskien terroristiryhmän rahoittamista, kun ehdotetun rangaistussäännöksen mukaan rangaistavaa olisi myös varojen antaminen käytettäväksi hyväksyttävään tarkoitukseen, vaikka humanitäärisen avun toimittamista ei ollutkaan tarkoitus kriminalisoida. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli tärkeää, että lakivaliokunta arvioi vielä sekä sitä, oliko näin laaja kriminalisointi ylipäänsä tarpeen että sitä, voitaisiinko säännöksen sanamuotoa muuttaa niin, että esimerkiksi humanitäärisen avun antaminen saataisiin pois rangaistavuuden piiristä.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> PeVL 41/2001 vp, s 3–4.

<sup>75</sup> Lindstedt 2006, s. 245.

<sup>76</sup> PeVL 26/2014 vp, s. 3–4. Perustuslakivaliokunnan ponnien mukaan ehdotus voitiin joka tapauksessa käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Viime kädessä suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arvioinnissa kyse on siis vertailusta keinojen ja päämäärien välillä. Yleisesti ottaen suhteellisuusvaatimus on ollut yksi vaikeimmista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä tuleva testi kriminalisointien sallittavuudelle.<sup>77</sup> Kuitenkin terrorismia on pidetty niin vakavana rikollisuuden muotona, että sitä vastaan käytettyjen keinojen on katsottu voivan olevan suhteellisen painavia. On silti hyvä pitää mielessä, että hyvänkään tarkoituksen ei kuulu pyhittää mitä tahansa keinoja ja suhteellisuusvaatimukseen on syytä kiinnittää jatkuvasti huomiota.

---

<sup>77</sup> Viljanen 2001, s. 337.

## 5 Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että "...kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei saa säätää rangaistavaksi".<sup>78</sup>

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan osa perustuslain säännöksistä on kirjoitettu ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisia kieltoja ovat mm. kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §) ja taannehtivan rikoslain kielto (PL 8 §). Näitä säännöksiä voidaan rajoittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Muita oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan rajoittaa noudattamalla perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.<sup>79</sup> Ydinalueen koskemattomuusvaatimus tuo tähän vielä oman lisänsä, sillä se edellyttää, että kriminalisoinneilla ei saa niin sanotusti tehdä tyhjäksi perusoikeutta. Näin voidaan siis nähdä, että myös yksittäisistä perusoikeuksista johtuu joitakin ehdottomia rajoja kriminalisoinneille.<sup>80</sup>

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ydinalueen koskemattomuusvaatimukseen ei ole otettu paljoa kantaa. Silloinkin kun kantaa on otettu, valiokunta on lähinnä arvioinut sitä, mitkä asiat eivät kuulu oikeuksien ydinalueeseen. Se on mm. lausunnossaan ehdotuksesta poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi tuonut esiin, että luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueeseen ei kuulu telekuuntelu terrorismirikosten ehkäisemiseksi.<sup>81</sup>

Oikeuskirjallisuudessa onkin noussut esiin pohdintaa siitä, onko ydinalueen koskemattomuusvaatimuksella ylipäättään itsenäistä merkitystä.

---

<sup>78</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>79</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

<sup>80</sup> Viljanen 2001, s. 317.

<sup>81</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 4–5. Hallituksen esityksen pääasiallisena tarkoituksena oli tehostaa mm. terrorismin estämistä, paljastamista ja selvittämistä lisäämällä poliisin tiedonhankintaoikeuksia.

Näkemyksiä on noussut erityisesti koskien sitä, että ydinalueen koskemattomuusvaatimus palautuisi asiallisesti suhteellisuusvaatimukseen.<sup>82</sup> Kuitenkin näkemyksiä on esitetty myös siihen suuntaan, että molemmat vaatimuksista asettavat rajoja perusoikeuksien rajoitusten laajuudelle ja ne voitaisiinkin nähdä toisiaan täydentävinä näkökulmina rajoitusten arvioinnissa.<sup>83</sup>

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen vaikutus on näkynyt lähinnä vain hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta. Esimerkiksi ehdotuksessa koskien järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen kriminalisointia valiokunta katsoi, että kriminalisointi vaikutti vain yhdistymisvapauden reuna-alueeseen, minkä vuoksi rajoitusta voitiin pitää hyväksyttävänä.<sup>84</sup> Tästä lausunnosta on samalla myös näkyvissä ajatus siitä, että perusoikeuksien reuna-alueella lainsäätäjän liikkumavara perusoikeuksien rajoitusten suhteen on tavallista suurempi verrattuna rajoituksiin, jotka lähestyvät perusoikeuksien ydinaluetta.

Vaikka ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei yleensä normaalissa perusoikeuksien rajoitusten arvioinnissa olisikaan itsenäistä merkitystä, ei sitä kuulu sulattaa muihin vaatimuksiin. Perusoikeuksien rajoituksille asettuu rajoja jo perusoikeuksien ytimistä sellaisinaan eli ytimen koskemattomuusvaatimuksella on edelleen oma, vähintään täydentävä, merkityksensä osana perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä.

---

<sup>82</sup> Ks. Länsinevan näkemys ydinalueajattelun käyttökelpoisuudesta omaisuudensuojayhteyksissä. (Länsineva 2010).

<sup>83</sup> Ks. esim. Viljanen, joka pitää suhteellisuusvaatimusta ja ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta toisiaan täydentävinä. (Viljanen 2001, s. 237).

<sup>84</sup> PeVL 10/2000 vp, s. 3.

## 6 Oikeusturvavaatimus

Perusoikeusuudistuksen esitöissä perustuslakivaliokunta totesi, että “Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä”.<sup>85</sup> Oikeusturvavaatimus liittyy nimenomaan perusoikeuksien menettelylliseen suojaan ja kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää yleisesti täyttämään vaatimuksen.<sup>86</sup> Oikeusturvavaatimus ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostu rikoslainsäädännössä yleensä ongelmaksi, sillä rikosoikeudenkäyttöön liittyy erityisiä oikeusturvajärjestelyjä.<sup>87</sup> Vaatimuksella onkin läheinen yhteys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään.

Perustuslakivaliokunta ei ole terrorismirikoksia koskevia lakiehdotuksia käsitellessään useasti ottanut kantaa oikeusturvavaatimukseen, mutta asia nousi esiin mm. lausunnossa koskien ehdotusta laiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Valiokunnan mukaan jäädyttämisspäätöksen kohteena olevien oikeusturvan kannalta oli syytä kiinnittää huomiota siihen, että päätöksen varojen jäädyttämisestä tekee keskusrikospoliisi sekä siihen, että muutoksenhakutie oli osoitettu hallinto-oikeudelliseen menettelyyn yleisen tuomioistuimen päätöksen sijasta. Lopulta valiokunta kuitenkin katsoi menettelyn täyttävän oikeusturvan vähimmäisvaatimukset. Tässä merkityksellisiä seikkoja olivat mm. keskusrikospoliisin tehtäväksi tulleet säännölliset tilanteiden uudelleenarvioinnit sekä varojen jäädyttämiselle lakiehdotuksessa asetetut asianmukaisen korkealla olevat vaatimukset.<sup>88</sup>

Kuten edellä on todettu, suhteellisuusvaatimus edellyttää mm. sen arviointia, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Toisaalta rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtoisten seuraamusten käyttämistä rajoittaa se, että niiden yhteydessä ei ole mahdollista käyttää rikosprosessuaalisen järjestelmän takaamia oikeusturvajärjestelyjä.<sup>89</sup> Esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten käyttämisestä rangaistusluontoisesti lakivaliokunta on todennut, että tällöin jonkin toiminnan sanktiointi ei menettelyllisesti ole niiden oikeusturvatakeiden piirissä, joita rikosoikeudellisessa järjestelmässä on tarjolla rikoksesta epäillylle.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>86</sup> Viljanen 2001 s. 251 & 256.

<sup>87</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2.

<sup>88</sup> PeVL 38/2012 vp, s. 3.

<sup>89</sup> Melander 2008, s. 420.

<sup>90</sup> LaVL 21/2005 vp, s. 2.

Mielenkiintoisena tilanteena voidaankin mainita mm. pankeille kohdistettu ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä tai poikkeavista rahavirroista ja liiketoimista. Tämän ilmoituksen tekeminen ei vaadi mitään konkreettista epäilyä esimerkiksi terrorismin rahoittamisesta tai rahanpesusta, mutta tässä yhteydessä viranomaiset kuitenkin saavat huomattavasti rikosoikeudellisesti merkittävää tietoa, jota heillä ei olisi perinteisten toimivaltuuksien avulla mahdollista saada. Rikosoikeudellisen tiedustelutiedon hankkiminen nimittäin edellyttää lähtökohtaisesti tuomioistuinkontrollia.<sup>91</sup> Esimerkiksi televalvonnasta päätettäessä tuomioistuimessa edellytyksenä on pakkokeinolain (806/2011, PKL 10:9 §) mukaan mm. epäillyn rikoksen ja rikoksesta epäillyn mainitseminen televalvontaa koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä. Rikosten estämisessä ja selvittämisessä tällaisessa hallinnollisessa lähestymistavassa on selvästi perinteistä rikosprosessuaalista lähestymistapaa vähemmän normatiivisia rajoitteita.<sup>92</sup>

Ensimmäisessä vaakakupissa onkin julkisen vallan velvollisuus selvittää ja ennaltaehkäistä rikollisuutta ja samalla on ylipäättään jokaisen etu, että terrorismi saadaan torjuttua. Terrorismin torjunnassa painopiste on myös korostuneesti aikaisessa rikosten estämisen ja selvittämisen vaiheissa. Toisessa vaakakupissa on se, että julkisen vallan ei kuulu perusteettomasti loukata perus- ja ihmisoikeuksia hyvänkään tarkoituksen saavuttamiseksi. On siis syytä vähintään kiinnittää huomiota siihen, onko perusteltua hallinnollisen lähestymistavan kautta tinkiä yksilölle kuuluvista oikeusturvatakeista, vaikka rikosten tehokkaampi estäminen ja selvittäminen sinänsä olisikin hyväksyttävä ja suotava tavoite myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

---

<sup>91</sup> Hyttinen ym. 2019, s. 2–3.

<sup>92</sup> Hyttinen ym. 2019, s. 2–3.

## 7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelon viimeisenä kohtana on vaatimus siitä, että “Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa”.<sup>93</sup> Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksia ei siis ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet sallivat.<sup>94</sup> Toisaalta ihmisoikeussopimukset määrittävät lopulta vain kansainvälisen oikeuksien minimitason.<sup>95</sup>

Vaikka vaatimukseen ei ole useasti viitattu perustuslakivaliokunnan käytännössä, sillä on liittymäkohtia moniin muihin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Suhde hyväksyttävyyksivaatimukseen näkyi lausunnossa koskien ehdotusta laiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Siinä valiokunta totesi, että sääntelyn hyväksyttävyyttä tuki myös sen yhteys Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin.<sup>96</sup> Koska terrorismia koskeva rikosoikeudellinen sääntely perustuu Suomessa pitkälti kansainvälisiin sääntelyvelvoitteisiin, voisi tällä perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn hyväksyttävyyttä tukevalla seikalla tukea melkein kaikkia terrorismirikoksia koskevia lakiehdotuksia. Eri asia on, millainen painoarvo tälle hyväksyttävyyttä tukevalle seikalle voidaan hyväksyttävyyksivaatimuksen täyttymisen arvioinnissa käytännössä antaa.

*Lavapuro* onkin huomauttanut, että “Suomea sitovilla ihmisoikeusvelvoitteilla voi olla merkitystä paitsi yhtenä perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä, myös muiden rajoitusedellytysten tulkintakriteerinä”.<sup>97</sup> Vaikka perustuslaista asettuukin rajoituksille pidemmälle meneviä vaatimuksia, ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksella on edelleen oma roolinsa perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.

---

<sup>93</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>94</sup> HE 309/1993 vp, s. 40.

<sup>95</sup> Viljanen 2001, s. 284.

<sup>96</sup> PeVL 38/2012 vp, s. 3.

<sup>97</sup> Lavapuro 1999, s. 443.

## 8 Johtopäätökset

Euroopan unionissa lähtökohtana terrorismin vastustamiselle on ollut perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.<sup>98</sup> Kuitenkin jokainen uusi terrorismin vastatoimi on tuonut esiin ja tuo varmasti tulevaisuudessakin esiin vaaraelementtejä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyen. 2000-luvulla rikoslain terrorismirikoksia koskevaan lukuun on tehty lukuisia muutoksia, jotka ovat yleensä johtuneet kansainvälisistä velvoitteista. Vaikka esimerkiksi EU:n puitepäätökset ovat yleensä jättäneet tavoitteiden toteuttamisen keinot valtioiden omaan harkintavaltaan, kansallinen harkintamarginaali on loppujen lopuksi ollut käytännössä suhteellisen kapea, kun jäsenvaltioille on esimerkiksi asetettu tiettyjä tekoja koskeva kriminalisointivelvoite sekä lisäksi näistä teoista säädettäville seuraamuksille on asetettu vähimmäisvaatimuksia.<sup>99</sup>

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, mitkä ovat olleet yleisiä ongelmakohtia perusoikeussäätelyn näkökulmasta, kun terrorismilainsäädäntöä on laajennettu viimeisinä vuosikymmeninä. Tiivistetysti voidaan todeta, että ongelmakohdat ovat liittyneet eritoten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti valmisteluluonteisiin kriminalisointeihin, kriminalisointien laajuuteen ja vakiintuneista sääntelytraditioista poikkeaviin kriminalisointeihin. Ongelmakohtien yhtenä juurisyynä on sääntelyn kansainvälinen luonne. Kansallisen harkintamarginaalin kapeus yhdessä vuosien saatossa tapahtuneiden useiden rikoslain lukuun tehtyjen muutosten kanssa on nimittäin todennäköisesti yksi syy, miksi terrorismirikoksia koskeva rikoslain luku on kokonaisuutena niin vaikeaselkoinen. Se ei kuitenkaan poista sitä ristiriitaa, että terrorismirikoksia koskevan sääntelyn yhteydessä täsmällisyyden pitäisi olla nimenomaan erityisen korostunutta, mutta käytännössä sääntely on nyt tietyin kohdin avointa ja kokonaisuudessaan vaikeaselkoista. Nykyisellään rikoslain terrorismirikoksia koskevaa lukua ei tästä syystä voi nähdäkseni pitää täysin tyydyttävänä.

Suhteellisuusvaatimus on yleisesti ollut yksi vaikeimmista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuva testi kriminalisoinneille. Perustuslakivaliokunnan käytännössä vaatimukseen onkin kiinnitetty huomiota mm. rangaistusseuraamusten ankaruuden, rangaistusjärjestelmän kokonaisuuden suhteellisuuden ja rangaistavan käyttäytymisen alan

---

<sup>98</sup> Ojanen 2007, s. 1056.

<sup>99</sup> Melander 2008, s. 33.

laajenemisen yhteydessä. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käsityksen mukaan terrorismissa on kyse niin vakavasta rikollisuuden muodosta, että myös sitä vastaan käytettyjen keinojen on katsottu voivan olevan suhteellisen painavia.

Terrorismirikosten hyvin vakavasta luonteesta huolimatta on hyvä huomata, että mikäli hyväksymme näiden rikosten kohdalla sen, että rikoslain avulla ja turvallisuusargumentteja käyttäen mm. terrorismirikoksista epäiltyjen perusoikeuksia saa rajoittaa hyvin pitkälle tai viranomaisten toimivaltuuksia saa laajentaa huomattavasti terrorismin uhkaan vedoten, lopputuloksena voi olla oven avaaminen ennalta-arvaamattomaan ja mielivaltaiseen puuttumiseen kansalaisten elämään. Varsinkin kun erilaiset kriisitilanteet yleensäkin antavat lainsäätäjille mahdollisuuden pyrkiä kaventamaan kansalaisten perusoikeuksia perustellen asiaa esimerkiksi kansallisella turvallisuudella.<sup>100</sup>

Näin ollen huolimatta siitä, että rikoslaki on tärkeä tapa suojata kansalaisten perusoikeuksia, väärinkäytettynä se voi muodostaa todellisen uhan perusoikeuksien toteutumiselle. Vaarana myös on, että kansainvälisistä kriminalisointivelvoitteista johtuvat kriminalisoinnit täyttävät perusoikeusrajoituksille asetettavat edellytykset helpommin kuin kansallisista lähtökohdista kumpuavat kriminalisoinnit. Tähän voikin olla syytä kiinnittää huomiota, sillä perustuslakivaliokunnan käytännössä terrorismin kriminalisointia koskevien lakiehdotuksien on yleensä katsottu täyttävän rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset ongelmakohdista huolimatta. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulkinta pitäisi kuitenkin olla johdonmukaista kaikkien kriminalisointien osalta – mahdollisesti kansainvälisperäisten kriminalisointien osalta tarkastelun voisi olettaa olevan erityisen perusteellista.

Uusimmassa terrorismintorjunnan strategiassa on todettu, että: ”Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja terrorismintorjunnan tehokkuus ovat tasapainossa yksilön ja yhteisön suojattavien etujen kannalta”.<sup>101</sup> Tämä on suotava tavoite, sillä turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien välisessä tasapainossa perus- ja ihmisoikeudet voivat jäädä turhankin helposti turvallisuuteen liittyvien painavien argumenttien alle. Siksi tasapainoon olisi syytä kiinnittää huomiota jatkuvasti, onhan kuitenkin kaikkien etu, että terrorismi saadaan torjuttua perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen kestäväällä tavalla myös jatkossa.

---

<sup>100</sup> Bruun 2016, s. 256.

<sup>101</sup> Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022–2025, s. 19.