

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto  
LsN Janne Kanerva

30.9.2020

OM028:00/2019  
VN/7206/2019

## Arviomuistio järjestäytyntä rasismia koskevista rikoslain säännöksistä

C:\Users\03087178\Work Folders\Arviomuistio (järjestäytynyt rasismi).docx

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Faksi**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

## Sisällys

1	ARVIOMUISTION LAATIMISEN TAUSTA .....	3
2	NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI .....	3
	2.1 Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvät rikoslain säännökset .....	3
	2.1.1 Säännösten sisältö ja rikosten lukumäärät .....	3
	2.1.2 Rikosoikeudellisen sääntelyn tausta .....	6
	2.2 Muu lainsäädäntö .....	7
	2.3 Kansainvälinen vertailu .....	9
	2.4 Nykytilan arviointi .....	15
	2.4.1 Rikoslainsäädännön vastaavuus YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan kanssa .....	15
	2.4.2 Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä (rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentti) .....	17
	2.4.3 Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain 17 luvun 1 a §) .....	19
	2.4.3.1 Merkityksellisten osallistumistekojen rajaaminen .....	20
	2.4.3.2 Tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen edellyttäminen .....	21
	<i>Yleistä</i> .....	21
	<i>Arvioinnissa huomioon otettavat seikat</i> .....	25
	2.4.4 Sääntelyn selkeys .....	30
3	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	31

## 1 ARVIOMUISTION LAATIMISEN TAUSTA

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta) oikeusvaltion kehittämistä koskevista tavoitteista erään mukaan vahvistetaan yhteiskunnan eheyttä (osallisuus, hyvät etniset suhteet, syrjinnän ehkäisy, kasautuvan syrjäytymisen ja eriarvoistumisen katkaiseminen). Tavoitteen eräs keino on, että arvioidaan tarve puuttua vakavimpiin järjestäytyneen rasismien muotoihin lainsäädännön keinoin.

Järjestäytyneen rasismien sääntely rikoslaisissa herätti keskustelua jo vuonna 2016 Helsingin rautatieaseman aukiolla tapahtuneen kuolemaan johtaneen pahoinpitelyrikkoksen jälkeen. Useissa tuolloin esitetyissä asiantuntijanäkemyksissä ja myös tehdyissä ehdotuksissa (kampanja ”Huominen ilman pelkoa – järjestäytynyt rasismi rikoslakiin”) katsottiin, että järjestäytyneitä rasismia tulisi säännellä rikoslaisissa nykyistä selvemmin ja että nykyinen sääntely ei välttämättä täysin vastaa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970; jäljempänä YK:n rotusyrjintäsopimus) määräyksiä. Syyskuussa 2016 tehdyssä lakialoitteessa LA 60/2016 vp (Sari Essayah/kd) ehdotettiin rikoslain 17 lukuun lisättäväksi uusi 1 b §, jossa säädettäisiin rangaistavaksi rotusyrjinnän edistäminen tietynlaisen yhteenliittymän toimintaan osallistumalla.

Hallitusohjelmakirjaukseen perustuen oikeusministeriössä asetetussa hankkeessa annettiin tehtäväksi laatia arviomuistio siitä, vastaavatko järjestäytyneeseen rasismiin liittyvät rikoslain säännökset YK:n rotusyrjintäsopimuksen määräyksiä ja ovatko ne muutenkin riittävän selviä ja kattavia (OM028:00/2019 ja VN/7206/2019). Hankkeen tavoitteiden mukaisesti muutostarpeiden ilmetessä on samalla luonnosteltava tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Järjestäytyneitä tai organisoitua rasismia koskevaa yleistä määritelmää ei ole lainsäädännössä tai muuallakaan, mutta hankkeen tehtävänkuvauksen johdosta tarkasteltavaksi ovat tulleet lähinnä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvät rikoslain (39/1889) säännökset. Juuri niihin on myös kiinnitetty huomiota aikaisemmassa aihepiiristä käydyssä keskustelussa ja aikaisemmissa ehdotuksissa.

## 2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

### 2.1 Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvät rikoslain säännökset

#### 2.1.1 Säännösten sisältö ja rikosten lukumäärät

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa säädetään rangaistavaksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen seuraavasti:

Se, joka

- 1) perustamalla tai organisoimalla järjestäytyneen rikollisryhmän taikka värväämällä tai yrittämällä värvätä henkilöitä sitä varten,

- 2) varustamalla tai yrittämällä varustaa järjestäytyneitä rikollisryhmää räjähteillä, aseilla, ampu-  
matarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaa-  
rallisilla esineillä tai aineilla,
  - 3) järjestämällä, yrittämällä järjestää tai antamalla järjestäytyneelle rikollisryhmälle koulutusta  
rikollista toimintaa varten,
  - 4) hankkimalla, yrittämällä hankkia tai luovuttamalla järjestäytyneelle rikollisryhmälle toimiti-  
loja tai muita sen rikollista toimintaa varten tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryh-  
män rikollisen toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä,
  - 5) suoraan tai välillisesti antamalla tai keräämällä varoja järjestäytyneen rikollisryhmän rikolli-  
sen toiminnan rahoittamiseksi,
  - 6) hoitamalla järjestäytyneen rikollisryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antamalla ryhmän  
rikollisen toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja tai
  - 7) järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan  
näihin verrattavalla olennaisella tavalla aktiivisesti edistämällä
- osallistuu 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan,  
jossa tavoitteena on tehdä yksi tai useampi lainkohdassa mainittu rikos, ja jos tällainen rikos tai  
sen rangaistava yritys tehdään, on tuomittava *järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallis-  
tumisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän osalta rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa siis viitataan rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momenttiin. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka 11 luvun 10 §:ssä tai 15 luvun 9 §:ssä säädettyjä rikoksia.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n ja 6 luvun 5 §:n 2 momentin esitöiden (HE 263/2014 vp) mukaan rikollisryhmän käsitteeseen ei kuulu se, että sen tulee alun perin olla järjestäytynyt juuri säännöksessä mainittujen rikosten tekemistä varten. Ryhmän tarkoitus voi matkan varrella muuttua laillisesta laittomaksi. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus edellyttää, että toiminnan tavoitteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Osallistumisen ja toiminnan tavoitteena olevan rikoksen tai rikosten välillä on oltava yhteys, mutta kysymys ei ole kuitenkaan osallistumisesta rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun rikoksen täytäntöönpanoon, sillä se on rangaistavaa kyseistä rikosta koskevan tunnusmerkistön, osallisuutta rikokseen ja rikoksen yritystä koskevien säännösten mukaan. Osallistumistavat ovat aktiivisia konkreettisia tekoja, esimerkiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa mainittu ryhmän perustaminen, sen varustaminen aseilla, koulutuksen antaminen sille sekä toimitilojen hankkiminen ja varojen antaminen sille.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa viitatussa rikoslain 11 luvun 10 §:ssä säädetään rangaistavaksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan seuraavasti:

Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lain esitöiden (HE 317/2010 vp) mukaan kiihottamisessa kansanryhmää vastaan tekotapoina voivat tulla kysymykseen esimerkiksi väkivallan tai syrjinnän pitäminen hyväksyttävänä tai toivottavana, väkivaltaan kehottaminen tai houkuttelu, ihmisten vertaaminen eläimiin tai loisiin, ryhmään kuuluvien ihmisten yleistävä väittäminen rikollisiksi, ryhmään kuuluvien esittäminen alempiarvoisina sekä holokaustin puolusteleminen, kieltäminen tai vakava vähättely.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän piiriin kuuluu enimmäisrangaistuksensa perusteella myös rikoslain 11 luvun 10 a §:ssä rangaistavaksi säädetty törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan:

Jos kiihottamisessa kansanryhmää vastaan kehoitetaan tai houkuteltaan

1) joukkotuhontaan tai sen valmisteluun, rikokseen ihmisyyttä vastaan, törkeään rikokseen ihmisyyttä vastaan, sotarikokseen, törkeään sotarikokseen, murhaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn tappoon tai

2) muuhun kuin 1 kohdassa tarkoitettuun vakavaan väkivaltaan siten, että teolla selvästi vaarannetaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta

ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikosentekijä on tuomittava *törkeästä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin ja 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan tavoitteena voi olla siis se, että ryhmän toiminnassa tehdään kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Tuolloin kysymys on teoista, joissa rikoslain 11 luvun 10 §:n tunnusmerkistön mukaisesti asetetaan yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levitetään tai yleisön saatavilla pidetään tieto, mielipide tai muu viesti, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää esimerkiksi rodun, ihonvärin, tai syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella.

Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva rikoslain 17 luvun 1 a § on jäänyt erittäin vähäiselle soveltamiselle. Tilastokeskuksen tietojen mukaan käräjäoikeudet eivät esimerkiksi vuosina 2016–2018 tuominneet mainitun pykälän perusteella yhtään rangaistusta. Olettavasti tämä johtuu erityisesti siitä, että henkilö toiminnallaan syyllistyy ryhmän toiminnassa tehtyihin rikoksiin tekijänä tai osallisena niin, että pykälässä tarkoitettua erikseen rangaistavaa rikosten tekemisen edistämistä ei jää erikseen rangaistavaksi.

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on rikos, josta käräjäoikeuksissa tuomittujen rangaistusten lukumäärä on viime vuosina kasvanut Tilastokeskuksen tietojen mukaan. Tuomittuja rangaistuksia oli 5 vuonna 2016 (kaikki sakkorangaistuksia), 13 vuonna 2017 (2 ehdollista vankeusrangaistusta ja 11 sakkorangaistusta) ja 32 vuonna 2018 (2 ehdollista vankeusrangaistusta ja 30 ehdotonta vankeusrangaistusta). Törkeästä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ei tuomittu kyseisinä vuosina yhtään rangaistusta.

Järjestäytynyt rasismi on yleisessä keskustelussa käytettynä käsitteenä varsin uusi. Mitään yleiseksi katsottavaa määritelmää sille ei ole, mistä osittain johtuen nimenomaan järjestäytyneen rasmin esiintymiseen ja sen mahdolliseen tulevaan kehitykseen liittyviä varsinaisia selvityksiä tai tutkimustietoja ei ole käytettävissä. Rikosten kohteena olevien henkilöiden rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuva rikollisuus on

yhteydessä myös muihin ilmiöihin, erityisesti vihapuheeseen, äärioikeistolaisuuteen, maahanmuuttovastaisuuteen ja väkivaltaiseen radikalisoitumiseen. Joka tapauksessa tarkempia lukumäärätietoja ei ole esitettävissä nimenomaan järjestäytyneessä rasistisessa toiminnassa tehdyistä rikoksista. Tämä koskee myös rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa tarkoitettua rikollisuutta vähemmän vakavaa järjestäytyntä rasistista rikollisuutta, jonka vaikuttimet liittyvät jonkin henkilön tai joidenkin henkilöiden rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään.

### 2.1.2 Rikosoikeudellisen sääntelyn tausta

YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklassa todetaan seuraava:

Sopimusvaltiot tuomitsevat kaiken propagandan ja kaikki järjestöt, joiden perustana ovat aatteet tai opit jonkin rodun tahi samaa ihonväriä tai etnistä alkuperää olevan henkilöryhmän parermmuudesta tai jotka pyrkivät perustelemaan tai edistämään rotuvihaa ja syrjintää missä muodossa tahansa, sekä sitoutuvat ryhtymään välittömiin positiivisiin toimiin poistaakseen kaiken sellaisen syrjinnän ja siihen yllyttämisen. Niiden tulee tässä tarkoituksessa, huomioonottaen Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sisältyvät periaatteet ja tämän yleissopimuksen 5 artiklassa erityisesti luetellut oikeudet, mm.:

a) selittää lain mukaan rangaistaviksi teoiksi kaiken rodulliseen ylemmyyteen tai vihaan perustuvien aatteiden levittämisen, rotusyrjintään kiihottamisen samoin kuin kaikki väkivaltaiset teot tai yllyttämisen sellaisiin tekoihin toista rotua tai toista ihonväriä tahi etnistä alkuperää olevaa henkilöryhmää vastaan, samoin kuin myös kaiken rotusortotoiminnan avustamisen, sen rahoittamisen mukaan lukien;

b) selittää laittomiksi ja kieltää järjestöt samoin kuin organisoitu ja muu propagandatoiminta, joka edistää rotusyrjintää ja siihen yllyttää, sekä pitää tällaisiin järjestöihin tai tällaiseen toimintaan osallistumisesta lain mukaan rangaistavana tekona; sekä

c) kieltää valtiollisia tai paikallisia julkisia viranomaisia tai laitoksia edistämästä rotusyrjintää tai siihen kiihottamista.

YK:n rotusyrjintäsopimus ei sisällä selitysmuistiota tai muuta vastaavaa asiakirjaa, jossa selvennettäisiin esimerkiksi sitä, mitä 4 artiklan b kohdassa tarkoitetaan organisoidulla rotusyrjintää edistävällä ja siihen yllyttävällä toiminnalla sekä järjestöön osallistumisella. Artiklateksti jättää täysin avoimeksi myös sen, mitä edellytyksiä tai rajoituksia tekojen rangaistavuudelle voidaan asettaa. Tämä koskee esimerkiksi sitä, voidaanko rangaistussäännöksessä edellyttää, että organisoidussa toiminnassa myös tosiasiallisesti tehdään kohdassa tarkoitettuja rotusyrjintään edistäviä tai siihen yllyttäviä tekoja.

Kun Suomi vuonna 1970 liittyi YK:n rotusyrjintäsopimukseen, lainsäädännöstä katsottiin puuttuvan 4 artiklan a kohdan edellyttämä rangaistussäännös (HE 19/1970 vp). Tuolloin säädettiin rikoslain 16 luvun uudessa 6 a §:ssä rangaistavaksi yleisön keskuuteen lausuntoja tai muita tiedonantoja levittämällä tapahtuva kansanryhmään kohdistuva kiihottaminen. Rangaistussäännöstä on sittemmin muutettu ja sen paikka rikoslaisissa on muuttunut. Nykyisin teko säädetään rangaistavaksi rikoslain 11 luvun 10 §:ssä kiihottamisena kansanryhmää vastaan.

YK:n rotusyrjintäsopimukseen liittymisen yhteydessä 4 artiklan b kohdan ei katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. Tätä perusteltiin sillä, että tuolloin voimassa olleen yhdistyslain säännösten yhdistyksen lakkauttamisesta ja sen toiminnan keskeyttämisestä eräissä tapauksissa katsottiin peittävän kohdan mukaiset velvoitteet (HE 12/1970 vp, s. 2/l).

Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavaksi säätämisen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että rotusyrjinnän poistamista käsittelevä YK:n komitea oli lausunut 28 päivänä maaliskuuta 1996 ja 16 päivänä maaliskuuta 1999 huolensa siitä, ettei sopimuksen 4 artiklaa ollut Suomessa pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Komitea suositteli, että Suomen tulisi kieltää lailla ja saattaa rangaistavaksi rotusyrjintään yllyttävät ja sitä edistävät järjestöt. Tämä johti siihen, että rangaistavaksi ehdotettiin aktiivista osallistumista myös sellaisen rikollisjärjestön toimintaan, jonka tavoitteena on kiihottaminen kansanryhmää vastaan (HE 183/1999 vp, s. 5).

Kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista säädettiin rangaistavaksi, eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 10/2000 vp, s. 3) pitävänsä selvänä, että ehdotuksessa kriminalisoidussa toiminnassa ei yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä. Joiltakin osin yhdistymisvapausnäkökulmalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa kriminalisoinnin sallittavuutta. Tällöin on olennaista, että säännöksen tarkoituksena on estää vakavaa rikollisuutta. Tätä on pidettävä hyväksyttävänä rajoitusperusteena, erityisesti kun kysymys on enintään yhdistymisvapauden eräänlaisista reuna-alueista. Valiokunta totesi suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta olevan tärkeää, että pääteot on joko rajattu korkean rangaistusmaksimin perusteella tai täsmennetty koskemaan kiihottamista kansanryhmää vastaan, jossa on kysymys yhteiskunnallisesti painavasta rasismien torjumistarkoituksesta. Valiokunta ei pitänyt lakiehdotusta ongelmallisena yhdistymisvapauden kannalta.

Kun Suomi vuonna 2011 liittyi tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 60/2007) lisäpöytäkirjaan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia (SopS 83/2011), ja saattoi samalla lainsäädännön vastaamaan rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS vaatimuksia, muiden lainsäädäntömuutosten ohessa säädettiin rangaistavaksi törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Neljän vuoden enimmäisvankeusrangaistuksensa myötä se tuli rikokseksi, jonka tekeminen voi olla rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan tavoitteena.

## 2.2 Muu lainsäädäntö

Rikoksen tekeminen rasistisista motiiveista säädetään rangaistuksen koventamisperusteeksi rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Se koskee rikoksen tekemistä esimerkiksi rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvasta vaikutuksesta. Koventamisperuste koskee niin yksin kuin ryhmässä tehtyjä rikoksia, joihin tyyppillisesti voivat kuulua esimerkiksi väkivalta-, kunnianloukkaus- ja omaisuusrikokset. Kyseinen koventamisperuste ei koske kiihottamista kansanryhmää vastaan ja törkeää kiihottamista kansanryhmää

vastaan, joiden tunnusmerkistöön jo kuuluvat rasistiset vaikuttimet. Rikoslain 6 luvun 5 § on parhaillaan tarkastelun kohteena, koska pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan pykälän mukaiseksi koventamisperusteeksi säädetään rikoksen tekeminen sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta.

Rasistisiin motiiveihin ja myös rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyyn koventamisperusteeseen saattaa liittyä rikoslain 17 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetty julkinen kehottaminen rikokseen. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan julkisesta kehottamisesta rikokseen tuomitaan sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu 1) aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään tai 2) muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tehty rikos, on syyttäjän vaatimuksesta tuomittava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Säännöksessä tarkoitettuja oikeushenkilöitä ovat lain esitöiden (HE 95/1993 vp, s. 27) mukaan esimerkiksi rekisteröidyt aatteelliset yhdistykset. Oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytyksiä säännellään tarkemmin rikoslain 9 luvun muissa säännöksissä. Tämä koskee esimerkiksi sitä, milloin rikos katsotaan tehdyksi oikeushenkilön toiminnassa.

Vuonna 2011 edellä jo mainittujen lisäpöytäkirjaan liittymisen ja puitepäättöksen täytäntöönpanon yhteydessä oikeushenkilön rangaistusvastuuta laajennettiin koskemaan rasistisista motiiveista tehtyjä rikoksia. Tämä koski ensinnäkin kiihottamista kansanryhmää vastaan ja törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan. Rikoslain 17 luvun 24 §:n 2 momentissa oikeushenkilön rangaistusvastuu säädettiin koskemaan myös sen luvun 1 §:ssä tarkoitettua julkista kehottamista rikokseen silloin, kun rikos, johon kehoitetaan tai houkutellaan, on 1) kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan taikka 2) törkeä kunnianloukkaus tai laitton uhkaus silloin, kun kehottamisen tai houkuttelemisen vaikuttimena on esimerkiksi rotu, ihonväri tai syntyperä taikka kansallinen tai etninen alkuperä. Lisäksi rikoslain 24 luvun 13 §:n ja 25 luvun 10 §:n muutoksilla oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettiin sellaisesta vaikuttimesta tehtyyn törkeään kunnianloukkaukseen ja laittomaan uhkaukseen.

Kun Suomi liittyi YK:n rotusyrjintäsopimukseen, sen 4 artiklan b kohdan ei edellä todetun mukaisesti katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia tuolloin voimassa olleen yhdistyslain säännösten vuoksi. Nykyisin voimassa olevan yhdistyslain (503/1989) 43 §:n 1 momentin mukaan yhdistyksen kotipaikan alioikeus voi syyttäjän, Poliisihallituksen tai yhdistyksen jäsenen kanteesta julistaa yhdistyksen lakkautetuksi esimerkiksi sillä perusteella, että yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja. Pykälän 2 momentin mukaan, jos yleinen etu ei vaadi yhdistyksen lakkauttamista, voidaan yhdistykselle lakkauttamisen sijasta antaa varoitus. Lakkauttamista voi edeltää yhdistyslain 44 §:n mukainen väliaikainen toimintakielto. Lain 62 §:n 1 momentin mukaan lakkautetuksi julistetun tai väliaikaiseen toimintakieltoon määrätyn yhdistyksen toiminnan jatkaminen on rangaistavaa laittoman yhdistystoiminnan harjoittamisena, josta tuomitaan sakkoa.



Rikoslainsäädännön ja yhdistyslain lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota eräisiin säännöksiin, joilla voidaan puuttua lainvastaisiin verkkoviesteihin ja tietoihin, joita voivat levittää niin yksittäiset henkilöt kuin ryhmätkin ja jotka voivat sisältönsä perusteella tarkoittaa esimerkiksi kiihottamista kansanryhmää vastaan tai sen törkeää tekemuotoa. Ensinnäkin sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 18 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuिन voi syyttäjän, tutkinnanjohtajan tai asianomistajan hakemuksesta määrätä julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan taikka lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän keskeyttämään verkkoviestin jakelun, jos viestin sisällön perusteella on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi. Sääntelyä täydentää lain 22 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuomioistuिन voi määrätä sisällöltään lainvastaiseksi todetun verkkoviestin poistettavaksi yleisön saatavilta ja hävitettäväksi.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 185 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeus voi syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemuksesta tai sen hakemuksesta, jonka oikeutta asia koskee, määrätä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan sakon uhalla estämään tallentamansa tiedon saannin, jos tieto on ilmeisesti sellainen, että sen sisällön pitäminen yleisön saatavilla tai sen välittäminen on säädetty rangaistavaksi.

### **2.3 Kansainvälinen vertailu**

Seuraavassa tarkastellaan lainsäädäntöä eräissä valtioissa, jotka ovat YK:n rotusyrjintäsopimuksen sopimuspuolia. Tarkastelussa on keskitytty nimenomaan sopimuksen 4 artiklan b kohdan täytäntöönpanoon. Useimpia valtioita koskien lainsäädännön kuvaus juuri kyseisen kohdan täytäntöönpanosta perustuu niiden antamiin vastauksiin kansainvälisessä kyselyssä, joka on tehty tämän arviomuistion laatimista varten.

#### *Ruotsi*

Ruotsin rikoskaaren (brottsbalk) 16 luvun 8 §:ssä säädetään pitkälti rikoslain 11 luvun 10 §:ssä olevaa sääntelyä vastaavasti rangaistavaksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Pykälän 1 momentissa säädetään rangaistavaksi se, että tekijä levitetyillä lausumilla tai muilla viesteillä uhkaa tai ilmaisee halveksuntaa kansanryhmää tai muuta sellaista ryhmää kohtaan esimerkiksi rodun, ihonvärin tai etnisen alkuperän perusteella. Teosta tuomitaan vankeutta enintään kaksi vuotta tai lievissä tapauksissa sakkoa. Jos teko arvioidaan törkeäksi, tekijä tuomitaan törkeästä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Arvioitaessa sitä, onko teko törkeä, on erityisesti otettava huomioon se, onko viesti ollut erityisen uhkaava tai loukkaava ja onko se levitetty suurelle henkilökoukelle tavalla, joka on omiaan herättämään merkittävää huomiota.

Järjestäytyneen rasismien vastaisessa toiminnassa nähdään Ruotsissa merkitykselliseksi eräitä muitakin rangaistussäännöksiä, muiden ohessa rikoskaaren 16 luvun 5 § julkisesta yllyttämisestä. Lisäksi merkitystä on katsottu olevan pitkälle ulottuvilla rikoksen yritystä ja valmistelua sekä salaliittoa ja osallisuutta koskevilla säännöksillä.

Kun Ruotsin vuonna 1971 tapahtunutta liittymistä YK:n rotusyrjintäsopimukseen valmisteltiin, sopimuksen 4 artiklan b kohtaan liittyen ennalta estävää vaikutusta katsottiin olevan rikosvastuulla, joka seuraa kiihottamisesta kansanryhmää vastaan (prop. 1970:87, s. 64). Kohdan velvoitteiden täyttymistä on senkin jälkeen arvioitu eri yhteyksissä ilman lainsäädäntömuutoksiin johdaneita toimenpiteitä. Heinäkuun 4 päivänä 2019 Ruotsin hallitus päätti asettaa parlamentaarisen komitean, jonka eräänä tehtävänä on arvioida sitä, pitääkö osallistuminen rassistiseen organisaatioon säätää rangaistavaksi ja miten sellainen rangaistusvastuu muotoiltaisiin. Toimeksianton määräaika päättyy helmikuun 2021 lopussa (Kommittédirektiv 2019:39).

### *Norja*

Rikoslain (straffeloven) 185 §:ssä säädetään rangaistavaksi vihailmaisujen esittäminen. Pykälän 1 kappaleen mukaan sakolla tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistuksella rangaistaan sitä, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta julkisesti esittää syrjivän tai vihaa sisältävän ilmaisun. Jos toisten läsnä ollessa ilmaisu esitetään henkilölle, johon sen vaikutukset ulottuvat, teosta tuomitaan sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Syrjivät ja vihaa sisältävät ilmaisut voivat liittyä pykälän 2 kappaleen mukaan esimerkiksi rikoksen kohteena olevan henkilön ihonväriin tai etniseen alkuperään.

Norjan rikoslain 198 §:ssä säädetään rangaistavaksi vähintään kolmen henkilön yhteenliittymisen vakavaa järjestäytyneitä rikollisuutta varten. Yhteenliittymän tarkoituksena tulee olla sellaisen rikoksen tekeminen, josta voidaan tuomita vähintään kolmen vuoden vankeusrangaistus ja joka on johtanut aktiiviseen toimintaan kyseisessä järjestäytyneessä rikollisryhmässä. Teosta tuomitaan enintään kolmen vuoden vankeusrangaistus. Rikoslain 198 § soveltuu tapauksiin, joissa teosta ei ole säädetty muussa rangaistussäännöksessä ankarampaa rangaistusta.

Norjassa ei ole säädetty rangaistaviksi yhteenliittymiä, jotka edistävät rotusyrjintää. Siellä on katsottu, että avunantoa (myötävaikuttamista) koskeva rikoslain 15 §:n sääntely merkittävästi vähentää sellaisten organisaatioiden perustamista ja niihin osallistumista koskevan sääntelyn tarvetta. Avunanto voi ilmetä toisen tekemän rikoksen fyysisenä tai henkisenä edistämisenä. Tämä näkemys ilmenee YK:n rotusyrjintäsopimuksen Norjan yhdistetystä 23. ja 24. määräaikaisraportista (CERD/C/NOR/23-24, s. 19 ja 20).

### *Tanska*

Rikoslain (straffeloven) 266 b §:n 1 kappaleessa säädetään rangaistavaksi se, julkisesti tai laajan henkilöpiirin tietoon saatetussa lausumassa tai viestissä uhataan, loukataan tai halvennetaan

henkilöryhmää esimerkiksi rodun, ihonvärin tai etnisen alkuperän perusteella. Teosta tuomitaan sakkoa tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus. Jos teolla on propagandatoiminnan luonne, se on pykälän 2 kappaleen mukaan otettava rangaistuksen määräämisessä huomioon rangaistusta koventavana perusteena. Rangaistavaksi ei ole säädetty rotuun perustuvien rikosten tekemistä järjestäytyneessä ryhmässä.

#### *Viro*

Rikoslain 255 §:n 1 kappaleen mukaan on rangaistavaa olla jäsen pysyvässä rikollisessa organisaatiossa, johon kuuluu vähintään kolme henkilöä, jossa jäsenillä on tehtävänjako ja jonka toiminta on suunnattu sellaisten toisen asteen rikosten tekemiseen, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai ensimmäisen asteen rikosten tekemiseen. Jäsenyydestä tällaisessa organisaatiossa tuomitaan vankeuteen vähintään kolmeksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi. Rikoslain 256 §:n 1 kappaleen mukaan vähintään viiden ja enintään viidentoista vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan henkilö, joka perustaa rikollisen organisaation, johtaa sitä tai värvää jäseniä siihen.

Rikoslain 151 §:ssä säädetään rangaistavaksi vihaan yllyttäminen. Pykälän 1 kappaleen mukaan rangaistavia sakolla tai vapaudenmenetyksellä ovat teot, joilla julkisesti yllytetään vihaan, väkivaltaan tai syrjintään esimerkiksi rodun, ihonvärin tai etnisen alkuperän perusteella, jos teko johtaa hengen, terveyden tai omaisuuden vaaraan. Pykälän 2 kappaleen mukaan teosta tuomitaan sakkoa tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistus, jos teko johtaa henkilön kuolemaan tai terveyden vahingoittumiseen tai muihin vakaviin seurauksiin ja jos teon on tehnyt henkilö, joka on aikaisemmin tuomittu rangaistukseen sellaisesta teosta. Pykälän 2 kappaleen mukaisiin tekoihin voidaan soveltaa 255 §:n 1 kappaleen ja 256 §:n 2 kappaleen rikolliseen organisaatioon liittyviä säännöksiä.

#### *Latvia*

Rikoslain 89 §:n mukaan vähintään kahdeksan ja enintään seitsemäntoista vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka perustaa vähintään viiden henkilön rikollisorganisaation, jonka tarkoituksena on tehdä tiettyjä pykälässä luonnehdittuja rikoksia. Niihin kuuluu rikoslain 78 §:n 3 kappaleen mukainen viharikos, jonka tarkoituksena on laukaista esimerkiksi etniseen alkupeirään tai rotuun perustuva viha, jos teko liittyy väkivaltaan tai uhkauksiin tai jos sen tekee järjestäytyneet ryhmä.

#### *Saksa*

Rikoslain (Strafgesetzbuch) 129 §:n mukaan on rangaistavaa perustaa sellainen rikollinen yhteenliittymä tai osallistua jäsenenä sellaiseen yhteenliittymään, jonka tarkoituksena on tehdä tai

jonka toiminta koskee rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Teosta tuomitaan sakkoa tai enintään viisi vuotta vankeutta. Saksoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka tukee yhteenliittymää taikka värvää jäseniä tai tukijoita. Pykälän 2 kappaleen mukaan yhteenliittymältä edellytetään muun ohessa, että siihen kuuluu enemmän kuin kaksi henkilöä, että se on rakenteeltaan järjestäytynyt ja että sen jäsenillä on työnjako.

Rikoslain 129 §:ssä mainitusta vähintään kahden vuoden enimmäisrangaistuksesta seuraa, että rangaistavaa on sen säännöksen mukaan myös sellaisen rikollisen yhteenliittymän perustaminen tai osallistuminen jäsenenä sellaisen rikollisen yhteenliittymän toimintaan, jonka tarkoitus tai toiminta liittyy perustuslain vastaisen organisaation propaganda-aineiston levittämiseen (86 §; sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta) tai kiihottamiseen kansanryhmää vastaan (130 §; lievimmän rangaistusasteikon mukaan tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta). Perustuslain vastaisia ovat esimerkiksi organisaatiot, jotka perustuslakituomioistuin on sellaisiksi julistanut, ja propaganda-aineisto on kohdistettu vapaata demokraattista järjestystä vastaan. Rikoslain 130 §:n 1 ja 2 kappaleessa säädetään rangaistaviksi muun ohessa se, että rotuun tai etniseen alkuperään perustuen kiihotetaan vihaan yleistä rauhaa häiritsevällä tavalla tai levitetään sellaista kiihottamista tarkoittavaa kirjallista materiaalia.

### *Puola*

Puolan rikoslain 119 §:n 1 momentissa, 256 §:n 1 momentissa ja 257 §:ssä säädetään rangaistaviksi yksittäisten henkilöiden tekemät teot, jossa on kysymys väkivallan tai laittoman uhkauksen käyttämisestä, julkisesta vihaan yllyttämisestä tai julkisesta loukkaamisesta esimerkiksi etnisen alkuperän tai rodun perusteella. Tällaisiin tekoihin ei liity ryhmän rikosoikeudellista vastuuta.

### *Tshekin tasavalta*

Rikoslain 352 §:n 3 kappaleen mukaan salaliitosta tai kokoontumisesta väkivallan käyttämiseksi henkilöä tai ryhmää vastaan esimerkiksi rodun tai etnisen alkuperän perusteella tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi tai enintään kolmeksi vuodeksi. Jos henkilö vähintään kahden muun henkilön kanssa julkisesti loukkaa ryhmää sen rodun tai etnisen alkuperän perusteella, hänet on tuomittava rikoslain 355 §:n 2 kappaleen mukaan vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Rikoslain 356 §:n 2 kappaleen mukaan salaliitosta tai kokoontumisesta sitä varten, että julkisesti yllytetään vihaan esimerkiksi rodun tai etnisen alkuperän perusteella, tuomitaan vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Saman pykälän 3 kappaleen mukaan rikosentekijä tuomitaan vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi, jos hän aktiivisesti osallistuu sellaisen ryhmän, organisaation tai yhteenliittymän aktiviteetteihin, joka edistää esimerkiksi rotuun tai etniseen taustaan perustuvaa vihaa.

Rikoslain 403 §:n 1 kappaleen mukaan vähintään yhden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka perustaa sellaisen liikkeen taikka edistää tai tukee sellaista liikettä, joka julistaa esimerkiksi rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa vihaa. Rangaistus on pykälän 2 kappaleen mukaan vähintään kolme ja enintään kymmenen vuotta vankeutta, jos rikoksentekijä tekee 1 kappaleessa tarkoitetun teon järjestäytyneen ryhmän jäsenenä. Rikoslain 404 §:n mukaan vähintään kuuden kuukauden ja enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka julkisesti ilmaisee sympatiaa 403 §:n 1 momentissa tarkoitettua liikettä kohtaan.

### *Slovakia*

Rikoslain 421 §:n 1 kappaleessa säädetään rangaistavaksi se, että tekijä perustaa sellaisen ryhmän, liikkeen tai ideologian taikka tukee tai edistää sellaista ryhmää, liikettä tai ideologiaa, jonka tarkoituksena on esimerkiksi julistaa rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa vihaa. Perustamisesta, tukemisesta tai edistämisestä tuomitaan vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään kolme vuotta. Jos 1 kappaleessa tarkoitettu rikos tehdään esimerkiksi julkisesti tai julkisessa paikassa, rangaistukseksi tuomitaan 2 kappaleen mukaan vankeutta vähintään neljä ja enintään kahdeksan vuotta. Rikoslain 422 §:n mukaan vähintään kuuden kuukauden ja enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka julkisesti tai julkisessa paikassa ilmaisee sympatiaa 421 §:ssä tarkoitettulle ryhmälle, liikkeelle tai ideologialle.

Slovakian oikeusjärjestelmässä rasistinen ryhmä katsotaan ääriryhmäksi, minkä takia myös viimeksi mainittua koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi. Rikoslain 129 §:n mukaan ääriryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön organisaatiota, joka tekee 140 a §:ssä mainittuja rikoksia, joihin muiden ohessa kuuluvat edellä mainitut 421 ja 422 §:ssä tarkoitettut rikokset sekä seuraavassa kappaleessa mainitut rikokset.

Rikoslain 423 §:n 2 kappaleen mukaan vähintään kahden vuoden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka ääriryhmän jäsenenä julkisesti loukkaa esimerkiksi ryhmää tai henkilöä rodun, etnisen alkuperän tai ihonvärin perusteella. Ääriryhmän jäsenenä voidaan syyllistyä myös ääriaineistomateriaalin valmistamiseen (422 a §; vankeutta vähintään neljä ja enintään kahdeksan vuotta), äärimateriaalin levittämiseen (422 b §; vankeutta vähintään kolme ja enintään kahdeksan vuotta), yllyttämiseen vihaan esimerkiksi rodun, etnisen alkuperän tai ihonvärin perusteella (424 §; vankeutta vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta) taikka rotuun tai etniseen taustaan perustuvaan erotteluun (424 a §; vankeutta vähintään kahdeksan ja enintään viisitoista vuotta).

### *Kroatia*

Rikoslain 325 artiklan 1 kappaleen mukaan rangaistavaa on julkisesti yllyttää väkivaltaan tai vihaan ryhmää tai sen jäsentä vastaan esimerkiksi rodun, etnisen alkuperän tai ihonvärin perusteella tai saattaa julkisuuteen sellaista väkivaltaa tai vihaa lietsovaa materiaalia. Rikoksesta tuomitaan enintään kolmen vuoden vankeusrangaistus. Artiklan 2 kappaleen mukaan vähintään

kuuden kuukauden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka järjestää vähintään kolmen henkilön muodostaman ryhmän tai johtaa sitä ryhmän tarkoituksen ollessa 1 kappaleessa tarkoitetun rikoksen tekeminen. Artiklan 3 kappaleen mukaan 2 kappaleessa tarkoitetun ryhmän toimintaan osallistuva tuomitaan enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen.

### *Espanja*

Espanjan rikoslain 510 artiklan 1 kappaleen mukaan rangaistavaa on se, että rikosentekijä suoraan tai epäsuoraan julkisesti rohkaisee tai edistää vihaa, vihamielisyyttä, syrjintää tai väkivaltaa ryhmää, sen osaa tai tiettyä henkilöä kohtaan esimerkiksi etnisen ryhmän tai rodun perusteella tai yllyttää sellaiseen vihaan, vihamielisyyteen, syrjintään tai väkivaltaan. Rangaistavia ovat myös sellaisen materiaalin levittämiseen liittyvät teot. Rangaistukseksi määrätään vankeutta vähintään yksi vuosi ja enintään neljä vuotta sekä sakko. Lain 510bis artiklan mukaan näistä rikoksista vastuullinen oikeushenkilö voidaan tuomita sakkoon.

Espanjan rikoslain 515 artiklan 4 kappaleen mukaan laitton on esimerkiksi sellainen yhteenliittymä, joka toimii 510 artiklan 1 kappaleen mukaisesti. Lain 517 artiklan mukaan sellaisen yhteenliittymän perustajat ja johtajat on tuomittava vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään neljäksi vuodeksi ja sakkoon, aktiiviset jäsenet vankeuteen vähintään yhdeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi ja sakkoon.

### *Italia*

Lain 206/1993 (ns. Mancino-laki) mukaan enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka millä tahansa tavalla levittää ajatuksia perustuen rodulliseen tai etniseen ylemmyyteen tai vihaan taikka tekee tai yllyttää muita tekemään syrjiviä tekoja esimerkiksi rodun tai etnisen alkuperän perusteella. Vähintään kuuden kuukauden ja enintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka millä tahansa tavalla tekee tai yllyttää muita tekemään väkivallantekoja tai väkivaltaa edistäviä tekoja esimerkiksi rodun tai etnisen taustan perusteella.

Kyseisen lain mukaan kiellettyjä ovat sellaiset organisaatiot, yhteenliittymät, liikkeet ja ryhmät, joiden tarkoituksena on loukata ja nostattaa vihaa, mukaan lukien yllyttäminen syrjintään tai väkivaltaan, esimerkiksi rodun tai etnisen alkuperän perusteella. Sellaiseen organisaatioon, yhteenliittymään, liikkeeseen tai ryhmään osallistuva ja sitä auttava tuomitaan vähintään kuuden kuukauden ja enintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen, ryhmää johtava vähintään yhden ja enintään kuuden vuoden vankeusrangaistukseen.

## 2.4 Nykytilan arviointi

### 2.4.1 Rikoslainsäädännön vastaavuus YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan kanssa

Tämän arviomuistion taustalla olevan tehtävänannon mukaisesti on ensinnäkin arvioitava sitä, täyttääkö rikoslain sääntely YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan vaatimukset. Kysymys on kohdan sanamuoto huomioon ottaen siitä, onko Suomessa kohdan edellyttämällä tavalla säädetty rangaistavaksi sellaisten organisaatioiden toimintaan osallistuminen, jotka edistävät (englanniksi ”promote”) rotusyrjintää tai siihen yllyttävät (”incite”).

Kysymyksessä olevassa kohdassa viitatulla ”rotusyrjinnällä” tarkoitetaan YK:n rotusyrjintäsopimuksen 1 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikkea rotuun, ihonväriin, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla.

YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohta ei velvoita säätämään rangaistavaksi organisoitua rasismiin perustuvaa syrjintää vaan sellaista syrjintää edistävää ja siihen yllyttävää toimintaa. Sellaista toimintaa on nimenomaan esimerkiksi sopimuksen 4 artiklan a kohdassa tarkoitettu, Suomessa kiihottamisena kansanryhmää vastaan rangaistava vihapuhe. Tällaista tulkintaa tukee myös se, miten 4 artiklan b kohta on pantu täytäntöön vertailuvaltioissa.

YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan sanamuoto yleisluonteisuudessaan jättää avoimeksi sen, mitä kaikkia toimia kohdassa mainittu edistäminen voi kattaa. Rotusyrjintää edistäväksi toiminnaksi voidaan katsoa muukin toiminta kuin rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuva vihapuheen esittäminen, kun otetaan kokonaisuudessaan huomioon 4 artiklan a kohdassa todettu. Viimeksi mainitun kohdan mukaan sopimusvaltion tulee selittää lain mukaan rangaistaviksi teoiksi kaiken rodulliseen ylemmyyteen tai vihaan perustuvien aatteiden levittämisen, rotusyrjintään kiihottamisen samoin kuin kaikki väkivaltaiset teot tai yllyttämisen sellaisiin tekoihin toista rotua tai toista ihoväriä tai etnistä alkuperää olevaa henkilöryhmää vastaan, samoin kuin kaiken rotusortotoiminnan avustamisen, sen rahoittaminen mukaan lukien.

Edellä jaksosta 2.1.2 ilmenevin tavoin Suomessa on jo kahteen kertaan lainvalmisteluprosessissa arvioitu sitä, mitä YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohta täällä edellyttää. Sopimukseen liittymisen yhteydessä yhdistyslain säännökset katsottiin riittäviksi. Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän YK:n komitean kiinnitettyä vuosina 1996 ja 1999 huomiota 4 artiklan vaillinaiseen täytäntöönpanoon Suomessa omaksuttiin nykyinen sääntely, jonka mukaan osallistumisteko rangaistaan rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädettyinä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisena. Lainsäädäntömuutoksen tekemisen jälkeen rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea pani vuonna 2003 tyydytyksellä merkille tämän säännöksen, jonka mukaan rangaistaan osallistuminen rotusyrjintää edistävään tai siihen yllyttävään organisaatioon

(CERD/C/63/CO/5). Komitea ilmaisi tyytyväisyytensä uudelleen vuonna 2009 (CERD/C/FIN/CO/19).

Edellä jakson 2.3 kansainvälisen vertailun tiedoissa on kuvattu tilanne 12 valtiossa, jotka kaikki ovat YK:n rotusyrjintäsopimuksen sopimuspuolia ja myös sen 4 artiklan b kohdan sitomia. Kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että rikoslainsäädännölliset ratkaisut eri valtioissa vaihtelevat merkittävästi. Tämän vuoksi vertailutiedoista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai yleistyksiä sen suhteen, mitä kohta edellyttää. Vertailuvaltioissa on erotettavissa kolme ryhmää, joista ensimmäiseen Suomikin kuuluu. Siihen kuuluvissa valtioissa uhrin rotuun, ihoväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuva järjestäytyneet rikollinen toiminta menee yleisesti rangaistavaksi säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen piiriin. Joissakin valtioissa on säädetty rangaistavaksi nimenomaan rasistisia rikoksia tekevään organisaatioon liittyvät teot. Kolmannen ryhmän muodostavat valtiot, joissa järjestäytyneeksi katsottavasta rasismista ei rangaista ryhmää koskevien rangaistussäännösten vaan yksittäisiin tekijöihin sovellettavien rangaistussäännösten kautta. Tilanne ei ole kuitenkaan käytännössä näin pelkistetty, koska rikosoikeudelliseen vastuuseen voivat vaikuttaa muutkin, esimerkiksi salaliittoa, valmistelua ja osallisuutta koskevat rikoslain säännökset.

YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohta on tulkittavissa niin, että siihen perustuvassa kansallisessa rangaistussäännöksessä voidaan osallistumisteon rangaistavuuden osalta edellyttää rangaistavaksi säädetyn rotusyrjinnän edistämistoimen tai siihen yllyttämisen tekemistä ryhmän toiminnassa. Sopimuksessa ei ole määräyksiä, jotka nimenomaan kieltävät tai joiden voidaan katsoa estävän sellaisen rangaistavuuden edellytyksen käyttämisen. Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentti lähtee siitä, että ryhmän tavoitteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Mainitun säännöksen mukaan rangaistavaa ei siis ole esimerkiksi se, että henkilö osallistumalla tukee ryhmää, jonka toiminnassa on jo tehty rangaistavaksi säädetty rotusyrjinnän edistämistoimi tai siihen yllyttäminen ja joka toimii tehdäkseen tulevaisuudessa uusia sellaisia tekoja. Artiklan 4 b kohdan tulkinnanvaraisuudesta huolimatta on katsottavissa, että rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentti täyttää kohdan asettamat velvoitteet.

Viimeksi todettu johtopäätös pätee yleisemminkin YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan ja rikoslain 17 luvun 1 a §:n suhteeseen. Tähän johtopäätökseen vaikuttavat myös kohdan yleinen muotoilu ja tulkinnanvaraisuus erityisesti suhteessa rotusyrjinnän edistämistöimiin.

Sääntelyn kattavuus ja kohdentuminen aihepiiriin kannalta merkityksellisiin tekoihin on kuitenkin arvioitava myös sopimusveloitteen tehokkaan toteuttamisen sekä tehokkaan ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamisen turvaamisen näkökulmasta. Kun järjestäytyneeksi rasismiksi luonnehdittavissa oleva rikollinen toiminta säädettiin rangaistavaksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisena, lainsäädäntöratkaisuun päädyttäessä (HE 183/1999 vp sekä LaVM 26/2002 vp, PeVL 10/2000 vp ja HaVL 18/2000 vp) ei erikseen arvioitu sitä, miten hyvin mainittua rikosta koskevat säännökset sellaisinaan soveltuvat rotusyrjintää edistävään ja siihen yllyttävään järjestäytyneeseen toimintaan. Aihetta on arvioida myös sääntelyratkaisun selkeyttä.



## 2.4.2 Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä (rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentti)

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin alkuosan mukaan järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsenytynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen tiettyjä rikoksia.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 263/2014 vp, s. 31) selostetaan lähemmin järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmää. Niistä ilmenee muun ohessa seuraavaa:

- yksittäisen jäsenen jäsenyyden ei tarvitse olla jatkuvaa, ryhmän muodostavat vähintään kolme henkilöä voivat eri ajankohtina olla eri henkilöitä,
- rakenteeltaan jäsenytneen yhteenliittymän ei tarvitse olla sellainen, että sen jäsenillä on muodollisesti määrätyt erityiset tehtävät,
- rakenteen jäsenyisyyden tulee olla sellainen, että se palvelee ryhmän perustarkoitusta eli yhteistuumin tapahtuvaa säännöksessä tarkoitettujen rikosten tekemistä,
- ryhmän rakenteen tulee olla sellainen, että ryhmä kykenee esimerkiksi säännöksessä tarkoitettua rikollista toimintaansa koskevaan päätöksentekoon ja ryhtymään päätösten toteuttamiseen ja
- ryhmän ei tarvitse alun perin olla järjestäytynyt juuri säännöksessä mainittujen rikosten tekemistä varten.

Lakivaliokunnan mukaan tiettyjen rikosten tekemisen ei tarvitse olla järjestäytyneen rikollisryhmän ainoa tavoite. Sillä, toimiiko ryhmä muissakin tarkoituksissa ja onko sillä muutakin toimintaa, ei siten ole säännöksen soveltamisen kannalta olennaista merkitystä (LaVM 35/2014 vp, s. 4/1).

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä on perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen. Samalla määritelmä on kuitenkin perusteluista ilmenevällä tavalla myös joustava niin, että sen piiriin voi kuulua erityyppisiä ja eri tavalla organisoituja järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Vaikka ei olekaan järjestäytyneen rikollisen rasistisen toiminnan määritelmää, jota vasten momentissa olevaa määritelmää voitaisiin tarkastella, ei ole kuitenkaan aihetta katsoa, etteikö momentin alkuosan määritelmä soveltuisi myös sellaiseen toimintaan.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa olevan järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän loppuosan mukaan ryhmän tulee toimia yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta taikka 11 luvun 10 §:ssä (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tai 15 luvun 9 §:ssä (oikeudenkäytössä kuultavan uhkaaminen) tarkoitettuja rikoksia.

Momentissa siis jo erikseen viitataan järjestäytyneen rasismien kannalta keskeiseen rikokseen eli kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Neljän vuoden enimmäisvankeusrangaistuksen perusteella järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän piiriin sen toiminnan tavoitteena olevien rikosten kannalta kuuluu myös törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Mainitut rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä rangaistaviksi säädetyt rikokset ovat tunnusmerkistöiltään kattavia kos-

kiessaan monenlaisia rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvia toista henkilöä loukkaavia tekoja. Kyseiset rangaistussäännökset myös kattavat YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdassa tarkoitetun rotusyrjintään yllyttämisen.

Rasistisia rikoksia varten järjestäytyneen ryhmän tarkoituksena voi olla kuitenkin se, että tehdään myös muita kuin rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia rasistisista motiiveista niin, että teoilla YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdassa tarkoitetulla tavalla edistetään rotusyrjintää. Merkityksellisiä ovat etenkin henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset, mutta myös esimerkiksi omaisuuden kohdistuvia vahingontekorikoksia voidaan tehdä rasististen tarkoituksien edistämiseksi.

Aikaisemmin todetun mukaisesti järjestäytyneen rasismin tavoitteena olevien rikosten määrittämisessä johtoa on saatavissa siitä, minkä tulee olla YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan a kohdan mukaan rangaistavaa. Kohdassa mainitaan ensinnäkin teot, jotka Suomen rikoslain mukaan voidaan katsoa kiihottamiseksi kansanryhmää vastaan. Mutta kohdassa myös mainitaan väkivaltaiset teot sekä kaikki rotusortotoiminnan avustaminen, sen rahoittaminen mukaan lukien.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän tarkoituksena voi olla sellaisten rikosten tekeminen, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että vakavimmat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset kuuluvat järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän piiriin. Tämä koskee rangaistusasteikkojen perusteella rikoslain 21 luvussa rangaistaviksi säädettyjä tappoa (1 §), murhaa (2 §), surmaa (3 §) ja törkeää pahoinpitelyä (6 §) sekä törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua (6 a §). Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa oleva määritelmä on kattava vakavien väkivaltarikosten suhteen.

Väkivaltarikosten tavoin rotusyrjintää edistävää vaikutusta voi olla etenkin rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään liittyvistä motiiveista tehdyillä vakavimmilla vahingontekorikoksilla. Rikoslain 35 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla rikosentekijä tuomitaan törkeästä vahingonteosta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi esimerkiksi, jos vahingonteolla aiheutetaan erittäin suurta taloudellista vahinkoa tai rikoksen uhrille tämän olot huomioon ottaen erityisen tuntuva vahinkoa. Momentissa säädetystä enimmäisvankeusrangaistuksesta seuraa, että törkeä vahingonteko kuuluu niiden rikosten piiriin, joiden tekeminen voi olla järjestäytyneen rikollisryhmän tarkoituksena.

Mitä tulee YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan a kohdassa mainittuun rotusortotoiminnan avustamiseen (englanniksi "assistance to racist activities"), josta esimerkkinä kohdassa siis mainitaan rahoittaminen, kohta jättää muuten avoimeksi siinä tarkoitetun avustamisen ulottuvuudet. Rikosoikeuden näkökulmasta kysymys on avunantotyyppisestä toiminnasta. Rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan avunantoon syyllistyy se, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvon, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä. Ilmaisusta "muilla tavoin" ilmenee, että avunantoon voidaan syyllistyä hyvin moninaisilla toisen tekemää rikosta edistävillä toimilla. Avunantoa voi olla myös toisen tekemän rikoksen rahoittaminen, jollei rahoittamistekoa ole säädetty erikseen rangaistavaksi, kuten on

terrorismin rahoittamisrikosten kohdalla (rikoslain 34 a luvun 5 ja 5 a §). Avunannon rangaistavuus kattaa myös avunannon ryhmän tekemän rikoksen toteuttamisessa.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisena säädetään rangaistaviksi osallistumisteot, joita voidaan luonnehtia avunantotyyppisiksi ja joihin kuuluu esimerkiksi myös varojen antaminen tai kerääminen järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan rahoittamiseksi. Sinällään nämä osallistumisteot ovat lähtökohtaisesti aina etäämmällä itse rikoksesta kuin rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukainen avunanto on (HE 263/2014 vp, s. 36/II), mutta ne ovat aikanaan tulleet arvioiduiksi merkityksellisiksi nimenomaan järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan edistämisen kannalta. Jos järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa tehdään ryhmän tavoitteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys, varsinaiseen avunantoon syyllistynyt ja ryhmän toimintaan sellaisessa ominaisuudessa osallistunut tuomitaan avunannosta. Toinen kysymys on se, onko rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetty rangaistaviksi ne osallistumisteot, jotka ovat merkityksellisiä juuri järjestäytyneeseen rasismiin liittyvien tekojen kannalta. Sitä käsitellään jäljempänä.

Pääsääntöisesti rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin mukaisen osallistumisrikoksen rangaistavuus siis edellyttää rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan sitä, että järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan tavoitteena on tehdä sellainen rikos tai sellaisen rikoksen rangaistava yritys, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Kuten lain esitöistä (HE 183/1999 vp) ilmenee, tämä rikosten vakavuustasoa koskeva vaatimus perustuu jo Euroopan unionin neuvoston yhteiseen toimintaan rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista (EYVL N:o L 351, 29.12.1998). Huomioon on lisäksi otettava momentista seuraavan rikosoikeudellisen vastuun poikkeuksellinen luonne, kun osallistuminen edellä todetuin tavoin on avunanto etäämmällä tavoitteena olevasta rikoksesta. Tästä seuraa tarve rajata säännöksen soveltamisala vakaviin rikoksiin. Huomioon on otettava myös se, että on jo säädetty rasistisista motiiveista tehtyjä rikoksia koskeva poikkeus, kun rangaistavaa on osallistua myös sellaisen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, jonka tavoitteena on tehdä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Lisäksi enimmäisrangaistusta koskevan vaatimuksen perusteella rikollisryhmän toiminnan tavoitteena voi olla törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan kuten myös motiiveista riippumatta esimerkiksi törkeät henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset samoin kuin törkeä vahingonteko.

Todetun perusteella voidaan katsoa, että rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisessa järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmässä ei ole selvästi havaittavia järjestäytyneitä rasistista rikollista toimintaan koskevia puutteita.

#### **2.4.3 Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen (rikoslain 17 luvun 1 a §)**

Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentti herättää kaksi kysymystä, kun säännöstä arvioidaan järjestäytyneen rasistisen toiminnan kannalta:

1) Ovatko momentissa mainitut osallistumisteot merkityksellisiä juuri tässä yhteydessä?

- 2) Tulisiko säätää rangaistavaksi valmistelu- tai edistämistyyppisenä rikoksena myös sellaisen järjestäytyneen rasistisen ryhmän toimintaan osallistuminen, jonka tavoitteena on tehdä tiettyjä rikoksia (joka toimii tehdäkseen tiettyjä rikoksia) mutta jonka toiminta ei ole kuitenkaan vielä edennyt rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemiseen.

Arvioinnissa kysymys on nimenomaan tietynlaisen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta eikä ryhmään kuulumisesta. Järjestöön tai toimintaan osallistumisen säätämistä rangaistavaksi edellyttää myös YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohta. ”Kuulumiseen” liittyen ongelmallista on jo se, mitä kuulumisella tarkoitetaan ja miten kuuluminen ilmenee ja käytännössä osoitetaan. Kysymyksessä olevat organisaatiot eivät välttämättä pidä rekistereitä tai luetteloita toimintaansa osallistuvista henkilöistä tai anna toimintaan osallistuville organisaation kuulumista osoittavia asiakirjoja, joista kuuluminen olisi muodollisesti pääteltävissä. ”Kuulumista” on myös mahdollista tulkita jopa niin, että sen piiriin kuuluvat esimerkiksi oleskelu ja ajan viettäminen ryhmään kuuluvien henkilöiden kanssa ilman, että millään tavoin osallistutaan rikolliseen toimintaan. Huomioon on tässäkin yhteydessä otettava se, että perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavaksi säädetyltä teolta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Laillisuusperiaatteen voi katsoa edellyttävän, että rangaistava teko ilmenee ulkonaisesti selkeästi havaittavalla tavalla. Tämän vaatimuksen toteuttaa nimenomaisesti aktiivista toimintaa edellyttävä sääntelytapa, joka siltä osin myös selkeästi perustuu YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohtaan.

#### **2.4.3.1 Merkityksellisten osallistumistekojen rajaaminen**

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa kuvataan niitä toimia, joilla järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistutaan. Säännöksen tarkka sisältö ilmenee edellä sivuilla 3 ja 4.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa kaikki osallistumisen rangaistavuuden kannalta merkitykselliset osallistumisteot ja -tavat on kuvattu yksityiskohtaisesti. Kansainvälisen vertailun tiedoista ilmenee, että muissa valtioissa ei ole tapana tarkasti kuvata aktiivisen osallistumisen tapoja. Tämä koskee niin säännöksiä, joissa järjestäytyneet rasismi säädetään rangaistavaksi Suomen tapaan yleisen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan säännöksen kautta, kuin niitäkin säännöksiä, jotka koskevat rasististen rikosten tekemistä varten järjestäytyneen ryhmän toimintaan osallistumista. Tarkan sääntelymallin puolesta puhuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämä sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimus varsinkin, kun otetaan huomioon se, miten rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa omaksuttuun osallistumistekojen yksityiskohtaiseen sääntelymalliin päädyttiin pykälän säätämisen yhteydessä.

Kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettiin rangaistavaksi, hallituksen esityksessä HE 183/1999 vp ehdotettiin, että osallistuminen kuvataan rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa yleisellä tavalla ”osallistuu aktiivisesti rikollisjärjestön .... toimintaan”. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan sitä, että pyrittäessä esityksen mukaisesti kriminalisoimaan osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallistumiskäsitysten ulkopuolelle, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän (PeVL 10/2000

vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta piti rangaistussäätelyn sisältöön kohdistettavan ennakoitavuusnäkökulman takia tarpeellisenä, että säätelyn muotoiluja pystytään vielä kehittämään. Hallintovaliokunta katsoi lakiehdotuksen perusteella olevan vaikea ennakoida, millainen toiminta on rangaistavaa (HaVL 18/2000 vp, s. 2/II). Lakivaliokunta piti momentin täsmentämistä välttämättömänä (LaVM 26/2002 vp, s. 3/II) ja kiinnitti huomiota siihen, että eduskunta oli hyväksynyt lain, jolla rikoslakiin lisättiin 34 a luku terrorismirikoksista. Mainitun luvun 4 §:ssä säädettiin rangaistavaksi terroristiryhmän toiminnan edistäminen, ja lakivaliokunta ehdotti, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen tunnusmerkistö määritellään vastaavalla tavoin kuin terroristiryhmän toiminnan edistäminen luettelomalla tyhjentyvästi rikoksen teko tavat. Lakivaliokunnan mietintö johti sitten osallistumistekojen yksityiskohtaiseen sääntelemiseen.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa kuvatut osallistumistavat voivat olla merkityksellisiä myös silloin, kun järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa on tavoitteena tehdä rasistisia rikoksia. Huomioon on otettava, että sellainen ryhmä ei välttämättä toimi tehdäkseen vain kiihottamista kansanryhmää vastaan, vaan aikaisemmin todetun mukaisesti tavoitteena voi myös esimerkiksi vakavien henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvien rikosten tekeminen. Näin ollen merkitystä voi olla esimerkiksi ryhmän varustamisella räjähteillä tai aseilla (momentin 2 kohta) tai koulutuksen antamisella rikollista toimintaa varten (momentin 3 kohta). Viimeksi mainittu voi puolestaan olla koulutusta esimerkiksi räjähteiden tai aseiden käyttöä varten. Myös tällainen rikollisryhmä voi tarvita varoja toimintaansa varten, mihin liittyy momentin 4 kohta. Sinällään momentissa mainitaan myös osallistumistapoja, jotka eivät välttämättä ole erityisen merkityksellisiä, kun otetaan huomioon, minkälaisia rikoksia kysymyksessä olevissa ryhmissä voidaan tehdä. Sellaisetkin osallistumistavat voivat kuitenkin joissakin tilanteissa olla mahdollisia, minkä vuoksi niitä ei ole aihetta sulkea pois.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momenttiin liittyen voidaan kysyä, puuttuko siitä jokin sellainen osallistumistapa, joka voi olla ominainen järjestäytyneelle rasistisista motiiveista toimivalle rikollisryhmälle. Momentin 7 kohdan eräänlaisen yleislausekkeen mukaan osallistuminen voi ilmetä myös siten, että aktiivisesti edistetään järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan 1–6 kohdassa tarkoitettuihin edistämistekoihin verrattavalla olennaisella tavalla. Kysymys ei ole pelkästä ryhmän kokouksiin osallistumisesta, vaan tällainen osallistuminen voi ilmetä esimerkiksi toimitilojen vartioimisena (HE 263/2014 vp, s. 35/I). Momentin 7 kohdalla voidaan kysymyksessä olevien rikollisryhmien kannalta kattaa myös ne merkitykselliset osallistumisteot, joita momentin 1–6 kohdassa ei nimenomaisesti mainita.

#### **2.4.3.2 Tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen edellyttäminen**

##### *Yleistä*

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus edellyttää, että ryhmän toiminnan tavoitteena oleva rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa määritelty rikos tai sen rangaistava yritys tehdään.

Kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettiin rangaistavaksi, selvästi Suomen rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastaisena pidettiin osallisuudesta rankaisemista siitä huolimatta, että päätekoa ei tehdä. Tuolloin todettiin, että Suomessa ei ole itsenäisiä, yleisiä valmistelu- eikä salahankekriminalisointeja. Valmistelun kriminalisoinnit liittyvät aina tiettyyn yhteen rikoslajiin. Harvalukuiset erityiset osallisuutta koskevat kriminalisoinnit on tiukasti sidottu yksittäisiin ja yleensä hyvin ankarasti rangaistaviin rikostyyppeihin (esimerkiksi valtiotöksen valmistelu rikoslain 13 luvun 3 §:n 2 momentissa). (HE 183/1999 vp, s. 3/II, 4/I ja 7/II)

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti päätekona olevan rikoksen tekemisen edellyttämistä yhtenä niistä rajauksista, joiden perusteella pykälän momentti oli ongelmaton perustuslain 8 §:stä johtuvan rikossäännöksen täsmällisyysvaatimuksen kannalta (PeVL 10/2000 vp, s. 2/II).

Kun rikoslain järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevia säännöksiä yhtenäistettiin, arvioitiin myös sitä, säilytetäänkö rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen edellyttäminen (HE 263/2014 vp, s. 25/II). Siinä yhteydessä edellytys ehdotettiin säilytettäväksi. Perusteena olivat ensinnäkin edellä todetut säännöstä säädettäessä esitetyt kannanotot. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (SopS 20/2004) toimeenpanon yhteydessä edellytys katsottiin myös sopimuksen sallimaksi. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että perustuslakivaliokunta on terrorismirikoksia koskevan hallituksen esityksen HE 18/2014 vp käsittelyn yhteydessä todennut, että tuossa esityksessä ehdotetun kaltaisessa uuden tyyppisessä rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys. Perustuslakivaliokunta toteaa kiinnittäneensä tällaisissa yhteyksissä huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (PeVL 26/2014 vp).

Hallituksen esityksen HE 263/2014 vp käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta totesi (LaVM 35/2014 vp, s. 6/I), että asiantuntijakuulemisessa päärikosta koskevan edellytyksen säilyttämistä oli arvosteltu. Lakivaliokunnan mukaan osallistumisrikosta koskevan rangaistussäännöksen soveltaminen erittäin harvoin voi osaltaan johtua päärikosta koskevasta edellytyksestä. Valiokunta viittasi siihen, että päärikoksen edellyttäminen rangaistussäännöksessä perustuu erityisesti rikosoikeudellisiin periaatteisiin. Päärikosta koskevan vaatimuksen poistaminen osallistumisteosta, jossa on kyse avunantoakin etäisemmästä osallistumisesta rikokseen, olisi poikkeuksellista ottaen huomioon, että muutoin osallisuus rikokseen aina edellyttää, että päärikos tai ainakin sen rangaistava yritys tehdään. Toisaalta rikoslain 34 a luvussa säädetyissä terrorismirikoksissa (4, 4 a, 4 b ja 5 §), jotka vastaavat tekotavoiltaan paljolti rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetyjä teko- tapoja, tällaista edellytystä ei ole. Terrorismia koskevan sääntelyn tausta kuitenkin eroaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevasta sääntelystä, sillä jälkimmäistä koskevat kansainväliset velvoitteet eivät estä tällaista kansallista vaatimusta. Lakivaliokunta päätyi puoltamaan hallituksen esittämää ratkaisua päärikosta koskevan vaatimuksen säilyttämisestä mutta piti tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta seurataan ja myöhemmin tarvittaessa arvioidaan päärikosta koskevan vaatimuksen asemaa.

Lakivaliokunnan mietinnössä viitataan terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin ja niiden kansainväliseen taustaan. Rikoslain 34 a luvun rangaistussäännöksistä eniten järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista muistuttaa luvun 4 §:ssä rangaistavaksi säädetty terroristiryhmän toiminnan edistäminen. Mainittu pykälä oli aikanaan vaikuttamassa rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin sisältöön sen säätämisen yhteydessä osallistumistekojen kuvaamiseen liittyen.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan terroristiryhmän toiminnan edistämiseen syyllistyy se, joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, toimii jollakin momentin kohdissa kuvatulla tavalla (esimerkiksi terroristiryhmän varustaminen räjähteillä tai aseilla, toimitilojen ja kulkuvälineiden hankkiminen terroristiryhmälle sekä terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen). Momentissa viitatuissa pykälissä säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset, terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Terroristiryhmän toiminnan edistämisen rangaistavuus ei edellytä, että jokin noista rikoksista tai sen rangaistava yritys tehdään.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin mukainen terroristiryhmän toiminnan edistäminen oli alun perin rangaistava vain sillä edellytyksellä, että terroristiryhmän toiminnassa tehdään terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos tai sellaisen rangaistava yritys taikka terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Tätä ei ehdotettu hallituksen esityksessä HE 188/2002 vp, koska säännöksen taustalla olevan puitepäätöksen ei katsottu sitä mahdollistavan (s. 51/II). Edellytys lisättiin eduskuntakäsittelyssä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta (LaVM 24/2002 vp ja PeVL 48/2002 vp). Kyseinen rangaistavuuden edellytys poistettiin, kun Suomi liittyi terrorismin ehkäisemistä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008). Tuo jo hallituksen esityksessä HE 81/2007 vp ehdotettu muutos ei ollut perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana.

Rikoslain 34 a luvussa säädetään terroristiryhmän toiminnan edistämisen lisäksi rangaistaviksi lukuisia muitakin terrorismirikoksia, joiden tavoitteena tai tarkoituksena on edistää terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tai joissakin tapauksissa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekemistä mutta joiden rangaistavuus ei edellytä sellaisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä. Rangaistavaksi säädettyjen terrorismirikosten suhde tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävään terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen voi tapauksessa riippuen olla varsin etäinen.

Tällaisia toisen terrorismirikoksen tekemiseen liittyviä valmistelu- tai edistämislouonteisia rikoksia ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (2 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), värväys terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §), terrorismin rahoittaminen (5 §), terroristiryhmän rahoittaminen (5 a §), matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (5 b §) ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (5 c §). Kuten lakivaliokunnan lausunnostakin ilmenee, rikoslain 34 a luvun säännökset pääosin perustuvat kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka eivät mahdollista toiminnan tavoitteena tai tarkoituksena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen edellyttämistä. Nimenomaisesti ja kaikki valmistelu-

ja edistämislouhteiset terrorismirikokset kattavasti tämä on todettu terrorismirikoksia koskevan direktiivin (EU) 2017/541 artiklassa 13.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisen jälkeen on laajennettu valmistelutekojen rangaistavuutta. Rangaistaviksi on säädetty esimerkiksi törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu (rikoslain 21 luvun 6 a §), panttivangin ottamisen valmistelu (rikoslain 25 luvun 4 a §) ja törkeän ryöstön valmistelu (rikoslain 31 luvun 2 a §). Niiden rangaistavaksi säätämisen yhteydessä lakivaliokunta totesi, että keskustelua valmistelun rangaistavuudesta on syytä jatkaa, kun tuolloin käsillä olleesta uudistuksesta on saatu kokemuksia (LaVM 8/2013 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan arvioida tulisi, onko tarpeen ja perusteltua laajentaa sääntelyä esimerkiksi lapseen kohdistuviin seksuaalirikoksiin ja järjestäytyneen rikollisuuden rikoksiin.

Kuten eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, kansallisessa rikosoikeudessa lähtökohtana on perinteisesti ollut, että rangaistusvastuuta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa rikoksen yritystä aikaisempaan vaihteeseen. Valmistelutoimien kriminalisointi edellyttää todellista tarvetta ja tarkkaa harkintaa sen suhteen, täyttyvätkö rikosoikeuden käyttöä rajaavat ja oikeuttavat kriminalisointiperiaatteet. (HE 141/2012 vp, s. 4/I ja 5/I)

Törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että valmistelukriminalisointeja on säädetty vaihtelevista syistä. Osin sääntely perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin. Keskeisin ryhmä valmistelukriminalisoinneista koskee hyvin ankarasti rangaistavia ja ihmishenkiä uhkaavia rikoksia, kuten joukkotuhontaa, yleisvaarallisia rikoksia ja terrorismia. Huumausainerikoksissakin on samoja piirteitä. Valtiopetos on poliittisena rikoksena vakava, ja siihen on perinteisesti suhtauduttu hyvin tiukasti. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että rahanväennyksessä ja maksuvälinepetoksessa on puolestaan ollut tarpeen varautua järjestäytyneen rikollisuuden mukanaan tuomaan uhkaan tuollaisten rikosten toteuttamiseen erityisesti soveltuvien laitteiden valmistamisesta ja käyttämisestä. Hallituksen esityksen pohjalta rangaistaviksi säädettiin vakavien henkeen, terveyteen, vapauteen ja omaisuuteen kohdistuvien rikosten valmistelu.

Törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoimista koskevassa hallituksen esityksessä viitattujen kriminalisointiperiaatteiden mukaan rikosoikeutta tulee käyttää ainoastaan tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseksi, rikoslaki on viimeinen keino ja rangaistuksin saavutettavien etujen tulee olla niiden tuottamia haittoja selvästi suuremmat. Kriminalisointi ei saa myöskään synnyttää ylitsepääsemättömiä tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia. Rikoslakiin ei pidä myöskään ottaa säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta on käytännössä mahdotonta ja jotka jo etukäteen voidaan arvioida tehottomiksi.

Kriminalisointiperiaatteiden lisäksi on otettava huomioon uusia rikoksia rangaistavaksi säädettäessä ja olevassa olevien rangaistussäännösten alaa laajennettaessa eduskunnan lakivaliokunnan eri yhteyksissä (esimerkiksi LaVL 9/2004 vp ja LaVM 15/2005 vp) esiin nostamat rikoslainsäädännön käytölle asetettavat yleiset edellytykset. Niiden mukaan kaikelle rikoslainsäädännölle on oltava hyväksyttävä peruste, on kyettävä osoittamaan painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää uuden rikostunnusmerkistön säätämistä, säädettävän kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä ja tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen.



Kriminalisointiperiaatteiden ja rikoslainsäädännön käytölle asetettavien yleisten edellytysten rajoissa voidaan säätää rangaistavaksi valmistelukokseja sekä valmistelu- ja edistämistyyppisiä rikoksia myös silloin, kun kansainväliset velvoitteet eivät sitä edellytä. Tällaiset rikokset eivät enää ole siinä määrin Suomen oikeusjärjestykselle vieraita kuin ne olivat rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisen aikoihin.

#### *Arvioinnissa huomioon otettavat seikat*

Kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettiin rangaistavaksi ja kun samalla sisällytettiin kiihottaminen kansanryhmää vastaan niiden rikosten joukkoon, joiden tekeminen voi olla ryhmän toiminnan tavoitteena, ei erityisesti arvioitu tämän rangaistavuuden edellytyksen soveltumista tai tarkemmin muiltakaan osin ehdotetun rikoslain 17 luvun 1 a §:n soveltumista järjestäytyneeseen rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään liittyvistä motiiveista tapahtuvaan rikollisuuteen. Tarkastelu suoritettiin yleisemmin erityisesti rikosoikeuden periaatteista lähtien.

Edellä jaksossa 2.4.1 todetun mukaisesti YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohta jättää avoimeksi sen, voidaanko sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvässä kansallisessa rangaistussäännöksessä asettaa osallistumisteon rangaistavuuden edellytykseksi se, että järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan tavoitteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Kohdan ei voida katsoa edellyttävän rangaistavaksi säätämistä siitä riippumatta, tehdäänkö ryhmän tavoitteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys vai ei. Rangaistavuuden laajentaminen sillä tavalla perustuu näin ollen siis kansalliseen harkintaan.

Kansainvälisessä vertailussa tarkasteltujen valtioiden lainsäädäntötietojen mukaan tavoitteena olevan rikoksen tekemiseen liittyvä rangaistavuuden edellytys ei näytä ainakaan lakiin nimenomaisesti kirjattuna sisältyvän YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan kannalta merkityksellisiin rangaistussäännöksiin, vaikka joidenkin säännösten mukaan sellaisessa tilanteessa voidaan tuomita ankarampi rangaistus. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä kansallisista lainsäädäntötarpeista jo sen takia, että lainsäädäntötekniikat ja rangaistussäännösten kirjoitustavat vaihtelevat. Muiden valtioiden rangaistussäännösten soveltamisala ei välttämättä selviä pelkästään säännösten sanamuodon perusteella, oma merkityksensä on esimerkiksi lain esitöillä ja soveltamiskäytännöllä. Rangaistavan käyttäytymisen alaa ei myöskään laajenneta pelkästään sillä perusteella, että jokin teko on tietyllä tavalla säädetty rangaistavaksi jossakin toisessa valtiossa tai joissakin toisissa valtioissa. Jos kansainvälinen velvoite edellyttää jonkin teon rangaistavaksi säätämistä taikka jos kriminalisointiperiaatteiden ja rikoslainsäädännön käytölle asetettavien yleisten edellytysten perusteella on ilmeisen perusteltua säätää jokin teko rangaistavaksi, mallia voidaan hakea ja usein haetaan Suomelle vertailuvaltioina keskeisiksi koettujen valtioiden lainsäädännöistä.

#### Tärkeiksi katsottavien intressien suojaaminen, rikoslainsäädännölle osoitettavissa oleva hyväksyttävä peruste ja painava yhteiskunnallinen tarve

Järjestäytyneen rasistisen rikollisen toiminnan kannalta keskeisiä rikoksia ovat kiihottaminen kansanryhmää vastaan ja törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Kuten rasistisia rikoksia

koskevasta hallituksen esityksestä HE 317/2010 vp ilmenee (s. 7 ja 8), kiihottaminen kansanryhmää vastaan on ihmisoikeuksia loukkaavaa toimintaa, jonka vastaisia toimenpiteitä edellyttävät YK:n rotusyrjintäsopimuksen lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990), YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 8/1976) ja EU:n perusoikeuskirja. Kun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettiin rangaistavaksi, perustuslakivaliokunta totesi kansanryhmää vastaan tapahtuvan kiihottamisen osalta olevan kysymys yhteiskunnallisesti painavasta rasismien torjumistarkoituksesta (PeVL 10/2000 vp, s. 3).

Rasistisista motiiveista toimiva ryhmä voi tehdä uhrien rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvia muitakin rikoksia kuin kiihottamista kansanryhmää vastaan tai törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan. Kysymykseen voivat tulla esimerkiksi henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvat rikokset. Jos sellaisilta rikoksilta edellytetään sitä vakavuustasoa, jota rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa edellytetään järjestäytyneen rikollisryhmän tavoitteena olevilta rikoksilta (enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta), kysymys on vakavista perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavista rikoksista. Tällaisen rikosten paheksuttavuutta lisää niiden tekeminen vaikuttimesta, joka rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa on säädetty rangaistuksen koventamisperusteeksi.

Kun arvioidaan tarvetta laajentaa rasistisista motiiveista toimivan rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuutta sellaisiin tapauksiin, joissa ryhmän toiminnan tavoitteena olevaan rikosta tai sen rangaistavaa yritystä ei ole vielä tehty, kriminalisointiperiaatteiden ja rikoslainsäädännön käytölle asetettavien yleisten edellytysten tasolla kysymys on tärkeiksi katsottavien intressien suojaamisesta ja rikoslainsäädännöllä osoitettavissa olevasta hyväksyttävästä perusteesta. Toinen kysymys on se, kuinka vahvoja nämä perusteet ovat tässä tapauksessa verrattuna jo nykyisin rangaistaviksi säädettyjen valmistelu- tai edistämistyyppisten rikosten rangaistavuuden taustalla oleviin vastaaviin perusteisiin. Näin voidaan kysyä esimerkiksi, kun verrataan kiihottamista kansanryhmää vastaan törkeään henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen tai terroristiryhmän toiminnan edistämiseen.

Painavan yhteiskunnallisen tarpeen arviointiin liittyy edellä todettujen seikkojen lisäksi se, mikälaista tarvetta ilmenee järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa rasistisista motiiveista tehtäviin rikoksiin puuttumiseen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Oikeuskäytännöstä olevien tietojen perusteella järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevia säännöksiä ei ole sovellettu tilanteissa, joissa ryhmän tavoitteena on ollut tehdä rasistisia rikoksia ja joissa sellaisia rikoksia on myös tehty. Sinällään rikoslain 17 luvun 1 a §:n soveltaminen on muutenkin ollut vähäistä johtuen oletettavasti erityisesti siitä, että pykälässä tarkoitettut osallistumisteot eivät useinkaan ole erotettavissa osallistumisesta toiminnan tavoitteena olleiden rikoksen tekemiseen.

Rikosoikeuden käyttöön ja myös jo olemassa olevien rangaistussäännösten soveltamisalan laajentamiseen liittyy rangaistusjärjestelmän yleisestävä vaikutus. Se voi ilmetä pelotevaikutuksena niin, että rikoksen tekemistä harkitseva henkilö rangaistusuhkasta tietoisena pidättäytyy teosta. Toisaalta yleisestävä vaikutus voi ilmetä välillisesti niin, että tiettyjen tekojen selkeällä paheksumisella niiden rangaistavaksi säätämisen kautta on moraalialuovaa ja siitä seuraavaa rikoksia ennalta estävää vaikutusta. Voidaan ajatella, että tällaisen viestin voisivat antaa myös nykyistä

kattavammat ja selvemmat rangaistussäännökset, jotka koskevat osallistumista sellaisen rikollisryhmän toimintaan, joka toimii tehdäkseen rikoksia rasistisista motiiveista. Tämän vaikutuksen syntymistä ja suuruutta on kuitenkin erittäin vaikea arvioida, koska käytettävissä ei ole tietoja arvion tekemistä varten. Yleisestävän vaikutuksen arvioiminen perustuisi tässä tapauksessa oletuksiin.

Rangaistussäännöksen vähäisestä soveltamisesta ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että säännös ei ole toimiva ja rikosten tekemistä ennalta ehkäisevä. Näin ollen ei voida sanoa, että rikoslain 17 luvun 1 a § ei toimisi tilanteessa, jossa kiihottamista kansanryhmää vastaan tai rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vakavia rikoksia tehdään rasistisista motiiveista ryhmän toiminnassa.

Lainsäädännöllinen johdonmukaisuuskysymys, joka myös liittyy kriminalisointiperiaatteisiin ja rikosoikeuden käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin, koskee sitä, onko perusteltua irrottaa tiettyt rikokset (kiihottaminen kansanryhmää vastaan ja sen törkeä tekemuoto) tai tietystä vaikutimesta (rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään liittyvä syy) tehdyt vakavat rikokset (enimmäisrangaistus vähintään neljä vuotta vankeutta) rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin soveltamisalasta omaan rangaistussäännökseen, jossa ei osallistumisteon rangaistavuuden kannalta edellytetä rikollisryhmän toiminnan tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä. Mainitun säännöksen soveltamisalaan jäisi edelleen suuri joukko rikoksia, joiden tekeminen voi yksittäistapauksissa tapahtua erityisen paheksuttavista motiiveista ja jotka usein vakavasti loukkaavat rikosten uhrien perus- ja ihmisoikeuksia. Tiettyjä rikoksia koskevien rajattujen lainsäädäntömuutosten tekeminen ei ole yleensä tarkoituksenmukainen tapa edetä, kun kyseiset rikokset ovat osa laajempaa lainsäädännöllistä kokonaisuutta eli tässä tapauksessa rikoslain 17 luvun 1 a §:n sääntelyä.

### Rikosoikeuden käyttö viimeisenä keinona

Rikosoikeudellisen sääntelyn laajentaminen on kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti viimeinen keino. Mainitun periaatteen vuoksi on huomiota kiinnitettävä ensinnäkin muihin jaksossa 2.2 käsitelyihin laissa säädettyihin keinoihin, joilla voidaan puuttua järjestäytyneen rasismien puitteissa tehtyihin rikoksiin ja estää rikollisen toiminnan jatkaminen. Jaksossa on ensinnäkin käsitelty oikeushenkilön rangaistusvastuuta, jota on vuonna 2011 laajennettu koskemaan tiettyjä rasistisista motiiveista tehtyjä rikoksia. Oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee kuitenkin vain oikeushenkilöitä, jollainen järjestäytynyt rasistisia rikoksia tekevä ryhmä ei välttämättä ole. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan suhteellisen harvoin (46 tuomittua yhteisösakkoa vuonna 2017 ja 51 vuonna 2018), mikä on jo antanut aiheen ottaa yleisesti tarkasteltaviksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset.

Yhdistyslain 43 §:n 1 momentin mukaan voidaan sellainen yhdistys lakkauttaa, joka toimii olennaisesti vastoin lakia esimerkiksi rikoksia tekemällä. Mainitun säännöksen nojalla Pirkanmaan käräjäoikeus päätti 30.11.2017 Pohjoismaisen vastarintaliikkeen lakkauttamisesta, minkä Turun hovioikeus vahvisti 28.9.2018. Myös korkein oikeus päätyi asiassa siihen, että yhdistys toimi olennaisesti vastoin lakia, minkä vuoksi se oli lakkautettava (KKO 2020:68). Yhdistyslain 43 §:n 1 momentin merkitystä arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että järjestäytyneesti rasistisia rikoksia tekevä ryhmä ei kuitenkaan välttämättä toimi yhdistyksen muodossa.

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 18 §:n 1 momentin ja 22 §:n 3 momentin sekä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 185 §:n 1 momentin mukaan ilmeisesti lainvastaisen verkkoviestin jakelu voidaan keskeyttää ja viesti hävittää sekä estää pääsy ilmeisesti lainvastaiseen tietoon. Näillä keinoilla voidaan puuttua esimerkiksi tietoverkossa esillä oleviin ja levitettäviin kirjoituksiin, joilla syyllistytään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, mutta ei luonnollisestikaan rasistisista motiiveista verkkoympäristön ulkopuolella tehtyihin rikoksiin.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu, yhdistyksen lakkauttaminen sekä viestiin ja tietoon kohdistuvat toimenpiteet tulevat kysymykseen, kun rikos on jo tehty ja kun tarkoituksena on määrätä seuraamus jo tehdystä rikoksesta tai estää rikollisen toiminnan jatkaminen. Nämä keinot eivät tule kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa rikosta ei ole vielä tehty mutta käytettävissä olevien tietojen perusteella on selvää, että ryhmän tarkoituksena on tehdä tiettyjä rikoksia tai ryhmä toimii tehdäkseen tiettyjä rikoksia. Näillä lainsäädännöllisillä keinoilla ei siis voida puuttua sellaiseen valmistelu- tai edistämistyyppiseen toimintaan, joka ei konkretisoidu tehtynä rikoksena tai sen rangaistavana yrityksenä. Huomioon on kuitenkin otettava rikoslain 17 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetty julkinen kehottaminen rikokseen, joka voi myös tapahtua rasistisista motiiveista ja jonka rangaistavuus ei edellytä, että kehottamisen kohteena oleva rikos tai sen rangaistava yritys tehdään.

Todettujen lainsäädännöllisten puuttumismahdollisuuksien lisäksi huomioon on otettava myös muut toimenpiteet, mukaan lukien tulevaisuudessa tehtävät. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta) mukaan rasismia ja syrjintää torjutaan kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Hallitusohjelman mukaan hallitus laatii rasismin ja syrjinnän vastaisen toimintaohjelman. Tätä arviomuistiota laadittaessa sen laatimista koskeva hanke on perustamisvaiheessa.

Rasismiin myös sen järjestäytyneessä muodossa saattaa liittyä radikalisoituminen, myös sen väkivaltaisessa muodossa. Hallitusohjelman mukaan radikalisaatiota ehkäistään viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä sekä tukemalla järjestöjen toimintaa. Järjestöjen tarpeellinen rahoitus ja ohjaus varmistetaan, jotta toiminta olisi pitkäjänteistä ja valtakunnallista.

Valtioneuvosto on 19.12.2019 periaatepäätöksellä hyväksynyt kolmannen kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelman 2019–2023. Se sisältää suuren joukon toteutettavia toimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi väkivaltaisten ekstremististen ryhmien toimintaan rekrytoinnin tunnistamista ja torjumista sekä rangaistavan vihapuheen torjumista (muun ohessa olemassa olevan lainsäädännön mahdollisuuksien tehokas hyväksikäyttö, vihapuheen huomioon ottaminen rasismin ja syrjinnän vastaisen toimintaohjelman laatimisessa ja sisäministeriön julkaisussa 2019:23 esitettyjen toimien toteuttaminen asianomaisten ministeriöiden päättämällä tavalla).

Kolmannessa kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa 2019–2023 viitattu sisäministeriön julkaisu 2019:23 (*Sanat ovat tekoja. Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen*) koskee sisäministeriön, oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamaa hanketta, jonka laaja-alainen työryhmä

esitti 13 suositusta vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostamiseksi. Niihin kuuluvat esimerkiksi vihapuheen vastaisen toimenpideohjelman laatiminen ja osaamiskeskusten perustaminen (keräisi ja analysoisi laajasti tietoa mm. vihapuheesta, rasismista ja viharikoksista).

### Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikoslainsäädännön käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin kuuluu se, että tunnusmerkistön on oltava tarkkarajainen. Sellaisella tunnusmerkistöllä voidaan myös vaikuttaa ylitsepääsemätömien ja mielivaltaisesti ratkaistavien näyttöongelmien syntymistä ehkäisevästi ja näin ollen samalla toteuttaa kriminalisointiperiaatteita. Tunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimus sinällään seuraa jo perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslakivaliokunnan käytännön (esimerkiksi PeVL 26/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 18/2014 vp, s. 2/II) mukaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää sitä, että rikoksen tunnusmerkistö ilmaistaan laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Jos kysymyksessä oleva rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädettäisiin rangaistavaksi valmistelu- tai edistämistyyppisenä rikoksena, joka ei edellytä ryhmän tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä, tunnusmerkistö olisi oletettavasti kirjoitettavissa täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, miten ryhmän toiminnan tavoitteen ilmeneminen kuvataan. Kysymys olisi edelleen siitä, että ryhmä toimii tehdäkseen tiettyjä rikoksia. Osallistumisteon rangaistavuuden kannalta ei kuitenkaan edellytettäisi sitä, että ryhmän toiminnassa tehdään tietty rikos tai sen rangaistava yritys. Tämän vuoksi painoa olisi pantava sille, miten ryhmän tavoitteen ilmeneminen kuvataan. Vaikka terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevassa sääntelyssä (rikoslain 34 a luvun 4 § ja siihen liittyvä terroristiryhmän määritelmä kyseisen luvun 6 §:n 2 momentissa) ei säädetä siitä, minkälaisista seikoista ryhmän tavoite päätellään, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rangaistussäännöksen poikkeuksellisen luonteen vuoksi sitä voitaisiin pitää perusteltuna tässä tapauksessa. Ryhmän tiettyjen rikosten tekemiseen liittyvä tavoite voisi ilmetä esimerkiksi sen toiminnassa esitetyistä lausumista tai uhkauksista, sen toiminnassa jo tehdyistä rikoksista taikka sen toiminnasta muuten saaduista tiedoista.

Rikollisryhmän toimintaan osallistumisen tavat olisivat samoja kuin nykyisin rikoslain 17 luvun 1 a §:n mukaan, ryhmän toiminnan tavoitteena olevat rikokset olisivat puolestaan rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisia. Osallistumistapoja ja tavoitteena olevia rikoksia on jo käsitelty edellä jaksoissa 2.4.2 ja 2.4.3. Lainsäädäntöteknišenä kysymyksenä olisi ratkaistava se, viitattaisiinko uudessa rangaistussäännöksessä rikoslain 17 luvun 1 a §:n ja 6 luvun 5 §:n 2 momentin säännöksiin, vai kirjoitettaisiinko niitä vastaavat osat uuteen rangaistussäännökseen. Jälkimmäinen vaihtoehto saattaisi olla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta perustellumpi. Jotta kysymys olisi järjestäytyneestä rassistisista rikoksista tekevästä rikollisryhmästä, muiden kuin kansanryhmää vastaan tehtyjen kiihottamisrikosten kohdalla ryhmän rikollisen toiminnan tulisi tapahtua rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään liittyvistä motiiveista. Koska tällainen motiivi olisi jo rikoksen tunnusmerkistössä, rikollisryhmän toimintaan

osallistuvaan ei erikseen sovellettaisi rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan koventamis-perustetta.

Vaikka sääntely olisi todetun mukaisesti ilmeisesti saatavissa riittävän tarkkarajaiseksi, merkittäviä kysymyksiä herättäisi nykyistä moniulotteisemman säännöksen käytännön toimivuus. Kun ei edellytettäisi tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä, ryhmän toiminnan tavoitteen selvittäminen ja toteennäyttäminen rikosprosessissa korostuisivat. Lisäksi olisi osoitettava, että tavoitteena oleviin rikoksiin liittyy niiden tekeminen rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvasta vaikuttimesta. Vielä tekevämmä olevien rikosten osoittaminen tavoitteeksi ja niiden motiivin rajaaminen voisivat aiheuttaa lisäongelmia. Pahimmillaan tilanne voisi johtaa kriminalisointiperiaatteiden vastaisesti ylitsepääsemättömiin näyttöongelmiin.

#### 2.4.4 Sääntelyn selkeys

Nykyisin myös sellaisen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen, joka tekee rikoksia rasistisista motiiveista, sovelletaan rikoslain 17 luvun 1 a §:n säännöksiä. Pykälän 1 momentissa luetellaan osallistumistavat, samalla kuitenkin viitataan rikollisryhmän määritelmän ja tavoitteena olevien rikosten osalta rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momenttiin. Viimeksi mainitussa säännöksessä todetaan muiden ryhmän määritelmätekijöiden lisäksi järjestäytyneen rikollisryhmän tavoitteeksi se, että ryhmä toimii tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka 11 luvun 10 §:ssä tai 15 luvun 9 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Viitatuista pykälistä ensimmäisessä säädetään rangaistavaksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan.

Kun rikoslain 17 luvun 1 a § säädettiin, ehdotettua tunnusmerkistöä pidettiin eduskuntakäsittelyssä mutkikkaana, epämääräisenä ja täsmentämistä edellyttävänä (PeVL 10/2000 vp, HaVL 18/2000 vp ja LaVM 26/2002 vp). Mainitut näkemykset johtivatkin siinä yhteydessä muun ohessa osallistumistapojen tarkentamiseen. Sääntelyä on rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisen jälkeen muutettu niin, että järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä ja samalla ryhmän tavoitteena olevien rikosten määrittäminen on poistettu pykälästä ja korvattu viittaamalla rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momenttiin.

Kysymystä järjestäytyntä rasistista rikollista toimintaa koskevien rangaistussäännösten selkeydestä on jo osittain käsitelty edellisissä jaksoissa. Jäljellä on vielä kysymys sääntelyn selkeydestä erilaisiin rikollisryhmiin liittyen. Rikoslain 17 luvun 1 a §:n perusteella ei ole suoraan määriteltävissä tai havaittavissa, minkälaisia erilaisia rikollisryhmiä ja ennen kaikkea minkälaisien ja minkälaisista motiiveista tehtyjen rikosten tekemiseen keskittyviä rikollisryhmiä on olemassa. Tämä koskee myös ryhmiä, joiden tarkoituksena on tehdä kansanryhmää vastaan kohdistuvia kiihottamisrikoksia tai muuten rikoksia rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvista vaikuttimista.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n tarkoitus ei ole olla kyseisellä tavalla ilmaiseva, vaan yleisesti säätää rangaistavaksi vakavia rikoksia tekevien rikollisryhmien toimintaan osallistuminen. Tämän ta-

voitteen säännös toteuttaa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Rikoslain 17 luvun 1 a §:stä ei suoraan ilmene, että se soveltuu järjestäytyneessä muodossa tapahtuvaan rasistiseen rikolliseen toimintaan, mutta säännöksestä eivät muutenkaan ilmene muut ominaispiirteidensä perusteella erotettavissa olevat rikollisryhmät. Käytännössä ei ole edes mahdollista kuvailla tai erotella rangaistussäännöksessä kaikkia mahdollisia rikollisryhmiä. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamissa rajoissa rangaistussäännökset kirjoitetaan Suomessa mahdollisimman yleiseen muotoon, jotta ne soveltuisivat rikosten erilaisiin tekotapoihin ja erilaisissa tilanteissa tehtyihin rikoksiin ja olisivat sovellettavissa myös tekotapojen muuttuessa.

Jos olisi löydettävissä riittävästi perusteita eriyttää järjestäytyneitä rasistisista motiiveista toimivia rikollisryhmiä koskeva sääntely rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä olevasta sääntelystä niin, että rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuuden edellytyksenä ei ole ryhmän toiminnan tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekeminen, se johtaisi väistämättä erillisten säännösten säätämiseen, jolloin samalla korostuisi ja tulisi selvemmin ilmi kyseisten osallistumistekojen rangaistavuus.

### 3 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artikla b kohta edellyttää, että sopimusvaltiot pitävät lain mukaan rangaistavana tekona sellaiseen järjestöön tai organisoituun toimintaan osallistumista, joka edistää rotusyrjintää tai siihen yllyttää. Tämän veloitteen toteuttamista on Suomessa jo kahteen kertaan arvioitu lainvalmisteluprosessissa. Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean kiinnitettyä vuosina 1996 ja 1999 huomiota 4 artiklan vaillinaiseen täytäntöönpanoon omaksuttiin sääntely, jonka mukaan osallistumisteko rangaistaan rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen kautta. Komitea on sen jälkeen ilmaissut tyytyväisyytensä lainsäädäntöratkaisuun. Kun otetaan lisäksi huomioon YK:n rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan b kohdan tulkinnanvaraisuus, rikoslain 17 luvun 1 a §:n sääntelyn voi katsoa täyttävän sopimuskohdan veloitteet. Tämän arvioinnin lisäksi arviomuistiossa on arvioitu sääntelyn kattavuutta ja selkeyttä.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa viitattu, rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetty järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä on viimeksi mainitun säännöksen perusteluissakin todettu huomioon ottaen joustava niin, että määritelmän piiriin voi kuulua erityyppisiä ja eri tavalla organisoituja rikollisryhmiä. Tämä koskee myös rasistisista motiiveista toimivia rikollisryhmiä.

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän mukaan sellainen ryhmä toimii yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta taikka 11 luvun 10 §:ssä tai 15 luvun 9 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan tavoitteena oleviin rikoksiin kuuluvat pykäläviittauksista ensimmäisen mukainen kiihottaminen kansanryhmää vastaan ja enimmäisrangaistuksensa perusteella rikoslain 11 luvun 10 a §:ssä rangaistavaksi säädetty törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Nämä rikokset ovat myös keskeisiä järjestäytyneen rasistisen rikollisen toiminnan kannalta. Lisäksi rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin määritelmä kattaa esimerkiksi

vakavimmat väkivalta- ja vahingontekorikokset, joita voidaan tehdä rasistisista motiiveista. Kaiken kaikkiaan rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentissa viitatus rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetyn järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmän voi katsoa soveltuvan myös järjestäytyneisiin rasistisiin rikollisryhmiin.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin kohdissa säädetään rangaistaviksi useita järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen tapoja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti. Momentista ei selvästi puutu jokin sellainen toimintatapa, jonka voisi olettaa olevan ominainen nimenomaan järjestäytyneelle rasistiselle rikollisryhmälle. On lisäksi otettava huomioon, että momentin 7 kohdan eräänlaisen yleislausekkeen mukaan osallistuminen voi ilmetä myös siten, että edistetään järjestäytyneen rikollisryhmän tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan 1–6 kohdassa tarkoitettuihin edistämistekoihin verrattavalla olennaisella tavalla. Momentin voi katsoa myös osallistumistapojen suhteen soveltuvan osallistumiseen järjestäytyneen rasistisen rikollisryhmän toimintaan.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus edellyttää, että ryhmän toiminnan tavoitteena oleva rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa määritelty rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Ilman mainittua rangaistavuuden edellytystä toimintaan osallistuminen olisi valmistelutyyppinen rikos tai toisen rikoksen tekemistä edistävä rikos, joiden rangaistavuus on Suomen rikosoikeusjärjestelmässä edelleen poikkeuksellista. Rangaistavuuden alan laajentamista harkittaessa keskeisessä asemassa ovat kriminalisointiperiaatteet ja rikoslainsäädännön käytölle asetettavat yleiset edellytykset. Kahdentoista vertailuvaltion vaihtelevista sääntelyistä ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä ja yleistyksiä.

Kriminalisointiperiaatteisiin ja rikoslainsäädännön käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin liittyy se, että rasistisen rikollisryhmän toiminta on ihmisoikeuksia loukkaavaa toimintaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella kansanryhmää vastaan tapahtuvan kiihottamisen vastaisen sääntelyn osalta on kysymys yhteiskunnallisesti painavasta rasismin torjumistarkoituksesta (PeVL 10/2000 vp). Tulkinnanvaraista on kuitenkin se, kuinka painava tarve on poikkeukselliselle rikosoikeudellisen sääntelyn laajentamiselle valmistelu- tai edistämistyyppisiin tekoihin koskien tilanteita, joissa ryhmän toiminnan tavoitteena olevaa rikosta tai rangaistavaa yritystä ei ole vielä tehty, kun nimenomaan otetaan huomioon tarkastelun kohteena oleva rikoslain 17 luvun 1 a §. Mainitun pykälän soveltaminen on ollut erittäin vähäistä eikä sitä tiettävästi ole sovellettu tilanteissa, joissa ryhmän tavoitteena on ollut tehdä rasistia rikoksia ja joissa sellaisia rikoksia on myös tehty. Sääntelyn laajentamisen yleisestä vaikutuksesta perustuisi oletuksiin, joiden perustaksi ei ole riittävästi tietopohjaa.

Rangaistussäännöksen vähäisestä käytännön soveltamisesta ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että säännös ei ole toimiva ja rikosten tekemistä ennalta ehkäisevä. Näin ollen ei voida sanoa, että rikoslain 17 luvun 1 a § ei toimisi tilanteessa, jossa kiihottamista kansanryhmää vastaan tai rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vakavia rikoksia tehdään rasistisista motiiveista ryhmän toiminnassa. Lainsäädännölliset johdonmukaisuusnäkökohdat, jotka myös liittyvät kriminalisointiperiaatteisiin ja rikosoikeuden käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin,



puhuvat sen puolesta, että tiettyä rikosta eli tässä tapauksessa rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädettyä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevia lainsäädäntömuutoksia ei tehdä rajatusti, vaan sääntelyä kokonaisuutena arvioiden.

Rikosoikeuden käyttö, mukaan lukien rikosoikeudellisen sääntelyn laajentaminen, on kriminalisointiperiaatteiden mukaan viimeinen keino. Vaikka muilla lainsäädännöllisillä keinoilla ei voida puuttua sellaiseen nyt kysymyksessä olevaan valmistelu- tai edistämistyyppiseen toimintaan, joka ei konkretisoidu tehtynä rikoksena tai sen rangaistavana yrityksenä, huomioon on otettava muut rasmin ja kysymyksessä olevan toiminnan ytimen muodostavan rassistisen vihapuheen vastaisen toimenpiteet. Niihin on kiinnitetty erityistä huomiota esimerkiksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa ja kolmannen kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmassa. Kirjauksia ja toimenpiteitä ollaan vasta toteuttamassa tai aloittamassa, rikosoikeuden käytön tarvetta arvioitaessa merkitykselliset vaikutukset selviävät vasta tulevaisuudessa.

Rikosoikeudellisen sääntelyn laajentaminen valmistelu- tai edistämistyyppisiin rikoksiin olisi ilmeisesti toteutettavissa tarkkarajaisesti, mitä edellyttävät rikosoikeuden käytölle asetettavat yleiset edellytykset ja perustuslaista johtuva rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Sääntelyn käytännön toimivuus kuitenkin herättäisi merkittäviä kysymyksiä. Kun osallistumisteon rangaistavuus ei edellyttäisi rikollisryhmän toiminnan tavoitteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä, tavoitteen selvittäminen ja toteennäyttäminen rikosprosessissa korostuisivat. Lisäksi olisi osoitettava, että tavoitteena oleviin rikoksiin liittyy niiden tekeminen rotuun, ihonväriin tai syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvasta vaikutuksesta. Näistä lisätekiöistä voisi aiheutua huomattavia haasteita soveltamistoimintaan tilanteissa, jossa rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momenttiakaan ei käytännössä sovelleta.

Suomessa rangaistussäännökset kirjoitetaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamissa rajoissa perinteisesti mahdollisimman yleiseen muotoon, jotta ne soveltuisivat eri tekotapoihin ja erilaisiin tekitilanteisiin. Tämä koskee myös rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä olevaa sääntelyä. Pykälästä ei ilmene, minkälaisia erilaisia ja minkälaisista motiiveista toimivia rikollisryhmiä se koskee. Johdonmukaisena ja perusteltuna ei voida pitää sellaista rikoslainsäädännöllisesti poikkeuksellista ratkaisua, että pykälästä erotettaisiin erilliseen rangaistussäännökseen tiettyä siihen muuten kuuluvaa tekoa koskeva sääntely. On sinällään tärkeää korostaa ja saattaa yleiseen tietoisuuteen, että rikoslain 17 luvun 1 a § soveltuu myös järjestäytyneiden rassististen rikollisryhmien toimintaan osallistumiseen. Mainittu pykälä kuitenkin jo varsin selvästi nostettiin esiin siinä julkisessa keskustelussa, jota käytiin vuoden 2016 jälkipuoliskolla yksittäisen rikostapauksen johdosta. Lisäksi säännöksen soveltamismahdollisuudet voidaan tuoda esiin tarvittavassa määrin sopivassa yhteydessä viranomaiskoulutuksessa.

**Johtopäätös asiaan vaikuttavien seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella on, että järjestäytyneitä rassistisia rikollisryhmiä varten ei ole perusteltua säätää rikoslain 17 luvun 1 a §:stä poikkeava rikosoikeudellista sääntelyä eikä tällaisia rikollisryhmiä koskevaa sääntelyä ole myöskään tarvetta erottaa mainitusta pykälästä pelkästään informatiivisuuden vuoksi erilliseen rangaistussäännökseen.**