

LUONNOS
27.8.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia. Esityksen mukaan rikoslain 11 lukuun lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös. Tähän rikokseen syyllistyisi se, joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta, hyökkäysrikosta tai sotarikosta kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä tarkoitetulla rasistisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä. Rikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevat Suomen kansainväliset velvoitteet.....	3
2.2 Joukkotuhonnan ja vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen puitepäätöksessä .	5
2.3 Holokaustin kieltämisen kriminalisoinnin ja sananvapauden suhde ihmisoikeusvalvontaelinten käytännössä	8
2.4 Holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen rikoksena	10
2.5 Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen arviointi voimassaolevan rikoslain mukaan	14
2.6 Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen arviointi kotimaisessa oikeuskäytännössä.....	16
2.7 Viharikosten määrä Suomessa	19
2.8 Nykytilan arviointi	20
3 Tavoitteet	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	21
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	21
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	23
5.2.1 Ruotsi	23
5.2.2 Tanska	24
5.2.3 Norja.....	24
5.2.4 Saksa	25
5.2.5 Ranska.....	25
5.2.6 Itävalta.....	26
5.2.7 Italia	26
6 Lausuntopalaute.....	27
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	27
7.1 Rikoslaki	27
8 Voimaantulo	31
9 Suhde muihin esityksiin.....	31
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	31
LAKIEHDOTUS	33
Laki rikoslain muuttamisesta	33
LIITE	35
RINNAKKAISTEKSTIT	35
Laki rikoslain muuttamisesta	35

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan unionin neuvoston puitepäättös 2008/913/YOS rasismien ja muukalaisvihasta tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumiseksi rikosoikeudellisin keinoin (jäljempänä ”puitepäättös”) on tehty 28.11.2008. Jäsenvaltioiden oli saatettava puitepäättös osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 28.11.2010.

Suomen lainsäädäntö saatettiin vastaamaan puitepäättökseen vaatimuksia ja muitakin kansainvälisiä velvoitteita hallituksen esitykseen HE 317/2010 vp perustuvilla lainsäädännön muutoksilla ja täydennyksillä, jotka koskivat muun muassa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rangaistussääntelyä (511/2011).

Euroopan komissio antoi vuonna 2014 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle puitepäättökseen täytäntöönpanosta ([COM\(2014\) 27 final](#)). Siinä se katsoi, että monet maat, mukaan lukien Suomi ja Ruotsi, eivät olleet panneet asianmukaisesti täytäntöön kaikkia puitepäättökseen määräyksiä.

Helmikuussa 2021 komissio käynnisti Suomea vastaan rikkomusmenettelyn puitepäättökseen täytäntöönpanosta. Komission näkemyksen mukaan muun muassa puitepäättökseen tarkoitettu joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten vähättely on Suomen rikoslainsäädännössä puutteellisesti kriminalisoitu. Tammikuussa 2023 komissio lähetti Suomelle asiasta toisen virallisen huomautuksen.

Elokuussa 2023 valtioneuvosto antoi eduskunnalle tiedonannon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa (VNT 2/2023 vp). Tiedonannon mukaan kriminalisoidaan holokaustin kieltäminen (18 kohta).

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla xx-xx.2024. Lausunto pyydettiin xx taholta, joiden joukossa olivat asian kannalta keskeiset ministeriöt, oikeuslaitos, poliisi, asianajaja- ja lakimiesjärjestöt, yhdenvertaisuusvaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskanslerin virasto, uskonnollisia yhdyskuntia, ihmisoikeusjärjestöjä sekä tutkijoita. Lausunnot annettiin xx kappaletta.

Annetut lausunnot löytyvät oikeusministeriön hankesivuilta [linkki](#).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevat Suomen kansainväliset velvoitteet

Useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä yleissopimuksissa on määräyksiä, jotka velvoittavat kriminalisoimaan rotusyrjinnän ja rasismien sekä rodulliseen ylemmyyteen perustuvan, vihaa tai väkivaltaa tiettyjä ryhmiä tai yksilöitä kohtaan lietsovan käyttäytymisen. Niitä on myöhemmin täydennetty erityisesti holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevilla määräyksillä.

Vuonna 1965 tehty kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CERD) tuli Suomen osalta voimaan 13.8.1970 (SopS 37/1970). Yleissopimus määritteli rotusyrjinnäksi tietyn edellytyksin kaiken rotuun¹, ihonväriin, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvan erottelun, poissulkemisen tai etuoikeuden, ja velvoitti valtioita kaikin keinoin ehkäisemään rasismia yleensä sekä erityisesti kriminalisoimaan rotusyrjinnän ja kansanryhmää vastaan kiihottamisen. Yleissopimuksen päämääränä on vahvistaa kaikkien ihmisten yhdenvertaisuutta. Yleissopimuksessa ei ole erillistä mainintaa koskien holokaustin tai ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämistä.

YK:n rotusyrjintäkomitea on CERD-sopimuksen 4 artiklaa selittävässä yleiskommentissaan nro 35 (CERD/C/GC/35, 26.9.2013) kuitenkin suositellut, että kansainvälisessä oikeudessa määriteltyjen kansanmurharikosten ja ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten julkinen kieltäminen tai oikeutusyritykset luokiteltaisiin lain mukaan rangaistaviksi rikoksiksi edellyttäen, että ne ovat selvästi yllyttämistä rodulliseen väkivaltaan tai vihaan (kohta 14). Komitea korostaa myös, että "historiallisia tosiasioita koskevien mielipiteiden ilmaisemista" ei pitäisi kieltää eikä siitä tulisi rangaista.

Kansalaisyhteisöä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) tuli Suomen osalta voimaan 23.3.1976 (SopS 7 ja 8/1976). Sen 20 artiklan 2 kohta sisältää velvoitteen kieltää lailla kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan. Artiklan 1 kohta sisältää sodan puolesta tehtävän propagandan lailla kieltämistä koskevan velvoitteen, mihin Suomi sananvapauden vedoten teki yleissopimuksen ratifiointin yhteydessä varauman (HE 42/1974 vp, s. 5-6).

Euroopan neuvoston puitteissa tehtiin vuonna 2003 tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (nk. Budapestin sopimus, SopS 59 ja 60/2007) ensimmäinen lisäpöytäkirja, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen, luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia (ETS 189). Lisäpöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2011 (SopS 83 ja 84/2011). Lisäpöytäkirjan 6 artikla sisältää nimenomaisen määräyksen joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen kieltämisen kriminalisoinnista.

Artiklan 1 kohdan mukaan kunkin sopijapuolen on kriminalisoitava tietojärjestelmän välityksellä tapahtuvan tahallisen ja oikeudettoman sellaisen aineiston levittämisen tai muun toimittamisen yleisön saataville, joka kieltää, vakavasti vähättelee, hyväksyy tai puolustaa tekoja, jotka täyttävät joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen tunnusmerkistön sellaisina kuin ne on määritelty kansainvälisessä oikeudessa ja todettu 8. elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksella perustetun kansainvälisen sotarikostuomioistuimen tai minkä tahansa muun asianmukaisella kansainvälisellä sopimuksella perustetun sellaisen kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella ja sitovalla päätöksellä, jonka tuomiovallan kyseinen sopijapuoli tunnustaa.

Artiklan 2 kohdan mukaan sopijapuoli voi joko a) edellyttää, että artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kieltäminen tai vakava vähätteleminen on tehty tarkoituksena yllyttää vihaan, syrjintään tai väkivaltaan yksilöä tai yksilöistä koostuvaa ryhmää vastaan rodun, ihonvärin, syntyperän tai kan-

¹ Lakivaliokunta on katsonut, että rikoslainsäädännössä tulisi luopua kokonaan käsitteestä ”rotu”, ks. LaVM 39/2010 vp, s. 4. Myös perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että sana ”rotu” olisi korvattavissa sanalla ”alkuperä”, ks. PeVL 26/2002 vp, s. 3/I. Käsitettä kuitenkin edelleen käytetään sen ongelmallisuudesta huolimatta, koska se on vakiintunut kielenkäytössä (ks. esim. HE 317/2010 vp, s. 40.)

sallisen tai etnisen alkuperän perusteella taikka uskonnon perusteella, jos sitä käytetään teko-syynä jonkin tällaisen piirteen sijasta taikka muutoin b) varata oikeuden olla soveltamatta artiklan 1 kohtaa joko kokonaan tai osittain.

Lisäpöytäkirjaa ratifioitaessa katsottiin, että Suomen historialliset traditiot avoimuuden ja sananvapauden korostamisessa ja turvaamisessa edellyttävät, että kriminalisointivelvoitetta sovelletaan vain sellaisiin artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin lausumiin, jotka ovat uhkaavia tai loukkaavia tai on tehty kiihottamistarkoituksessa (HE 317/2010 vp, s. 21-22). Tästä syystä Suomi teki lisäpöytäkirjaan varauman, jonka mukaan Suomi sananvapauden periaatteesta johtuen pitää itselleen oikeuden olla kokonaan tai osittain soveltamatta 6 artiklan 1 kohdassa määritellyä kriminalisointivelvoitetta tapauksissa, joissa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa.

Tärkeä merkitys on myös Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission ECRI:n tulkinnoilla. Vuonna 2002 ECRI hyväksyi kansallista rasisminvastaista lainsäädäntöä koskevan yleissuosituksen nro 7, jota muutettiin vuonna 2017. Yleissuosituksen 18 kappaleen e kohdassa kehoitetaan rasistisessa tarkoituksessa tehtyjen kansanmurhan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ja sotarikosten kieltämisen kriminalisointiin. Viidennellä raportointikierroksellaan ECRI kiinnitti huomiota siihen, että Suomen rikoslaissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka tekisi kansanmurhan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai sotarikosten rasistisessa tarkoituksessa tapahtuvasta julkisesta kieltämisestä, väheksymisestä, oikeuttamisesta tai suvaitsemisesta rangaistavaa (18.6.2019 hyväksytyt raportti, kappale 3). ECRI kehottaakin Suomea kriminalisoimaan mainittujen rikosten tahallisen toteuttamisen.

2.2 Joukkotuhonnan ja vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen puitepäätöksessä

Neuvoston puitepäätös rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin koskee millä tahansa välineellä tai tavalla julkisesti levitettävän rasistisen propagandan torjumista. Puitepäätös velvoittaa kriminalisoimaan tietyin edellytyksin rasistisista vaikuttimista tehtyjä rikoksia.

Puitepäätöksen johdanto-osan 5 kohdan mukaan rasismi ja muukalaisviha ovat uhka henkilöryhmille, joihin tällainen käytös kohdistuu. Tästä syystä pidetään tarpeellisenä varmistaa, että rasismien ja muukalaisvihan erityisen vakavat muodot säädetään rangaistavaksi kaikissa jäsenvaltioissa ja että näihin rikoksiin syyllistyneille tai niistä vastuussa oleville luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrätään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

Euroopan komissio on 27.1.2014 antanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen puitepäätöksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa (COM(2014)27 final). Raportin johdannossa se huomauttaa, että kaikki rasismien muodot ja ilmentymät ovat yhteensopimattomia niiden arvojen kanssa, joille EU perustuu ja että rasismien ja muukalaisvihan vastaiset toimet on tehtävä perusoikeuksia, erityisesti sanan- ja yhdistymisvapautta kunnioittaen. On tarpeen suojella yksilöiden, ryhmien ja laajemmin koko yhteiskunnan oikeuksia säätämällä rasismien ja muukalaisvihan tietyt muodot rangaistaviksi kunnioittaen samalla ilmaisu- ja yhdistymisvapautta koskevia perusoikeuksia. Raportissaan komissio katsoi, että lukuisat maat, joukossa muun muassa Suomi, Ruotsi, Belgia, Alankomaat, Viro ja Saksa, eivät olleet panneet asianmukaisesti täytäntöön kaikkia puitepäätöksen määräyksiä.

Puitepäätös koostuu johdanto-osasta ja varsinaisesta puitepäätösosasta, johon sen sisältämät kriminalisointi- ja muut lainsäätämiskaavat on koottu. Puitepäätöksen sisältöä on selostettu

tarkemmin hallituksen esityksessä 317/2010 vp, s. 26-37. Tässä keskitytään ainoastaan holo-kaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisoinnin kannalta keskeisiin artikloihin.

1 artikla. *Rasismia ja muukalaisvihaa koskevat rikokset.* Puitepäätöksen 1 artiklassa määritellään rasismia ja muukalaisvihaa koskevat rikokset. Artiklan 1 kohdassa luetellaan neljään kohtaan jaoteltuna teot, joiden osalta jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistukseen, että niiden tahallinen tekeminen säädetään rangaistavaksi. Tämän esityksen kohteena ovat 1 kohdan c ja d alakohdat.

Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan rangaistavaksi on säädettävä sellainen kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa määriteltyjen joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen, jos teko on suoritettu tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan.

Artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan rangaistavaksi on säädettävä puolestaan sellainen 8 päivänä elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määriteltyjen rikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen, jos teko suoritetaan tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan.

Artiklan 1 kohdan c ja d alakohdissa tarkoitettujen tekemuotojen osalta merkittävä on artiklan 2 kohta, jonka mukaan 1 kohdan soveltamiseksi jäsenvaltiot voivat säätää, että rangaistavaa on ainoastaan teko, joka joko suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, taikka joka on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa. Tämän mukaan 1 kohdassa tarkoitettujen tekojen lievimpiä muotoja ei tarvitse kriminalisoida.

Artiklan 3 kohdassa on annettu selitys siitä, miten sanotun artiklan 1 kohdassa tarkoitettua viitasta uskontoon tulee vähintäänkin ymmärtää kriminalisointivelvoitetta arvioitaessa. Selityksen mukaan viittauksen uskontoon tarkoitetaan kattavan ainakin menettelyn, jota käytetään tekosyynä tällaisten tekojen kohdistamiseen rodun, ihonvärin, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen.

1 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi puitepäätöstä tehtäessä tai myöhemmin antaa lausuman siitä, että se säätää 1 kohdan c alakohdassa ja/tai d alakohdassa mainittujen rikosten kieltämisen ja vakavan vähätteleminen rangaistavaksi vain siinä tapauksessa, että näissä kohdissa tarkoitettut rikokset on todettu kyseisen jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen ja/tai kansainvälisen tuomioistuimen tai yksinomaan kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä. Kohta antaa siis mahdollisuuden rajata 1 artiklan c ja d alakohdissa säädettyä kriminalisointivelvoitetta siten, että kohtien soveltamisen edellytykseksi tietyissä tapauksessa voitaisiin asettaa edellä mainitun tuomioistuimen lainvoimainen päätös. Suomi ei ole puitepäätöstä täytäntöönpannessaan tällaista rajausta tehnyt. Ratkaisua perusteltiin sillä, että ”[k]yseisen rajoituksen käyttäminen vähentäisi tarpeettomasti kiihottamisrikoksen sovellettavuutta ajankohtaisten, vakavien kansainvälisten rikosten kiistämiseen, vakavaan vähättelyyn tai puolustamiseen” (HE 317/2010 vp, s. 29).

2 artikla. *Yllytys ja avunanto.* Puitepäätöksen 2 artikla sisältää yllytystä ja avunantoa koskevan kriminalisointivelvoitteen. Artiklan 1 kohdan mukaan yllytys 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettuihin tekoihin on säädettävä rangaistavaksi. Artiklan 2 kohdan mukaan avunanto 1 artiklassa tarkoitettuihin tekoihin on säädettävä rangaistavaksi. Artiklan 1 kohta koskee yllytystä puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohtien tarkoittamiin rikoksiin, eli muun ohella joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkiseen puolusteluun, kieltämiseen tai vakavaan vähättelemiseen.

3 artikla. *Rikosoikeudelliset seuraamukset.* Artiklan 1 kohdan mukaan 1 ja 2 artiklassa tarkoitettuja teoista on määrättävä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan on varmistettava, että 1 artiklassa tarkoitettuja teoista määrätään rikosoikeudellisia seuraamuksia, joiden enimmäispituus on vähintään yhdestä kolmeen vuotta vankeutta.

5 artikla. *Oikeushenkilöiden vastuu.* Puitepäätöksen 5 artiklassa on määrätty oikeushenkilöiden vastuusta. Artiklan 1 kohdan mukaan on varmistettava, että oikeushenkilöt saatetaan vastuuseen sellaisesta 1 ja 2 artiklassa tarkoitettua teosta, jonka on oikeushenkilön hyväksi suorittanut joko yksin tai oikeushenkilön toimitelimen osana henkilö, jonka johtava asema oikeushenkilössä perustuu a) toimivaltaan edustaa oikeushenkilöä; b) valtuuksiin tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta; tai c) valtuuksiin harjoittaa oikeushenkilön sisäistä valvontaa.

Artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 1 kohdassa säädettyjen tapausten lisäksi on tarvittavin toimin varmistettava, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettua henkilön harjoittaman ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut sen, että oikeushenkilön alaisena toimiva henkilö on voinut suorittaa kyseisen oikeushenkilön hyväksi 1 ja 2 artiklassa tarkoitettuja tekoja.

Artiklan 3 kohdan mukaan se, mitä tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään oikeushenkilön vastuusta, ei estä rikosoikeudenkäyntiä sellaisia luonnollisia henkilöitä vastaan, jotka ovat tekijöinä tai osallisina 1 ja 2 artiklassa tarkoitetuissa teoissa.

7 artikla. *Valtiosääntöön sisältyvät säännökset ja perusperiaatteet.* Artiklan 1 kohdan mukaan puitepäätös ei vaikuta velvollisuuteen kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa oikeudellisia perusperiaatteita, sananvapaus ja yhdistymisvapaus mukaan lukien, sellaisina kuin ne on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa.

Artiklan 2 kohdan mukaan puitepäätös ei velvoita toimenpiteisiin, jotka ovat ristiriidassa jäsenvaltioiden yhdistymisvapautta ja sananvapautta, erityisesti lehdistönvapautta ja muiden tiedotusvälineiden sananvapautta koskevien perusperiaatteiden kanssa sellaisina kuin ne ilmenevät valtiosääntöperinteessä tai lehdistön ja muiden tiedotusvälineiden oikeuksia ja vastuuta sekä menettelyyn liittyviä takeita koskevissa säännöissä, jos nämä säännöt koskevat vastuun määrittämistä tai rajaamista.

Puitepäätöksen johdanto-osan 14 kohdassa todetaan, että puitepäätöksessä "kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 ja 11 artiklassa tunnustetut sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan II ja VI luvussa huomioon otetut periaatteet".

Artiklan 1 kohta viittaa nimenomaan kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Kysymyksessä olevan artiklan 1 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot sovittavat puitepäätöksen edellyttämät lainsäädän-

tötoimet yhteen sananvapauden, yhdistymisvapauden ja muiden ihmis- ja perusoikeuksien asettamien vaatimusten kanssa. Artiklan 1 kohdan sisältö korostaa sitä periaatteellisesti merkittävää vaatimusta, että jäsenvaltioilla ei ole oikeutta ryhtyä niin pitkälle meneviin lainsäädäntötoimiin puitepäätöksen asettamien vaatimusten täyttämiseksi, että toimenpiteet joutuvat ristiriitaan saottujen kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa (HE 317/2010, s. 34).

Kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten tarkoituksena on määritellä yksilön oikeuksien kansainvälisesti noudatettava vähimmäistaso. Tämän vuoksi on mahdollista, että kansallisissa perustuslaeissa on säädetty yksilön suojalle taso, joka ylittää sen, mitä kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä edellyttää. Tämän vuoksi artiklan 2 kohtaan on sisällytetty viittaus jäsenmaiden kansallisiin perusoikeuksiin. Kohdan mukaan jäsenvaltio ei ole velvollinen ryhtymään sellaisiin lainsäädäntötoimiin puitepäätöksen täyttämiseksi, jotka olisivat ristiriidassa jäsenvaltion valtiosäännössä taattua sananvapautta ja yhdistymisvapautta koskevien säännösten kanssa, jos kyseiset säännökset koskevat vastuun määrittämistä tai rajaamista. Esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisesta vastuuta määrittävästä säännöksestä muun muassa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 13 §:ssä vastaavalle toimittajalle säädetty erityinen rikosoikeudellinen vastuu (päätoimittajarikkomus) (HE 317/2010 s. 34).

8 artikla. *Tutinnan tai syytetoimien aloittaminen.* Puitepäätöksen 8 artikla koskee tutinnan aloittamisen ja syytteen esittämisen edellytyksiä puitepäätöksen kriminalisointivaatimusten tarkoitettujen tekojen osalta. Artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 1 ja 2 artiklassa tarkoitettua tekoa koskeva tutkinta tai syytetoimet eivät edellytä tekojen uhrien tekemää rikosilmoitusta tai heidän nostamaansa syytettä ainakaan kaikkein vakavimmissa tapauksissa, joissa teot on suoritettu kyseisen jäsenvaltion alueella.

Puitepäätöksen johdanto-osan 11 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rikoksia, joihin liittyy rasismia ja muukalaisvihaa, koskeva tutkinta ja syytetoimet eivät edellytä tekojen uhrien tekemää rikosilmoitusta tai heidän vireille panemaansa syytettä, sillä he ovat usein erityisen haavoittuvaisia ja haluttomia oikeustoimiin.

Näin ollen 8 artikla edellyttää ensinnäkin, että 1 ja 2 artiklassa tarkoitettujen tekojen tutkittavaksi ottaminen ei ole riippuvainen asianomistajan rikosilmoituksesta. Edelleen artikla edellyttää, että näiden tekojen saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi ei saa olla sen varassa, että asianomistaja itse nostaa syytteen. Artiklan loppuosa merkitsee lievennystä sanottuihin vaatimuksiin, koska se mahdollistaa sen, että asianomistajan rikosilmoitus tai syytetoimiin ryhtyminen voidaan asettaa edellytykseksi vakavaa lievempien tekojen osalta.

2.3 Holokaustin kieltämisen kriminalisoinnin ja sananvapauden suhde ihmisoikeusvalvontaelinten käytännössä

Sananvapaus on demokraattisen yhteiskunnan olennainen osatekijä. Moniarvoisen yhteiskunnan ylläpitämiseksi sananvapaus suojaa myös ilmaisuja, jotka ovat epämiellyttäviä, häiritseviä, järkyttäviä tai loukkaavia. Sananvapauden piiriin kuuluu siten myös erilaista vihaista puhetta.

Toisaalta demokraattisessa yhteiskunnassa on välttämätöntä suojata yksilöiden ja kansanryhmien ihmisarvoa rasistisilta ja muilta henkilöön liittyviin syihin perustuvilta syrjiviltä loukkauksilta. Tällaisista ilmaisuista käytetään käsitettä vihapuhe tai rangaistava vihapuhe, erotuksena sananvapauden piiriin kuuluvasta vihaisestä ja muusta puheesta.

Niin EU:n puitepäätös kuin holokaustin ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevat kansainväliset ihmisoikeusasiakirjatkin tunnistavat nyt kysymyksessä olevan kriminalisoinnin ja sananvapauden välillä vallitsevan jännitteen. Suomi ja

muut Pohjoismaat ovat traditionsa mukaisesti erityisesti korostaneet sananvapauden suojaa, mikä Suomen osalta näkyy muun muassa Budapestin yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan sekä KP-sopimuksen sotapropagandaa koskevaan säännökseen tehdyissä varaumissa.

Sananvapauden lisäksi vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointi voi olla merkityksellinen myös muiden perusoikeuksien, kuten tieteen ja taiteen vapauden, kannalta.

Kansainvälisten ihmisoikeuselinten oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti katsottu, ettei joukkotuhonnan selvästi kiistävien väitteiden julkinen esittäminen nauti sananvapauden suojaa. Näin on tehnyt esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea ratkaisussaan *Faurisson v. Ranska* (CCPR/C/58/D/550/1993). Sanotussa ratkaisussa ihmisoikeuskomitea toisaalta myös totesi, että rangaistussäännös, joka kategorisesti kieltää esimerkiksi Nürnbergin sotarikostuomioistuimen ratkaisujen oikeellisuuden kyseenalaistamisen, ei ole sananvapauden kannalta täysin ongelmaton.

Ihmisoikeuskomitea on myös KP-sopimuksen sananvapautta koskevaa 19 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan nro 34 (CCPR/C/GC/34, 12.9.2011) katsonut, että ”lait, jotka rankaisevat historiallisia tosiasioita koskevien mielipiteiden ilmaisemista, ovat ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, joita yleissopimus asettaa sopimusvaltioille mielipiteen- ja sananvapauden kunnioittamisesta. Yleissopimus ei salli virheellisen mielipiteen ilmaisemisen tai menneiden tapahtumien virheellisen tulkinnan yleistä kieltämistä” (kappale 49).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt holokaustin kieltämistä pääasiassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) (SopS 18/1990) 10 artiklan takaaman sananvapauden suojan näkökulmasta. EIT:n sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö on laajaa ja varsin vakiintunutta. Vihapuhe ja väkivaltaan yllyttäminen eivät EIT:n tulkinnan mukaan saa EIS 10 artiklan suojaa.

EIT:n tulkinnan mukaan holokaustin kieltäminen on vihapuheen erityinen muoto, eikä se näin ollen kuulu EIS 10 artiklan suojan piiriin. Jo Euroopan ihmisoikeustoimikunta katsoi, että holokaustin kiellon kriminalisointi ei sananvapautteen puuttumisena ylittänyt sitä, mitä voidaan pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa, ja yleinen etu suojattaessa juutalaisvihaan yllyttämisen vaarantamaa yleistä järjestystä painoi punninnassa enemmän kuin valittajan oikeus levittää juutalaisvainon ja kaasukammiot kiistäviä julkaisuja (*Remer v. Saksa*, 25096/94, 6.9.1995, ks. myös *Kühnen v. Saksan liittotasavalta*, 12194/86, 12.5.1988).

Euroopan ihmisoikeustoimikunta tulkitsi *Remer*-ratkaisussaan EIS 10 artiklaa myös EIS 17 artiklan sisältämän oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta katsoen, että holokaustin kieltäminen rikkoi EIS:n johdannossa ilmenevää perusajatusta oikeudenmukaisuudesta ja maailmanrauhasta sekä ilmensi rasistista ja uskonnollista syrjintää. *Seurot v. Ranska* -ratkaisussa (18.5.2004) EIT totesi, että EIS:n arvojen vastainen ilmaus ei saa EIS 10 artiklan suojaa, vaan tuo suoja häviää EIS 17 artiklan vaikutuksesta. EIS:n arvojen vastaiseksi on katsottu myös muunlaisten vakavien rikosten, kuten sotarikosten, kidutuksen ja laittomien teloitusten kieltäminen (*Orban ja muut v. Ranska*, 15.1.2009, kohta 35).

Sittemmin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut holokaustin kieltämisen merkitsevän EIS 17 artiklassa tarkoitettu oikeuden väärinkäyttöä. EIS 17 artiklan on katsottu olevan poikkeussäännös, jota sovelletaan ääritapauksissa. Sananvapautteen vetoamisen epääminen 17 artiklan nojalla on jyrkempi toimenpide kuin sananvapauden rajoittaminen EIS 10 artiklan 2 kohdan sallimissa puitteissa (ks. *Belkacem v. Belgia*, päätös 27.6.2017, kohta 31; *Paksas v. Liettua* (GC), 6.1.2011, kohta 85–89; *Perinçek v. Sveitsi* (GC), 15.10.2015, kohta 114).

Ensimmäinen holokaustin kieltäminen ja EIS 17 artiklaa koskeva ratkaisu oli suuren jaoston tuomio Lehideux ja Isorni v. Ranska (23.9.1998, ks. erityisesti kohdat 47 ja 53). Tapauksessa valittajat eivät sinänsä olleet kiistäneet holokaustia, vaan esittäneet vallalla olleesta tulkinnasta eriävän, puolustelevalta näkökulmasta Pétainin roolista toisen maailmansodan aikana. Lehideux-tuomiossa EIT ei kuitenkaan vielä soveltanut EIS 17 artiklaa. Se teki näin ensimmäisen kerran varsinaisesti tapauksessa Garaudy v. Ranska (päättös 24.6.2003), jossa se katsoi, että juutalaisvainon kieltäminen oli erityisen vakava rasistisen juutalaisvihan muoto, eikä sellaisena voinut nauttia EIS 10 artiklan takaamaa sananvapauden suojaa, vaan merkittiin EIS 17 artiklan mukaista oikeuden väärinkäyttöä (ks. myös Witzsch v. Saksa (no. 2), päätös 13.12.2005 sekä M'Bala M'Bala v. Ranska, päätös 20.10.2015).

Myös tuomiossaan Gündüz v. Turkki (4.12.2003, 41 kohta) EIT katsoi, että holokaustin kieltäminen ei saa EIS 10 artiklan suojaa. Garaudy- ja Gündüz -tuomioista lähtien EIT on kategorisesti jättänyt holokaustin kieltämistä koskevat valitukset tutkittavaksi ottamatta katsoen niiden olevan *ratione materiae* -yhteensopimattomia EIS:n 10 artiklan kanssa.

EIT on uudemmassa oikeuskäytännössään arvioinut kansanmurhan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämistä myös EIS 10 artiklan 2 kohdan sisältämän rajoituslausekkeen kannalta, kuten jo ihmisoikeustoimikunta teki Remer-tapauksessa. Suuren jaoston tuomiossa Perinçek v. Sveitsi (15.10.2015, kohdat 196-197), joka koski armenialaisten kokemuksia otto- ja miehitysvallan aikana vuonna 1915 ja näiden tapahtumien kyseenalaistamista, EIT tarkoin erittelee vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaista tulkintaa EIS 10 artiklan 2 kohdan vaatimuksesta, jonka mukaan sananvapauden puuttumisen tulee olla ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa”. Se muistuttaa, että sananvapaus ei koske vain yleisesti hyväksyttyä ja positiivisista tiedoista, vaan myös loukkaavaa ja järkyttävää tietoa tai ilmausta, joka nauttii lähtökohtaisesti sananvapauden suojaa demokraattisessa yhteiskunnassa, johon kuuluu pluralismi, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus. Sana ”välttämätön” puolestaan ilmentää sitä, että on oltava pakottava yhteiskunnallinen tarve. Valtioilla on lähtökohtaisesti harkintavaltaa tämän tarpeen arvioinnissa, mutta viime kädessä EIT arvioi, onko rajoitus yhteensopiva sananvapauden suojan kanssa. EIT myös muistuttaa, että EIS 10 artiklan 2 kohta jättää vain vähän tilaa poliittisen puheen tai yleistä mielenkiintoa koskevan keskustelun rajoittamiselle.

Ratkaisussa Williamson v. Saksa (päättös 8.1.2019) brittiläinen piispa Williamson oli Ruotsin tv:ssä esitetystä haastattelusta kiistänyt kaasukammioiden käytön juutalaisten tuhoamisessa, mistä syystä hänet myöhemmin tuomittiin Saksassa vihaan yllyttämisestä sakkorangaistukseen. EIT katsoi, että sakkorangaistukseen tuomitseminen ei ylittänyt sitä, mitä voitiin pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Tuomiossa Pastörs v. Saksa (3.10.2019) oli kysymys kansallismielisen puolueen puheenjohtajan ja parlamentaarikon osavaltion parlamentissa pitämästä puheesta, jossa vähäteltiin toisen maailmansodan tuhoamisleireillä tapahtunutta. EIT sinänsä katsoi, että vaikka sananvapauden rajoitusten arviointi tulee toteuttaa perusteellisimmin silloin, kun kysymys on vaaleilla valitun parlamentaarikon parlamentissa lausumasta, tällaisessakaan yhteydessä toteutetut lausumat eivät ansaitse sananvapauden suojaa.

2.4 Holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen rikoksena

Holokaustin ja vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevan rikossäännöksen sisältö määrittyy kansainvälisten yleissopimusten, erityisesti Budapestin yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, EU:n neuvoston puitepäätöksen sekä ihmisoikeusvalvontaelinten, mukaan lukien EIT, oikeuskäytännön asettamien reunaehtojen mukaan.

EIT:n oikeuskäytäntö osoittaa, että vaikka holokaustin ja muiden törkeiden kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointi epäilemättä rajoittaa EIS 10 artiklassa turvattua sananvapautta, ei sananvapauden turvaaminen kuitenkaan estä mainittua kriminalisointia. Holokaustin kieltäminen on ristiriidassa EIS:n perustavaa laatua olevien arvojen, oikeudenmukaisuuden ja maailmanrauhan, kanssa, ja sen tarkoituksena on yhden ihmisryhmän ihmisyyden ja ihmisarvon väheksyntä ja mitätöinti (ks. mm Perinçek-tuomio, kohdat 209-212.)

Juutalaisvainojen uhreja elää edelleen varsin runsaasti, ja holokaustin tapahtumisen kieltäminen tai sen vähätteleminen loukkaa heitä ja halventaa heidän kokemaansa kärsimystä. Holokaustin kieltäminen loukkaa myös vainoissa kuolleiden muistoa.

Kieltämisrikoksen suojeltavana oikeushyvä voidaan näin ollen pitää ainakin ihmisarvoa. Sillä voidaan suojata myös kohteena olevan ryhmän tai siihen kuuluvan henkilön identiteettiä. Lisäksi kieltämisrikoksella suojellaan yleistä järjestystä.

Holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen on ns. negationismia, jossa perusteettomilla teorioilla pyritään kyseenalaistamaan tiettyjä historiallisia tapahtumia. Negationismista käytetään joskus myös nimitystä denialismi. Negationismin (*négationnisme*) käsitteen loi ranskalainen historioitsija Henry Rousso (s. 1957). Sen sijaan (historiallinen) revisionismi on laajempi käsite, jolla tarkoitetaan vakiintuneen, yleisesti hyväksytyyn tai perinteisen historiantulkinnan haastamista ja uudelleentulkintaa, usein uuden tutkimustiedon valossa. Historiallinen revisionismi voi ääritapauksessa olla kiellettyä (historiallista) negationismia, jos siinä käytetään kyseenalaisia menetelmiä, kuten väärennettyä tai vääristettyä tutkimustietoa tai tiedon tarkoitushakuista tulkintaa. Negationismilla usein pyritään esimerkiksi demonisoimaan vihollista tai siirtämään sotasyylisyyttä jollekin toiselle. Negationismilla on usein myös rasistinen motiivi.

Holokaustilla tarkoitetaan Saksan natsihallinnon toisen maailmansodan aikana toimeenpanemaa systemaattista juutalaisten joukkotuhontaa, jossa miljoonia juutalaisia ja muita vähemmistöihin kuuluneita, kuten romaneja, homoseksuaaleja ja vammaisia henkilöitä, sai surmansa. Valtaosa heistä surmattiin varta vasten tähän tarkoitukseen rakennetuilla tuhoamisleireillä. Ennen toista maailmansotaa Euroopassa asui arviolta 9,5 miljoonaa juutalaista. Holokaustissa surmansa sai yleisen arvion mukaan noin 6 miljoonaa juutalaista. On historiallinen tosiasia, että myös Suomesta luovutettiin Saksaan juutalaisia, jotka menehtyivät holokaustissa. Suomi ei kuitenkaan luovuttanut Suomen kansalaisia. Nykyisin juutalaisia on Euroopassa noin 1,5 miljoonaa ja Suomessa noin 1500.

Holokaustin yhteydessä negationistiset väitteet eivät yleensä sisällä vain holokaustin ”kieltämistä” sen varsinaisessa merkityksessä, vaan usein ne pyrkivät myös vääristelemään olosuhteita natsivallan aikana toisessa maailmansodassa. Niihin kuuluu tyypillisesti muun muassa kaasukammioiden olemassaolon kyseenalaistaminen ja sen kieltäminen, että ”juutalaisten ongelman lopullinen ratkaisu” merkitsi joukkotuhoa. Nürnbergin sotarikostuomioistuimen esitetään ”voittajan oikeutena”, joka perustelee tuomionsa epäluotettavilla ja puolueellisilla havainnoilla.

Joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevissa Budapestin yleissopimuksen lisäpöytäkirjan sekä EU:n puitepäätöksen säännöksissä puhutaan sekä historiallisista että uudemmista rikosteista, joista molempien kieltäminen kuuluu säännöksen soveltamisalaan.

Historiallisten tekojen osalta molemmissa mainitaan 8.8.1945 tehty Lontoon sopimus, jonka liitteenä on kansainvälisen sotarikostuomioistuimen, eli ns. Nürnbergin tuomioistuimen perus-

sääntö. Liitteessä annetaan mainitulle tuomioistuimelle toimivalta tutkia siinä mainittuja rikoksia, syyttää niistä ja antaa niitä koskevia tuomioita. Mainittuja rikoksia ovat rauhaa vastaan tehdyt rikokset, sotarikokset sekä ihmisyyttä vastaan kohdistuvat rikokset. Rauhaa vastaan tehdyillä rikoksilla tarkoitetaan muun muassa hyökkäysrikkoksen suunnittelua, valmistelua, aloittamista tai sodankäyntiä. Sotarikoksilla tarkoitetaan sodankäyntiä koskevia kirjoitettujen tai tapaoikeuteen perustuvien sääntöjen rikkomista, kuten siviilejä vastaan tehtyjä iskuja tai sotavankien kiduttamista. Ihmisyyttä vastaan kohdistuviin rikoksiin kuuluvat muun muassa siviilien joukkotuhonta ja laajamittaiset karkotukset.

Natsi-Saksan kukistuttua sen hallinnon toimia arvioitiin Nürnbergin oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynti oli merkittävä virstanpylväs kansainvälisen rikosoikeuden kehityksessä, ja sen yhteydessä luotiin muun muassa käsite ”rikos ihmisyyttä vastaan”. Lisäksi ensimmäistä kertaa saatiin yksilöitä rikosvastuuseen suoraan kansainvälisen oikeuden nojalla tietyistä vakavimmista rikoksista. Saksan liittolaisen Japanin hallinnon toimia arvioitiin vastaavalla tavalla Tokion sotarikostuomioistuimessa.

Lisäpöytäkirjassa ja puitepäätöksessä viitatuilla historiallisilla teoilla tarkoitetaan näin ollen nimenomaan toisen maailmansodan aikaisen natsihallinnon ja sen liittolaisten vakavia rikoksia, ennen muuta holokaustia, joista on annettu tuomio Nürnbergin tai Tokion sotarikosoikeudenkäynneissä.

Lisäpöytäkirjassa ja puitepäätöksessä viitataan myös uudempiin rikostekoihin. Puitepäätöksessä näillä tarkoitetaan pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perustamissopimuksen eli ns. Rooman perussäännön (SopS 55 ja 56/2006) 6, 7, ja 8 artiklassa määriteltyjä tekoja, joita ovat joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan sekä sotarikokset (ks. näistä tarkemmin HE 161/2000 vp ja HE 55/2007 vp). Lisäpöytäkirjassa puolestaan tarkoitetaan kansainvälisessä oikeudessa määriteltyä joukkotuhontaa tai ihmisyyttä vastaan tehtyä rikosta, joka on todettu asianmukaisella kansainvälisellä sopimuksella perustetun kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella ja sitovalla päätöksellä.

Puitepäätöksen soveltamisala on näiltä osin siis lisäpöytäkirjan soveltamisalaa laajempi, sillä puitepäätös ei edellytä, että mainitut teot olisi jossain tuomioistuimessa todettu rikoksiksi. Puitepäätös antaa kuitenkin mahdollisuuden rajoittaa soveltamisalaa siten, että sen piiriin kuuluvat ainoastaan teot, jotka on todettu rikoksiksi joko toimivaltaisessa kansallisessa tai kansainvälisessä tuomioistuimessa tai molemmissa (1 artiklan 4 kohta).

Mainitun kaltaisia toimivaltaisia kansainvälisiä rikostuomioistuimia ovat kansainvälisen rikostuomioistuimen lisäksi ainakin jo toimintansa lopettaneet Jugoslavia-tuomioistuin, Ruanda-tuomioistuin sekä Sierra Leonen (*Special Court for Sierra Leone, SCSL*) ja Kambodžan (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, ECCC*) erityistuomioistuimet. Myös Itä-Timorin erityistuomioistuimella (*The Special Panels for Serious Crimes*) oli tällaista toimivaltaa. On luonnollisesti mahdollista, että tulevaisuudessa perustetaan uusia tuomioistuimia, joilla on toimivaltaa antaa vakavia kansainvälisiä rikoksia koskevia tuomioita.

Ellei jäsenvaltio tee mitään edellä mainituista mahdollisista rajauksista, on puitepäätöksen säännöstä tulkittava niin, että mitkä tahansa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta tai sotarikosta vähättelevät, puolustelevat tai kiistävät ilmaisut kuuluvat kieltämisrikkoksen soveltamisalaan, mikäli tunnusmerkistön muut osat täyttyvät. Tällaisen ratkaisun hyvä puoli olisi se, että säännös soveltuisi myös ajankohtaisten, vakavien kansainvälisten rikostekojen kieltämiseen ja vähättelyyn, vaikka niistä ei olisikaan minkään tuomioistuimen lainvoimaista tuomiota (ks. HE 317/2010 vp, s. 29). Rajoittamattomana säännös kuitenkin toisi kieltämisrikkoksen soveltamisalan piiriin tekoja, joista vallitsee kansainvälisesti hyvinkin erilaisia näkemyksiä.

Tällöin voisi olla vaikea arvioida lausuman totuusarvoa, kun ”totuutta” ei toimivaltaisen tuomioistuimen todentamana ole olemassa. Rajoittamaton säännös saattaisi näin ollen pakottaa kansallisen tuomioistuimen ottamaan kantaa jonkin (kansainvälis)poliittisesti kiistanalaisen teon luonteeseen sen arvioidessa kieltämisrikoksen tunnusmerkistön täyttymistä. Lisäksi rajoittamaton säännös saattaisi tosiasiallisesti rajoittaa sananvapautta, mikäli se pelotevaikutuksellaan (chilling effect) estäisi asiallistakin keskustelua tapahtumista.

Kieltämisrikoksen tekotavat ovat puitepäätöksen mukaan julkinen puolustelu, kieltäminen ja vakava vähätteleminen. Lisäpöytäkirjan mukaan näiden lisäksi myös hyväksyminen on yksi tekotavoista. ”Puolustelu” on ilmaus, joka pyrkii oikeuttamaan puheena olevan vakavan teon tai katsoo sen olevan sallittua. Myös hyväksyvä suhtautuminen tekoon voi olla puolustelua. ”Kieltäminen” taas on ilmaisu, joka kiistää kysymyksessä olevan teon tapahtumisen joko kokonaan tai osittain. Kieltäminen voi kohdistua myös teon tekotapaan tai teon kohteeseen. ”Vakava vähätteleminen” puolestaan voi olla itse teon tai sen seurauksen tai merkityksen vähättelyä taikka teosta sen uhreille aiheutuneen kärsimyksen vähättelyä. ”Hyväksyminen” tarkoittaa joko teon nimenomaisesta hyväksymistä sanallisesti tai sanattomasti. Se voi myös tarkoittaa selvästi väärän tiedon oikaisematta jättämistä.

Eri tekotavat sisältävät aina jonkinlaista totuuden tai tunnettujen tosiasioiden vääristelyä. Lisäksi niihin sisältyy sisäänrakennettuna tahallisuuden elementti sillä tavalla, että vilpittömästi tosiasioista erehtynyt tai niistä tietämätön ei lähtökohtaisesti voi tulla kieltämisrikoksesta rangaistuksi. Tahallisuuselementti myös ilmaistaan nimenomaisesti lisäpöytäkirjan 1 kohdan sanamuodossa. Lisäksi viimeksi mainitun mukaan kielletyn sisältöisen aineiston levittämisen tulee olla oikeudetonta. Tuomioissa *Jersild v. Tanska* (23.9.1994) EIT katsoi rikosoikeudellisen rangaistuksen loukkaavan valittajan sananvapautta, kun sinänsä kielletyn sisältöistä viestiä oli levitetty vilpittömässä tiedonvälitystarkoituksessa ja viestiä jakanut oli tuonut ilmi viestin totuudenvastaisuuden ja muutoinkin pyrkinyt erottautumaan välittämästään viestistä.

Lisäpöytäkirja, joka koskee siis ainoastaan tietojärjestelmien välityksellä tehtyjä tekoja, edellyttää myös, että kieltämisteko toteutetaan ”aineistoa levittämällä” tai se muulla tavalla ”toimitetaan yleisön saataville”. Sanamuoto viittaa esimerkiksi internetin keskustelupalstalle kirjoittamiseen tai linkkien jakamiseen tai muuhun yleisön saataville saattamiseen ”online” (ks. HE 317/2010 vp, s. 17). Puitepäätös puolestaan ei edellytä erityisiä viestin tai sanoman levittämisen muotoja, vaan kielletyn sisältöinen viesti voidaan jakaa millä tahansa tavalla. Viestintä voi myös tapahtua ilman mitään välinettä, kuten puheella tai esityksellä (ks. EIT:n ratkaisut *M’Bala M’Bala v. Ranska*, 20.10.2015, erit. kohdat 39-40, jossa oli kyse holokaustin tapahtumisen kieltämisestä ja halventamisesta teatteriesityksellä, sekä *Williamson v. Saksa*, 8.1.2019, jossa piispa Williamson oli kieltänyt holokaustin tv:ssä esitetystä haastattelusta). Olennaista molemmissa kuitenkin on, että viestin levittämisen on tapahduttava julkisesti. Puitepäätöksessä tämä ilmaistaan nimenomaisesti, lisäpöytäkirjassa sanoin ”yleisön saataville”.

Kieltämisrikoksen tulee puitepäätöksen mukaan liittyä ihmisryhmiin tai ryhmän jäseniin, jotka määritellään tiettyjen ominaisuuksien mukaan. Näitä ominaisuuksia ovat rotu, ihonväri, uskonto, syntyperä taikka kansallinen tai etninen alkuperä. Kieltämisrikos on luonteeltaan viharikos, mikä näkyy siinä, että kieltämisteko tulee puitepäätöksen mukaan suorittaa tavalla, joka on omiaan yllyttämään vihaan tai väkivaltaan tällaista ryhmää tai sen jäsentä kohtaan. Puitepäätöksessä tarkoitettulla kieltämisteolla on siis sisäänrakennettu vihamotiivi. Lisäksi teon tulee aiheuttaa tietynlainen asiointi, eli mainitun ryhmän tai siihen kuuluvan henkilön on jouduttava jonkinasteiseen heihin kohdistuvan vihan tai väkivallan vaaraan.

Lisäpöytäkirja ei sen sijaan välttämättä edellytä vihaan yllyttämistä mainittuja ryhmiä tai niihin kuuluvia yksilöitä kohtaan. Osapuolena oleva valtio voi kuitenkin itse rajata kieltämisrikoksen

vihaa, syrjintää tai väkivaltaa mainittuja ryhmiä tai niihin kuuluvia jäseniä kohtaan ilmentäviin tekoihin. Suomi ei ole lisäpöytäkirjaa ratifioidessaan tällaista rajausta tehnyt, vaan on tehnyt varauman joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan koskevan rikoksen kieltämisen kriminalisointivelvoitetta koskevaan artiklaan tapauksissa, joissa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa. Lisäpöytäkirjan säännös on näiltä osin puitepäätöksen säännöstä ikään kuin abstraktimpi, sillä se ei edellytä teolta erityistä vihamotiivia tai tiettyä seurausta.

Puitepäätös antaa myös mahdollisuuden edellyttää kieltämisrikokselta myös muuta vaarallisuutta vihaan tai väkivaltaan yllyttämisen lisäksi, nimittäin jäsenvaltio voi rajoittaa kieltämisrikoksen koskemaan tekoja, jotka suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, tai on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa. Lisäpöytäkirjassa ei ole tällaista mainintaa, mutta osapuoli voi tehdä varauman säännöksen soveltamista koskien joko kokonaan tai osittain, eli on mahdollista tehdä puitepäätöstä vastaavan sisältöinen varauma. Yleistä järjestystä vastaan tehdyille rikoksille on ominaista, että ne aiheuttavat yleensä pahennusta, mielipahaa tai ärtymistä siinä määrin, että viranomaisten edellytetään puuttuvan niihin (Ks. HE 6/1997 vp, s. 95). Yleistä järjestystä häiritsevät rikokset eivät välttämättä kohdistu välittömästi yksityiseen henkilöön, eikä niillä näin ole välttämättä asianomistajaa. ”Yleinen järjestys” on arvostuksenvarainen ilmaisu, jolle voidaan antaa asiayhteydestä riippuen varsin erilaisia merkityssisältöjä. Sen sisältö voi muuttua myös ajan myötä yhteiskunnallisten olojen muuttuessa.

2.5 Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen arviointi voimassaolevan rikoslain mukaan

Suomen rikoslainsäädännössä ei ole erillistä säännöstä koskien juutalaisten kansanmurhan tai muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisestä. Holokaustin tai muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai sotarikosten kieltäminen tulee arvioitavaksi lähinnä RL 11 luvun 10 §:n mukaisena kiihottamisena kansanryhmää vastaan tai sen 10 a §:ssä säädettyinä törkeinä tekemuotona.

CERD-sopimuksen täytäntöönpanemiseksi rikoslakiin lisättiin kansanryhmää vastaan kiihottamista koskeva kriminalisointi silloisen rikoslain 16 luvun 6 a §:ään (465/1970). Sopimuksen ratifiointi valmisteltiin pohjoismaisena lakiyhteistyönä yhdessä Ruotsin, Norjan ja Tanskan kanssa (HE 19/1970 vp, s. 1.) Pykälän mukaan rangaistavana tekona pidettiin sellaisten lausuntojen tai muiden tiedonantojen levittämistä yleisön keskuuteen, joissa uhataan, panetellaan tai solvataan rotua tai rotuja sekä määrättyä rotua, ihonväriä, kansallisuutta tai etnistä alkuperää olevaa yhtä tai useampaa kansanryhmää taikka määrättyyn uskontokuntaan kuuluvia. Rotusyrjintä puolestaan kriminalisoitiin uudessa 6 b §:ssä. Lain esitöissä ei viitata juutalaisten kansanmurhaan tai muihin rikoksiin ihmisyyttä vastaan eikä niiden kieltämisen rikosoikeudelliseen arviointiin. (Ks. myös LaVM 6/1970 vp.)

Vuonna 1974 kiihottamisrikos siirrettiin osaksi rikoslain 13 luvun 5 §:ää (987/1974), jolloin ihmisyyttä vastaan tehdyt rikokset koottiin omaan lukuunsa. Keskeisenä tavoitteena oli antaa oikeussuojaa tiettyihin syrjittyihin ryhmiin kuuluville taikka ”sodan tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien vuoksi jonkin valtion vallinnan alaiseksi joutuneeseen ryhmään kuuluville ihmisille”. Nämä ns. kansainoikeusrikokset saattoivat loukata yksityistä ihmistä, mutta niihin sisältyi ainesosana teon kohteen kuuluminen jollakin tavalla syrjittyyn ryhmään. (HE 241/1973 vp, s. 2.) Luku käsitti sodan aikana tehdyt rikokset sekä joukkotuhonnan ja rotusyrjinnän. Sisällöllisesti uusi RL 13 luvun 5 §:n säännös kiihottamisesta kansanryhmän syrjintään kuitenkin vastasi aiemmin voimassa ollutta RL 16 luvun 6 a §:ää.

Seuraavan kerran kiihottamisrikosta käsiteltiin rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen yhteydessä. Hallituksen esityksessä 94/1993 vp säännöstä ehdotettiin täsmennettäväksi ja sen nimikettä muutettavaksi muotoon ”kiihottaminen kansanryhmää vastaan”, sillä kansanryhmän uhkaamisen, panettelun tai solvaamisen katsottiin johtaa muuhunkin kuin sitä syrjivään kohteluun, esimerkiksi väkivaltaisuuksiin tai vihaan. Rangaistavuuden alaa ehdotettiin laajennettavaksi myös muunlaisiin kuin rodullisiin, kansallista tai etnistä alkuperää oleviin tai uskonnollisiin kansanryhmiin. Rangaistavuutta ehdotettiin myös rajoitettavaksi tapauksiin, joissa teko on omiaan aiheuttamaan ryhmään kohdistuvaa väkivaltaisuutta, vihamielisyyttä tai syrjintää, ja tekijän olisi edellytetty tavoittelevan tällaista seurausta (HE 94/1993 vp, s. 32).

Lakivaliokunta kuitenkin piti ehdotettuja soveltamisedellytysten tiukennuksia liian pitkälle menevinä ja katsoi, että säännöksessä mainitut teot ovat sellaisenaan, ilman ehdotuksessa mainittuja seurauksia, niin haitallisia, että rikosoikeudellinen sanktiouhka on perusteltu (LaVM 22/1994 vp). Kiihottaminen kansanryhmää vastaan säädettiin rangaistavaksi RL 11 luvun 8 §:ssä (578/1995).

Tämän jälkeen kiihottamisrikosta tarkasteltiin vuonna 2007 (HE 55/2007 vp), kun kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamiseksi laaditun Rooman perussäännön (SopS 55 ja 56/2002) johdosta tarkasteltiin sotarikoksia ja ihmisyyttä vastaan tehtyjä rikoksia koskevia rikoslain säännöksiä. Voimassaolevaa kiihottamisrikosta koskevaa säännöstä ei muutettu, mutta se siirrettiin rikoslain 11 luvun 10 §:ään (212/2008).

Nykyisen muotonsa kansanryhmää vastaan kiihottamista koskeva rikoslain säännös sai vuonna 2010 (511/2011), kun EU:n rasismipuitepäätös sekä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja (ETS 189), joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, saatettiin Suomessa voimaan (SopS 83 ja 84/2011). Puitepäätöksen ja lisäpöytäkirjan vaikutuksesta säännöstä jouduttiin tarkistamaan monilta osin. (HE 317/2010 vp, s. 11, LaVM 39/2010 vp.) Tässä yhteydessä ensimmäisen kerran lainvalmisteluaineistossa todettiin, että Suomen voimassaoleva lainsäädäntö ei sisällä rangaistussäännöksiä, joissa nimenomaisesti kriminalisoitaisiin holokaustin ja sitä vastaavien rikosten kieltämistä koskevien väitteiden esittäminen julkisuudessa tai ylipäänsä. Tilanteen todettiin olevan sama myös muissa Pohjoismaissa (HE 317/2010 vp, s. 21).

Kiihottamisrikosta koskevissa esitöissä kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että voidaan perustellusti katsoa, että mainitun rikoksen tunnusmerkistö voi täytyä myös rasistisilla ja muukalaisvihamielisillä teoilla, joissa hyväksytään tai puolustetaan joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Esitöiden mukaan täysin kiistattomat historialliset tapahtumat, kuten Kolmannen valtakunnan juutalaisiin kohdistama joukkotuhonta, eivät ole asiallisin perustein kyseenalaistettavissa. Edelleen todetaan, että mainitun kaltainen, vastoin historiallisia tosiasioita tehty perusteeton vähättely voi loukata tai uhata sitä kansanryhmää, joka on aikanaan joutunut hirmuteon kohteeksi. (HE 317/2010 vp, s. 21.)

Rangaistavan alan ulkopuolelle jäävät esitöiden mukaan muun muassa tapaukset, joissa joukkotuhontaa tai ihmisyyttä vastaan tehtyä rikosta käsitellään journalistisin periaatein toteutuksessa viestinnässä tai tieteelliset kriteerit täyttävässä historian tutkimuksessa ja keskustelussa. Lisäksi esimerkiksi historian tutkimus voi tuoda esiin seikkoja, joiden vuoksi on aiheellista herättää keskustelua siitä, onko vakiintuneet käsitykset jostakin historiaan liittyvästä tapahtumasta syytä tarkistaa. Tällainen asiallisiin syihin perustuva keskustelu on esitöiden mukaan sallittava. Sananvapauden lisäksi esitöissä viitataan Suomen perustuslain takaamiin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.

Vakavia kiihottamisrikoksia varten vuoden 2011 tarkistuksessa muodostettiin kvalifioitu tunnusmerkistö rikoslain 11 luvun 10 a §:ään. Se tulee sovellettavaksi tapauksiin, joissa kehoitetaan tai houkutellessaan joukkotuhontaan tai muihin vakaviin ihmisoikeusrikoksiin, murhaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn tappoon tai muuhun yleistä järjestystä ja turvallisuutta selvästi vaarantavaan väkivaltaan. Teon tulee olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Säännöksen esitöissä todetaan, että käsitellessään rikoslainsäädännön muuttamista Rooman perussäännön mukaiseksi koskevaa hallituksen esitystä (HE 55/2007 vp) lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tuolloin valmistumassa ollut EU:n neuvoston rasismipuitepäätös sisälsi kriminalisointivelvoitteet julkisen yllytyksen lisäksi mm. joukkotuhonnan julkisesta puolustelusta, kieltämisestä ja vakavasta vähättelystä. Valiokunta piti tällöin perusteltuna, että valmisteltaessa mainitun puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa arvioidaan, onko julkinen yllytys joukkotuhontaan säädetty Suomessa asianmukaisesti rangaistavaksi myös sovellettavien rangaistusasteikkojen osalta (LaVM 1/2008 vp, s. 2—3). Tästä syystä vuoden 2011 tarkistuksessa katsottiin, että vakavimpia rasistisesta motiivista tehtyjä rikoksia varten on tarpeen säätää erityinen törkeitä tekemuotoja koskeva tunnusmerkistö. Rikoslain säännösten katsottiin olevan tämän jälkeen entistä paremmin sopusoinnussa Rooman perussäännön kanssa ja täyttävän selkeästi myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuussopimuksen lisäpöytäkirjan ja puitepäätöksen vaatimukset (HE 317/2010 vp, s. 43).

Joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen julkisesti esitetty puolustaminen voi olosuhteista riippuen toteuttaa myös rikoslain 17 luvun 1 §:n mukaisen julkisen kehottamisen rikokseen tai 24 luvun 9 §:n mukaisen kunnianloukkausrikoksen. Näin saattaa olla, mikäli lausumissa asiallisesti ottaen houkutellessaan julmuuksien uusimiseen tai jos se kohdistuu tiettyyn henkilöön. (HE 317/2010 vp, s. 21.) Myös kuolleesta henkilöstä valheellisen tiedon tai vihjauksen esittävä voidaan tuomita kunnianloukkauksesta, jos teko on omiaan aiheuttamaan kärsimystä ihmiselle, jolle vainaja on erityisen läheinen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut vihapuheen torjumisen tärkeyttä ja viitannut vihapuheen määritelmänä Euroopan neuvoston ministerikomitean ehdotukseen, jonka mukaan vihapuheella tarkoitetaan sellaista ilmaisua, jolla levitetään, ylläpidetään, edistetään tai oikeutetaan rotuvihaa, muukalaisvihaa, antisemitismia tai muunlaista suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa (PeVL 52/2014 vp, s. 4).

2.6 Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen arviointi kotimaisessa oikeuskäytännössä

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan käräjäoikeuksissa on viime vuosina ratkaistu vuosittain keskimäärin parikymmentä juttua, joissa on ollut kyse kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Kyse on ollut perusmuotoisista kiihottamisrikoksista, törkeitä kiihottamisia kansanryhmää vastaan ei ole ollut.

	Asioiden lkm	Syyksi luettuja rikoksia	Hylättyjä syytteitä
2010	2	2	1
2011	1	1	0
2012	17	14	4
2013	5	4	1
2014	3	3	0

2015	1	1	0
2016	5	5	0
2017	13	16	0
2018	32	36	1
2019	30	34	2
2020	26	30	1
2021	16	14	6
2022	20	26	10

(Rangaistukset rikoksittain sekä Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain -tilastot/Tilastokeskus)

Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevilta osin tapauksissa on käytännössä aina ollut kyse juutalaisten kansanmurhan eli holokaustin kieltämisestä. Lainvoimaisia tuomioita on annettu kiihottamisesta kansanryhmää vastaan holokaustin kieltämisen, holokaustin vähättelyn sekä holokaustin puolustelemisen perusteella.

Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 22/152879 (Dnro R 21/5462, 30.12.2022) A:ta syytettiin Tampereen rautatieaseman läheisyydessä 26.1.2020 pidetyn ”Kohti Vapautta” -mielensäoituksen yhteydessä pitämästä puheesta, jonka syyttäjä katsoi halventavan juutalaisia ja jossa kielletään holokaustin olemassaolo.

Syytteen mukaan mielensäoituksessa pidetyssä puheessa todettiin muun muassa seuraavaa: "Tammikuun 27. päivä eri puolilla maailmaa vietetään niin sanottua vainojen uhrien muistopäivää. Juhlallisuuksien ytimessä on väite siitä, että kuusi miljoonaa juutalaista olisi murhattu toisen maailmansodan aikana holokaustissa. Holokausti on uskonto, sillä kansanmurhaviitteiden tukeksi ei ole esitetty yhtään pitävää todistetta. Tutkijat eivät ole löytäneet tähän päivään mennessä yhtään myrkkyykaasulla tapetun juutalaisen ruumista, ei ole myöskään löydetty käskyjä tai suunnitelmia joukkomurhan toteuttamisesta. [– –] Ainoita todisteita holokaustin historiallisuuden puolesta ovat Saksan vihollisvaltioiden propagandajulkaisut sekä niin sanottujen holokaustiselviytyjien silminnäkijäkertomukset, jotka ovat osoittautuneet keskenään ristiriitaisiksi valheiksi"

A:n puheen sisältöä arvioidessaan käräjäoikeus totesi, että rikoslakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä, joka kriminalisoi juutalaisten joukkosurman kiistämisen. Siten syytteessä kuvatun menettelyn rangaistavuutta tuli arvioida rikoslain 11 luvun 10 §:n valossa. Käräjäoikeus huomautti, että korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä ei ole arvioitu holokaustin kieltämisen rangaistavuutta, mutta Helsingin hovioikeus on tuomiossaan nro 2641asiassa R 04/2483 jättänyt voimaan käräjäoikeuden tuomion, jossa vastaajan katsottiin syyllistyneen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan muun ohella juutalaisten joukkotuhontaa vähättelemällä.

Käräjäoikeus katsoi, että A oli pitämässään puheessa valheellisesti kiistänyt holokaustin tapahtumisen ja lisäksi väittänyt siitä selviytyneitä henkilöitä valehtelijoiksi. Tällaiset väitteet ovat käräjäoikeuden mukaan omiaan herättämään halveksuntaa ja suvaitsemattomuutta ja jopa vihaa heitä kohtaan. Tällaisten valheellisten ja loukkaavien väitteiden levittäminen yleisön keskuuteen ei siten kuulu sananvapauden suojan piiriin eikä ole sallittua.

Käräjäoikeus katsoi, että A oli syyllistynyt kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. A tuomittiin samalla myös muista rikoksista, joista merkittävin oli Turun synagogaan kohdistunut törkeä vahingonteko. Hänet tuomittiin 1 vuoden 3 kuukauden yhteiseen, ehdolliseen vankeusrangais-
tukseen. Sekä syyttäjä että A ovat ilmoittaneet tyytymättömyyttä koko tuomioon, eikä tuomio ole lainvoimainen.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 2641 (Dnro R 04/2483, 13.9.2006) on varhaisin tiedossa oleva hovioikeustuomio, jossa on kyse holokaustin kiistämisestä, vähättelystä tai puolustelusta. Tapauksessa vastaaja oli suomentanut ”Romanovien viimeiset päivät” -nimisen, 1920-luvulla ilmestyneen teoksen, ja liittänyt suomennokseen itse kirjoittamansa esipuheen. Kirjaa oli painettu tuhat kappaletta ja lähes kaikki kappaleet oli levitetty yleisön keskuuteen. Esipuheessa muun muassa vähäteltiin juutalaisten toisen maailmansodan aikaista joukkotuhontaa väittämällä, että natsien juutalaisvainoja on liioiteltu kymmenkertaisiksi, ja että kaasukammioissa käytetty kaasu surmasi sairautta aiheuttavat täit eikä ihmisiä. Tämän lisäksi kirjoittaja esimerkiksi sälytti juutalaisille syyn Persianlahden sodasta ja Jugoslavian pommituksista sekä väitti, että AIDS ja huumausainekauppa ovat juutalaisten aseita muiden kansojen heikentämisessä. Käräjäoikeus totesi, että vastaajan menettelyn tahallisuutta ei poista se, että tämä itse piti väitteitään totuudenmukaisina. Vastaaja tuomittiin 50 päiväsakon sakkorangaistukseen. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua.

Helsingin hovioikeuden tuomiossa nro 1662 (Dnro R 07/629, 25.5.2007) hovioikeus myös piti voimassa käräjäoikeuden syyksi lukevan tuomion. Tapauksessa oli kyse mielipidekirjoituksesta, joka sisälsi holokaustia puolustelevalta ilmaisun. Hovioikeuteen valittanut vastaaja oli lähettänyt lukuisiin lehtiin Lähi-idän konfliktia käsittelevän kirjoituksensa, johon sisältyi seuraava virke: ”Sellainen ihmispeto kuin Hitler olikin, olisi toivonut, että aika ja kaasu olisi riittänyt tähtäämäänsä lopulliseen ratkaisuun tämän valitun kansan autuaaseen loppuun saamiseksi.” Kaksi eri sanomalehteä oli julkaissut kirjoituksen sellaisenaan, toinen vahingossa.

Käräjäoikeus oli katsonut, että mielipidekirjoituksen edellä lainattu virke oli panetellut ja solvannut juutalaisia. Toisin kuin syyttäjä, käräjäoikeus ei kuitenkaan ollut pitänyt sitä juutalaisiin kohdistuvana uhkauksena katsoen, että lausunnon ja uhan välillä on oltava luonnollinen kytkentä ja uhan pitää olla ainakin jollain tasolla konkreettinen. Oikeuden mukaan vastaajan ilmausta, jossa suhtaudutaan hyväksyvästi 1940-luvun juutalaisvainoihin, ei voinut pitää kehoituksena toimia juutalaisia vastaan samalla tavalla tällä hetkellä. Mielipidekirjoituksen kirjoittaja tuomittiin 30 päiväsakon sakkorangaistukseen.

Myös ratkaisussa nro 366 (Dnro R 08/607, 18.2.2009) Helsingin hovioikeus piti ennallaan käräjäoikeuden syyksilukevan tuomion kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Vastaajan katsottiin uhanneen, solvanneen ja panetelleen turvapaikanhakijoita, afrikkalaista alkuperää olevia ihmisiä, romaneita, juutalaisia ja muslimeita. Hän oli kirjoittanut näistä ryhmistä ”Sytä ja seurauksia” -nimisessä runokirjassa, jota oli painettu 200 kappaletta ja jaettu yleisön keskuuteen noin 20 kappaletta. Vastaaja oli esittänyt edellä mainittuihin kansanryhmiin kuuluvien ihmisten poistamista maasta. Lisäksi hän puolustellut holokaustia eli pitänyt natsien toteuttamaa juutalaisten, romanien ja eräiden muiden kansanryhmien joukkotuhontaa hyväksyttävänä ja toivotuna toimenpiteenä.

Käräjäoikeus totesi, että vaikka runomuotoiset ilmaukset olisi osaksi tarkoitettu satiirisiksi ja siksi esitetty kärjekkäinä, olivat ne niin törkeitä, että niitä oli pidettävä sananvapauden rajat ylittävinä. Erityisesti törkeinä pidettiin juutalaisiin kohdistettuja ja heidän joukkotuhonsa myötämielisesti suhtautuvia lausumia. Vastaaja tuomittiin 30 päiväsakon sakkorangaistukseen.

Korkein oikeus ei ole antanut ratkaisua, jossa olisi ollut kyse holokaustin tai muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen rikosoikeudellisesta arvioinnista. Yhdistyksen lakkauttamista koskeneessa asiassa KKO 2020:68 holokaustin kyseenalaistamiseen yhdistyksen toiminnassa kiinnitettiin kuitenkin huomiota.

2.7 Viharikosten määrä Suomessa

Suomessa virallisia vihapuhe- ja viharikostilastoja keräävät Poliisiammattikorkeakoulu, sisäministeriö, Syyttäjälaitos, oikeusministeriö ja Tilastokeskus. Poliisitoiminnassa viharikosten määrittelyssä hyödynnetään Poliisihallituksen antamaa, viimeksi vuonna 2023 päivitettyä ohjetta epäillyn viharikoksen tai sellaisia piirteitä sisältävän rikoksen tunnistamisesta, tutkinnasta sekä kirjaamisesta poliisitoiminnassa. Ohjeessa viharikoksella tarkoitetaan henkilöä, ryhmää, jonkun omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehtyä rikosta, jonka uhri valikoituu rikoksen uhriksi oletetun tai todellisen etnisen tai kansallisen taustan, uskonnollisen vakaumuksen tai elämäntavojensa, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, sukupuolen ilmaisuuden, sukupuolen tai vammaisuuden perusteella.

Oikeusministeriön vuonna 2021 julkaisemassa selvityksessä on tarkasteltu viharikosten käsittelyä rikosprosessissa. Viharikos voi selvityksen mukaan olla periaatteessa mikä tahansa rikos, jonka vaikuttimena on vihamotiivi. Vihamotiivi voi olla tietyn rikoksen tunnusmerkistökäsitteitä, tai se voi vaikuttaa rangaistuksen määräämiseen koventamisperusteena, jos vihamotiivi ei kuulu tehdyn rikoksen tunnusmerkistöön. (Juutinen, Marko, Poliisiammattikorkeakoulu: Viharikokset ja niiden käsittely rikosprosessissa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:8, s. 10-11.) Selvityksessä viitataan myös Poliisihallituksen viharikosluokitusta koskevaan ohjeistukseen (Juutinen 2021, s. 21).

Poliisille ilmoitetut epäillyt viharikokset, joihin kuuluvat myös vihapuhetapaukset, jaetaan seuraaviin alaryhmiin: (i) rasistiset rikokset (etnisyys tai kansallisuus); (ii) uskontoa tai vakaumusta koskevat rikokset; (iii) seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisuun koskevat rikokset; ja (iv) vammaisuutta koskevat rikokset. Ne on dokumentoitu Poliisiammattikorkeakoulun julkaisemassa vuotuisessa viharikosraportissa.

Vuonna 2022 epäillyistä viharikoksista kirjattiin yhteensä 1 245 rikosilmoitusta. Suurin osa (74,7 %) rikosilmoituksista liittyi rikosepäilyihin, joiden motiivi rikosilmoituksesta ilmenevien tietojen perusteella liittyi uhrin etniseen tai kansalliseen taustaan. Yleisin rikoslaji oli pahoinpitelyrikos. Uhrin uskonnolliseen taustaan liittyvien tapausten osuus oli 9,7 prosenttia (121 kappaletta). Näissä tapauksissa yleisimmin kohteena olivat islaminuskoiset, ja noin kolmasosa niistä oli kunnianloukkauksia. Uskontoon liittyvät rikokset tapahtuivat useimmiten internetissä. Rikosilmoituksia, joissa teon kohteena on ollut juutalainen tai juutalaisuus, oli vuonna 2022 yhteensä 10. Ilmoituksista suurin osa koski sanallisia loukkauksia, uhkailuja ja häirintää. Holokaustin tai muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisestä ei ole saatavissa erityisiä tilastoja.

Poliisin tietoon tulleista rikosepäilyistä vain osa etenee syyteharkintaan ja siitä eteenpäin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sille, että asiaa ei lähetetä esitutkinnan jälkeen syyttäjälle, voi olla erilaisia syitä. Asiaa ei lähetetä syyttäjälle, jos se ei täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Toisaalta syynä voi olla se, että ketään ei voi panna teosta syytteeseen esimerkiksi sen takia, että epäilty on ollut tekohetkellä alle 15-vuotias, syyteoikeus on vanhentunut tai kyseessä ei ole virallisen syytteen alainen rikos, eikä asianomistajalla ole asiassa vaatimuksia. Kaikesta poliisin tietoon tulleesta rikollisuudesta vain pieni osuus etenee tuomioistuimen käsittelyyn. Lisäksi poliisinkin tietoon tulee vain osa viharikoksista (Rauta, Jenita: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2017. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 131, 2018, s. 12).

Poliisiammattikorkeakoulun viimeisimmän viharikosraportin mukaan alkuvuonna 2022 tehdystä 310 viharikosilmoituksesta, joiden esitutkinta oli saatettu päätökseen, 26 prosenttia eteni syyteharkintaan. Syyteharkintaan edenneistä 82 rikosepäilyistä 86 prosenttia liittyi uhrin etniseen tai kansalliseen taustaan. (Rauta, Jenita: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa

2022. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 35, 2023, s. 39.) Poliisiammattikorkeakoulu ei tilastoi tietoja siitä, miten suuri osa tapauksista etenee syyteharkinnasta tuomioistuimen käsittelyyn.

Oikeusministeriön vuonna 2021 julkaiseman selvityksen aineistona olivat poliisin tietoon tulleet viharikosepäilyt ja niiden eteneminen syyttäjälle ja tuomioistuimen käsittelyyn vuonna 2017. Tuolloin kirjatuiista 1165 viharikosilmoituksesta 33 prosenttia (379 ilmoitusta) lähetettiin syyteharkintaan. Niissä mainittiin 547 epäiltyä rikoksentehtäjä. Syyte nostettiin 368 epäiltyä vastaan, ja he olivat epäiltynä yhteensä 249 viharikosilmoituksessa. Alkuvuonna 2017 tehdyistä ja tutkituista viharikosilmoituksista eteni tuomioistuimeen asti siten 21 prosenttia. Selvityksen julkaisuhetkellä tuomioistuin oli antanut ratkaisun suurimmasta osasta syytteistä. Käräjäoikeus oli antanut langettavan tuomion 92 viharikoksesta epäillylle henkilölle. (Juutinen 2021, s. 16-17.)

2.8 Nykytilan arviointi

Missään Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeus- tai muussa sopimuksessa ei edellytetä nimenomaista holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen osalta erillistä rangaistussäännöstä. Sellaista ei Suomen rikoslainsäädännössä olekaan, vaan holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämiseen sovelletaan lähinnä kiihottamista kansanryhmää vastaan sekä kunnianloukkausta koskevia rangaistussäännöksiä. Vaikka holokaustin kieltämisestä on jonkin verran oikeuskäytäntöä, korkeimman oikeuden tulkintaa ohjaavaa rikosoikeudellista vastuuta koskevaa ratkaisua ei ole. Oikeuskäytäntöä ei myöskään ole muiden vakavien kansainvälisten rikosten kuin holokaustin kieltämisestä.

Euroopan komissio on Suomea vastaan aloittamassaan rikkomusmenettelyssä katsonut, että Suomen lainsäädännössä on puutteita holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisoinnin osalta. Komissio muun muassa katsoo, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös ei yksiselitteisesti kata puitepäätöksessä tarkoitettujen historiallisten tapahtumien kieltoa. Lisäksi komission mukaan kiihottamisrikoksessa mainitut tekotavat ovat rajallisempia kuin puitepäätöksessä edellytetty ”yllyttäminen väkivaltaan”. Lisäksi säännös ei suojaa yksittäisiä henkilöitä, pelkästään ryhmiä. Muista rikoslain säännöksistä, kuten kunnianloukkausta koskevasta rikoslain säännöksestä, puuttuu komission näkemyksen mukaan oleellisia puitepäätöksessä mainittuja tunnusmerkitötekijöitä. Kunnianloukkauksen osalta ongelmana on lisäksi se, että sillä suojeltava oikeushyvä ei ole sama kuin holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisoinnilla suojattava. Komissio katsoo, että voimassaolevilla rikoslain säännöksillä ei saavuteta riittävää oikeusvarmuutta puitepäätöksen täytäntöönpanon osalta, mitä tulee holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen rikosoikeudelliseen rangaistavuuteen.

Myös kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on komission kanssa samansuuntaisesti katsottu, että holokaustin vähättelyn rikosoikeudellinen arviointi on epävarmaa. Suomessa kuitenkin tapahtuu erityisesti holokaustin kieltämistekoa, jotka loukkaavat holokaustin uhreja ja heidän muistoaan ja vaikuttavat yhteiskunnalliseen ilmapiiriin nostattamalla vihaa ja jopa väkivaltaa. Rikoslainsäädännön täydentäminen vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen rangaistavuuden selventämiseksi on siten perusteltua.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä juutalaisten joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten julkisen puolustelun, kieltämisen tai vakavan vähättelyn kriminalisoinnin osalta, jotta Suomen lainsäädäntö täyttäisi puitepäätöksen tätä koskevat velvoitteet riittävän yksiselitteisesti.

Esityksen tavoitteena on myös parantaa Suomessa elävien väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja torjua rasismia. Esityksellä korostettaisiin sellaisten tekojen moitittavuutta, joiden vaikuttimena on etnisyyteen, uskontoon, syntyperään tai muuhun vastaavaan ominaisuuteen perustuva viha.

Esityksellä pantaisiin myös täytäntöön valtioneuvoston eduskunnalle antamassa rasismia ja yhdenvertaisuutta koskevassa tiedonannossa (VNT 2/2023 vp) koskeva kirjaus holokaustin kieltämisen kriminalisoinnista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan 11 lukuun lisätään uusi 10 b §, jossa vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen määritellään rikokseksi. Kriminalisointi perustuisi Euroopan unionin neuvoston rasismien ja muukalaisvihan torjumista koskevaan puitepäätökseen sekä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen 1 lisäpöytäkirjan tätä koskeviin määräyksiin.

Ehdotetun rikossäännöksen mukaan rangaistavaksi katsottaisiin tiettyjen vakavien kansainvälisten rikosten julkinen kieltäminen, puolustelu ja vakava vähättelemineen, kun se on tehty kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa rangaistussäännöksessä mainitulla rasistisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan ja vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä. Myös oikeushenkilö voisi joutua tällaisesta teosta rangaistusvastuuseen.

Tässä yhteydessä esitetään eduskunnan hyväksyttäväksi, että Suomi antaa lausuman siitä, että se säätää puitepäätöksen 1 kohdan c ja d alakohdassa mainittujen rikosten kieltämisen ja vakavan vähättelemisen rangaistavaksi vain siinä tapauksessa, että näissä kohdissa tarkoitetut rikokset on todettu kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä.

Lausuman antaminen on perusteltua siitä syystä, että sillä rajataan säännöksessä tarkoitettujen tekojen piiri mahdollisimman tarkasti ja näin saadaan rikossäännöksestä mahdollisimman tarkkarajainen ja ennakoitavissa oleva. Lisäksi säännöksen rajoittaminen koskemaan vain kansainvälisten tuomioistuinten lainvoimaisia tuomioita estäisi sen, että kotimaisia tuomioistuinta käytettäisiin välikappaleena poliittisesti kiistanalaisten tekojen oikeudelliseen arviointiin. Kotimaisten tuomioistuinten lainvoimaisten ratkaisujen rajaamisella soveltamisalan ulkopuolelle ei ole kovin suurta käytännön merkitystä, sillä Suomessa tulee erittäin harvoin tuomioistuimen arvioitavaksi joukkotuhontaa, sotarikosta tai ihmisyyttä vastaan koskevaa rikosta koskeva teko. Tällaisia lainvoimaisia tuomioita on Suomessa annettu toistaiseksi vain yksi, Ruandan kansanmurhaa koskeva Helsingin hovioikeuden 30.3.2012 antama tuomio nro 882 (Dnro R 10/2555).

Lisäksi ehdotetaan, että rikossäännös rajataan puitepäätöksen mahdollistamalla tavalla koskemaan ainoastaan tekoja, jotka suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä.

Myös sananvapauden turvaamista koskevat näkökohdat puoltavat säännöksen säätämistä mahdollisimman rajoitettuna. Sananvapaudella on korostunut merkitys yhteiskunnallinen ja poliittisen keskustelun, samoin kuin tieteen ja taiteen aloilla. Ehdotetulla rikoslain säännöksellä ei tarkoiteta rajoittaa vapautta keskustella yhteiskunnallisesti merkityksellisistä asioista tai historiallisista tapahtumista tai niiden tulkinnasta. Esimerkiksi holokaustista on voitava keskustella tieteellisesti ilman pelkoa syytteen joutumisesta. Kärkevinkin argumentein käytävä keskustelu on sallittua, kunhan argumenttien perustelut ovat asialliset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Puitepäätöksen velvoitteiden voidaan katsoa käytännössä toteutuvan jo nykyisin. Edellä jaksossa 2 esitellyn oikeuskäytännön mukaisesti tuomioistuimet ovat katsoneet niin holokaustin kieltämisen, vähättelyn kuin puolustelunkin täyttäneen tietyissä yhteyksissä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rikostunnusmerkistön. Ehdotuksessa on kysymys ennen muuta oikeustilan selkeyttämisestä sekä siitä, että lainsäädäntö saatetaan vastaamaan riittävän yksiselitteisesti puitepäätöksen vaatimuksia.

Ehdotetun uuden säännöksen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia arvioidaan tilastojen perusteella tulevan tutkittavaksi ja syyteharkintaan harvoin. Näin ollen säännöksellä ei arvioida olevan julkistaloudellisia vaikutuksia poliisin tai oikeuslaitoksen toimintaan.

Ehdotetun säännöksen voidaan kuitenkin arvioida edellyttävän jonkin verran poliisien, syyttäjien ja tuomareiden kouluttamista. Koulutus on toteutettavissa viharikoksiin liittyvän nykyisen koulutuksen ja nykyisten toimintamäärärahojen puitteissa.

Ehdotettu säännös selventää vallitsevaa oikeustilaa tekemällä yksiselitteisemmin joukkotuhonnan ja eräiden muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisestä rangaistavaa. Tämän arvioidaan jossain määrin vahvistavan oikeusvarmuutta yksilöiden näkökulmasta, helpottavan ja tehostavan viranomaisten rikosten tutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä sekä ehkäisevän säännöksessä tarkoitettua rangaistavaa toimintaa. Vihapuheen ehkäisyllä voi olla merkittäviä ja moninaisia myönteisiä vaikutuksia sen kohteena olevien arkeen. Selvitysten mukaan vihapuhetta tai häirintää kokeneiden vähemmistöryhmien edustajat ovat kokeneet vihapuheen vaikuttaneen muun muassa turvallisuudentunteeseensa, sosiaalisen median ja verkkosisältöjen käyttöön, yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiseen tai viranomaisluottamukseen. (Ks. esim. Jauhola, Laura ym.: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2022:10. Tutkimuksen osalta on huomattava, että siinä käsiteltiin laajemmin myös häirintää ja vihapuhetta, ei vain nyt kysymyksessä olevaa rangaistavaa vihapuhetta tai holokaustia.)

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Komission rikkomusmenettelyssä esittämä kritiikki antaa aihetta lainsäädännön täydentämiselle ja selventämiselle.

Esityksessä ehdotetulle uudelle rikossäännökselle vaihtoehtoisena sääntelynä olisi lisätä maininta vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisestä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan rikoslain 11 luvun 10 §:ään. Tällainen sääntelymalli on omaksuttu muun muassa Ruotsin uudistetussa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä.

Tällaisen vaihtoehdon ongelma kuitenkin on, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös suojaa nimensä mukaisesti ainoastaan ryhmiä. Puitepäätos kuitenkin edellyttää, että holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevalla rikoslain säännöksellä annetaan suojaa myös puitepäätoksessa mainittuihin ryhmiin kuuluville yksilöille. Vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia ei näin olisi mahdollista lisätä rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan säännökseen laajentamatta jälkimmäisen soveltamisalaa kattamaan myös yksittäiset, suojeltaviin ryhmiin kuuluvat henkilöt. Ottaen huomioon myös, että komissio on Suomea vastaan käynnissä olevassa rikkomusmenettelyssä katsonut, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännössä on puitepäätoksen nähdessä muitakin puutteita, ei tällainen ratkaisu olisi mielekäs.

Puitepäätos antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajata holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevan rikossäännöksen koskemaan ainoastaan tapauksia, joissa kieltäminen on kohdistunut kyseisen jäsenvaltion ja/tai kansainvälisen tuomioistuimen tai yksinomaan kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä todettuun rikokseen. Suomi ei ole puitepäätoista täytäntöönpannessaan alun perin tällaista rajausta tehnyt, mutta sananvapauden keskeinen merkitys pohjoismaisessa traditiossa huomioiden mainittu rajaus olisi perusteltu. Rajaus ainoastaan kansainvälisten tuomioistuinten lainvoimaisiin tuomioihin tekisi rikossäännöksestä selkeän ja jättäisi soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa teot, joista ei välttämättä ole kansainvälisellä tasolla yhteistä näkemystä. Myöskään kansallisten tuomioistuinten lainvoimaisten tuomioiden sisällyttämisellä säännökseen ei olisi kovin suurta käytännön merkitystä, sillä tähän mennessä Suomessa on annettu ainoastaan yksi lainvoimainen tuomio puitepäätoksessa tarkoitetuista vakavista rikoksista. Näistä syistä esityksessä on ehdotettu uuden rikossäännöksen rajaamista ainoastaan kansainvälisten tuomioistuinten lainvoimaisiin tuomioihin.

Lisäksi puitepäätos sallii rajata holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevan kriminalisoinnin tekoihin, jotka joko suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, tai on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa. Esityksessä ehdotetaan selkeyden vuoksi vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisteon rangaistavuutta rajoitettavaksi tekoihin, jotka ovat omiaan häiritsemään yleistä järjestystä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

Holokaustin ja muiden kansainvälisesti tunnustettujen rikosten kieltämiseen liittyvä lainsäädäntö on yleistynyt Euroopassa 1990-luvulla. Holokaustin kieltämisen kriminalisointeja on toteutettu pääsääntöisesti kansallisissa rikoslaeissa. Joissain maissa on säädetty myös erityislakeja holokaustin muiston suojelemiseksi.

Neuvoston puitepäätos rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin on vaikuttanut merkittävästi holokaustin kieltämisen kriminalisointien yleistymiseen, koska useat EU:n jäsenvaltiot ovat muuttaneet lainsäädäntöään puitepäätoksen johdosta. Toisaalta monet Euroopan maat ovat kriminalisoineet holokaustin kieltämisen jo ennen puitepäätoksen voimaantuloa. Pohjoismaainen lainsäädäntö eroaa muusta eurooppalaisesta sääntelystä siten, ettei siinä mainita rikosten kieltämistä tai muistoa niin suoralla tavalla kuin Manner-Euroopan lainsäädännössä, jossa ns. muistolainsäädäntö on varsin yleistä.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa ei ollut aikaisemmin nimenomaisesti kriminalisoitu holokaustin tai muiden kansainvälisesti tunnustettujen rikosten kieltämistä. Puitepäätoksen tavoitteiden on katsottu täyttyvän kriminalisoimalla kiihottaminen kansanryhmää vastaan (*Hets mot folkgrupp*).

Komissio antoi Ruotsille virallisen huomautuksen puitepäätöksen täytäntöönpanon puutteista. Tästä syystä Ruotsissa asetettiin lokakuussa 2021 parlamentaarinen komitea tutkimaan holo-kaustin kiellon kriminalisointia ja muita komission huomautuksessa mainittuja kohtia. Komiteanmietintö julkaistiin maaliskuussa 2023 (SOU 2023:17). Komitea ehdotti mietinnössään useita muutoksia Ruotsin rikoskaareen ja lehdistönvapauslakiin.

Heinäkuun alusta 2024 voimaan tulevan kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan BrB 16 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan se, joka lausumassa tai muussa levitettävässä viestissä yllyttää väkivaltaan, uhkaa tai ilmaisee epäkunnioitusta kansanryhmää, muuta sellaista henkilöryhmää tai näihin ryhmiin kuuluvaa yksittäistä henkilöä kohtaan viitaten rotuun, ihonväriin, kansalliseen tai etniseen alkuperään uskontunnustukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoli-identiteettiin tai –ilmaisuuksiin, tuomitaan kiihottamisesta kansanryhmää vastaan vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Pykälän uuden, vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevan 2 momentin mukaan kiihottamisesta kansanryhmää vastaan tuomitaan myös se, joka lausumassa tai muussa levitettävässä viestissä kieltää, oikeuttaa tai selvästi vähättelee rikosta, joka toteuttaa tai vastaa kansanmurhan, rikoksen ihmisyyttä vastaan, sotarikoksen tai hyökkäysrikoksen edellytyksiä lainvoiman saaneen ruotsalaisen tai tunnustetun kansainvälisen kansainoikeutta vastaan tehtyjä rikoksia tuomitsemaan perustetun tuomioistuimen ratkaisun mukaan, jos rikos on omiaan yllyttämään vihaan, uhkaamaan tai ilmaisemaan epäkunnioitusta 1 momentissa tarkoitettua ryhmää tai siihen kuuluvaa henkilöä kohtaan. Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu rikos on vähäinen, voidaan tuomita sakkoa.

5.2.2 Tanska

Tanskassa ei ole erillistä säännöstä joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen rangaistavuudesta. Tanskan rikoslain (Straffeloven) 266 b §:n 1 momentin mukaan jokainen, joka julkisesti tai aikomuksenaan levittää sitä laajemmalle piirille, antaa lausunnon tai muun tiedonannon, jolla henkilöryhmää uhkailaan, pilkataan tai halvennetaan heidän rodun, ihonvärin, kansallisen tai etnisen alkuperän tai vakaumuksen, vammaisuuden tai kyseisen ryhmän seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, sukupuolen ilmaisun tai sukupuoliominaisuuksien vuoksi, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Pykälän 2 momentin mukaan teon propagandaluonne on rangaistuksen koventamisperuste.

5.2.3 Norja

Norjassa ole nimenomaisesti kriminalisoitu holokaustin tai muiden kansainvälisesti tunnustettujen rikosten kieltämistä. Norja ei ole oikeudellisesti sidottu EU:n rasismipuitepäätökseen, mutta se on Budapestin yleissopimuksen 1 lisäpöytäkirjan osapuoli.

Norjassa vihapuhe on säädetty rangaistavaksi rikoslain (Straffeloven) 185 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jokainen, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta julkisesti esittää syrjivän tai vihamielisen lausuman, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Myös symbolien käyttöä pidetään tämän kaltaisena lausumana. Lisäksi jokainen, joka muiden läsnä ollessa joko tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta antaa tällaisen lausuman henkilölle, jota lausuma koskee, on rangaistava sakolla tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksella. Pykälän 2 momentin mukaan syrjivällä tai vihamielisellä lausumalla tarkoitetaan lausumaa, joka uhkaa tai halventaa jotakuta tai edistää vihaa, vainoa tai halveksuntaa jotakuta kohtaan ihonvärin, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun tai vammaisuuden perusteella.

Norjan rikoslain 108 §:ssä säädetään yllyttämisestä joukkotuhontaan, rikoksiin ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksiin. Pykälän mukaan, joka valmistelee jotakin kyseisistä rikoksista tai välittömästi ja julkisesti yllyttää tällaiseen rikokseen, voidaan tuomita vankeuteen enintään kymmeneksi vuodeksi.

5.2.4 Saksa

Saksassa holokaustin kieltäminen kriminalisoitiin vuonna 1994 Saksan liittotasavallan rikoslaissa (Strafgesetzbuch). Säännös lisättiin rikoslain yleisen järjestyksen rikkomista koskevan luvun 130 §:ään. Pykälän 3 momentin mukaan, joka julkisesti tai kokouksessa hyväksyy, kieltää tai vähättelee kansallissosialismin vallan alla tehtyä Saksan kansainvälisen rikoslain (Völkerstrafgesetzbuch) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan häiriötä julkiselle rauhalle, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään viideksi vuodeksi. Pykälässä viitatussa Saksan kansainvälisen rikoslain 6 §:ssä säädetään kansanmurhasta. Pykälän 4 momentin mukaan, joka julkisesti tai kokouksessa häiritsee yleistä rauhaa tavalla, joka loukkaa uhrien ihmisarvoa hyväksymällä, ihannoimalla tai oikeuttamalla kansallissosialistista tyranniaa ja mielivaltaa, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Holokaustin kieltäminen voi kuulua myös muiden Saksan rikoslain mukaisten kriminalisointien soveltamisalaan. Rikoslain 185 §:ssä säädetään loukkauksesta, josta rangaistaan sakolla tai enintään vuodella vankeutta. Jos loukkaus on tehty julkisesti, kokouksessa, levittämällä sisältöä tai pahoinpitelyllä, vankeutta voidaan tuomita enintään kaksi vuotta. Holokaustin kieltäminen on loukkaus Saksan liittotasavallan juutalaisia asukkaita ja heidän jälkeläisiään kohtaan, joita on vainottu kansallissosialistisen hallinnon aikana.

Holokaustin kieltäminen voi olla rangaistava teko myös kuolleiden häpäisemistä koskevan Saksan rikoslain 189 §:n mukaan.

Joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten, sotarikosten ja hyökkäysrikosten kieltäminen voi olla rangaistavaa myös Saksan rikoslain 140 §:n perusteella. Pykälän mukaan, joka hyväksyy julkisesti, kokouksessa tai sisältöä levittämällä ja yleistä järjestystä häiritsemällä kyseisen teon, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Komissio on antanut Saksalle virallisen huomautuksen puitepäätöksen täytäntöönpanosta. Saksa selvensi vuonna 2022 komission ilmoituksen johdosta edellä mainittua rikoslain 130 §:ää lisäämällä siihen uuden 5 momentin. Uuden momentin mukaan, joka julkisesti tai kokouksessa hyväksyy Saksan kansainvälisen rikoslain 6–12 §:ssä tarkoitettua teon jotakin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua henkilöiden enemmistöä tai henkilöä vastaan sen vuoksi, koska hän kuuluu johonkin näistä henkilöryhmistä, ja samalla kieltää tai törkeästi vähättelee tekoa, joka on omiaan yllyttämään vihaan tai väkivaltaan tällaista henkilöä tai henkilöiden enemmistöä kohtaan ja häiritsemään yleistä rauhaa, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Edellä mainitussa momentissa viitatuilla henkilöiden enemmistöllä tarkoitetaan Saksan rikoslain 130 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallisuuteen, rotuun, uskontoon tai etnisyyteen liittyviä ryhmiä. Saksan kansainvälisen rikoslain 6-12 §:ssä säädetään joukkotuhonnasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksista.

5.2.5 Ranska

Ranska kriminalisoi holokaustin kieltämisen vuonna 1990 niin kutsutulla Gayssot –lailla. Lailla lisättiin Ranskan lehdistönvapauslakiin (Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) uusi

24 bis artikla, jossa säädetään niin kutsutuista kieltämisrikoksista. Lehdistönvapauslaissa oli ennestään 24 artikla, jossa muun ohella kriminalisoidaan yllyttäminen vihaan ja syrjintään alkuperän, etnisyyden tai uskonnon vuoksi.

Lehdistönvapauslain 24 bis artiklan 1 kappaleen mukaan se, joka kiistää jollakin lehdistönvapauslain 23 artiklassa tarkoitetuista keinoista yhden tai useamman 8 päivänä elokuuta 1954 tehtyyn Lontoon sopimukseen liitetyn kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määritellyn ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen olemassaolon, ja jonka on tehnyt 9 artiklan nojalla rikolliseksi julistetun järjestön jäsen tai henkilö, jonka ranskalainen tai kansainvälinen tuomioistuin on tuominnut tällaisesta rikoksesta, tuomitaan enintään vuodeksi vankeuteen tai enintään 45 000 euron suuruiseen sakkoon.

Artiklan toisen kappaleen mukaan jokainen, joka kieltää, horjuttaa tai liiallisesti vähättelee jollakin lehdistönvapauslain 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla Rooman perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa määritellyn muun kansanmurharikoksen, muun ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen, orjuusrikoksen tai sotarikoksen olemassaolon, jos rikos on johtanut Ranskan tai kansainvälisen tuomioistuimen asettamaan tuomioon, on asetettava samoihin rangaistuksiin kuin ensimmäisessä kappaleessa. Jos tekoon syyllistyy henkilö, joka on viranomainen tai vastuussa julkisen palvelun tuottamisesta, rangaistukset korotetaan kolmeksi vuodeksi vankeutta ja 75 000 euron sakkoon. Lehdistönvapauslain 23 artiklan mukaisilla keinoilla tarkoitetaan esimerkiksi julkisella paikalla tai kokouksessa suullisesti, kirjallisesti tai kuvallisesti ilmaistua tietoa.

5.2.6 Itävalta

Itävalta kielsi kaikenlaisen holokaustin ja siihen liittyvien muiden rikosten hyväksymisen, kieltämisen tai väheksymisen vuonna 1947 kansallissosialismin kieltolailla (Verbotsgesetz). Perustuslain tasoista lakia on uudistettu useaan otteeseen ja sen nimi on muutettu kieltolaiksi.

Nykyisin holokaustin kieltäminen kriminalisoidaan kieltolain 3h §:ssä. Pykälän mukaan rangaistaan jokaista, joka kieltää, törkeästi vähättelee, hyväksyy tai pyrkii oikeuttamaan kansallissosialistisen kansanmurhan tai muita kansallissosialistisia rikoksia ihmisyyttä vastaan painetussa teoksessa, radiossa tai muulla välineellä julkisesti siten, että se on monen saatavilla. Kieltolain 3g §:n mukaan teosta tuomitaan vankeutta yhdestä vuodesta kymmeneen vuoteen tai enintään kahdeksikymmeneksi vuodeksi, jos toiminta on erityisen vakavaa.

5.2.7 Italia

Holokaustin kieltäminen on alun perin ollut rangaistuksen koventamisperusteena Italian lainsäädännössä. Siitä ei ollut olemassa itsenäistä kriminalisointia.

Vuonna 2017 Italian lainsäädäntöä muutettiin puitepäätöksen johdosta. Italian rikoslakiin (Codice penale) lisättiin holokaustin kieltämisen kriminalisointia koskeva artikla. Italian rikoslain 604 bis artiklassa säädetään rotuun, etniseen ja uskonnolliseen syrjintään perustuvasta propagandasta ja yllyttämisestä rikokseen. Artiklan mukaan rangaistuksena on vankeutta kahdesta vuodesta kuuteen vuoteen, jos propaganda tai yllyttäminen, joka on tehty siten, että se aiheuttaa todellisen levittämisen vaaran, perustuu kokonaan tai osittain holokaustin tai joukkotuhontarikosten, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ja sotarikosten kieltämiseen, vakavaan vähättelyyn tai anteeksiantamiseen sellaisina kuin ne on määritelty Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Rikoslaki

11 luku Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan

10 b §. *Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen.* Pykälään lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva erityinen rangaistussäännös. Ehdotetun säännöksen nojalla rangaistaisiin sitä, joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta, hyökkäysrikosta tai sotarikosta kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa rangaistussäännöksessä mainitulla rasistisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä.

Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen olisi viestin sisältöön liittyvä rangaistava teko kuten kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai kunnianloukkaus. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva säännös olisi näihin rangaistussäännöksiin nähden erityinen rangaistussäännös, joka koskisi vain tiettyä, tarkoin rajattua tilannetta.

Rangaistavuus edellyttäisi ensinnäkin julkisesti tehtyä ilmausta, jossa kielletään tai puolustellaan tai vakavasti vähätellään säännöksessä mainittuja tekoja. Kieltäminen tarkoittaa kiistämistä eli selitystä, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettua rikosta, kuten juutalaisiin kohdistunutta kansanmurhaa, ei ole tapahtunut. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen voitaisiin tehdä varsinaisen kieltämisen tai kiistämisen ohella myös puolustelemalla joukkotuhontaa tai muita momentissa mainittuja rikoksia taikka niitä vakavasti vähättelemällä. Puolustelevalle lausumalla pyritään yleensä hakemaan oikeutusta säännöksessä tarkoitetuille teoille. Vakava vähätteleminen taas pyrkii vähättelemään joko teon merkitystä tai vakavuutta taikka siitä aiheutunutta kärsimystä. Vähättelyn tulee kokonaisuutena arvioiden olla merkittävää, mikä ilmenee lisäedellytyksestä, jonka mukaan vähättelyn tulee olla vakavaa.

Säännöksessä ei tarkemmin mainita tapoja, joilla vähättelevä, puolusteleva tai kieltävä ilmaisu voidaan tehdä. Teko voidaan tehdä reaaliaikaisessa tai sähköisissä viestintäkanavissa. Viestinnässä käytettävä väline voi olla mikä tahansa, säännös on tältä osin välineneutraali. Viestintä voi myös tapahtua ilman mitään välinettä, kuten puheella tai esityksellä. Olennaista on, että ilmaisusta käy ilmi tekijän aikomus vähätellä, kieltää tai puolustella mainittuja tekoja. Tekotapana voi olla esimerkiksi internetin keskustelupalstalle tai sosiaalisen median kanaville kirjoitettu viesti, mutta myös muunlaiset mielipiteen- tai viestin ilmaisut tulevat kyseeseen, esimerkiksi teatteriesitys, puhe tai näyttely taikka julkisessa tapahtumassa käytetty banneri tai iskulause.

Ilmaisun on tapahduttava julkisesti. ”Julkisuus” tarkoittaa, että tekijän tarkoittama viesti, mielipiteenilmaus tms. leviää suurehkon joukon saataville. Esimerkiksi muutaman henkilön kesken tapahtuva suljettu viestintä ei vielä ole tällaista ”julkista” viestin levittämistä, mutta hieman laajemmalle joukolle levitettävä viesti voi tällaista ollakin, vaikka viestintä tapahtuisi suljetussa ympäristössä. Ei ole mahdollista määritellä vaadittavien vastaanottajien tarkkaa lukumäärää, vaan arvio on tehtävä tapauskohtaisesti. ”Julkisesti” tarkoittaa kutakuinkin samaa kuin kiihottamista kansanryhmää vastaan –säännöksessä käytetty ilmaisu ”yleisön saataville”. Oikeuskäytännössä ”yleisön” rajana on pidetty 20-30 henkilöä. Huomioon on kuitenkin otettava, että nykyisen sähköisen tiedonvälityksen aikana lähes mikä tahansa viesti, vaikka se olisi alun perin tarkoitettu ainoastaan yksityiseksi, voi tulla julkiseksi ja levitä laajallekin joukolle. Näin voi

tapahtua riippumatta siitä, haluaako tai tarkoittaako viestin alkuperäinen lähettäjä tätä. Näissä tapauksissa tulisi siten arvioitavaksi erityisesti kysymys tahallisuudesta.

Viestin, mielipiteenilmauksen tms. ei tarvitse olla levittäjän itsensä alun perin laatima, vaan tekijänä rangaistaisiin myös sitä, joka julkisesti levittää tai jakaa toisen laatimaa, kielletyn sisältöistä viestiä (ks. KKO:2022:63, kohdat 20-25). Näin ollen vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä sisältävän tekstin jakaminen esimerkiksi internet-linkin kautta voi toteuttaa tunnusmerkistön, vaikka jakaja ei itse olisikaan laatinut tekstiä. Pelkkä kielletyn sisältöiseen viestiin positiivisella tavalla reagointi, esimerkiksi ”tykkää”-painikkeen painaminen sosiaalisessa mediassa ei vielä olisi tunnusmerkistössä tarkoitettua toimintaa. Rangaistavuus edellyttäisi viestin varsinaista jakamista eteenpäin.

Jakamisen yhteydessä tulisi tyypillisesti arvioitavaksi, millä tavoin tekijä ilmaisee jakamaansa viestiin suhtautuvansa eli onko viesti jaettu neutraalisti tai onko hän osoittanut suhtautuvansa siihen positiivisesti tai kriittisesti. Näillä seikoilla voisi olla merkitystä sen arvioinnissa, onko jakamisteossa kyse säännöksessä tarkoitettua kieltämisestä, puolustelusta tai vakavasti vähätelämisestä, onko jakamisteko omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä. Tässä arvioinnissa olisi merkitystä myös viestin sisällöllä. Jäljempänä kuvataan tavoin mikä tahansa asiattomuuksien huutelu sosiaalisessa mediassa ei vielä täytä yleistä järjestystä koskevaa tunnusmerkkiä, vaan teolta edellytetään tiettyä vakavuuden astetta.

Rangaistussäännöksessä on kysymys kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteaman joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvan rikoksen, hyökkäysrikoksen tai sotarikoksen julkisesta kieltämisestä, puolustelemisesta ja vakavasta vähätelämisestä. Momentissa tarkoitettut teot joukkotuhonta, ihmisyyttä vastaan kohdistuva rikos, hyökkäysrikos ja sotarikos viittaavat ensinnäkin puitepäättöksen 1 artiklan 1 c alakohdassa tarkoitettuihin kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön (SopS 55 ja 56/2002) 6, 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuihin tekoihin. Niitä sisällöllisesti vastaavat rikoslain rikokset ovat 11 lukuun sijoitetut joukkotuhonta (1 §), rikos ihmisyyttä vastaan (3 §), törkeä rikos ihmisyyttä vastaan (4 §), hyökkäysrikos (4 a §), hyökkäysrikoksen valmistelu (4 b §), tahdonvastaisen katoamisen toteuttaminen (4 c §), sotarikos (5 §), törkeä sotarikos (6 §) sekä kidutus (9 a §). Rooman perussäännön ”sotarikokset” tarkoittavat 12 päivänä elokuuta 1949 tehtyjen Geneven yleissopimusten (SopS 8/1955, SopS 81 ja 82/1980) törkeitä rikoksia.

Rooman perussäännössä ja Geneven yleissopimuksissa tarkoitettut rikostunnusmerkistöt eivät aivan täysin vastaa rikoslain 11 luvussa säädettyjä tunnusmerkistöjä, mutta sisällöllisesti niillä tarkoitetaan samaa (Ks. HE 161/2000, HE 55/2007).

Toiseksi momentissa tarkoitetaan puitepäättöksen 1 artiklan 1 d alakohdassa tarkoitettuja tekoja, jotka on määritelty rikoksiksi 8 päivänä elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa. Siinä mainitaan rauhaa vastaan tehdyt rikokset, sotarikokset sekä ihmisyyttä vastaan kohdistuvat rikokset. Rauhaa vastaan tehdyillä rikoksilla tarkoitetaan muun muassa hyökkäysrikoksen suunnittelua, valmistelua, aloittamista tai sodankäyntiä. Sotarikoksilla tarkoitetaan sodankäyntiä koskevia kirjoitettuja tai tapaoikeuteen perustuvia sääntöjä, kuten siviilejä vastaan tehtyjä iskuja tai sotavankien kiduttamista. Ihmisyyttä vastaan kohdistuviin rikoksiin kuuluvat muun muassa siviilien joukkotuhonta ja laajamittaiset karkotukset.

Joukkotuhonnan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan tulee olla kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla todettu. Tältä osin rangaistussäännöksen rajaamiseksi ja täsmentämiseksi hyödynnetään puitepäättöksen 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltioiden oikeutta säätää 1 kohdan c alakohdassa ja/tai d alakohdassa mainittujen rikosten kieltäminen

ja vakava vähätteleminen rangaistavaksi vain siinä tapauksessa, että näissä kohdissa tarkoitetut rikokset on todettu kyseisen jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen ja/tai kansainvälisen tuomioistuimen tai yksinomaan kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä.

”Kansainvälinen tuomioistuin” tarkoittaa tässä yhteydessä historiallisten Nürnbergin ja Tokion sotarikostuomioistuinten ohella myös kansainvälistä rikostuomioistuinta (*International Criminal Court*, ICC), joka on ainoa koskaan perustettu kansainvälinen rikostuomioistuin, joka on tarkoitettu pysyväksi. Lisäksi säännöksessä tarkoitettuja tuomioistuimia, joilla on ollut toimivalta antaa mainittuja rikoksia koskevia tuomioita, ovat jo toimintansa lopettaneet Jugoslavia-tuomioistuin, Ruanda-tuomioistuin sekä Sierra Leonen ja Kambodžhan erityistuomioistuimet. Myös Itä-Timorin erityistuomioistuimella oli tällaista toimivaltaa.

Säännöksessä tarkoitetut kansainväliset tuomioistuimet voivat siis olla historiallisia, toimintansa jo lopettaneita tuomioistuimia, tai ne voivat olla myös edelleen toimivia tuomioistuimia, joista tällä hetkellä ainoa, jolla on säännöksessä mainittuja rikoksia koskevaa toimivaltaa, on kansainvälinen rikostuomioistuin. Lisäksi, mikäli tulevaisuudessa perustetaan uusia erityistuomioistuimia, joilla on mainittuja rikoksia koskevaa toimivaltaa, myös ne kuuluisivat säännöksessä tarkoitettujen kansainvälisten tuomioistuinten joukkoon ja niiden lainvoimaisilla ratkaisuilla todetut teot kuuluisivat säännöksen soveltamisalaan. Oikeuskäytännössä tyypillisin teko-tapa on ollut juutalaisten joukkotuhonnan eli holokaustin kieltäminen, puolustelu tai vähättely, mutta säännös ei rajoitu pelkästään siihen.

Rangaistavuus edellyttää, että teko on tehty 10 §:ssä eli kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä tarkoitetulla rasisisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään vihaan tai väkivaltaan. 10 §:ssä mainitut perusteet eli suojatut ominaisuudet ovat rotu, ihonväri, syntyperä, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen tai vammaisuus sekä niihin rinnastettavat muut perusteet. Lausuman tulee olla tällaisiin seikkoihin perustuen rasisisesti motivoitunut. Tunnusmerkki ilmaisee osaltaan teon rasisista ja muukalaisvihamielistä luonnetta.

Lisäksi teon on oltava omiaan yllyttämään vihaan tai väkivaltaan. Puitepäätöksen 1 artiklan kaikissa kohdissa on kysymys yllyttämisestä sekä väkivallasta ja vihasta, artiklan a ja b kohdissa nimenomaan yllyttämisestä väkivaltaan ja vihaan ja c ja d kohdista menettelystä, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan. Viha ja väkivalta ovat yleiskielisiä käsitteitä. Vihalla ei tarkoiteta pelkkää tunnetta, vaan kanssaihmiesten vihamielistä suhtautumista, joka voi olla suhtautumisen kohteelle jopa vaarallista. Yllyttämisellä tarkoitetaan toimintaa, jolla saadaan aikaan tällaista toimintaa tai suhtautumista. Tällaista yllyttämistä voi olla suorasanainen kehottaminen väkivaltaan tai vihaan, mutta myös muun tyyppinen lietsominen niihin tulee kysymykseen. Kun ehdotetussa säännöksessä on puitepäätöksen 1 artiklan 1 c ja d alakohtia vastaavasti kysymys menettelystä joka ”on omiaan yllyttämään” väkivaltaan tai vihaan tarkoittaa tämä sitä, että teko tyypillisesti yllyttää väkivaltaan tai vihaan.

Puitepäätöksen 1 artiklan 1 c ja d alakohdissa on mainittu väkivallan tai vihan kohteina rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseniin. Ehdotetussa säännöksessä viitattaisiin edellä todettu tavoin rasisisten perusteiden osalta kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan rangaistussäännökseen, jossa on vastaava lista suojatuista ominaisuuksista. Ehdotetussa säännöksessä ei erikseen mainittaisi ryhmää tai ryhmän jäseniä, vaan tunnusmerkistö olisi tältä osin jonkin verran kattavampi kuin mitä puitepäätös edellyttää. Kun kysymyksessä on kansainvälisen tuomioistuimen toteaman vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen, puolustelu tai vakava vähätteleminen rasisisella perusteella, joka tyypillisesti yllyttää väkivaltaan tai vihaan, on

säännöksessä tarkoitetun väkivallan ja vihan kohteena tyypillisesti juuri mainituissa perusteissa tarkoitettu ryhmä tai sen jäsen.

Lisäksi rangaistavalta teolta edellytetään, että se on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Tämän tunnusmerkin osalta Suomi hyödyntää puitepääatöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädettyä rangaistavuuden rajausmahdollisuutta Yleistä järjestystä vastaan tehdyille rikoksille on näitä rikoksia koskevien esitöiden mukaan ominaista, että ne aiheuttavat yleensä pahennusta, mielipahaa tai ärtymystä siinä määrin, että viranomaisten edellytetään puuttuvan niihin (ks. HE 6/1997 vp, s. 95). Yleistä järjestystä häiritsevältä teolta vaaditaan myös tiettyä vakavuuden astetta. Näin ollen mikä tahansa internetissä tai sosiaalisessa mediassa esiintyvä asiattomuuksien huutelu ei vielä välttämättä täytä kysymyksessä olevan rikostunnusmerkkiä, ellei se ole vakavuudeltaan sellaista, että se tyypillisesti eli objektiivisesti arvioiden aiheuttaa pahennusta, mielipahaa tai ärtymystä laajemmankin yleisön kuin vain sen henkilön tai niiden henkilöiden keskuudessa, joita se suoraan koskee.

Säännöksessä tarkoitetun teon on oltava tahallinen. Tahallisuuden sisällön osalta sovelletaan yleisiä sitä koskevia lähtökohtia ja periaatteita.

Sananvapaudella on korostunut merkitys yhteiskunnallinen ja poliittisen keskustelun, samoin kuin tieteen ja taiteen aloilla. Sananvapautta koskevan sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Kiihottamisrikosten kannalta merkitystä voi olla myös uskonnonvapaudella, johon kuuluu muun muassa oikeus ilmaista uskonnollinen vakaumuksensa (HE 309/1993 vp, s. 55).

Kiihottamisrikoksia koskevilla säännöksillä suojataan muun muassa kansallisia, etnisiä ja uskonnollisia ryhmiä sekä niiden jäseniä. Esimerkiksi maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tai siitä vastuussa olevien ankarakaan arvostelu ei kuitenkaan sellaisenaan täytä kansanryhmää vastaan kiihottamisen tunnusmerkistöä (HE 317/2010 vp, s. 14).

Myöskään nyt ehdotetulla rikoslain säännöksellä ei tarkoiteta rajoittaa vapautta keskustella asiallisesti yhteiskunnallisesti merkityksellisistä asioista tai historiallisista tapahtumista tai niiden tulkinnasta. Joukkotuhonnasta ja ihmisyyttä vastaan tehtyjä rikoksia voitaisiin käsitellä esimerkiksi journalistisin perustein tehdyssä viestinnässä. Holokaustista on voitava keskustella myös tieteellisesti ilman pelkoa syytteeseen joutumisesta. Puolusteluna tai vakavana vähättelynä rangaistavaa ei ole esimerkiksi joukkotuhontarikoksiin tai muihin momentissa mainittuihin tekoihin johtaneiden syiden tai niitä koskevien tuomioistuinratkaisujen asiallinen julkinen analysointi. Sanottua ilmentävät myös puitepääatöksen 7 artikla ja siihen liittyvät puitepääatöksen resitaalit 14-15. Rangaistussäännöstä onkin tarkoitus tulkita perus- ja ihmisoikeussäännökset huomioon ottaen.

Teko saattaa toteuttaa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen ohella muunkin rikoksen kuten kiihottamisen kansanryhmää vastaan, julkisen kehottamisen rikokseen tai kunnianloukkauksrikoksen edellytykset. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan yleisiä rikosten yhtymistä ja yksikointiä koskevia lähtökohtia ja periaatteita.

Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä tuomittava rangaistus olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen olisi yleisen syytteen alainen rikos.

15 §. *Oikeushenkilön rangaistusvastuu.* Pykälän 1 momentin mukaan vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämiseen sovellettaisiin, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Säännös viittaa yleisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeviin säännöksiin rikoslain 9 luvussa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian.

Puitepäätöksen täytäntöönpanon määräaika oli 28.11.2010. Vireillä olevan EU-rikkomusmenettelyn johdosta ehdotetun puitepäätöksen täytäntöönpanoa täsmentävän lainsäädännön olisi siten syytä tulla voimaan viipymättä.

9 Suhde muihin esityksiin

Oikeusministeriössä on erillisenä hankkeena vireillä puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskevan rikkomusmenettelyn johdosta rikoslakiin tehtävien muutostarpeiden arviointi muilta osin.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 1 §:ssä turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus. Perustuslain 6 §:ssä taataan kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus ja kielletään syrjintä.

Perustuslain 12 §:ssä turvataan sananvapaus ja kielletään ennakolta estämästä tietojen, viestien ja mielipiteiden ilmaiseminen, julkistaminen ja vastaanottaminen. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla on sisällöltään perustuslain 12 §:ää vastaava. Ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella sananvapauteen puuttuminen ennakolta vaatii erityisen painavia perusteita. Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus sallivat jälkikäteisen puuttumisen sananvapaudella suojattuihin ilmauksiin muiden oikeuksien turvaamiseksi (PeVM 17/2002 vp). Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen.

Sananvapautta ei myöskään saa käyttää tavalla, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jonkin toisen henkilön perus- tai ihmisoikeuden nauttiminen. Tältä osin puhutaan oikeuksien väärinkäytön kiellosta, jota koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artikla ja KP-sopimuksen 5 artikla. Suomen perustuslaissa ei ole vastaavaa kielloa, mutta kiello on tunnustettu korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä (ks. KKO:2024:3, kohta 41-42). Holokaustin kieltäminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu sananvapauden väärinkäytöksi, eikä se näin ollen saa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan suojaa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kiihottamista kansanryhmää vastaan vakavana rikoksena, joka pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Asiaa koskevassa rikoslain säännöksessä rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi tällaisella toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

Sekä ehdotettavassa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisessä että kiihottamisessa kansanryhmää vastaan on kysymys toiminnasta, jonka motiivi on rasistinen tai syrjivä, eikä kummassakaan näin ollen ole kyse perustuslain 12 §:n takaaman sananvapauden suojaamista ilmaisuista. Myös perustuslain 13 §:n takaama kokoontumis- ja yhdistymisvapaus voi joissakin tilanteissa olla merkityksellinen vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevan rikossäännöksen suhteen. Kiihottamisrikoksen osalta perustuslakivaliokunta on painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 10/2000 vp s. 3 ja PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

Kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi usein ottanut kantaa siihen, mikä ovat hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille. Esimerkiksi uhrin suojelu (ks. PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelu (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) ovat osaltaan muodostaneet hyväksyttäviä perusteita harkita kriminalisointia. Ehdotuksessa on lisäksi kysymys puitepäätöksen täytäntöönpanon täydentämisestä.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen rikosoikeutta koskevan sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Puitepäätöksen täytäntöönpanoon liittyvässä ehdotetussa lainmuutoksessa on kysymys ennen muuta lainsäädännön selkeyttämisestä, ja säännökset on pyritty muotoilemaan mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä edistää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yhtenä edellytyksenä.

Perustuslakivaliokunta on puitepäätöksen valmistelun yhteydessä antanut sitä koskevan lausunnon (PeVM 26/2002 vp), jossa se ottaa kantaa täsmällisyys- ja suhteellisuusvaatimuksiin holo-kaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kriminalisoinnissa.

Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti myös rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen.

Rangaistavuudessa ei mentäisi pidemmälle kuin mitä puitepäätöksen ja kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon ja kansallisen rikoslainsäädännön sisäisen johdonmukaisuuden voidaan katsoa edellyttävän.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan rikoslain (39/1889) 11 luvun 15 §, sellaisena kuin se on laissa 511/2011, sekä
lisätään 11 lukuun uusi 10 b § seuraavasti:*

11 luku

Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan

10 b §

Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen

Joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta, hyökkäysrikosta tai sotarikosta 10 §:ssä tarkoitetulla perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä, on tuomittava *vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

15 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan sekä vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämiseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . _____

Helsingissä x.x.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

Laki

rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 11 luvun 15, sellaisena kuin se on laissa 511/2011, sekä
lisätään 11 lukuun uusi 10 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku

11 luku

**Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä
vastaan**

**Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä
vastaan**

(uusi)

10 b §

Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen

Joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee kansainvälisen tuomioistuinten lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta, hyökkäysrikosta tai sotarikosta 10 §:ssä tarkoitettulla perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä, on tuomittava vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

15 §

15 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Kiihottamiseen kansanryhmää vastaan ja törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään

Kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan sekä vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämiseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.
