

Asia: VN/36649/2023

Hallituksen esitys rikoslain 11 luvun muuttamiseksi (vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 11 lukuun lisättäisiin uusi rangaistussäännös koskien vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä. Hovioikeus kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja lausuu lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

Hovioikeus pitää ehdotusta uudesta kriminalisoinnista kannatettavana ja katsoo sen selventävän oikeustilaa ja panevan tehokkaammin täytäntöön Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Esitysluonnoksessa mainitulla tavalla Euroopan komissio on aloittanut Suomea vastaan rikkomusmenettelyn (s. 20) liittyen rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS (jatkossa puitepäätös) täytäntöönpanoon muun muassa vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskien. Esityksen mukainen uusi rangaistussäännös vaikuttaisi täyttävän puitepäätöksessä ilmaistun nimenomaisen kriminalisointivelvoitteen ja komission virallisten huomautusten mukaiset toimet tältä osin.

Nyt ehdotetun erilliskriminalisoinnin alaan kuuluvasta menettelystä on rangaistu aiemmin hovioikeus- ja alioikeuskäytännössä lähinnä kiihottamisena kansanryhmää vastaan (s. 17–18). Puitepäätöksen sisältämän vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointivelvoitteen toteutumista pelkäävät rikoslain 11 luvun 10 §:n kiihottamisen kansanryhmää vastaan (jatkossa kiihottamisrikos), 17 luvun 1 §:n julkisen kehottamisen rikokseen, 24 luvun 9 §:n kunnianloukkauksen tai 25 luvun 7 §:n laittoman uhkauksen kautta ei kuitenkaan ole pidettävä selvänä tai ongelmattomana. Hovioikeus katsoo, että oikeustilan selventäminen tältä osin vahvistaa osaltaan legaliteettiperiaatteen toteutumista ja kriminalisoinnin yleisestävää vaikutusta.

Esityksessä todetuin tavoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut holokaustin kieltämiseen liittyvässä oikeuskäytännössä, etteivät sen kieltämiseen liittyvät ilmaukset ylipäättään nauti 10 artiklan mukaista sananvapauden suojaa, vaan kyse on 17 artiklan mukaisen oikeuksien väärinkäytön kiellon alaan kuuluvasta rasisisesta vihapuheesta (s. 9–10). Näin ollen ehdotettu kriminalisointi ei rajoita sananvapauden käyttöä, eikä sillä ole sananvapautta tukahduttavaa vaikutusta (engl. chilling effect). Kriminalisoinnin on sen oikeustilaa selventävän vaikutuksen vuoksi päinvastoin katsottava osaltaan edistävän perustuslain turvaaman sananvapauden käyttämistä. Sen lisäksi sillä turvataan paremmin haavoittuvien ryhmien asemaa ja edistetään yhdenvertaisuutta, mikä olikin valtioneuvoston tiedonannon 2/2023 vp tarkoitus.

Sen sijaan hovioikeus haluaa kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin ongelmakohtiin esityksessä:

1. Rangaistusasteikko

Ehdotetun säännöksen enimmäisrangaistus on vain vuosi vankeutta, kun taas kiihottamisessa kansanryhmää vastaan se on kaksi vuotta. Esitysluonnoksessa tätä valintaa ei ole mitenkään perusteltu (ks. s. 30). Alhaisempi enimmäisrangaistus ei vaikuta perustellulta kahdesta syystä.

Ensinnäkin vastaavia kieltämistekoja on rangaistu edellä todetulla tavalla jo aiemmin kiihottamisina kansanryhmää vastaan. Tämä tarkoittaisi, että rangaistustasoa näiden tekojen osalta käytännössä alennettaisiin. Tämä puolestaan ei vastaa ehdotuksen mukaisia kriminalisoinnin tavoitteita. Esityksen tavoitteeksi on ilmoitettu Suomessa elävien väestöryhmien yhdenvertaisuuden parantaminen, rasismien torjuminen sekä sellaisten tekojen moitittavuuden korostaminen, joiden vaikuttimena on etnisyyteen, uskontoon, syntyperään tai muuhun vastaavaan ominaisuuteen perustuva viha (s. 21).

Toiseksi tulee ottaa huomioon, että säännöksen tunnusmerkistökijäksi on ehdotettu, että menettely olisi omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan, mikä puuttuu rikoslain 11 luvun 10 §:n kiihottamisrikoksen tunnusmerkistöstä. Tältä osin uusi säännös vaikuttaa moitittavammalta kuin nykyinen rikoslain 11 luvun 10 §. Näin ollen myös rikoslain sisäinen rangaistustasojen koherenssi puoltaa enimmäisrangaistuksen korottamista kahteen vuoteen vankeutta.

2. Uuden säännöksen sisällyttäminen rikoslain 11 luvun 10 §:än

Ruotsissa oli ollut samankaltainen rangaistussäännös kiihottamisesta kansanryhmää vastaan kuin Suomessa, eikä sielläkään ollut kriminalisoitu aiemmin vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä. Euroopan komission huomautuksen johdosta Ruotsissa päädyttiin tänä vuonna sisällyttämään kyseisten rikosten kieltäminen kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeneen pykälän 2 momentiksi osana pykälän muutakin tarkistusta. Lainsäädäntöuudistuksen taustalla on ollut laaja parlamentaarisen komitean mietintö (SOU 2023:17).

Puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohdan perusteella kiihottamisrikoksen taustalla oleva kriminalisointivelvoite on kiinteässä yhteydessä kansainvälisen rikoksen kiistämistä koskevaan kriminalisointivelvoitteeseen. Niiden puitepäättöksessä muotoillut tunnusmerkistökäsitteet ovat yhteneväiset muun muassa sen osalta, että kumpikin voi kohdistua siinä määriteltyyn suojeltuun ryhmään tai sellaisen ryhmän jäseniin. Lisäksi edellisen kohdalla tunnusmerkistökäsitteeksi on ilmoitettu ”julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan” ja jälkimmäisen kohdalla ”rikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen... joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan”. Kumpikin sisältää siis kiihottamiselementin.

Kummallakin kriminalisoinnilla suojellaan samoja oikeushyviä eli yhdenvertaisuutta, yksityiselämää, ihmisarvoa ja turvallisuutta. Puitepäättöksen resitaalin 1 kohdan mukaan rasismilla ja muukalaisvihalla rikotaan suoraan vapauden ja kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteita, joille Euroopan unioni perustuu ja jotka ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille. Kummatkin tunnusmerkistöt on kirjattu puitepäättöksen 1 artiklan otsakkeen ”Rasismia ja muukalaisvihaa koskevat rikokset” alle.

Tunnusmerkistöt ovat kiinteässä yhteydessä myös rikosten yhtymistä koskevien oppien näkökulmasta. Tekijä voi samalla menettelyllä kieltää vakavan kansainvälisen rikoksen ja myös esittää muita kiihottamisrikoksen täyttäviä ilmaisuja. Yllä todetuilla tavoin oikeuskäytännössä onkin esimerkiksi holokaustin kieltämisen katsottu täyttävän kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön. Tämä puoltaa vahvasti sitä, että vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen säädettäisiin Ruotsin tapaan kiihottamisrikoksen 2 momentiksi muotoilulla ”Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan tuomitaan myös se...”. Näin välttyttäisiin rikosten yhtymiseen liittyviltä ongelmilta ja rikoslain systematiikan turhulta monimutkaistamiselta sekä toteutettaisiin paremmin esityksen tavoite lainsäädännön täsmentämisestä ja säilytettäisiin luonnollinen katsantokanta rikollisen menettelyn suhteen.

Esitysluonnoksessa on katsottu, ettei Ruotsin malli olisi mielekäs, koska komissio on Suomea vastaan käynnissä olevassa rikkomusmenettelyssä katsonut kiihottamissäännöksessä olevan muitakin puutteita (s. 23). Rikoslain 11 luvun 10 §:ssä ei muun muassa anneta suojaa ryhmään kuuluville yksilöille vaan vain ryhmille toisin kuin ehdotetussa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevassa rikossäännöksessä. Myöskään kansallisen kiihottamisrikoksen tekotapoina mainitut uhkaaminen, panettelu ja solvaaminen eivät riittävästi vastaa puitepäättöksen mukaista yllyttämistä väkivaltaan tai vihaan. (s. 20.)

Tämä ei kuitenkaan ole kestävä peruste laatia lakisystematiikkaa tarpeettomasti monimutkaistava erillispykälä. Komissio on kiinnittänyt Suomen huomiota nimenomaan mainittuihin puutteisiin kiihottamisrikoksen osalta ja kyseiset tunnusmerkistökäsitteet ovat puitepäättöksessä identtiset sekä varsinaista kiihottamisrikosta että vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevilta osin. Tämän perusteella olisi nimenomaan mielekäs tehdä Ruotsin tavoin tarvittavat muutokset kiihottamisesta kansanryhmää vastaan koskevaan pykälään samalla kuin siihen lisättäisiin uusi

kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva momenttinsa. Vaihtoehtoisesti pykälään voisi lisätä uuden 2 momentin ja tarkistaa 1 momenttia myöhemmin.

Hovioikeus katsoo, että Ruotsia vastaavan lainsäädäntöratkaisun tekemistä myös Suomessa on perusteltua harkita jatkovalmistelussa tarkemmin. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen kriminalisointi olisi lakisystemaattisesti järkevämpää sisällyttää kiihottamista kansanryhmää koskevaan pykälään.

3) Kiihottamiselementin kohde

Ehdotetussa muodossaan uudesta rikoslain 11 luvun 10 b §:stä puuttuu maininta siitä, mitä kohtaan menettely on omiaan yllyttämään väkivaltaan ja vihaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tämän tarkoittavan puitepäätöksen vaatimalla tavalla sitä, että kohteena on suojeltu ryhmä tai sen jäsen (s. 29–30). Rikoslainsäädännön korostetun täsmällisyysvaatimuksen vuoksi tämä on tärkeä lisätä itse säännökseen esimerkiksi seuraavasti: "...on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan 10 §:ssä mainittua ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan..."

4) Kansainvälisen tuomioistuimen ja lainvoimaisen tuomion määrittäminen

Hovioikeus pitää sinänsä onnistuneena ratkaisuna sitä, että kriminalisointi on rajoitettu koskemaan vain sellaisia rikoksia, jotka tietty tuomioistuin on aiemmin vahvistanut. Muutoin tuomioistuimen pitäisi vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevassa oikeudenkäynnissä ottaa vastaan näyttöä jonkin kansainvälisen rikoksen tunnusmerkistön mukaisista oikeustositseikoista ja ottaa niihin kantaa, vaikkei kyseinen rikollinen menettely itsessään ole suoraan tuomioistuimen tutkittavana. Tämä olisi ongelmallista myös legaliteettiperiaatteen kannalta. Tietyn vahvistamattoman kansainvälisen rikoksen kieltäminen tai vähättely voi joka tapauksessa tulla rangaistavaksi nykyiseen tapaan esimerkiksi kiihottamisena kansanryhmää vastaan.

Ehdotetussa säännöstekstissä on kuitenkin kaksi epämääräiseksi katsottavaa käsitettä, jotka ovat ongelmallisia laillisuusperiaatteen ja toisaalta myös tekijän tahallisuuden kannalta.

Ensinnäkään laissa tai esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin määritelty, mitä ehdotetussa säännöstekstissä ilmaistulla kansainvälisellä tuomioistuimella tarkoitetaan. Selviä tapauksia ovat varmasti esitysluonnoksessakin mainitut historialliset Nürnbergin ja Tokion sotarikostuomioistuimet, sopimusperusteiset tuomioistuimet, joissa Suomi on mukana (kuten ICC), sekä Yhdistyneiden kansakuntien mandaatilla perustetut tai perustettavat ad hoc -tuomioistuimet (kuten ICTY ja ICTR) (s. 29). Hovioikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että kansainvälistä tuomioistuinta (ICJ) ei mainita hallituksen esityksessä lainkaan, vaikka hovioikeuden näkemyksen mukaan sen voisi hyvinkin

katsoa olevan esityksessä tarkoitettu kansainvälinen tuomioistuin. Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisempia voisivat kuitenkin olla mahdollisesti monenkeskisillä sopimuksilla perustettavat tuomioistuimet, joiden perustamisessa Yhdistyneet kansakunnat ei ole ollut mukana, tai tietyn maan omalla lainsäädännöllä perustamat mutta kansainväliskytkentäiset tuomioistuimet kuten Kosovon erityistuomioistuin. Kansainvälisen tuomioistuimen riittävän kattava mutta samalla täsmällinen määrittely tässä yhteydessä lienee haastavaa, mutta tähän on syytä jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Toinen määritelmällinen epäselvyys liittyy ehdotetussa säännöstekstissä ilmaistuun kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisujen lainvoimaisuuteen. Lainvoimaisuuden käsite ei sovi ongelmitta yhteen eri aikoina ja eri paikoissa perustettujen kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisuihin tai niiden eri perustamisasiakirjoissa säädettyihin muutoksenhakumahdollisuuksiin. Puitepäätöksen englanninkielisessä versiossa onkin tässä yhteydessä käytetty käsitettä ”a final decision”, joka ei tarkoita samaa kuin pohjoismaisessa oikeusperinteessä käytetty ratkaisun lainvoimaisuus. Maininnan ratkaisun lainvoimaisuudesta voinee korvata käyttämällä yleisempää ratkaisun lopullisuuden käsitettä.

5) Kansallinen tuomioistuin rikoksen todenneena tuomioistuimena

Esityksessä on rajattu vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen rangaistavaksi vain siinä tapauksessa, että rikos on todettu kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisulla. Esityksessä ei ole perusteltu, miksei suomalaisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteaman joukkotuhonnan, rikoksen ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikoksen tai sotarikoksen kieltämistä voisi myös kriminalisoida. Näin on Ruotsissa tehty ruotsalaisen tuomioistuimen osalta. Suomalaiset tuomioistuimet toimivat oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti luotettavalla tavalla, ja niillä on universaali toimivalta kansainvälisten rikosten osalta. Suomalaisella tuomioistuimella on myös tosiasiaa ollut ainakin kahdesti ratkaistavana vakava kansainvälinen rikos. Hovioikeus ei näe syytä olla lisäämättä tunnusmerkistöön myös suomalaista tuomioistuinta.

Lausunnon on valmistellut asessori Jesse Numminen

Reijonen Sami
Helsingin hovioikeus