EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

23.5.2025

Viite: Lakivaliokunnan kokous tiistaina 27.5.2025 klo 10.00 (HE 47/2025 vp)

EOAK/2968/2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 11 LUVUN MUUTTAMISESTA

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 11 lukuun, joka koskee sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan, lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös.

Lainsäädäntöhankkeen taustalla on Euroopan unionin neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. Jäsenvaltioiden oli saatettava puitepäätös osaksi kansallista lainsäädäntöään 28.11.2010 mennessä. Suomessa puitepäätös pantiin kansallisesti täytäntöön hallituksen esitykseen HE 317/2010 vp perustuneilla lainsäädännön muutoksilla ja täydennyksillä, jotka koskivat lähinnä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rangaistussääntelyä.

Euroopan unionin komissio käynnisti helmikuussa 2021 Suomea vastaan rikkomusmenettelyn mainitun puitepäätöksen täytäntöönpanon väitettyjen puutteiden johdosta. Komission näkemyksen mukaan puitepäätöksessä mainittu joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten vähättely on Suomen rikoslainsäädännössä puutteellisesti kriminalisoitu. Tammikuussa 2023 komissio lähetti Suomelle asiasta toisen virallisen huomautuksen. Komissio katsoi, että Suomen lainsäädännöstä puuttui puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa edellytetty säännös, jolla nimenomaisesti kriminalisoidaan joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten tai sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen.

Elokuussa 2023 valtioneuvosto antoi eduskunnalle tiedonannon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa (VNT 2/2023 vp). Tiedonannon mukaan holokaustin kieltäminen kriminalisoidaan (18 kohta). Nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys ei kuitenkaan koske pelkästään holokaustia vaan yleisemmin joukkotuhontaa, rikosta ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikosta ja sotarikosta.

1. Kriminalisointiperiaatteet

Olen 9.10.2024 antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon EOAK/4604/2024, jossa olen kritisoinut kaavailtua kriminalisointia vakiintuneiden kriminalisointiperiaatteiden ja myös perusoikeuksien yleisten rajoittamisperusteiden kannalta. Kansallisista lähtökohdista arvioituna nyt kysymyksessä olevalle uudelle kriminalisoinnille ei nähdäkseni ole olemassa kriminalisointiperiaatteissa edellytettyjä perusteita. Holokaustin tapahtumisen kiistäminen ei ole Suomessa yleistä ja tarvittaessa siihen on voitu puuttua nykyisillä kriminalisoinneilla.

Hallituksen esityksessä (s. 17 ja 18) on ansiokkaasti selostettu käytännön esimerkkejä tilanteista, joissa holokausti tapahtumana on kiistetty tai sitä on vähätelty. Holokaustin kieltämisestä, vähättelystä ja puolustamisesta on annettu muutamia lainvoimaisia tuomioita rikosnimikkeellä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Esimerkkien valossa vaikuttaa siltä, että nykyinen lainsäädäntö riittää. Edellä todettu komission käynnistämä rikkomusmenettely on tästä huolimatta epäilemättä ”reaalinen argumentti”, joka aiheuttaa tarpeen lainsäädännön näkymättömänkin aukon tilkitsemiseen.

Hallituksen esityksessä (s. 38) on perustellusti todettu, ettei esitetyllä lainmuutoksella ole tarkoitus asiallisesti laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa vaan pikemminkin selventää lainsäädäntöä siltä osin, että vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen, puolustelu tai vakava vähätteleminen on rangaistavaa tiettyjen edellytysten täyttyessä.

Koska esimerkiksi holokaustin julkinen kieltäminen tapahtuisi todennäköisesti yleisimmin verkkoympäristössä, säännöksen soveltamisessa törmättäisiin samoihin rikoksen tekopaikkaa koskeviin ongelmiin kuin muissakin vastaavissa verkossa tapahtuvissa rikoksissa. Tämä seikka luonnollisesti puoltaa sitä, että sääntely olisi yhteneväistä kaikkialla Euroopan unionin alueella.

2. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen tunnusmerkistö

2.1 Yleisen järjestyksen häiritseminen

Ehdotetun rikoslain 11 luvun 10 b §:n nojalla rangaistaisiin sitä, joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, rikosta ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikosta tai sotarikosta

tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan rikoslain 11 luvun 10 §:ssä (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan ja häiritsemään yleistä järjestystä.

Rangaistavalta teolta siis edellytettäisiin ikään kuin viimeisenä ”perälautana” sitä, että se on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Tämän tunnusmerkin osalta Suomi hyödyntäisi puitepäätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädettyä rangaistavuuden rajausmahdollisuutta.

Tavanomaisessa kielenkäytössä yleisellä järjestyksellä viitataan yhteiskunnan sääntöihin ja normeihin, jotka on asetettu ylläpitämään rauhaa, turvallisuutta ja järjestystä ennen muuta julkisilla paikoilla, yleisissä tilaisuuksissa ja julkisissa kulkuneuvoissa. Rikoslaissa näkökulma ei kuitenkaan rajoitu näihin julkisiin paikkoihin. Voimassa olevat rangaistussäännökset, joiden katsotaan turvaavan yleistä järjestystä, ennen muuta rikoslain 17 luku, on laadittu turvaamaan kaikkia keskeisiä järjestäytyneen yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Säännösten esitöiden mukaan kansalaisten kannalta yleinen järjestys ja turvallisuus luovat osaltaan perustan tyydyttävälle elämälle ja toimeentulolle (ks. HE 6/1997 vp, s. 95). Yleistä järjestystä vastaan tehdyille rikoksille on esitöiden mukaan ominaista, että ne aiheuttavat pahennusta, mielipahaa tai ärtymystä siinä määrin, että viranomaisten edellytetään puuttuvan niihin. Esitöiden laatimisen jälkeinen tekninen kehitys on moninkertaistanut mahdollisuudet pahennuksen, mielipahan ja ärtymyksen aiheuttamiseen ennen muuta sosiaalisessa mediassa ja muussa verkkoympäristössä.

Edellä todettua vastaavasti hallituksen esityksessä pidetäänkin lähtökohtana, että tyypillisesti juuri verkkoympäristön tapahtumat voivat vaarantaa yleistä järjestystä, vaikka kirjoittelu esimerkiksi sosiaalisen median alustoille tapahtuisi henkilön kotona eikä mitään liityntää fyysisiin julkisiin paikkoihin olisi. Hallituksen esityksen mukaan (s. 30) teko voitaisiin tehdä ”reaalimaailmassa tai sähköisissä viestintäkanavissa”. Tekotapana voisi olla ”esimerkiksi internetin keskustelupalstalle tai sosiaalisen median kanaville kirjoitettu viesti” tai sen jakaminen (s. 30).

2.2 Rikoksen tekopaikka

Rikoksen tekopaikan määrittelyyn, Suomen rikoslain soveltamisalaan ja valtioiden suvereniteettiin liittyviä kysymyksiä hallituksen esityksessä ei ole käsitelty, vaikka nämä kysymykset ovat olennaisia kaikkien verkkoympäristössä tapahtuvien rikosten kohdalla. Yleensä myös verkossa tehdyissä rikoksissa lähdetään siitä, että tekopaikkana voidaan pitää rikoksen tekijän tekohetken sijaintipaikan lisäksi paikkaa, jossa teon seuraus ilmenee. Nyt ehdotettu rikos ei ole nimenomaisesti seurausrikos, mutta jonkinlaisena seurauksena voitaneen pitää esimerkiksi yleisen järjestyksen häiriintymistä. Verkossa tehdyille rikoksille on tavanomaista, että tekopaikan voidaan katsoa olevan samanaikaisesti eri valtioissa ja valtioilla on samanaikainen rikosoikeudellinen toimivalta asiassa. Myös

tiedon sijainnilla esimerkiksi tietyllä palvelimella voi olla tekopaikan määrittelyssä merkitystä.

2.3 Rikoksen asianomistaja

Yleistä järjestystä häiritsevät rikokset eivät välttämättä kohdistu välittömästi yksityiseen henkilöön, eikä niillä näin ollen ole välttämättä asianomistajaa. Puitepäätös kuitenkin edellyttää, että holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämistä koskevalla rikoslain säännöksellä annetaan suojaa myös sellaisten ryhmien yksittäisille jäsenille, jotka määritellään tiettyjen puitepäätöksessä mainittujen ominaisuuksien mukaan. Näitä ominaisuuksia ovat puitepäätöksessä rotu, ihonväri, uskonto, syntyperä tai kansallinen taikka etninen alkuperä. Rikoslain 11 luvun 10 §:ssä mainitut suojatut ominaisuudet ovat puolestaan rotu, ihonväri, syntyperä, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen tai vammaisuus sekä niihin rinnastettavat muut perusteet

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä (s. 33), että ehdotetussa säännöksessä tarkoitetulla rikoksella ei tyypillisesti olisi asianomistajaa. Yksittäisellä henkilöllä voisi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin olla puitepäätöksen edellyttämin tavoin rikoksen asianomistajan asema, jos vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen toteutettaisiin tavalla, joka olisi omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan häntä itseään kohtaan. Asianomistaja-aseman syntymiseen ei siis hallituksen esityksen mukaan ilmeisesti riittäisi esimerkiksi se, että henkilölle julkisesti ilmaistaisiin yleistä järjestystä vaarantavalla tavalla ja yksilöimättömään väkivaltaan provosoivasti vaikkapa sosiaalisessa mediassa, ettei hänen isoisänsä kuollut tuhoamisleirillä, koska sellaisia ei ollut edes olemassa, vaan kaikki oli ”kirottujen juutalaisten valhetta – ja kaikki juutalaiset oli hakattava”. En ole vakuuttunut siitä, että asianomistajuuden rima olisi asetettava niin korkealle kuin hallituksen esityksessä on katsottu. Viime kädessä asiasta toki päättää tuomioistuin.

Oikeuskäytännössä[1] on katsottu, ettei yksittäisellä henkilöllä voi olla rikosoikeudenkäynnissä asianomistaja-asemaa, kun kysymys on kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Nyt kysymyksessä olevassa uudessa rikoksessa asianomistaja-asema sitä vastoin voisi olla. Tätä rajanvetoa ei voida pitää johdonmukaisena, koska kiihottaminen kansanryhmää vastaan ja nyt ehdotettu rikos olisivat useimmiten lainkonkurrenssissa – siis kummankin rikoksen tunnusmerkistö täyttyisi samalla kertaa. Toisin kuin hallituksen esityksessä (s. 28) on mainittu, rangaistusasteikkojen yhdenmukaistaminen ei ehkäise lainkonkurrenssiin liittyviä tulkintaongelmia – se ei itse asiassa sellaisenaan vaikuta niihin mitenkään. Asianomistajuus näyttäisi siis joka tapauksessa ratkeavan sen perusteella, miten epäselvät konkurrenssitilanteet ratkaistaan. Asianomistajaksi ilmoittautuvan tahon kannalta tilanne olisi varsin epäselvä.

[1] Esim. Helsingin hovioikeuden ratkaisu 5.7.2024 nro 1055 (R 23/1422)

Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty, kenellä on rikosprosessissa asianomistajan asema. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain esitöissä on tältä osin todettu vain, että rikoksen uhria kutsutaan oikeudenkäynnissä asianomistajaksi ja että niiden henkilöiden piiriä, joita pidetään asianomistajina, ei ehdoteta muutettavaksi aikaisemmasta (HE 82/1995 vp s. 17). Myöskään rikoslain yleisen osan uudistamisen yhteydessä asianomistajan määritelmää ei haluttu ottaa lakiin.

Asianomistajan aseman tarkempi määrittäminen rikosoikeudenkäynnissä on siten jätetty oikeuskäytännön varaan (esim. KKO 2014:71 ja KKO 2000:82). Oikeuskäytännössä puolestaan on vanhastaan tukeuduttu O. Hj. Granfeltin (Granfelt: Lärobok i straffprocessrätt. Första häftet 1925) määritelmään, jonka mukaan asianomistajana pidetään

1) rikoksen kautta ensi kädessä loukatun oikeushyvän haltijaa,

2) sitä, jolle välittömästi rikoksen kautta on syntynyt yksityinen oikeudellinen (yksityis- tai julkisoikeudellinen) vaade, sekä

3) sitä, jonka oikeuspiiriä tapahtunut politiarikos[2] välittömästi vaarantaa.

Hallituksen esityksen (s. 11) mukaan kieltämisrikoksen kriminalisoinnilla suojeltavana oikeushyvänä voidaan pitää ainakin ihmisarvoa. Kriminalisoinnilla suojattaisiin myös teon kohteena olevan ryhmän tai siihen kuuluvan henkilön identiteettiä. Lisäksi kieltämisrikoksella suojeltaisiin yleistä järjestystä. Kriminalisoinnilla suojattavien oikeushyvien kuvausta ja niiden yhteyttä yksittäisten henkilöiden mahdolliseen asianomistaja-asemaan olisi hallituksen esitystä laadittaessa ollut syytä pohtia enemmän. Pidän mahdollisena, että kieltämisrikoksen asianomistajana voitaisiin pitää esimerkiksi tiettyyn sukuun tai perheeseen kuuluvaa henkilöä, jonka lähisukulaisia on menehtynyt holokaustissa, jos kyseisiin henkilöihin nimenomaisesti rikoksen osana viitattaisiin. Virheellinen väite siitä, ettei holokaustia koskaan edes tapahtunut, epäilemättä loukkaisi kyseisen henkilön ja hänen sukunsa historiallista identiteettiä ja pyrkisi riistämään heiltä ja heidän kärsimyksiltään arvon, vaikka lausumiin mahdollisesti liittyvä väkivallan uhka ei suoranaisesti kohdistuisikaan tiettyihin henkilöihin.

2.4 Tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin

Tunnusmerkistössä mainitun kansainvälisen tuomioistuimen käsite on hallituksen esityksen luonnosvaiheesta täsmentynyt lausuntopalautteen johdosta, mutta jää silti varsin avoimeksi. Pelkkä passiivimuodossa lisätty sana ”tunnustettu” ei mielestäni riitä, mikäli siihen ei kytketä lisävaatimusta, jonka mukaan tuomioistuimen tulee olla perustettu esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien myötävaikutuksella. Mikäli kysymys voisi olla

[2] Suomessa termillä on yleensä tarkoitettu rikoksia, joista säädettiin vuoden 1889 rikoslain neljässä viimeisessä luvussa. Näihin rikoksiin kuuluivat esimerkiksi yleistä järjestystä koskevien määräysten rikkominen sekä hyviä tapoja koskevien määräysten rikkominen.

mistä tahansa jonkun tahon ”tunnustamasta” kansainvälisestä tuomioistuimesta, tulevaisuudessa voisi aiheutua ongelmia esimerkiksi siitä, jos Venäjä, Valko-Venäjä ja Pohjois-Korea perustaisivat osana lawfare -kampanjaansa Ukrainan sotaan johtaneita tapahtumia ja sotatoimia tutkivan kansainvälisen tuomioistuimen, joka lainvoimaisesti toteaisi ukrainalaisten syyllistyneen hyökkäys- ja sotarikoksiin.

Mikäli passiivimuotoinen ilmaisu ”tunnustettu” muutettaisiin muotoon ”Suomen tunnustama” ja samalla lainvalmisteluasiakirjoissa selostettaisiin, miten ”tunnustaminen” Suomessa tapahtuu, määritelmä täsmentyisi huomattavasti. Tämä olisi tärkeää erityisesti tulevaisuudessa perustettavia uusia kansainvälisiä tuomioistuimia ajatellen.

2.5 Tahallisuudesta

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun teon olisi oltava tahallinen. Perustelujen mukaan (s. 34) tahallisuuden sisällön osalta sovellettaisiin yleisiä sitä koskevia lähtökohtia ja periaatteita. Kuitenkin hallituksen esityksessä heti tämän jälkeen todetaan, ettei henkilön oma käsitys siitä, onko hänen näkemyksensä esimerkiksi holokaustin todenperäisyydestä tosi vai ei, välttämättä olisi ratkaiseva tahallisuuden arvioinnin kannalta. Pidän yllättävänä, ettei hallituksen esityksessä tässä yhteydessä ole lainkaan arvioitu tunnusmerkistöerehdystä koskevan rikoslain 4 luvun 1 §:n merkitystä.

Puitepäätökseen perustuvat nyt kriminalisoitavat tekotavat sisältäisivät tunnettujen tosiasioiden kiistämistä, vääristelyä tai vähättelyä. Hallituksen esityksen mukaan (s. 13) vilpittömästi tosiasioista erehtynyt tai niistä tietämätön ei ilmeisesti kuitenkaan voisi tulla kieltämisrikoksesta rangaistuksi. Arvailtavaksi jää, miten vilpitön erehtyminen poikkeaa tavanomaisesta erehtymisestä. Mahdollisesti kysymys voisi olla tarkoituksellisen tietämättömyyden (ks. esim. KKO 2006:64 kohta 7) ja tavanomaisen tietämättömyyden erosta.

Erityisesti tilanne, jossa rikoksentekijä pitäisi esimerkiksi holokaustin kieltämistä vähintäänkin varsin todennäköisesti totuudenmukaisena väitteenä, on rikosoikeudellisen tahallisuuden arvioinnin kannalta hankala vastaavalla tavalla kuin tahallisuusarviointi eräissä muissakin väärän tiedon varaan rakentuvaa toimintaa koskevissa kriminalisoinneissa. Esimerkiksi väärää ilmiantoa koskenut syyte on korkeimmassa oikeudessa hylätty tilanteessa, jossa ei ollut perusteita katsoa, että tekijä olisi varmasti tai ainakin varsin todennäköisesti pitänyt antamiaan tietoja väärinä tai ettei hänellä olisi ollut vahvoja perusteita pitää tapahtumakuvaustaan totena (KKO 2013:15). Rikoslain 34 luvun 10 §:ssä tarkoitetun perättömän vaarailmoituksen kohdalla tahallisuusvaatimuksen täyttyminen edellyttänee puolestaan lähes täyttä varmuutta siitä, että esimerkiksi havaittavissa oleva savu ei johdu tulipalosta vaan vaikkapa saunan lämmittämisestä ja että vaarailmoitus on siten perätön.

Nähdäkseni lainvalmisteluasiakirjoissa olisi syytä korostaa, että tahallisuusarvioinnissa ei itse asiassa ole varsinaisesti kysymys siitä, uskooko tekijä salaliittoteoriaansa vaan siitä, tietääkö hän, tai pitääkö hän varsin todennäköisenä kansainvälisen tuomioistuimen todenneen tietyn historiallisen tapahtumainkulun kuten holokaustin todeksi. Vaikka tekijä pitäisi tuomioistuimen päätöstä vääränä, tahallisuusvaatimus täyttyisi siitä huolimatta tilanteessa, jossa tekijä on tietoinen tällaisen päätöksen olemassaolosta ja siitä huolimatta levittää kiellettyä viestiään.

Tahallisuusvaatimuksen täyttymiseen liittyviä ongelmia voi aiheutua siitä, että tuomioistuimien ratkaisut koskevat yleensä yksittäisten henkilöiden syyllistymistä yksilöityihin rikoksiin eivätkä kaikki tällaiset tuomiot ole yleisesti tiedossa. Tuomioissa saatetaan välillisesti vahvistaa esimerkiksi laajan joukkotuhonnan tai laittoman hyökkäyksen tapahtuminen, mutta kysymys saattaa yksittäistapauksessa silti olla esimerkiksi kymmenestä syyksi luetusta murhasta. Joukkotuhonnan tapahtumisen kieltämisessä ei siis välttämättä ole kysymys asetelmasta, jossa vaikkapa Ruandan kansanmurhan tapahtuminen kiistettäisiin kokonaisuudessaan vaan kysymys saattaa olla jonkin yksittäisen henkilön osallisuuden kiistämisestä johonkin yksittäiseen rikokseen Ruandassa sitä koskevasta tuomiosta huolimatta.

Tahallisuusvaatimuksen suhdetta ”on omiaan” -tunnusmerkkiin on käsitelty korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2006:37 ja sitä koskevassa Jussi Tapanin ja Matti Tolvasen artikkelissa ”KKO 2006:37 ja rikosoikeuden yleisten oppien ihmemaa” (Lakimies 5/2006 s. 838–846). Kysymys ”on omiaan” -tunnusmerkin merkityksestä tahallisuusarvioinnissa ei ole selvä. Hallituksen esityksessä aihe on lausuntopalautteesta välittämättä sivuutettu.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.