

Lausunto

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Tiina Turunen

5.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta (HE 47/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Esityksen tausta

Esityksen taustalla on Euroopan unionin neuvoston puitepäättös (2008/913/YOS) rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (jäljempänä ”puitepäättös”). Puitepäättöksen mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistakseen, että vakavien kansainvälisten rikosten, kuten holokaustin, julkinen puolustelu, kieltäminen ja vakava vähätteleminen säädetään rangaistavaksi. Euroopan komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn puitepäättöksen täytäntöönpanosta muun muassa siksi, että puitepäättöksessä tarkoitettu joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltäminen on Suomen rikoslainsäädännössä puutteellisesti kriminalisoitu.

Esitys perustuu lisäksi valtioneuvoston eduskunnalle antamaan tiedonantoon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa (VNT 2/2023 vp). Tiedonannon mukaan kriminalisoidaan holokaustin kieltäminen (18 kohta). Lisäksi esityksen tausta liittyy Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen 1 lisäpöytäkirjan määräyksiin

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ja erityisesti sen 6 artiklaan, joka sisältää nimenomaisen määräyksen joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen kieltämisen kriminalisoinnista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2025.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia. Esityksen mukaan rikoslain sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan lukuun lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös. Tähän rikokseen syylistyisi se, 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 kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan ja häiritsemään yleistä järjestystä. Rikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Rikoksesta voitaisiin tuomita rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Tähän mennessä esimerkiksi holokaustin kiistäminen on voinut tulla rangaistavaksi kiihottamisena kansanryhmää vastaan. Erityinen rangaistussäännös vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä on kuitenkin tarpeen, jotta oikeustila olisi tältä osin mahdollisimman selkeä ja puitepäättöksen velvoitteet toteutuisivat kansallisessa sääntelyssä mahdollisimman hyvin.

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

Rangaistavuuden edellytyksenä olisi, että teko on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan kansanryhmää tai sen jäsentä kohtaan. Rasisminvastainen puitepäättös edellyttää, että vakavien kansainvälisten rikosten kiistäminen on rangaistavaa, jos teko on suoritettu tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan. Kyseinen edellytys ilmaisee rikossäännöksellä suojattavan oikeushyvän.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettulla rikoksella ei tyypillisesti olisi asianomistajaa. Yksittäisellä henkilöllä voisi kuitenkin olla rikoksen asianomistajan asema, jos vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen toteutettaisiin tavalla, joka olisi omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan häntä itseään kohtaan. Asianomistaja-asemaa ei kuitenkaan syntyisi esimerkiksi jokaiselle ryhmän jäsenelle sillä

perusteella, että joku kieltäisi kokonaiseen ryhmään kohdistuneen vakavan kansainvälisen rikoksen tavalla, joka olisi omiaan yllyttämään vihaan kyseistä ryhmää kohtaan.

Rangaistavuuden alaa on rajattu puitepäättöksen mahdollistamilla tavoilla. Rikoksen olisi ensinnäkin oltava omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Rangaistavan teon kohteena voisi lisäksi olla ainoastaan sellaisten pykälässä nimettyjen vakavien kansainvälisten rikosten kiistäminen, jotka tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut tapahtuneiksi.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta rikosten määrään, koska Suomessa tällaiset teot ovat jo pääosin rangaistavia eikä niitä arvioida esiintyvän usein.

Ehdotettu säännös selventää vallitsevaa oikeustilaa osoittamalla yksiselitteisemmin joukkotuhonnan ja eräiden muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen rangaistavuuden. Tämän arvioidaan jossain määrin vahvistavan oikeusvarmuutta yksilöiden näkökulmasta, helpottavan ja tehostavan viranomaisten rikosten tutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuin käsittelyä sekä ehkäisevän säännöksessä tarkoitettua rangaistavaa toimintaa. Vihapuheen ehkäisyllä voi olla merkittäviä ja moninaisia myönteisiä vaikutuksia sen kohteena olevien arkeen.

4. Perusoikeudet ja kriminalisointiperiaatteet

Uusien kriminalisointien on täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään rangaistuslainsäätöjen säätämiseksi asettamat sääntelyn painavaa yhteiskunnallista tarpeellisuutta, sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevat perusteet ollakseen hyväksyttäviä (esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp).

Kriminalisointiperiaatteet ovat palautettavissa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Käsillä olevalla lakiehdotuksella on tarkoitus lähinnä selkeyttää oikeustilaa, ei niinkään laajentaa rangaistavuuden alaa. Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö tältä osin toteuttaisi riittävästi puitepäättöksen velvoitteet. Kyseessä olisi kuitenkin uusi rikossäännös, joten sitä on tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta.

Esityksessä on arvioitu ehdotettavan rikossäännöksen suhdetta perustuslakiin säätämisyjärjestystä koskevassa 10 osiossa. Perusoikeuksista esityksen kannalta keskeisimpiä ovat perustuslain 1 §:ssä

turvattu ihmisarvon loukkaamattomuus, 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen, 8 §:ssä turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sekä 12 §:ssä turvattu sananvapaus.

Esityksessä on katsottu, että ehdotetulle säännökselle on löydettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste. Esityksessä on lisäksi katsottu, että ehdotettu säännös on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja se täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitus-edellytykset. Erityistä huomiota esityksessä on kiinnitetty laillisuusperiaatteen sisältämien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten sekä sananvapauden turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan, joka on läheinen ehdotettavalle säännökselle, 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).

Käsillä olevassa esityksessä on kuitenkin pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon erityisesti laillisuusperiaatteen ja sananvapauden vaatimusten osalta. Perustuslakivaliokunta on puitepäättöksen valmistelun yhteydessä antanut sitä koskevan lausunnon (PeVL 26/2002 vp), jossa se otti kantaa täsmällisyys- ja suhteellisuusvaatimuksiin muun muassa holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen kriminalisointivelvoitteiden osalta. Valiokunta korosti tuolloin yleisesti sen tärkeyttä, että rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta ja sananvapaudesta johtuvat vaatimukset velvoitteiden täsmällisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta otetaan asian jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon.

Laillisuusperiaate ja sananvapaus

Esityksen mukaan Suomi käyttäisi laajasti puitepäättöksen mahdollistamat rangaistavuuden alan rangaistusmahdollisuudet sananvapauden ja lainkäytön ennakoitavuuden turvaamiseksi. Esityksen valmistelussa onkin kiinnitetty erityistä huomiota laillisuusperiaatteeseen sisältyviin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin sekä sananvapauden turvaamiseen.

Rangaistavaa olisi ensinnäkin pelkästään sellaisten vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen, puolustelu ja vakava vähätteleminen, jotka tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut tapahtuneiksi. Kansainvälisellä tuomioistuimella tarkoitettaisiin nimenomaisesti tuomioistui-
mia, joilla on toimivalta rikosoikeudellista vastuuta koskevissa asioissa. Tämä ilmenisi pykälätekstistä siten, että siinä viitattaisiin kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisesti toteamiin lueteltuihin rikoksiin. Säännöksen soveltamisalaan eivät siten kuuluisi sellaiset kansainväliset tuomioistuimet, jotka käsittelevät vain esimerkiksi valtiovastuu- tai riita-asioita, vaikka näillä asioilla olisikin yhtymäkohtia

vakaviin kansainvälisiin rikoksiin. Kansainvälisen tuomioistuimen on tullut lainvoimaisesti todeta jonkun syyllistyneen rikosoikeudellisesti rangaistavaan vakavaan kansainväliseen rikokseen, jotta rikos kuuluisi säännöksen soveltamisalaan.

Kysymykseen tulisivat vain sellaiset kansainväliset tuomioistuimet, joiden toimivallan Suomi tunnustaa. Näin ollen mikä tahansa esimerkiksi monenkeskisellä sopimuksella perustettava kansainvälinen tuomioistuin ei olisi säännöksessä tarkoitettu tuomioistuin, vaan lisäksi edellytettäisiin sitä, että Suomi tunnustaa sen toimivaltaiseksi käsittelemään rikosvastuuta koskevia asioita.

Lisäksi rangaistavuus rajattaisiin esityksen mukaan koskemaan ainoastaan tekoja, jotka suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Yleistä järjestystä häiritsevältä teolta vaaditaan tiettyä vakavuuden astetta. Näin ollen mikä tahansa internetissä tai sosiaalisessa mediassa esiintyvä asiattomuuksien huutelu ei vielä välttämättä täytä kysymyksessä olevaa 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, ja muutoinkin täytä rangaistavuuden edellytyksiä. Rangaistavuuden rajaamisella näin tarkennettaisiin tunnusmerkistöä ja turvattaisiin sananvapauden toteutumista.

Kriminalisointiperiaatteet

Esityksessä on katsottu, että ehdotetulle säännökselle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä suojelukohde (oikeushyvä). Suojelukohde liittyy erityisesti siihen rangaistavuuden edellytykseen, että teon on oltava omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan. Kriminalisoinnin tarkoituksena on suojella säännöksessä tarkoitettuja kansanryhmiä ja niihin kuuluvia henkilöitä syrjinnältä ja rasismilta. Lisäksi sen tarkoituksena on suojella yhdenvertaisuutta sekä teon kohteena olevan ryhmän tai siihen kuuluvan henkilön identiteettiä. Säännöksen soveltamisala on rajattu tilanteisiin, joissa myös yleinen järjestys vaarantuu. Kriminalisoinnilla suojattava oikeushyvä palautuu siten ennen muuta ihmisarvon loukkaamattomuuteen, yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotettu rikossäännös on myös suhteellisuusvaatimuksen ja siihen liittyvän rikosoikeuden viimesijaisuuden periaatteen (ultima ratio) mukainen. Rangaistussäännös kattaisi rajausperusteiden myötä vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen vakavat tekemuodot. Ehdotettu säännös lähinnä selkeyttäisi oikeustilaa, koska rangaistavaksi ehdotettava teko on voinut tähänkin mennessä olla rangaistava kiihottamisena kansanryhmää vastaan. Ehdotetulla säännöksellä

ei ole tarkoitus rajoittaa vapautta keskustella asiallisesti ja kriittisestikin yhteiskunnallisesti merkityksellisistä asioista tai historiallisista tapahtumista taikka niiden tulkinnasta tai oikeudellisesta arvioinnista erilaisissa yhteyksissä.

Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti myös rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Tähän mennessä vakavan kansainvälisen rikoksen kiistämisestä on ollut mahdollista tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta kiihottamisena kansanryhmää vastaan. Nyt esitettävällä lainmuutoksella ei ole tarkoitettu muuttaa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä tuomittavia rangaistuksia. Rangaistusasteikko olisi sen takia sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.