

Jarkko Tontti, OTT, VT

10.9.2025

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 47/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Yleistä esityksestä

Esityksen mukaan rikoslain 11 lukuun lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös. Esitys perustuu Euroopan unionin rasismien ja muukalaisvihan torjumista koskevaan puitepäätökseen ja sitä koskevaan Euroopan komission Suomea vastaan aloittamaan rikkomusmenettelyyn sekä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan.

Kun mainittu puitepäätös ja yleissopimuksen lisäpöytäkirja (ETS 189) saatettiin Suomessa voimaan (SopS 83 ja 84/2011) todettiin, että voimassaoleva lainsäädäntö ei sisällä rangaistussäännöksiä, joissa nimenomaisesti kriminalisoitaisiin holokaustin ja sitä vastaavien rikosten kieltämistä koskevien väitteiden esittäminen julkisuudessa. Samoin oli tilanne muissa Pohjoismaissa (HE 317/2010 vp, s. 21).

Kansanryhmää vastaan kiihottamisrikosta koskevissa esitöissä kuitenkin todetaan, että mainitun rikoksen tunnusmerkistö voi täyttyä myös rasistisilla ja muukalaisvihamielisillä teoilla, joissa hyväksytään tai puolustetaan joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Esimerkiksi Saksan Kolmannen valtakunnan juutalaisiin kohdistama joukkotuhonta ei ole asiallisin perustein kyseenalaistettavissa. Sen vähättely voi loukata tai uhata sitä kansanryhmää, joka on aikanaan joutunut hirmuteon kohteeksi (HE 317/2010 vp, s. 21).

Oikeuskäytännössä lainkohtaa on myös sovellettu tapauksiin, joissa holokaustin on kielletty tapahtuneen tai sitä on vähätelty tai puolusteltu. (Esimerkiksi Helsingin kärjäoikeus 22/152879 Dnro R 21/5462, 30.12.2022). Helsingin hovioikeus on pitänyt ennallaan kärjäoikeuden syyksi lukevia tuomioita, joissa holokaustin puolustelemisesta on tuomittu rangaistukseen kansanryhmää vastaan kiihottamisesta.

Joukkotuhonnan tai vastaavan rikoksen julkinen puolustaminen voi myös toteuttaa rikoslain 17 luvun 1 §:n mukaisen julkisen kehottamiseen rikokseen tai 24 luvun 9 §:n mukaisen kunnianloukkausrikoksen tunnusmerkistön.

Oikeustila on siis vakiintunut ja selkeä. Lain esityöt kertovat lainsäätäjän tarkoituksesta ja oikeuskäytäntö on vahvistanut sen soveltamisen. Euroopan komission Suomea vastaan aloittamaa rikkomusmenettelyä ei voida pitää perusteltuna.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 20): ”Missään Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeus- tai muussa sopimuksessa ei edellytetä nimenomaista holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen osalta erillistä rangaistussäännöstä.”

Eduskunnan oikeusasiamies on esitystä koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan (EOAK/4604/2024) todennut, ettei esimerkiksi holokaustin kiistämistä Suomessa pidetä uskottavana. Yrityksiä holokaustin julkiseen kieltämiseen, puolustelemiseen tai vähättelyyn esiintyy Suomessa erittäin vähän, eikä varsinkaan sellaisia, joilla voisi olla vaikutusta yleiseen järjestykseen. Oikeusasiamiehen mukaan kriminalisoinnille ei ole olemassa kriminalisointiperiaatteissa edellytetyjä perusteita.

Voidaan kysyä, mitä lopultakin oikeustilassa on muuttumassa nyt ehdotetun uuden rikoslain kohdan myötä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti suhtautunut kielteisesti *symbolisiin* rikoslain säännöksiin (LaVM 16/2022 vp, PeVL 5/2009 vp, PeVL 29/2002 vp ja PeVL 29/2001 vp).

Esitys on luonteeltaan myös *kasuistinen*, kriminalisoidaan yksittäinen teko erikseen. Tämä on erikoislaatuinen lähestymistapa ja vieras pohjoismaiselle oikeuskulttuurille. Kasuistisesta sääntelystä irtautuminen on ollut luonteenomaista modernin oikeuden kehittymiselle, tavoitteena on systemaattinen lähestymistapa, yksittäistapauksien sääntelyn sijaan.

Uusien kriminalisointien tarvetta on arvioitu yleisten kriminalisointiperiaatteiden valossa. Ks. Melander, Sakari: Kriminalisointiperiaatteiden ja perustuslakivaliokunnan rangaistavaksi säätämisen hyväksyttävyydelle asettamien edellytysten konkretisointi ja operationalisointi. Oikeusministeriö 2024 ja esim. LaVL 17/2017 vp, s. 5.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen suhteen oleellinen periaate on ultima ratio -periaate. Rikosoikeutta tulee käyttää vasta viimeisenä välttämättömänä keinona, kun muut keinot eivät ole riittäviä. On perusteltua kysyä, onko ehdotuksen mukainen vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen niin merkittävä yhteiskunnallinen ongelma Suomessa, joka edellyttäisi erillisen rikoslainkohdan säätämistä.

Subde perustuslakiin, säätämisjärjestys ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Nyt esitetty kriminalisointi asettuu lähtökohtaisesti jännitteeseen perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kanssa, samoin perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapauden kanssa.

Holokaustin kieltäminen, puolusteleminen ja vähättely on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsottu sananvapauden väärinkäytöksi, joka ei saa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan suojaa. Holokaustin kiistämisen on usein katsottu merkitsevän EIS 17 artiklassa määriteltyä oikeuden väärinkäyttöä.

Myöskään Suomen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain 12 §:n mukaista sananvapauden suojaa. Toiminta, joka motiivi on syrjivä, loukkaa perustuslain 6 §:n takaamaa ihmisten yhdenvertaisuutta.

Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

EIT:n holokaustin kiistämistä koskevat tapaukset ovat pääsääntöisesti tulleet manner-Euroopan maista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vakiintunut kansallinen harkintamarginaali -doktriini, joka koskee eräitä sopimuksen artikloita. Yksi näistä on sananvapautta säätelevä 10 artikla. EIT on antanut jäsenvaltioille merkittävää, mutta vaihtelevaa liikkumavaraa sananvapauden rajoittamiseen. (Esimerkiksi *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1976 ja *Otto-Preminger-Institut v. Itävalta* 1994).

Myös tästä lähtökohdasta suomalaista oikeustilaa voidaan pitää riittävänä. Holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistäminen, puolusteleminen tai vakava vähättely ovat jo nyt kriminalisoituja tekoja ilman ehdotettua symbolista erityissääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei rikoslakia tule käyttää symbolisessa tarkoituksessa. Ehdotuksen hyväksyminen muuttaa tätä linjaa merkittävästi.

EIS 10 artiklan mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa, jos rajoittaminen on *välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa*. Suomen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää sääntelyltä täsmällisyyttä ja suhteellisuutta. Lausunnossa PeVL 26/2002 otettiin kantaa holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kiistämisen kriminalisointiin ja arvioitiin, että tuolloisen valmisteluvaiheen puitepäättöehdotuksen velvoite ei ole täsmällisyys- ja suhteellisuusvaatimusten mukainen. Lopullisen puitepäättökseen sanamuodot ovat erilaisia. Hallituksen esityksessä kieltämisen, puolustelemisen ja vakavan vähättelemisen edellytetään kohdistuvan vakavaan kansainväliseen rikokseen, jonka tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytysten voidaan katsoa täyttyvän tältä osin.

Toisaalta kieltäminen, puolusteleminen ja vakava vähättelemisen ovat ainakin osittain tulkinnanvaraisia termejä, mikä heikentää kansalaisten mahdollisuutta arvioida mikä on kiellettyä ja mikä sallittua. Kansainvälisen tuomioistuimen tapahtuneeksi toteamaa rikosta koskevan tieteellisen, journalistisen tai yleisen kansalaiskeskustelun tulee olla sallittua,

esimerkiksi jos pohditaan täsmällisiä uhrilukuja. Lainsäädännön tulkinnanvarainen terminologia voi johtaa ns. chilling effectiin eli itesesensuuriin.

Ehdotuksessa teolta edellytetään tapaa, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan. Lisäedellytyksenä on myös se, että teko on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Nämä täsmennykset suojaavat sananvapauden toteutumista.

Tästä huolimatta voidaan edelleen pitää kyseenalaisena, onko ehdotettu, symbolinen lainsäädäntö suhteellisuusperiaatteen mukainen ja kysyä täyttääkö ehdotus symbolisuutensa vuoksi EIS 10 artiklan sananvapauden rajoittamisen perusedellytyksen: rajoittaminen on sallittua vain kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.