

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta (HE 47/2025 vp)

Minulta on pyydetty lausunto yllämainitusta hallituksen esityksestä. Saamastani luottamuksesta kiittäen esitän seuraavan lausunnon.

1. Yleisesti

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

Suomen lainsäädäntö saatettiin vastaamaan puitepäätoksen vaatimuksia ja muitakin kansainvälisiä velvoitteita hallituksen esitykseen HE 317/2010 vp perustuvilla lainsäädännön muutoksilla ja täydennyksillä, jotka koskivat muun muassa rikoslain (RL) 11 luvun 10 §:n kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rangaistussääntelyä (511/2011). Lainvalmisteluaineistossa todettiin tässä yhteydessä, että Suomen voimassaoleva lainsäädäntö ei sisällä rangaistussäännöksiä, joissa nimenomaisesti kriminalisoitaisiin holokaustin ja sitä vastaavien rikosten kieltämistä koskevien väitteiden esittäminen julkisuudessa tai ylipäänsä (HE 317/2010 vp, s. 21). Esitöiden mukaan kiihottamisrikoksen tunnusmerkistö voi kuitenkin täyttyä myös rasistisilla ja muukalaisvihamielisillä teoilla, joissa hyväksytään tai puolustetaan joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Holokaustin tai muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai sotarikosten kieltäminen tulee siten arvioitavaksi lähinnä RL 11 luvun 10 §:n mukaisena kiihottamisena kansanryhmää vastaan tai sen 10 a §:ssä säädettyä törkeänä tekona.

Euroopan komissio antoi vuonna 2014 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle puitepäätoksen täytäntöönpanosta (COM(2014) 27 final). Siinä se katsoi, että monet maat, mukaan lukien Suomi, eivät olleet panneet asianmukaisesti täytäntöön kaikkia puitepäätoksen määräyksiä. Helmikuussa 2021 komissio käynnisti Suomea vastaan rikkomusmenettelyn puitepäätoksen täytäntöönpanosta. Komission näkemyksen mukaan muun muassa puitepäätoksessa tarkoitettu joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltäminen on Suomen

rikoslainsäädännössä puutteellisesti kriminalisoitu. Tammikuussa 2023 komissio lähetti Suomelle asiasta toisen virallisen huomautuksen.

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 Suomen lainsäädännöstä puuttuu säännös, jossa nimenomaisesti kriminalisoidaan kyseisissä kohdissa mainitut ihmisyyteen kohdistuvien rikosten, sotarikosten tai holokaustin julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen. Lisäksi komission mukaan kiihottamisrikoksessa mainitut tekotavat ovat rajallisempia kuin puitepäätöksessä edellytetty ”yllyttäminen väkivaltaan”. Lisäksi säännös ei suojaa yksittäisiä henkilöitä, pelkästään ryhmiä. (s. 20)

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

Erityinen rangaistussäännös vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä on esityksen mukaan tarpeen, jotta oikeustila olisi tältä osin mahdollisimman selkeä ja puitepäätöksen velvoitteet toteutuisivat kansallisessa sääntelyssä mahdollisimman hyvin. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä voidaan pitää vihapuheen erityisenä muotona, joten sen säätämistä rangaistavaksi erityissäännöksellä voidaan pitää perusteltuna.

Ehdotetun rikossäännöksen mukaan rangaistavaksi katsottaisiin tiettyjen vakavien kansainvälisten rikosten julkinen kieltäminen, puolustelu ja vakava vähätteleminen, kun se on tehty kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa rangaistussäännöksessä mainitulla rasistisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan ja vihaan RL 11:10:ssä mainittua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä.

Rangaistavaa olisi pelkästään sellaisten vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen, puolustelu ja vakava vähätteleminen, jotka tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut tapahtuneiksi. Tältä osin kyse olisi puitepäätöksen mahdollistamasta rajauksesta.

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

2. Valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat ja arviointi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön mukaan rikosoikeudelliselle sääntelylle tulee olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp). Tekoja rangaistavaksi säädettäessä huomioon on otettava myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Ne muun ohella edellyttävät, että rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä, rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä ja rajoittaminen on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Hyväksyttävä peruste

Perustuslakivaliokunta on usein ottanut kantaa siihen, mitkä ovat hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille. Mikäli rikossäännöksellä suojattava kohde on palautettavissa välittömästi perusoikeuksiin, voidaan lähtökohtaisesti pitää selvänä, että kriminalisoinnilla suojattava kohde on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä (ks. esim. PeVL 20/2022 vp, 7 ja 10 kohta). Tällöin voi tosin olla kysymys siitä, että kriminalisointi samalla rajoittaa muita perusoikeuksia, jolloin rangaistavaksi säätämisessä ajankohtaistuu kysymys perusoikeuksien välisestä punninnasta. Tämä taas on ennen muuta oikeasuhtaisuusvaatimuksen alaan kuuluva kysymys.¹

Ehdotetun rangaistussäännöksen mukainen vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen on esityksen mukaan rasistisen syrjinnän muoto, joka moitittavuudeltaan rinnastuu perusmuotoiseen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan kriminalisoinnin tarkoituksena on suojella kansanryhmiä syrjinnältä ja rasismilta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt kiihottamista kansanryhmää vastaan vakavana rikoksena ja katsonut sen loukkaavan perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta. Lisäksi valiokunta on todennut säännöksen kieltämällä toiminnalla olevan merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatus ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta (PeVM 21/2020 vp, s. 4–5. Ks. myös PeVL 1/2022 vp, 10 kohta). Tältä osin voidaan siis katsoa, että ehdotetulle kriminalisoinnille on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa esitettävissä painavia ja hyväksyttäviä syitä (ks. myös PeVL 26/2002 vp, s. 3/II).

¹ Sakari Melander, Kriminalisointiperiaatteiden ja perustuslakivaliokunnan rangaistavaksi säätämisen hyväksyttävyydelle asettamien edellytysten konkretisointi ja operationalisointi. Oikeusministeriö 2024, s. 59–60.

Ehdotetulla säännöksellä olisi esityksen mukaan tarkoitus suojella myös yleistä järjestystä (s. 37). Tämä ilmenee myös ehdotetun säännöksen vaatimuksesta siitä, että teko tulee olla omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Perustuslakivaliokunnan vanhemmassa käytännössä hyväksyttävyyysvaatimuksen on katsottu täyttyvän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämistä tarkoittavasta tavoitteesta (PeVL 20/2002 vp, s. 6/I), mutta toisaalta voidaan myös suhtautua varauksella siihen, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tavoite yleisesti voitaisiin pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena.² Tässä yhteydessä on nähdäkseni kuitenkin huomioitava, että yleinen järjestys ei olisi ainoa ehdotetulla rangaistussäännöksellä suojeltava oikeushyvä ja että hyväksyttävyyysvaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän jo muiden suojeltavien oikeushyvien osalta.

Oikeasuhtaisuusvaatimus

Sen lisäksi, että kriminalisoinnille tulee olla esitettävissä painavia ja hyväksyttäviä syitä, on myös arvioitava sen välttämättömyyttä sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (PeVL 20/2002 vp, s. 6/I). Nyt kysymyksessä olevaa esitystä on arvioitava ennen muuta perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artikla on sisällöltään perustuslain 12 §:ää vastaava. Ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännön perusteella sananvapauteen puuttuminen ennakolta vaatii erityisen painavia perusteita.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin verraten usein painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II, PeVM 21/2020 vp, s. 5 ja PeVL 1/2022 vp, 10 kohta).

EIT on käsitellyt vihapuheen kieltä pääasiassa EIS 10 artiklan takaaman sananvapauden suojan näkökulmasta. Vihapuheen kieltämisessä on kysymys sananvapauden rajoittamisesta, jolloin myös vihapuheen rangaistavaksi säätämisessä on kiinnitettävä huomiota niihin perusteisiin, joiden käsillä ollessa sananvapauden rajoittaminen on välttämätöntä ja mahdollista demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT:n ratkaisukäytännössä tiettyjä vakavimpia vihapuheen muotoja on myös arvioitu EIS 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta. EIT:n ratkaisukäytännössä on näissä tilanteissa katsottu, että vakavimmat vihapuheen muodot, kuten holokaustin kieltäminen,

² Sakari Melander, Kriminalisointiperiaatteiden ja perustuslakivaliokunnan rangaistavaksi säätämisen hyväksyttävyydelle asettamien edellytysten konkretisointi ja operationalisointi. Oikeusministeriö 2024, s. 63.

merkitsevät vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle, koska tällaiset teot ovat yhteensopimattomia demokratian ja ihmisoikeuksien kanssa ja koska ne loukkaavat muiden oikeuksia (Garaudy v. Ranska, 24.6.2003 ja Gündüz v. Turkki, 4.12.2003). EIT:n ratkaisukäytännössä myös tiettyjen vakavien rikosten, kuten sotarikosten tai kidutuksen, oikeuttamispyrkimysten on katsottu olevan EIS:n arvojen vastaisia (Orban ym. v. Ranska, 15.1.2009, 35 kohta). Kansanmurhan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kiistämistä on kuitenkin EIT:n oikeuskäytännössä arvioitu myös EIS 10 artiklan 2 kohdan sisältämän rajoituslausekkeen kannalta (esim. Perinçek v. Sveitsi, 15.10.2015).

EIT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan joka tapauksessa yleisesti lähteä siitä, että vakava vihapuhe – mukaan lukien holokaustin kieltäminen –, joka on luonteeltaan uhkaavaa ja väkivaltaan yllyttävää kohdistuen johonkin vähemmistöryhmittymään, ei ylipäänsä nauti sananvapauden suojaa.³ Nyt ehdotetussa kriminalisoinnissa voidaan ainakin lähtökohtaisesti katsoa olevan kyse vakavasta vihapuheesta, kun teon tulee olla omiaan yllyttämään vihaan tai väkivaltaan. Esityksessä painotetaan myös, että säännöksellä ei tarkoiteta rajoittaa vapautta keskustella asiallisesti yhteiskunnallisesti merkityksellisistä asioista tai historiallisista tapahtumista taikka niiden tulkinnasta tai oikeudellisesta arvioinnista erilaisissa yhteyksissä, kuten tieteellisessä, taiteellisessa, journalistisessa ja muussakin keskustelussa (s. 34). Pelkästään virheellisen tiedon levittäminen ei myöskään olisi rangaistavaa, jos se ei olisi omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan. Lisäksi vaadittaisiin, että teko on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, jolloin teolta vaaditaan tiettyä vakavuuden astetta.

Kokonaisuutena katson siis, että ehdotettua kriminalisointia voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus

Perusoikeuksien rajoittamisperusteista tarkkarajaisuus ja täsmällisyys liittyvät perustuslain 8 §:ssä vahvistettuun laillisuusperiaatteeseen, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Periaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida,

³ Holokaustin kieltämisen kriminalisoinnin ja sananvapauden suhde ihmisoikeusvalvontaelinten käytännössä on selostettu laajasti esityksen sivuilla 8–10. Ks. myös Tatu Hyttinen, Vihapuhe ja oikeuksien väärinkäytön kielto, teoksessa Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019 (toim. Dan Frände ym.). Helsingin yliopisto 2019, s. 102–106.

mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, PeVL 56/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

Ehdotetun säännöksen vaatimus julkisesta kieltämisestä, puolustelemisesta tai vakavasta vähättelemisestä voidaan nähdäkseni pitää riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä, jolloin sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Tekotavat on myös perusteltu huolellisesti esityksessä (s. 30–31).

Ehdotetun säännöksen vaatimus siitä, että kysymys tulee olla tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamasta joukkotuhonnasta, rikoksesta ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikoksesta tai sotarikoksesta, voidaan myös pitää perusteltuna laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Raja on myös perusteltu yksityiskohtaisesti esityksessä (s. 31–33).

Vaatimus siitä, että teon tulee olla omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan, voidaan sitä vastoin pitää hieman kyseenalaisena tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Kysymys olisi ns. abstraktista vaarasta, eli teko tulee tyypillisesti olla sellainen, että se yllyttää väkivaltaan tai vihaan. Teolta ei siten edellytettäisi, että se todella yllyttää väkivaltaan tai vihaan. Kysymys olisi myös nykyseille rikoslainsäädäntötekniikalle hieman vieraasta konstruktiosta. Vastaavanlaista yllytyksen abstraktisen vaaraan perustuvaa konstruktiota ei tällä hetkellä löydy rikoslaista.⁴ Varsinkin ”viha” voidaan myös pitää varsin subjektiivisena ja tulkinnanvaraisena käsitteenä, eikä se tällä hetkellä esiinny käsitteenä rikoslainsäädännössä. Koska kysymys olisi lisäedellytyksestä, pelkkä julkinen kieltäminen, puolusteleminen tai vakava vähättelemine ei itsessään voisi olla omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan, vaan teolta vaaditaan jotain enempää. Selvää on sinänsä, että suorasanaisten kehottaminen väkivaltaan tai vihaan olisi myös omiaan yllyttämään vihaan ja väkivaltaan (ks. esityksen s. 33). Esityksessä olisi nähdäkseni kuitenkin voitu selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin perustella, millaisissa tilanteissa ja olosuhteissa teko voi lisäksi olla omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan.

Teon tulee myös olla omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Myös tältä osin kyse olisi abstraktista vaaraedellytyksestä. Yleinen järjestys suojeleobjektina esiintyy myös nykyseissä rikoslainsäädännössä. Tältä osin kyse on kuitenkin konkreettista vaaraa edellyttävistä säännöksistä, jolloin teon tulee konkreettisesti vaarantaa yleistä järjestystä.⁵ Esim. järjestyslain (612/2003) 3 §:ssä vaaditaan puolestaan, että yleistä järjestystä faktisesti häiritään. Tältäkin osin kyse olisi siis rikoslainsäädännölle hieman vieraasta konstruktiosta. Yleistä järjestystä tyypillisesti häiritsevien

⁴ Konstruktiio muistuttaa jossain määrin yritettyä yllytystä perättömään lausumaan (RL 15:5).

⁵ Ks. esim. RL 11:11a ja 17:1.

ominaispiirteitä on kuitenkin pyritty avaamaan ehdotuksen perusteluissa (s. 34). Perustuslakivaliokunnan käytännön osalta voidaan nostaa esiin, että valiokunta käsitellessään ehdotusta terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavaksi säätämisestä (rikoslain 34 a luvun 5 e §) kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu säännös sisälsi abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen, toisin kuin RL 17:1:n säännös julkisesta kehottamisesta rikokseen, joka edellyttää konkreettista vaaraa. Valiokunnan mielestä ehdotuksen seurauksena syntyvä tilanne, jossa hyvin samantyyppinen kehottamisteko voi tulla rangaistavaksi kahden eri säännöksen perusteella riippuen siitä, onko terroristinen tarkoitus kytkettävissä kehottamiseen vai kehottamisen kohteena olevaan tekoon ja aiheutuuko kehottamisteosta konkreettinen tai abstraktinen rikoksen vaara, oli rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta varsin vaikeaselkoinen (PeVL 34/2021 vp, kohta 11). Kuten nyt arvioitavassa esityksessä todetaan (s. 35), teko saattaa toteuttaa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen ohella myös RL 17:1:n edellytykset (julkinen kehottaminen rikokseen). Tältäkin osin esityksessä olisi voitu tarkemmin arvioida, millaisissa tilanteissa ja olosuhteissa abstraktinen vaaraedellytys voidaan katsoa täyttyvän.

Espoossa 9.9.2025



Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori