Prof. Sakari Melander
3.2.2022

Lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle U-kirjelmää 76/2021 vp koskeneen asiantuntijakuulemisen 3.2.2022 johdosta

1. U-kirjelmän 76/2021 vp johdosta eduskunnan lakivaliokunnassa 3.2.2022 järjestetyssä asiantuntijakuulemisessa muun muassa allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä mainittuja esitystä koskeviin asiantuntijakuulemisen jälkeisessä keskustelussa esille nousseeseen kysymykseen rikoslain (39/1889) kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan 11 luvun 10 §:n säännöksen mahdollista täsmentämistarvetta koskevaan kysymykseen. Pyydettynä lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

2. Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan säädetään rikoslain 11 luvun 10 §:ssä. Säännöksen mukaan rangaistaan sitä, joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella. Rangaistukseksi voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

3. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikossäännös on sisällytetty rikoslakiin vuonna 1970 kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä rotusyrjintäsopimus; SopS 37/1970) kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä (465/1970). Tuolloisen rikoslain 16 luvun 6 a §:ään lisättiin säännös kiihottamisesta kansanryhmän syrjintään. Säännös siirrettiin vuonna 1974 rikoslain tuolloiseen rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan 13 lukuun, sen 5 §:ksi. Seuraavan kerran säännöstä uudistettiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, jolloin säännös siirrettiin rikoslain 11 luvun 8 §:ksi, minkä lisäksi säännökseen tehtiin vähäisiä muutoksia ja sen nimi muutettiin kiihottamiseksi kansanryhmää vastaan (HE 94/1993 vp, s. 32). On huomattava, että tässä yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta piti hallituksen esityksessä ehdotettuja säännöksen soveltamisedellytysten tiettyjä tiukennuksia liian pitkälle menevinä ja katsoi, että säännöksessä mainitut teot ovat sellaisenaan niin haitallisia, että rikosoikeudellinen sanktiouhka on niiden suhteen perusteltu (LaVM 22/1994 vp, s. 9–10). Viimeisin säännöstä koskeva uudistus on tullut voimaan vuonna 2010 (511/2011), jolloin säännöksen tekotapoja täsmennettiin ja rikoksen suojaamia kohteita laajennettiin (HE 317/2010 vp). Samassa yhteydessä rikoslakiin lisättiin myös törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös (rikoslain 11 luvun 10 a §).

4. On huomattava, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös on tullut voimaan jo vuonna 1970. Säännös perustuu YK:n puitteissa annetun rotusyrjintäsopimuksen sisältämään kriminalisointivelvoitteeseen (sopimuksen 4 artikla). Kriminalisoinnin tausta liittyy osaltaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus, SopS 8/1976) 20(2) artiklaan, jonka mukaan kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla (ks. tästä myös HE 94/1993 vp, s. 32). Nyttemmin kiihottamista kansanryhmään vastaan koskeva kriminalisointi perustuu myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (SopS 84/2011) 3–6 artiklan kriminalisointivelvoitteisiin

samoin kuin Euroopan unionin neuvoston rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta annetun puitepäätöksen 2008/913/YOS 1 artiklan kriminalisointivelvoitteeseen.

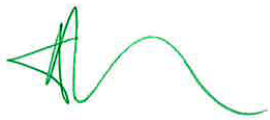
5. Niin sanotun vihapuheen oikeudellisessa arvioinnissa keskeisessä asemassa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on laajasti arvioitu erilaisen vihapuheen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeuksiin, ennen muuta sen 10 artiklassa turvattuun sananvapauteen. EIT on omaksunut näkemyksen, jonka mukaan vakavimmat vihapuheen muodot eivät nauti lainkaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauden suojaa vaan kysymys on sopimuksen 17 artiklassa tarkoitetusta oikeuksien väärinkäytöstä. Tämänkaltainen vihapuhe pyrkii EIT:n käytännön mukaan tekemään tyhjäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen perustavat arvot. EIT:n käytännössä esimerkiksi etnistä vihaa (Pavel Ivanov v. Venäjä, 20.7.2007) ja väkivaltaan yllyttämistä (Roj TV A/S v. Tanska 17.4.2018) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena. Myös niin sanottua holokaustin kieltämistä on usein arvioitu EIS 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta (esim. Garaudy v. Ranska, 24.10.2003 ja Pastörs v. Saksa, 3.10.2019). Toisen vihapuheen muodon muodostavat ilmaisut, jotka eivät vakavuudeltaan rinnastu edellisiin siinä, että ne eivät tee tyhjäksi sopimuksen perustavia arvoja, mutta jotka ovat kuitenkin siinä määrin vakavia, että sananvapauden rajoittaminen EIS 10(2) artiklassa tarkoitetuin perustein on perusteltua ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT:n käytännössä muun muassa homofobisten lentolehtisten jakelua (Vejdeland ym. v. Ruotsi, 9.12.2012) ja yllyttämistä ”rodulliseen” (racial) vihaan (Féret v. Belgia, 16.7.2009) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena.

6. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen soveltamisessa korostuvat ensinnäkin sananvapauteen liittyvät näkökohdat, joita on tarkasteltu edellä kohdassa 5. Toiseksi säännökseen liittyy useita kansainvälisiä ja eurooppalaisia velvoitteita, joiden mahdollinen tulkinnallinen vaikutus tulee ottaa säännöstä sovellettaessa huomioon. Nämä velvoitteet samoin kuin EIT:n asiaa koskeva ratkaisukäytäntö sekä yleiset ihmisoikeussopimukset asettavat myös vähimmäisvaatimukset asiaa koskevan säännöksen sisällölle. Selvää myös on, että rikosoikeudellisten säännösten, riippumatta säännösten luonteesta ja rangaistusuhkasta, tulee täyttää perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön edellyttävän, että kunkin 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, mikä on rangaistavaa (PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja siinä viitatut lausunnot).

7. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rikoslain säännöstä ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämä johtunee ainakin osin siitä, että säännöstä edellisen kerran vuonna 2010 muutettaessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan nykyisin varsin laaja ja perusteellinen rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskeva lausuntokäytäntö oli nykyistä kehittymättömämpää ja harvinaisempaa. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan säännökseen ei myöskään ole tehty erityisen merkittäviä sisällöllisiä tarkennuksia ja muutoksia sen voimassaolon aikana, joskin vuonna 2010 edellä esitetyn mukaisesti säännöksen sanamuotoa tarkistettiin. Ei nähdäkseni olisi perusteetonta arvioida säännöksen uudistamistarpeita ottaen huomioon yhtäältä sananvapauteen liittyvät näkökohdat, EIT:n viharikoksia koskeva

ratkaisukäytäntö, säännöksen taustalla olevat kansainväliset ja eurooppalaiset velvoitteet sekä toisaalta myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen sääntelyn ennakoitavuudelle asettamat vaatimukset.

Espoossa 3.2.2022



Sakari Melander
Professori