Riku Neuvonen

10.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta (HE 47/2025 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa. Esityksen keskiössä on joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen kriminalisointi. Kyseinen kriminalisointi johtaa perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja perustuslain 16.3 §:ssä turvattujen tieteen vapauden ja taiteen vapauden rajoittamiseen.

Hallituksen esitys perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Näistä keskeinen on Euroopan unionin neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (puitepäätös). Tämä puitepäätös on soveltamiskäytännön kautta linjassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa.

Vastaavasti Suomea sitovan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) tulkinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on 2000-luvun alusta linjannut, että tämän tyyppiset teot kuuluvat EIS:n 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön alaan. Kyseiset teot ovat näin ollen sananvapauden ja muiden ilmaisua koskevien ihmisoikeuksien väärinkäyttöä. Tämän seurauksena EIT ei käsittele valituksia, jotka liittyvät tällaisista teoista annettuihin ratkaisuihin.

Suomessa sananvapauden rajoituksen tulee täyttää perusoikeuden rajoitusedellytykset. Arvioitavana oleva hallituksen esitys täyttää nämä edellytykset. Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa esitetyille kriminalisoinneille ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä, joka edellyttäisi perustuslainsäätämisjärjestystä.

Suomen perustuslaissa turvattuja oikeuksia tulkitaan velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Perustuessaan näiden sopimusten kannalta hyväksytysti tehtyihin sopimuksiin, on esitetty kriminalisointi hyväksyttävissä. Oikeuksien väärinkäytön kiellon soveltaminen kriminalisoitavaksi esitettyihin tekoihin EIT:n käytännössä, sulkee teot EIS:n ihmisoikeussuojan ulkopuolelle. Nämä Yhdistettynä EU:n komission huomautukseen osoittavat, että ehdotetulle kriminalisoinnille ei ole esteitä. Perustelen tätä seuraavassa tarkemmin

Ehdotuksen arviointi sananvapauden näkökulmasta

Sananvapaus on turvattu Suomen perustuslain 12 §:ssä. Säännöksen mukaisesti sananvapautta saa rajoittaa lailla. Sama vaatimus liittyy myös yleisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Suomessa sananvapauden rajoitusperusteita koskeva sananvapausoppi on suhteellisen ohutta ja perustuu perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Toinen keskeinen elementti sananvapauden rajoitusten ja sisällön tulkinnassa ovat kansainväliset sopimukset, joista keskeisimpiä ovat YK:n sopimukset, EIS ja Euroopan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluu rajoitusten yhteensopivuus Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa.

YK:n sopimusten osalta keskeisiä ovat yleinen YK:n ihmisoikeuksien julistus ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7 ja 8/1976). KP-sopimuksen 20 artiklan 2 kohta mukaan sopimusvaltiolla on velvoite kieltää lailla kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan. Tämä on linjassa Suomessa vuonna 1970 voimaantulleen kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 37/1970) kanssa. Rotusyrjintäsopimuksen perusteella Suomessa on kriminalisoitu kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Näillä syrjintä- ja kiihottamistekoja koskevilla sopimuksilla on vahva yhteys joukkotuhonnan ja ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen kriminalisointiin.

Sananvapauden kannalta sopimukset ovat olennaisia. Rotusyrjintäsopimuksen yhteydessä sananvapautta ei juurikaan mainittu kotimaisessa käsittelyssä. YK:n ihmisoikeuskomitea on lähtenyt siitä, että historiallista ja yhteiskunnallista keskustelua ei tulisi rajoittaa. Suomessa tästä näkökulmasta on olennainen KP-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan sodan puolesta tehtävän propagandan lailla kieltämistä koskevan velvoite. Tähän Suomi teki sananvapauden perusteella varauman sopimuksen ratifioinnin yhteydessä yhdessä muiden sopimukseen tuolloin sitoutuneiden Pohjoismaiden kanssa. Varauma on perusteltu sananvapaudella, mutta sen tarkemmin sitä ei perustella (HE 42/1974 vp s. 5–6). Varauma on myös erikoinen huomioiden kyseisenä aikana muutoin voimassa olleet sananvapauden rajoitukset.

Tätä varaumaa käytettiin perusteluna, kun Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (nk. Budapestin sopimus, SopS 59 ja 60/2007) ensimmäinen lisäpöytäkirja tuli Suomessa voimaan vuonna 2011. Lisäpöytäkirjan 1 artikla edellyttää joukkotuhonnan ja ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen kriminalisointia.

Hallituksen esityksessä (HE 317/2010 vp) varaumaa ja kriminalisointien rajaamista perustellaan sillä, että holokaustista ja vastaavista teoista tulee voida keskustella asiallisesti ilman vaaraa rikokseen syyllistymisestä. Kriminalisoinnin pelättiin johtavan niin sanottuun hiljennysvaikutukseen (”chilling effect”). Hallituksen esityksestä ei ole perustusvaliokunnan lausuntoa, lakivaliokunta kannatti varaumia mietinnössään (LaVM 39/2010 vp). Varaumien ja niiden taustasyiden epäselvyyden vuoksi asiassa ei ole suomalaista valtiosääntöoikeudellista tulkintaa.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä on yhdenmukaisuus Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa (PeVM 25/1994 vp). Näistä keskeinen on Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), jota tulkitsee Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). EIT:n tulkintakäytännössä ehdotettavan kriminalisoinnin alaan kuuluva holokaustin kielto ei ole paitsi hyväksyttävä EIS:n 10 artiklan turvaaman sananvapauden rajoitusperuste, vaan Garaudy vastaan Ranska (24.6.2003) ratkaisusta saakka EIS:n 17 artiklan tarkoittamaa kiellettyä oikeuden väärinkäyttöä. Oikeuden väärinkäytön kielto on hyvin voimakas lähestymistapa, koska silloin ei punnita tai argumentoida, saati soviteta ristiriidassa olevia oikeuksia, vaan tietty toiminta on ihmisoikeussopimuksen vastaista. Käsittely päättyy tähän.

Vuoden 2003 jälkeen EIT on kategorisesti todennut, että holokaustin kieltäminen on sananvapauden väärinkäyttöä ja tapauksia ei oteta edes tutkittavaksi. Kieltämistä lieventävin tekojen yhteydessä EIT ei ole antanut langettavia ratkaisuja (Williamson vastaan Saksa 8.1.2019 ja Pastörs vastaan Saksa 3.10.2019), vaan todennut etteivät tällaisetkaan lausunnot saa sananvapauden suojaa. Muiden vastaavien ilmaisujen osalta ratkaisussa Perinçek vastaan Sveitsi (15.10.2015) EIT katsoi armenialaisten kansanmurhan kiistämisestä annetun rangaistuksen olevan EIS 10 artiklan loukkaus. Tältä osin nyt käsiteltävänä oleva ehdotus lähtee tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla käsitellyn tapahtuman kiistämisestä, joten tältä osin esim. armenialaisten kansanmurha ja muut vastaavat tapahtumat eivät kuulu nyt esitetyn kriminalisoinnin alaan.

Keskeinen perusta ehdotukselle on Euroopan unionin neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (puitepäätös). Tämä puitepäätös on linjassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Suomi on saanut EU:n komissiolta huomautuksen nyt esitetyn kaltaisen kriminalisoinnin puuttumisesta

Suomen rikoslaista. Tällä perusteella ehdotettu kriminalisointi ei ole ristiriidassa sananvapauden kanssa EU-oikeuden näkökulmasta.

Suomessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä rajoitus ei saa loukata perusoikeuden ydinaluetta. Sananvapauden ydinalue on määritelty käänteisesti toteamalla, että kaupallinen viestintä eli mainonta ei kuulu ydinalueeseen (esim. PeVL 23/2000 vp s. 6, PeVL 60/2001 vp s. 4, PeVL 19/2002 vp s. 3. ja PeVL 29/2008 vp.). Viestin tunnistamistiedot on myös suljettu ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 9/2004 vp s. 4, PeVL 3/2008 vp, s. 2 ja PeVL 29/2008 vp.). Käänteisesti on ajateltu, että yhteiskunnallinen viestintä on perusoikeuden ydinaluetta, mutta koska määrittely perustuu poissulkevuuteen ei voida ennakolta todeta, mikä kaikki on ydinaluetta. Näin ollen esitetyn kriminalisoinnin ei voida sanoa kuuluvan aina ja kaikilta osin sananvapauden ydinalueella, vaan suomalaisessa käytännössä ilmaisun konteksti asettaa sen merkitykseen.

Hallituksen esityksessä on käyty läpi vastaavia kriminalisointeja muissa valtioissa, joiden on katsottu täyttävän ihmisoikeusvelvoitteet ja Suomea vastaavat kansalliset perusoikeussäännökset. Suomessa nyt esitettyä vastaava säännös on ollut vuonna 1934 säädetyssä niin sanotussa kiihoituslaissa (155/1934), jossa kiellettiin antamasta vuoden 1918 punaiselle osapuolelle kunniaa ja kiellettiin kyseenalaistamasta valkoisen puolen tekoja. Tämä on nykyhetken katsannosta lähinnä kuriositeetti, joka säädettiin aikana, jolloin perusoikeuksia rajoitettiin merkittävästi.

Suomen tekemiä varaumia kansainvälisiin sopimuksiin ja esitetyn kriminalisoinnin säätämättä jättämistä on aiemmin perusteltu sananvapauteen kuuluvalla yhteiskunnallisella keskustelulla ja tieteen vapauteen kuuluvalla tutkimuksen vapaudella. Tältä osin ehdotuksessa ei ole esimerkiksi kunnianloukkauksen tapaan yhteiskunnallisen keskustelun huomioivaa rajoituslauseketta. Ehdotetun säännöksen muotoilu edellyttää väkivaltaan tai vihaan yllyttämistä. Tämän täyttyminen tavanomaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa tai tutkimuksessa on hyvin epätodennäköistä. Tältä osin ristiriita sananvapauden, tieteen vapauden tai taiteen vapauden kanssa on mahdollinen, mutta ei todennäköinen. Ristiriita on vältettävissä tulkintakäytännössä, koska jokaisella tapauksella on oma kontekstinsa ja ei ole mainittujen perusoikeuksien kannalta hyväksyttävää ennakolta määritellä, millaiset puheenvuorot tai tutkimukset ovat hyväksyttäviä.

Mahdollinen ristiriita mainittujen perusoikeuksien voi johtaa hiljennysvaikutukseen (”chilling effect”), mutta tämänkin mahdollisuus on epätodennäköinen. Epätodennäköisyys

näkemykseni mukaan johtuu kriminalisoinnin sanamuodoista, joiden täyttyminen edellyttää tahallisuutta ja myös poikkeamista hyvistä keskustelutavoista tai hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Kriminalisointi edellyttää yleisen järjestyksen häiriintymistä, joka asiallisen yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen yhteydessä tuskin täyttyy. Eduskunta voi kuitenkin korostaa, että ehdotetun säännöksen tulkintakäytännössä on huomioitava EIT:n ja kotimaisten tuomioistuinten tulkintakäytännön mukaisesti yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen merkitys.

Aihetta koskevan kotimaisen valtiosääntökäytännön epämääräisyyden ja vähäisyyden vuoksi voidaan EIS:n perusteella tehdä käänteistulkinta eli jos ehdotetun kriminalisoinnin perusteella Suomessa annetaan tuomio ehdotuksessa olevan teon kiistämisestä, niin EIT ei käsittele tapausta, koska kyseessä on EIS:n 17 artiklan tarkoittama kielletty oikeuden väärinkäyttö. EIT ei myöskään ole kiistämistä lievimpien tekojen yhteydessä todennut sananvapauden loukkausta. Tällä perusteella esitetty kriminalisointi täyttää perusoikeuden rajoitusedellytykset ja voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotuksen arviointi laillisuusnäkökulmasta

Valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun kuuluu myös rikosoikeuden laillisuustarkastelu. Rangaistavuuden rajoittaminen tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä määritettyihin tekoihin tekee ehdotetusta säädöksestä ennakoitavan ja johdonmukaisen. Ongelmallisempia ovat tekotavat, joiden perustelujen mukaan tulisi vastata RL 11:10 säädöstä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, mutta ”pitää yleisön saataville” -kriteeriä ei ole ehdotetussa teonkuvassa ilmaistu yksiselitteisesti (HE 47/2025 vp, s. 31). Tältä osin ehdotusta on tarpeen täsmentää.

Espoossa 10.9.2025

Riku Neuvonen
Julkisoikeuden professori