Prof. Sakari Melander
12.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 47/2025 vp** laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslain (39/1889) sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan lukuun lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut suhteellisen usein ehdotettua rikosoikeudellista lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunnan 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). Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia (PeVL 9/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2).

2. Kun valiokunta on arvioinut ehdotetun rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä, se on tietyissä tilanteissa katsonut sääntelylle olevan perustuslain perusoikeussäännöksiin tukeutuvia perusteita (esim. PeVL 17/2006 vp, PeVL 6/2014 vp ja PeVL 20/2020 vp, 7–8 ja 10 kohta). Perustuslakivaliokunta on lisäksi usein ottanut kantaa siihen, mikä ovat hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille. Esimerkiksi uhrin suojelu (ks. PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat (ks. esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) ovat osaltaan muodostaneet hyväksyttäviä perusteita harkita kriminalisointia.

3. Perustuslain (731/1999) 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen 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 ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 20/2022 vp, 11 kohta ja PeVL 12/2021 vp, 57 kohta ja niissä mainitut lausunnot).

4. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; ks. myös esim. PeVL 9/ 2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2 ja PeVL 37/2024 vp, 3 kohta).

5. Rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettu kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rangaistussäännöstä ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on lausuntokäytännössään kuitenkin arvioinut EU:n rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annettua puitepäätöstä 2008/913/YOS (jäljempänä puitepäätös) koskenutta komission ehdotusta. Valiokunta katsoi, että puitepäätösehdotuksen kriminalisointivelvoitteet perustuivat perusoikeusjärjestelmän kannalta painaviin ja hyväksyttäviin syihin. Valiokunta kuitenkin korosti yleisesti sen tärkeyttä, että rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sekä oikeasuhtaisuudesta seuraavat vaatimukset otetaan kriminalisointivelvoitteiden jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon (PeVL 26/2002 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan puitepäätöksen kriminalisointivelvoitteita tuli arvioida perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta kiinnittäen erityisesti huomiota rajoitusten täsmällisyyteen ja oikeasuhtaisuuteen (PeVL 26/2002 vp, s. 2/II). Vakavien rikosten, kuten joukkotuhonnan, vähättelyä koskeneen komission ehdotukseen sisältyneen kriminalisointivelvoitteen valiokunta arvioi olleen täsmällisyys- ja suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen (PeVL 26/2002 vp, s. 3/II).

6. Sittemmin valiokunnan käytännössä katsottu, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan on vakava rikos, joka pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Valiokunnan mukaan säännöksessä rangaistavaksi säädetyllä teolla loukataan valiokunnan mukaan perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi rangaistavaksi säädetyllä toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta (PeVM 21/2020 vp, s. 5). Lisäksi valiokunta on lausuntokäytännössään useasti todennut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi

yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVM 21/2010 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 10/2000 vp, s. 3 ja PeVL 19/1998 vp, s. 6/II. Ks. myös PeVL 1/2022 vp, 10 kohta).

7. Yleisemmin valiokunta on katsonut vihapuheen yleistymisellä olevan merkittäviä sananvapautta ja demokraattisten toimintaoikeuksien käyttöä rajoittavia vaikutuksia. Valiokunta on korostanut, että vihapuheeseen puuttumiseksi on tarpeen löytää tehokkaampia keinoja, jolloin myös sananvapaus ja demokraattiset toimintamahdollisuudet voidaan turvata (PeVL 52/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on myös korostanut vihapuheen ja viharikosten huomattavan haitallisia vaikutuksia yksilöihin ja yhteiskuntaan ja todennut vihapuheen ja viharikosten olevan vastoin EU:n yhteisiä arvoja ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia samoin kuin vastoin Suomen valtiosäännön perusteita ja perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia (PeVL 1/2022 vp, 8 kohta). Samalla valiokunta on kuitenkin painottanut, että vihapuheen ja viharikosten määrittelyssä on kiinnitettävä korostunutta huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin sekä sananvapauden toteutumiseen, jolloin se on korostanut erityisesti poliittisen sananvapauden laajuutta (PeVL 1/2022 vp, 18–21 kohta).

8. Holokaustin kieltämisestä on suhteellisen runsaasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöä. Esimerkiksi tapauksessa Garaudy v. Ranska (2003) katsottiin, että toisen maailmansodan aikana toteutetun juutalaisten joukkotuhonnan kiistäminen merkitsi yhtä vihapuheen vakavinta muotoa ja että tällainen puhe on EIS:n perustavaa laatua olevien tavoitteiden sekä myös laajemmin demokratian ja ihmisoikeuksien vastaista. Tällainen puhe ei EIT:n tapauksessa omaksuman tulkinnan mukaan voi nauttia EIS 10 artiklassa turvatun sananvapauden suojaa vaan kysymys on EIS 17 artiklassa tarkoitetulla tavalla sananvapauden väärinkäytöstä (Garaudy v. Ranska (dec.), 24.6.2003). Tuoreemmassa ratkaisukäytännössään EIT on sinänsä suhtautunut holokaustin kieltämiseen aiemmassa käytännössään omaksuman varsin kielteisen kannan mukaisesti, mutta on EIS 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon sijasta useimmiten pitänyt holokaustin kieltämisestä seurannutta rikostuomiota EIS 10(2) artiklan rajoituslausekkeen sallimana puuttumisena sananvapauteen (esim. Williamson v. Saksa (2019)). Kaikkiaan EIT:n asiaa koskeva ratkaisukäytäntö on laajaa (esim. Lehideux ja Isorni v. Ranska (1998), Witzsch v. Saksa (no. 1) (1999), Gollnisch v. Ranska (2011); Hoffer ja Annen v. Saksa (2011), PETA Deutschland v. Saksa (2012), M'Bala M'Bala v. Ranska (2015), Pastörs v. Saksa (2019); Bonnet v. Ranska (2022)). Toisinaan EIT:n ratkaisukäytännössä holokaustin kieltämisen on arvioitu olevan EIS 17 artiklassa tarkoitettua oikeuksien väärinkäyttöä, jolloin holokaustin kieltämistä koskeva puheen ei ole katsottu nauttivan EIS 10 artiklassa tarkoitettua ilmaisuvapauden suojaa. Toisinaan taas kysymys on ollut sananvapauden rajoittamisen välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa, jolloin oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskevaa argumentaatiota on käytetty tukemaan arvioitaessa rajoittamisen välttämättömyyttä.

Voimassa oleva rikoslainsäädäntö ja ehdotettu sääntely

9. Holokaustin tai muun vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä ei nimenomaisesti voimassa olevassa rikoslaissa säädetä rangaistavaksi. Suomea sitoviin oikeudellisiin velvoitteisiin sisältyvät kriminalisointivelvoitteet kuitenkin edellyttävät sanotunlaisen teon rangaistavaksi säätämistä.

10. Merkityksellinen velvoite on ensinnäkin Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (nk. Budapestin sopimus, SopS 59–60/2007) ensimmäinen lisäpöytäkirja, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen, luonteeltaan rasististen ja

muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia (SopS 83–84/2011). Lisäpöytäkirjan 6 artikla sisältää nimenomaisen määräyksen joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen kieltämisen kriminalisoinnista.

11. Käsiteltävänä olevan esityksen kannalta keskeisin asiaa koskeva kriminalisointivelvoite sisältyy EU:ssa annettuun rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annettuun puitepäätökseen 2008/913/YOS (jäljempänä puitepäätös). Puitepäätöksen 1 artiklan c ja d alakohta sisältävät vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kuten esityksessä (s. 3 ja 20) on todettu, komissio on käynnistänyt Suomea vastaan puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskevan rikkomusmenettelyn, jossa se on muun ohessa katsonut, että Suomen rikoslainsäädäntö on joukkotuhonnan ja muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltämisen suhteen puutteellista eikä Suomi ole näin kansallisesti pannut puitepäätöstä asianmukaisesti täytäntöön.

12. Edellä ja esityksessä (s. 9–10) tarkastellun mukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä on käsitelty melko runsaasti holokaustin kieltämistä ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) sananvapauden suojaa koskevan 10 artiklan kannalta.

13. Puitepäätöstä ja edellä mainittua Budapestin sopimuksen lisäpöytäkirjaa täytäntöönpantaessa Suomessa katsottiin, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös kattaa etenkin sellaiset holokaustin kieltämisteot, joissa hyväksytään tai puolustetaan joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Tietyt holokaustin kieltämisteot voivat tuolloin omaksutun näkemyksen mukaan myös täyttää rikoslain 17 luvun 1 §:ssä tarkoitetun julkista kehottamista rikokseen tai rikoslain 24 luvun 9 §:ssä tarkoitetun kunnianloukkausta koskevan säännöksen tunnusmerkistön. Tällaisesta olisi esimerkiksi kysymys, jos holokaustin kieltämistä koskevissa lausumissa houkutellaan julmuuksien tekemiseen tai loukataan tiettyä henkilöä (HE 317/2010 vp, s. 21/I). Tuolloin kuitenkin katsottiin myös, että voimassa olevat rikossäännökset eivät kata kaikkia holokaustin kieltämistä koskevissa velvoitteissa tarkoitettuja tekoja. Ennen muuta sananvapauteen, mutta myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen liittyvin perustein katsottiin, että holokaustin kieltämisen rikosoikeudellista rangaistavuutta ei tullut laajentaa tavalla, joka täysin kattaisi edellä mainitut velvoitteet (HE 317/2010 vp, s. 21–22). Tuolloisissa esitöissä omaksutun käsityksen mukaan rangaistavuuden ulkopuolelle jää lähinnä tekoja, joissa on kysymys esimerkiksi sallitusta sananvapauden käyttämisestä (HE 317/2010 vp, s. 21/II).

14. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 11 luvun 10 b §:ään lisättäisiin nimenomainen vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva säännös. Esityksessä ehdotetun säännöksen tavoitteena on esityksen (s. 21) mukaan selkeyttää lainsäädäntöä juutalaisten joukkotuhonnan ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten julkisen puolustelun, kieltämisen tai vakavan vähättelyn kriminalisoinnin suhteen, jotta Suomen lainsäädäntö täyttäisi puitepäätöksen tätä koskevat velvoitteet riittävän yksiselitteisesti. Esityksessä (s. 38) myös todetaan, että ehdotetun säännöksen tarkoitus ei ole asiallisesti laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa vaan pikemmin selventää lainsäädäntöä.

15. Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteet ovat nähdäkseni kannatettavia ja esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 36–38) on asianmukaisesti käsitelty ehdotetun säännöksen suhdetta perustuslaista sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraaviin rikoslainsäädäntöä koskeviin oikeudellisiin rajoituksiin. On myös huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut EU:n

rasismipuitepäätöksen kriminalisointivelvoitteiden perustuvan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja painaviin syihin (PeVL 26/2002 vp, s. 3/II). Edellä todetun mukaisesti ehdotettu säännös perustuu sanottuun puitepäätökseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti kiinnittänyt lausuntokäytännössään useasti huomiota kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen luonteeseen vakavana rikoksena. Myös EIT:n ratkaisukäytäntö vakavan kansainvälisen rikoksen vähättelyä koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn suhteesta sananvapauteen on suhteellisen vakiintunutta. Ehdotetun kriminalisoinnin hyväksyttävyydestä ei näin nähdäkseni ole epäilystä.

Ehdotettu sääntelyratkaisu

16. Esityksessä ehdotetaan vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevaa erityissäännöstä tilanteessa, jossa säännöksen kattamat teot ovat jo voimassa olevan rikoslain säännösten nojalla rangaistavia. Voimassa olevan sääntelyn kannalta kysymys on ennen muuta kysymys rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitetusta kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, mutta yksilöön kohdistuessa tai jos teon kattamissa lausumissa houkutellaan julmuuksien uusimiseen, ehdotetun erityissäännöksen kattama teko voisi voimassa olevan sääntelyn nojalla tulla rangaistavaksi rikoslain 24 luvun 9 §:ssä tarkoitettuna kunnianloukkauksena tai 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna julkisena kehottamisena rikokseen.

17. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevassa laajassa lausuntokäytännössä on perustuslain 8 §:stä seuraavista syistä painotettu rikosoikeudellisen lainsäädännön ennakoitavuutta.

18. Esityksessä ehdotettu erityissäännökseen pohjautuva sääntelyratkaisu nähdäkseni toteuttaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämää ennakoitavuutta paremmin kuin sääntelyratkaisu, jossa tietynlainen teko voi tulla rangaistavaksi usean eri säännöksen nojalla teon luonteen, kohteen ja erityispiirteiden mukaan.

19. Toisaalta vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisessä on kansainvälisten asiaa koskevien velvoitteiden ja EIT:n ratkaisukäytännön mukaan selvästi kysymys kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen tietystä tekotavasta ja ilmenemismuodosta. Perustellumpana ratkaisuna tällöin voitaisiin pitää sitä esityksen sisältämässä muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa tarkasteltua sääntelyvaihtoehtoa, jossa vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisestä säädettäisiin osana kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rikoslain 11 luvun 10 §:ää. Tämänlainen sääntelyratkaisu on omaksuttu myös Ruotsissa, jossa rikoslainsäädäntöä on niin ikään komission käynnistämän rikkomusmenettelyn seurauksena hiljattain tässä suhteessa muutettu (ks. BrB 16 luvun 8 §:n 2 momentti).

20. Esityksessä (s. 23) pidetään kuitenkin tämän vaihtoehdon ongelmana sitä, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikoslain 11 luvun 10 § suojaa vain ryhmiä. Näin sinänsä on, koska voimassa olevan rikoslainsäädännön mukaan yksilöön kohdistuvat kiihottamisteot tulevat pääsääntöisesti kunnianloukkauksena rangaistavaksi (HE 317/2010 vp, s. 18/I). Komissio on kuitenkin Suomeen kohdistamassaan rikkomusmenettelyssä kiinnittänyt huomiota myös tältä osin Suomen rikoslainsäädännön puutteellisuuteen. Oikeusministeriön toimeksiannosta on valmistunut selvitys, jossa rikoslain 11 luvun 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi puitepäätöksen velvoitteita vastaavaksi (Sakari Melander, Selvitys kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan

rikossäännöksen muutostarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:21). Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi ollut uudistaa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva sääntely kokonaisuudessaan ja kaikilta komission rikkomusmenettelyssä vaadituilta osin, jolloin myös vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen mahdollista sisällyttämistä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan säännökseen olisi voitu tosiasiallisesti ja perusteellisesti arvioida, koska samalla olisi oletettavasti myös arvioitu sitä, laajennetaanko kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen soveltamisala kattamaan myös yksilöön kohdistuvat teot. Ylipäänsä sellaista lainvalmistelutapaa, jossa samaa sääntelykokonaisuutta ei uudisteta kokonaisuutena, ei voi pitää perusteltuna.

21. Edellä todetulla on merkitystä suhteessa myös siihen, miten vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen moitittavimpia ilmenemismuotoja rikosoikeudellisesti arvioitaisiin. Esityksessä ei ehdoteta, että vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämiselle säädettäisiin törkeä tekomuoto. Esityksessä (s. 35) sen sijaan todetaan, että vakavimmissa tapauksissa, joissa olisi kysymys vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä, voitaisiin arvioida, täyttääkö teko rikoslain 11 luvun 10 a §:n törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan tunnusmerkistön.

22. Tämänkaltainen sääntelyratkaisu ei ole kaikkein onnistunein tai selkein eikä parhaalla mahdollisella tavalla toteuta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Perinteisesti rikoslainsäädännössä omaksutun systematiikan mukaan itsenäinen perustunnusmerkistö kytkeytyy epäitsenäiseen törkeään tekomuotoon, jos perustekomuoto voidaan tehdä moitittavuudeltaan siinä määrin huomattavasti, että perustekomuotoon kytkeytyvän törkeän tekomuodon säätäminen on perusteltua. Sellaista sääntelyratkaisua, jossa tietyn itsenäisen tunnusmerkistön moitittavimmat tekomuodot tulevat arvioitaviksi toisen rikossäännöksen törkeän tekomuodon nojalla, voidaan pitää poikkeuksellisena. Jos vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä säädettäisiin osana kiihottamista kansanryhmää vastaan, sen moitittavimpien tekomuotojen arviointi törkeää kiihottamista kansanryhmää koskevan säännöksen perusteella olisi yksiselitteisempää ja selkeämpää.

Ehdotetun säännöksen arviointi

23. Ehdotetun vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevan rikoslain 11 luvun 10 b §:n mukaan rangaistaisiin sitä, 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 10 §:ssä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan ja häiritsemään yleistä järjestystä.

24. Nähdäkseni ehdotettu sääntely lähtökohtaisesti täyttää perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat rikoslainsäädännön täsmällisyydelle ja ennakoitavuudelle asetetut vaatimukset. Esimerkiksi siinä käytetyt tekotapoja koskeva luonnehdinnat ovat yleiskielisiä ja ilmaisuille ”kieltää”, ”puolustelee” ja ”vakavasti vähättelee” on ajateltavissa sellainen merkityssisältö, jota esityksen (s. 30) perusteluissa käsitellään.

25. Ehdotettu rikoslain 11 luvun 10 b § olisi voimassa olevan luvun kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan 10 §:n tapaan jatkuvaluonteinen rikos, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi verkkoon ladattavalla kirjoituksella. Tällöin teko olisi rangaistava niin kauan kuin kirjoitus on yleisön

luettavana. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen tekotapoihin lisättiin vuonna 2010 ”asettaminen yleisön saataville” ja ”yleisön saatavilla pitäminen”. Tarkoitus oli varmistaa, että kriminalisointi soveltuu kyseisiin tekotapoihin (HE 317/2010 vp, s. 1/I, 12/I ja 39–40). Tarkoituksena oli myös varmistaa, että sääntely kattaa Euroopan neuvoston ns. Budapestin sopimuksen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa asetetut velvoitteet (HE 317/2010 vp, s. 17–18 ja 39/II). Lisäksi aiemmin voimassa olleen säännöksen soveltamisessa oli ilmennyt epäselvyyttä siitä, oliko levittämisenä pidettävä myös aineiston pitämistä yleisön saatavilla (HE 317/2010 vp, s. 40/I). Ehdotetun säännöksen tekotapatunnusmerkkejä saattaisi edellä todetun vuoksi olla syytä täsmentää niin, että viestin saatavilla pitäminen tulisi selkeästi ehdotetun 10 b §:n tunnusmerkistössä rangaistavaksi. Tällä olisi merkitystä myös siltä kannalta, että vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen ei tulisi voimassa olevaa sääntelyä suppeammin edellytyksin rangaistavaksi, kun tällainen teko voi tällä hetkellä tulla rangaistavaksi esimerkiksi kiihottamisena kansanryhmää vastaan.

26. Ehdotetun säännöksen mukaan rangaistavaa olisi tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteaman vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen, puolustelu tai vakava vähättely. Säännöksen soveltaminen näin edellyttäisi, että tunnustettu kansainvälinen tuomioistuin olisi lainvoimaisella ratkaisullaan todennut tietyn vakavan kansainvälisen rikoksen tapahtuneeksi. Ehdotetun säännöksen rajaus tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisesti toteamiin rikoksiin merkitsee sitä, että kansallisen tuomioistuimen lainvoimaisilla ratkaisuilla ei voitaisi todeta säännöksessä tarkoitettu vakavaa kansainvälistä rikosta säännöksen tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla.

27. Esityksessä ehdotettua ratkaisua voidaan nähdäkseni puoltaa esityksessä (s. 22) mainituin perustein. Ensinnäkin ehdotetun säännöksen kattaman rangaistavan käyttäytymisen alaa näin rajattaisiin mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, millä on merkitystä myös sananvapauden turvaamisen kannalta. Lisäksi tässä suhteessa on huomattava, että myös EIT:n ratkaisukäytännössä laajaa vastaavan säännöksen kattamaa kansainvälisen rikoksen määritelmää on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena (Perinçek v. Sveitsi [GC], 15.10.2015). Toiseksi ehdotetun sääntelyn rajaaminen tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen vakaviksi kansainvälisiksi rikoksiksi lainvoimaisella ratkaisulla katsomiin tekoihin on perusteltua, koska näin esityksessäkin (s. 22) todetuin tavoin voitaisiin välttää suomalaisten tuomioistuinten käyttäminen poliittisesti kiistanalaisten tekojen oikeudelliseen arviointiin.

28. Ehdotettu säännös sisältäisi abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen, jonka mukaan teon olisi oltava omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan 10 §:ssä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan ja häiritsemään yleistä järjestystä. Vaaratunnusmerkin ensimmäisen osan (teon oltava omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan 10 §:ssä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan) on tarkoitettu osoittavan teon rasistista ja muukalaisvihamielistä luonnetta (HE, s. 33). Tunnusmerkki on myös puitepäätöksen 1(1)(c) ja (d) artiklan mukainen.

29. Vaaratunnusmerkin toinen osa edellyttää, että teko on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä. Myös tällainen rangaistavuudelle asetettu edellytys on sinänsä puitepäätöksen 1(2) artiklan sallima, koska sanotun artiklan mukaan puitepäätöksen 1(1) artiklan soveltamiseksi jäsenvaltiot voivat säätää, että rangaistavaa on ainoastaan teko, joka joko suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, tai on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa.

30. Vaaratunnusmerkin toisen osan itsenäinen merkitys jää nähdäkseni kuitenkin epäselväksi, minkä lisäksi sen merkitys suhteessa ehdotetun sääntelyn suojeluobjektiin jää jossain määrin kysymyksiä herättäväksi. Ensinnäkin voidaan arvioida, että vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisteko, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan 10 §:ssä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan, on jo itsessään siinä määrin vakava, että vaaratunnusmerkin toiselle yleisen järjestyksen häiritsemistä koskevalle osalle ei tosiasiassa jää itsenäistä merkitystä.

31. Toiseksi voidaan arvioida, että yleisen järjestyksen häiritsemistä koskeva vaaratunnusmerkki ei luontevimmin sovellu vakavan kansanvälisen rikoksen kieltämistä koskevan teon arviointikriteeriksi. Esityksen perusteluissa (s. 34) käsitettä ”yleinen järjestys” arvioidaan suhteessa rikoslain yleistä järjestystä vastaan tehtyjä rikoksia koskevan 17 luvun lainvalmisteluasiakirjoissa esitetyn kannalta. Esityksen (s. 34) mukaan yleistä järjestystä vastaan tehdyille rikoksille on näitä rikoksia koskevien esitöiden mukaan ominaista, että ne aiheuttavat yleensä pahennusta, mielipahaa tai ärtymystä siinä määrin, että viranomaisten edellytetään puuttuvan niihin (HE 6/1997 vp, s. 95). Tämänkaltainen luonnehdinta on ominaista tietyille rikoslain 17 luvussa rangaistavaksi säädetyille teoille, kuten luvun 13 §:ssä tarkoitetulle ilkivallalle tai 21 §:ssä tarkoitetulle sukupuolisiveellisyyden julkiselle loukkaamiselle. Vakava kansainvälisen rikoksen kieltäminen ei kuitenkaan ole yleiseen järjestykseen kohdistuva rikos vaan sen suojelukohteena ovat yhdenvertaisuus, ihmisarvo sekä teon kohteena olevan ryhmän tai siihen kuuluvan henkilön identiteetti. Vakavan kansainvälisen rikoksen kieltäminen ei myöskään ole pahennusta tai mielipahaa aiheuttava teko vaan sillä selvästi loukataan perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden taustalla olevia perustavia arvoja, kuten myös esimerkiksi EIT:n asiaa koskeva ratkaisukäytännössä on katsottu (esim. Perinçek v. Sveitsi [GC], 15.10.2015, 209–212 kohta). Vaikka esityksen (s. 37) mukaan säännöksellä on yhteys myös yleisen järjestyksen suojaamiseen, yleiseen järjestykseen kytkeytyvä suojelunäkökohta ja siten myös abstraktista vaaratunnusmerkkiä koskeva siihen liittyvä osa ei erityisen luontevasti sovi ehdotettuun sääntelyyn ja sen luonteeseen.

32. Tältä osin on myös huomattava, että myöskään Ruotsin asiaa koskevassa uudessa sääntelyssä ei sen vaaratunnusmerkissä kiinnitetä huomiota teon yleistä järjestystä häiritsevään tai vaarantavaan luonteeseen. BrB 16 luvun 8 §:n 2 momentin vaaratunnusmerkin mukaan teon on oltava omiaan yllyttämään väkivaltaan, uhkaamaan tai ilmaisemaan halveksuntaa tiettyä ryhmää tai sen jäsentä kohtaan (”För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, *om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild* som avses i första stycket”).

33. Edellä esitetyn perusteella ehdotetun säännöksen sisältämän vaaratunnusmerkin toinen osa (”– – on omiaan – – häiritsemään yleistä järjestystä – –”) ei vaikuta erityisen hyvin soveltuvan säännöksen tunnusmerkiksi, sille ei vaikuta jäävän juuri itsenäistä merkityssisältöä eikä se ole parhaalla mahdollisella tavalla yhteensovitettavissa säännöksen suojeluobjektin kanssa, minkä vuoksi ehdotettu säännös olisi selkeämpi ja yksiselitteisempi ilman vaaratunnusmerkin toista osaa. Tässä suhteessa on myös huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on puitepäätöstä koskevan komission ehdotuksen käsittelyn yhteydessä todennut, että abstraktiselle vaarantamisrikokselle ominainen edellytys teon tekemisestä siten, että se saattaa vaarantaa yleistä järjestystä, ei ole omiaan täsmentämään tunnusmerkistöä (PeVL 26/2002 vp, s. 3/II).

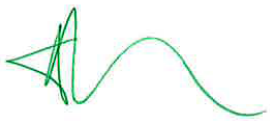
34. Ehdotetun säännöksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; ks. myös esim. PeVL 9/ 2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2 ja PeVL 37/2024 vp, 3 kohta).

35. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rikoslain 11 luvun 10 §:n säännöksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Koska ehdotetun vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä kattamat teot ovat voimassa olevan rikoslain mukaan pääosin rangaistavia kiihottamisena kansanryhmää vastaan, on johdonmukaista, että ehdotetun säännöksen rangaistusasteikko on sama. Ehdotettu rangaistusasteikko näin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

36. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden – sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden – kannalta merkityksellistä on lisäksi se edellä mainittu seikka, että rikoslain 11 luvun 10 a § sisältää törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen. Sanotun säännöksen rangaistusasteikko on vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Edellä todetun mukaisesti esityksessä (s. 35) todetaan, että vakavimmissa tapauksissa, joissa olisi kysymys vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisestä, voitaisiin arvioida, täyttääkö teko rikoslain 11 luvun 10 a §:n törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan tunnusmerkistön.

37. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ei ole kaikkein perustelluinta, että sääntely on rakennettu tavalla, jossa ehdotetun vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskevan säännöksen kattamat moitittavimmat teot tulisivat arvioiduiksi toisen itsenäisen tunnusmerkistön törkeänä tekomuotona. Kuten edellä on todettu, tämä puoltaisi sitä, että nyt ehdotettu säännös jatkossa sijoitettaisiin osaksi kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa säännöstä.

Helsingissä 12.9.2025



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori