EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

23.9.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö 16.9.2025, HE 47/2025 vp

EOAK/5661/2025

EOAK/5661/2025 HE 47/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 11 LUVUN MUUTTAMISESTA

1 ALUKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta kirjallista lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 11 lukuun, joka koskee sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan, lisättäisiin vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämistä koskeva rangaistussäännös (10 b §). Rikokseen sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

Olen antanut esityksestä lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle sekä oikeusministeriölle esityksen valmisteluvaiheessa (EOAK/4604/2024).

Hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti laillisuusperiaatteen ja sananvapauden vaatimusten osalta. Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo tehtäväänsä hoitaessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Keskityn tässä lausunnossa tarkastelemaan esitysluonnosta nimenomaan näistä lähtökohdista.

2 SÄÄNTELYN TAUSTA

Esityksen taustalla on Euroopan unionin neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (jäljempänä ”puitepäätös”), jonka puutteellisesta täytäntöönpanosta komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn. Komission mukaan joukkotuhonnan ja

muiden ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten kieltäminen on Suomen rikoslainsäädännössä puutteellisesti kriminalisoitu.

Valtioneuvosto on lisäksi elokuussa 2023 antanut tiedonannon, jonka mukaan holokaustin kielto kriminalisoidaan.

Olen lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa esittänyt lakiehdotuksesta eräitä kriittisiä huomioita kansallisten kriminalisointiperiaatteiden kannalta. Kuten esityksessäkin todetaan, voimassa olevan rikoslain 11 luvun 10 §:n (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) esitöissä nimenomaisesti todetaan, että voidaan perustellusti katsoa, että mainitun rikoksen tunnusmerkistö voi täyttyä myös rasistisilla ja muukalaisvihamielisillä teoilla, joissa hyväksytään tai puolustetaan joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Esitöiden mukaan täysin kiistattomat historialliset tapahtumat, kuten Kolmannen valtakunnan juutalaisiin kohdistama joukkotuhonta, eivät ole asiallisin perustein kyseenalaistettavissa. Tällainen vastoin historiallisia tosiasioita tehty perusteeton vähättely voi loukata tai uhata sitä kansanryhmää, joka on aikanaan joutunut hirmuteon kohteeksi. (HE 317/2010 vp, s. 21).

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 17–18) on selostettu vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen arviointia kotimaisessa oikeuskäytännössä. Holokaustin kieltämisestä, vähättelystä ja puolustamisesta on annettu muutamia lainvoimaisia tuomioita rikosnimikkeellä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Selostetun oikeuskäytännön sekä voimassa olevien esityömainintojen valossa vaikuttaa siltä, että nykyisellä lainsäädännöllä on siten sinänsä ollut mahdollista puuttua nyt esityksessä tarkasteltaviin tekoihin. Esityksessä kuvataankin, ettei esitetyllä lainmuutoksella ole tarkoitus asiallisesti laajentaa rangaistavan käyttäytymisen alaa vaan pikemminkin selventää lainsäädäntöä siltä osin, että vakavien kansainvälisten rikosten kieltäminen, puolustelu tai vakava vähätteleminen on rangaistavaa tiettyjen edellytysten täyttyessä. (s. 38)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että niiltä osin kuin EU-lainsäädäntö jättää kansallista liikkumavaraa, sitä käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (kuten esim. PeVL 20/2020 vp ja siinä viitatut). Tässä tapauksessa puitepäätöksen kansallisessa täytäntöönpanossa on käsitykseni mukaan käytetty kansallista liikkumavaraa.

Kuitenkin Euroopan komissio on Suomea vastaan aloittamassaan rikkomusmenettelyssä katsonut, että Suomen lainsäädännössä on puutteita holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisoinnin osalta. Esityksen mukaan komissio 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 tekotavat kiihottamisrikoksessa ovat komission

mukaan rajallisempia kuin puitepäätöksessä edellytetty yllyttäminen väkivaltaan, eikä säännös suojaa yksittäisiä henkilöitä.

3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN

3.1 Ehdotuksen kannalta merkitykselliset perus- ja ihmisoikeudet

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että ehdotettu kriminalisointisääntely on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta, 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta, 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta sekä 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Sääntelyä voidaan pitää merkityksellisenä lisäksi perustuslain 13 §:n yhdistymis- ja kokoontumisvapauden sekä 16 §:n 3 momentin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisen kannalta.

Esityksessä kuvataan, kuinka useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä yleissopimuksissa on määräyksiä, jotka velvoittavat kriminalisoimaan rotusyrjinnän ja rasismin sekä rodulliseen ylemmyyteen perustuvan, vihaa tai väkivaltaa tiettyjä ryhmiä tai yksilöitä kohtaan lietsovan käyttäytymisen. Niitä on myöhemmin täydennetty erityisesti holokaustin ja muiden vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointia koskevilla määräyksillä. (s. 3). Rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös pohjautuukin useisiin kansainvälisiin velvoitteisiin (erit. YK:n rotusyrjintäsopimus, KP-sopimus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään 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).

Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Lisäksi 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen. Nyt käsiteltävänä oleva Euroopan unionin puitepäätös kiinnittyy lisäksi keskeisesti Euroopan unionin perussopimuksen 2 artiklaan unionin perustana olevista sekä jäsenvaltioille yhteisistä arvoista.[1]

---

[1] Euroopan unionista tehty sopimus, 2 art. ”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

3.2 Hyväksyttävä ja painava syy

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan kriminalisoinnin tarkoituksena on suojella perustuslain 1 §:ssä säädettyä ihmisarvoa, 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa sekä teon kohteena olevan ryhmän tai siihen kuluvan henkilön identiteettiä sekä suojella yleistä järjestystä. (PeVM 21/2020 vp, s. 4–5 sekä esim. PeVL 26/2002 vp, s. 3 puitepäätöksen kriminalisointivelvoitteista). Valiokunta on myös painottanut, että vihapuheeseen puuttuminen on merkityksellistä siksi, että sananvapaus ja demokraattiset toimintamahdollisuudet voidaan turvata, sillä vihapuheen yleistymisellä on valiokunnan mukaan merkittäviä muiden ihmisten sananvapautta ja demokraattisten toimintaoikeuksien käyttöä rajoittavia vaikutuksia. (PeVL 52/2014 vp, s. 4)

Valiokunnan aikaisemmassa lausuntokäytännössä on siten tunnistettu nyt ehdotetun sääntelyn hyväksyttävä ja painava syy.

Lisäksi kyse on Suomea etusijaperiaatteen mukaisesti velvoittavan unionilainsäädännön täytäntöönpanosta, jonka osalta rikkomusmenettelyssä on osoitettu nykyisen lainsäädännön puutteet. Suomi hyväksyessään puitepäätöksen sitoutui sen asettamiin kriminalisointivelvoitteisiin, jotka EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti velvoittavat Suomea. Kansallista liikkumavaraa siinä, kriminalisoidaanko ehdotettavat teot vai ei, ei siten vaikuta olevan. Tässä yhteydessä ei myöskään ole kyse EU-puitepäätöksen asettamien kriminalisointivelvoitteiden hyväksyttävän syyn ja kriminalisoinnin välttämättömyyden arvioimisesta.

Edellä mainituista syistä en tarkastele tarkemmin ehdotetun kriminalisoinnin hyväksyttävää syytä tai rikosoikeudellista ultima ratio -periaatetta.

3.3 Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Vastaava säännös sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan, jotka takaavat jokaiselle oikeuden sananvapauteen. Lisäksi perusoikeuskirjan 54 artikla sekä ihmisoikeussopimuksen 17 artikla sisältävät oikeuksien väärinkäytön kiellon. Pidän valitettavana, ettei esityksessä ole tarkasteltu ehdotettua sääntelyä suhteessa perusoikeuskirjaan ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Esityksessä on kattavasti selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä toisaalta ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan osalta sekä toisaalta oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskevan 17 artiklan osalta.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä holokaustin kieltäminen on katsottu vihapuheen erityiseksi muodoksi ja sananvapauden väärinkäytöksi, eikä se siten saa 10 artiklan suojaa. Selostetun ratkaisukäytännön mukaan tiettyjä vakavimpia vihapuheen muotoja on arvioitu oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että sekä ehdotettavassa vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisessä että kiihottamisessa kansanryhmää vastaan on kysymys toiminnasta, jonka motiivi on rasistinen tai syrjivä, eikä kummassakaan näin ollen ole kyse perustuslain 12 §:n takaaman sanavapauden suojaamista ilmaisuista. Tällöin tällaisen toiminnan rajoittamisessa ei ole kyse perusoikeuksien rajoittamisesta ja rajoitusedellytysten arvioimisesta. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp s. 4 ja siinä viitatut).

Esityksessä – sekä puitepäätöksessä – lähtökohtana on, että kriminalisointi koskee sellaista vihapuhetta, joka ei nauti perustuslain 12 §:n 1 momentissa, perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa säädettyä sananvapauden perus- ja ihmisoikeuden suojaa. Jotta sääntelyllä ei kavennettaisi sananvapautta, tulee kriminalisointi rajata riittävän täsmällisesti edellä mainitunlaiseen sananvapauden suojan ulkopuolelle jäävään puheeseen.

Rangaistussäännös on esityksen mukaan rajausperusteiden myötä rajattu vakavan kansainvälisen rikoksen kieltämisen vakaviin tekomuotoihin. Teolta (julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee) edellytetään ensinnäkin, että kyse on tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamasta joukkotuhonnasta, rikoksesta ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikoksesta tai sotarikoksesta. Rikokset on siten täsmällisesti lueteltu säännöksessä. Lisäksi teon rasistinen ja syrjivä motiivi ilmaistaan säännöksessä edellyttämällä, että teon tulee olla omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan 10 §:ssä tarkoitettua ryhmää tai sen jäsentä kohtaan. Tämän lisäksi teon tulee olla omiaan häiritsemään yleistä järjestystä.

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena.

Nähdäkseni ehdotettuun kriminalisointiin kiinnitetyt teon moitittavuutta, vakavuutta sekä motiivia kuten myös yhteiskunnallista painoarvoa painottavat rajaukset rajaavat kriminalisoinnin sananvapauden suojan ulkopuolelle jäävään käyttäytymiseen. Ehdotettua täsmällisempää sääntelyä voidaan pitää nykyistä ennakoitavampana (ks. edellä nykyisen säännöksen esitöistä todettu, HE 317/2010 vp). On mahdollista arvioida,

että säännöksen soveltaminen helpottuisi ja se mahdollistaisi paremmin perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden toteutumisen.

Rajaukset myös vastaavat esityksessä selostettua perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, jossa tuomioistuin painotti, ettei holokaustin kieltämisen kiellon kriminalisointi ylittänyt sitä, mitä voidaan pitää välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa (s. 9). Lisäksi esityksestä ilmenee, että Suomi käyttäisi puitepäätöksen mahdollistamaa liikkumavaraa siten, että kriminalisointiin liitettäisiin lisäedellytyksenä vaatimus siitä, että teko on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä.

Olen lakivaliokunnalle toimittamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota kysymykseen tahallisuuden arvioimisesta tällaisessa kieltämisrikoksessa, joka kiinnittyy tunnustetun tuomioistuimen lainvoimaiseen tuomioon. Esityksessä todetaan, että eri tekotavat sisältävät aina jonkinlaista totuuden tai tunnettujen tosiasioiden vääristelyä. Lisäksi niihin sisältyy sisäänrakennettuna tahallisuuden elementti sillä tavalla, että vilpittömästi tosiasioista erehtynyt tai niistä tietämätön ei lähtökohtaisesti voi tulla kieltämisrikoksesta rangaistuksi. (s. 13).

Pidän tärkeänä korostaa, että tahallisuusarvioinnissa kyse on siitä, tietääkö henkilö tai pitääkö hän varsin todennäköisenä tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen tuomiota vakavasta kansainvälisestä rikoksesta. Tahallisuusvaatimus sekä ”on omiaan” vaatimus johtuvat esityksen valossa suoraan puitepäätöksestä. Tahallisuusvaatimuksen täyttymistä koskevan tulkinnanvaraisuuden voidaan arvioida vähenevän myös huomioitaessa säännöksen kokonaisuus ja teon moitittavuutta ja motiivia painottavat rajaukset.

3.4 Laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n edellyttämällä tavalla kriminalisointisääntelyn on oltava riittävän täsmällistä, jotta säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Kuten esityksessä todetaan, nyt ehdotettu niin sanottu muistolainsäädäntö on pohjoismaiselle oikeusjärjestelmälle melko vieras, mikä edellyttää kriminalisoinnilta riittävää täsmällisyyttä. Totean kuitenkin, että vaikka kyse on luonteeltaan muistolainsäädännöstä, on sen tarkoituksena suojella ihmisarvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyden kieltoa sekä yleistä järjestystä myös tulevaisuudessa ja mahdollisten uusien vakavien kansainvälisten rikosten kohdalla.

Ehdotetun sääntelyn todetaan edistävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten toteutumista. Pidän valitettavana, että laillisuusperiaatetta ei ole tarkemmin säätämisjärjestysperusteluissa tarkasteltu, vaikka se on mainittu juuri sellaisena asiana, josta hallitus pitää suotavana saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Viittaan sääntelyn täsmällisyyden osalta edellä kohdassa 3.3. toteamaani.

Olen lakivaliokuntaan toimittamassani lausunnossa käsitellyt eräitä rangaistussäännökseen liittyviä kysymyksiä, kuten kysymystä tekopaikasta, tahallisuudesta ja asianomistajasta. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota vielä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta säännöksen käsitteeseen ”tunnustetun kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla”.

Kansainvälisen tuomioistuimen käsite on jatkovalmistelussa täsmentynyt ja esitöissä on sinänsä selostettu, että kyse on asianmukaisella kansainvälisellä sopimuksella perustetusta tuomioistuimesta, jonka tuomiovallan kyseinen sopijapuoli tunnustaa ja jolla on toimivalta rikosoikeudellista vastuuta koskevissa asioissa. Säännöstekstiin passiivimuodossa lisätty sana ”tunnustettu” ei kuitenkaan ole mielestäni riittävä säännöksen täsmentämiseksi.

Säännöksen kannalta on keskeistä, että kyse on juuri Suomen tunnustamasta kansainvälisestä tuomioistuimesta. Mikäli kysymys voisi olla mistä tahansa jonkun tahon ”tunnustamasta” kansainvälisestä tuomioistuimesta, tulevaisuudessa voisi aiheutua ongelmia esimerkiksi siitä, jos Venäjä, Valko-Venäjä ja Pohjois-Korea perustaisivat Ukrainan sotaan johtaneita tapahtumia ja sotatoimia tutkivan kansainvälisen tuomioistuimen, joka lainvoimaisesti toteaisi ukrainalaisten syyllistyneen hyökkäys- ja sotarikoksiin. Täsmennys olisi kuitenkin aiheellinen myös nykyisiin kansainvälisiin tuomioistuimiin liittyvistä syistä, koska eräät keskeiset valtiot (Yhdysvallat, Venäjä, Kiina, Intia, Israel ja Pakistan) eivät tunnusta esimerkiksi Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) toimivaltaa. Edes ICC ei siis välttämättä olisi yleisesti ”tunnustettu” kansainvälinen tuomioistuin ehdotetussa lainkohdassa edellytetyin tavoin.

Mikäli passiivimuotoinen ilmaisu ”tunnustettu” muutettaisiin muotoon ”Suomen tunnustama”, määritelmä täsmentyisi olennaisesti.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.