



VN/36649/2023
VN/36649/2023-UM-20

10.10.2014

Oikeusministeriö

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rikoslain 11 luvun muuttamiseksi (vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointi)

Ulkoministeriö on antanut 10.10.2024 oheisen lausunnon otsikkoasiassa Lausunto-palvelu.fi -sivustolla. Lausunnon on videerannut apulaisosastopäällikkö Markku Lampinen.

Oikeusministeriö on 27.8.2024 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta rikoslain 11 luvun muuttamiseksi (vakavien kansainvälisten rikosten kieltämisen kriminalisointi). Ulkoministeriö kiittää oikeusministeriötä lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntoon seuraavaa.

Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Ulkoministeriö katsoo ensinnäkin, että hallituksen esitysluonnoksessa, erityisesti sen 2. jaksossa on tehty hyvin selkoa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutuksesta nykytilaan. Jaksossa on myös selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja muiden ihmisoikeussopimusten sopimusvalvontaelinten sekä muiden mekanismien käytäntöä nykytilan kannalta. Ulkoministeriö kiinnittää Euroopan rasismien ja syrjinnän vastaisen komission ECRIn osalta huomiota siihen, että Suomi on vastannut ECRIn 6. valvontakierroksen kyselyyn keväällä 2024. Valvontakierroksen maavierailu Suomeen on 28.10.–1.11.2024.

Ulkoministeriö kiinnittää erityistä huomiota hallituksen esitysluonnoksessa selostettuun EIT:n oikeuskäytäntöön. Ulkoministeriö korostaa, että EIT on oikeuskäytännössään arvioinut vihaan kiihottamista ja sananvapautta erityisesti yhtäältä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 17 artiklan mukaisena oikeuksien väärinkäytönkieltoa koskevana kysymyksenä sekä toisaalta sananvapautta koskevan 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettua sananvapauden rajoittamista koskevana kysymyksenä sekä myös syrjinnänkieltoa (EIS 14 artikla (ja EIS 12 pöytäkirja 1 artikla)) koskevana kysymyksenä (ks. muun muassa [Guide on Article 17 of the European Convention on Human Rights](#); [KEY THEME Article 10 Hate speech](#),

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

[KEY THEME Articles 8, 13 and 14 Protection against hate speech](#) ja [Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights.](#))

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että EIT on katsonut, että on tärkeää, että rikosoikeuden säännöksissä, jotka on suunnattu väkivaltaa, vihaa tai suvaitsemattomuutta yllyttävään, edistävään tai oikeuttavaan ilmaisuun, määritellään selkeästi ja täsmällisesti kyseessä olevien rikosten soveltamisala ja että näitä säännöksiä tulkitaan tiukasti, jotta vältetään se, että valtion harkintavalta nostaa syyte tällaisista rikoksista laajenee liiaksi ja voi valikoivalla täytäntöönpanolla johtaa väärinkäytöksiin (esim. *Savva Terentyev v. Venäjä*, nro 10692/09, 28.8.2018, 58-59. ja 85. kohta). Lisäksi on huomioitava, että sikäli kun asiaa arvioidaan EIS 10 artiklan kannalta, EIT on esimerkiksi Suomea koskeissa 10 artiklaa koskeneissa valitusasioissa antamissaan tuomioissa todennut, että vankeusrangaistuksen määrääminen kunnianloukkausrikoksesta on EIS 10 artiklan mukaista vain poikkeustapauksissa erityisesti silloin, kun muita perusoikeuksia on vakavasti loukattu, kuten esimerkiksi vihapuheen tai väkivaltaan yllyttämisen osalta (ks. esim. *Ruokanen ja muut v. Suomi*, nro 45130/06, 6.4.2010, 50. kohta; *Mariapori v. Suomi*, nro 37751/07, 6.7.2010, 67. kohta; *Cumpănă ja Mazăre v. Romania* (suuri jaosto), nro 33348/96, 17.12.2005, 115. kohta).

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2022 hyväksymään suositukseen ([CM/Rec\(2022\)16](#)) vihapuheen torjunnasta (erityisesti liitteen 11. (e) –kohta). EN:n ministerikomitea hyväksyi myös keväällä 2024 suosituksen viharikosten torjunnasta ([CM/Rec\(2024\)4](#)). Myös EN:n parlamentaarinen yleiskokous on hyväksynyt erilaisia suosituksia. EN:n Venetsian komissio on myös tutkinut muun muassa kiihottamisrikosten määrittelyä EN:n jäsenvaltioissa.

Ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan ensisijaisesti määrääjoin annettavilla hallituksen raporteilla. Määräaikaisraportointi on sopimusvelvoite. Riippumattomat sopimusvalvontaelimet antavat osapuolille suosituksia sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta. Suositukseen tulee vastata seuraavassa määräaikaisraportissa. EIS:n täytäntöönpanoa valvova EIT voi käsitellä yksilö- ja valtiovalituksia. EIT:n tuomiot sitovat vastaajavaltiota ja ohjaavat ihmisoikeussopimuksen tulkintaa kaikissa sopimusvaltioissa. Tuomioiden täytäntöönpanoa valvotaan EN:n ministerikomiteassa. Tuomiot pysyvät ministerikomitean valvonnassa kunnes tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöön panemiseksi on tehty. YK:n keskeisten ihmisoikeussopimusten osalta Suomi on sitoutunut kaikkiin ratifioiduksiin ihmisoikeussopimusten valitusmenettelyihin. Sopimusvalvontaelimet voivat antaa yksilövalitusasian osapuolille ratkaisun, jossa on ehdotuksia, suosituksia tai näkökantotoja. Suomi on sitoutunut ottamaan nämä asianmukaisesti huomioon ja toimittamaan komiteoille vastauksen, mukaan lukien tiedot toimenpiteistä, joihin on ryhdytty komitean näkökantojen ja suositusten johdosta.

Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko jaksossa 4.2. arvioida perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia laajemmin paitsi sananvapauden rajoittamisen näkökulmasta, mutta ennen kaikkea yhdenvertaisuuden ja syrjinnänkiellon sekä näihin liittyen vihapuheen, viharikosten, vihaan yllyttämisen ja rotusyrjinnän torjumisen näkökulmasta. Syrjinnän kieltö, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat kansainvälisten ihmisoikeuksien perusta ja ihmisoikeussopimusten lähtökohta. Kaikki keskeiset YK:n ja EN:n ihmisoikeussopimukset pohjautuvat ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteelle. Suomi on saanut sopimusvalvontaelimiltä useita suosituksia vihapuheen, viharikosten, vihaan yllyttämisen ja rotusyrjinnän torjumiseksi. Tältä osin merkityksellisiä ovat esitysluonnoksessa jo mainitun CERD-komitean suositusten lisäksi muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean (CCPR/C/FIN/CO/7) samoin kuin lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986) täytäntöönpanoa valvovan lapsen oikeuksien komitean (CRC/C/FIN/CO/5-6) ja kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) täytäntöönpanoa valvovan naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean

(CEDAW/C/FIN/CO/8) viimeisimmät Suomea koskevat suositukset sekä Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1 ja 2/1998) täytäntöönpanoa koskevat EN:n ministerikomitean suositukset (CM/ResCMN(2020)1) (Suomen 6. raportti annettiin keväällä 2023 ja neuvoa-antava komitea teki Suomeen maavierailun keväällä 2024) ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) täytäntöönpanoa valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät. Myös YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (Universal Periodic Review, UPR) 4. kierroksella (marraskuu 2022) Suomi sai monilta valtioilta vihapuhetta, viharikoksia, rasismia ja muun muassa rotuun perustavaa syrjintää koskevia suosituksia.

Kansainväliseen oikeuteen liittyvät huomiot

Ehdotetun rikoslain 11 luvun 10 b §:n nojalla rangaistaisiin sitä, joka julkisesti kieltää, puolustelee tai vakavasti vähättelee kansainvälisen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla toteamaa joukkotuhontaa, ihmisyyttä vastaan kohdistuvaa rikosta, hyökkäysrikosta tai sotarikosta kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa rangaistussäännöksessä mainitulla rassistisella perusteella tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan sekä häiritsemään yleistä järjestystä.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rangaistussäännöksestä ei käy ilmi, voisiko sen soveltamisalaan kuulua myös YK:n kansainvälisen tuomioistuimen (International Court of Justice, ICJ) lainvoimaisella ratkaisulla toteaman joukkotuhonnan kieltäminen, puolustelu tai vakava vähättely. Joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 4 ja 5/1960, jäljempänä *joukkotuhontayleissopimus* tai *yleissopimus*) IX artiklan mukaan yleissopimuksen tulkittamista, soveltamista tai täytäntöönpanoa koskevat sopimuspuolten väliset erimielisyydet alistetaan kansainväliseen tuomioistuimeen jonkin osapuolen sitä pyytäessä. Kansainvälinen tuomioistuin on antanut ratkaisuja joukkotuhontayleissopimuksen tulkinnasta, ja yleissopimuksen tulkintaa koskevia riita-asioita on tälläkin hetkellä kansainvälisessä tuomioistuimessa vireillä. Kansainvälisen tuomioistuimen joukkotuhontayleissopimuksen tulkintaa koskevissa ratkaisuissa on tosin kyse valtiovastuusta eikä rikosoikeudellisesta vastuusta.

Ehdotetun 10 b §:n perusteluissa viitataan Rooman perussäännössä (SopS 55 ja 56/2002) tarkoitettuihin rikostunnusmerkeihin ja niitä vastaaviin rikoslain säännöksiin ja todetaan, että kansainvälinen tuomioistuin tarkoittaa tässä yhteydessä Nürnbergin ja Tokion sotarikostuomioistuimia, kansainvälistä rikostuomioistuinta (ICC), Jugoslavia-tuomioistuinta, Ruanda-tuomioistuinta, Sierra Leonen ja Kambodzhan erityistuomioistuinta sekä Itä-Timorin erityistuomioistuinta. Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko myös rangaistussäännöksessä näkyä, että siinä tarkoitetaan ainoastaan kansainvälisiä rikostuomioistuimia eikä kansainvälistä tuomioistuinta, mikäli tämä on säännöksen tarkoitus.

Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota esityksessä käytettyyn sanamuotoon rikossista ihmisyyttä vastaan. Esityksessä käytetään sanamuotoa ”ihmisyyttä vastaan kohdistuva rikos”, joka ei ulkoministeriön näkemyksen mukaan ole kieliopillisesti oikeaoppinen ilmaisu, vaikka Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS suomennoksessa se näin onkin käännetty. Kun sekä rikoslain 11 luvun 3 ja 4 pykälässä että Rooman perussäännön 7 artiklassa rikosnimikkeenä on rikos ihmisyyttä vastaan, ei ulkoministeriö pidä perusteltuna, että rikosnimikettä muutettaisiin ehdotetulla tavalla 11 luvun uudessa 10 b §:ssä. Myös esityksen perusteluissa nimikkeen perusmuotoa ”rikos ihmisyyttä vastaan” voidaan useimmissa tapauksissa käyttää kieliopillisesti oikein taivuttamalla vain sanaa ”rikos”, esimerkiksi ”rikoksiin ihmisyyttä vastaan kuuluvat muun muassa siviilien joukkotuhonta ja laajamittaiset karkotukset”. Niissä tapauksissa, esimerkiksi genetiivi-

ilmauksissa, joissa rikos-sanaa taivuttamalla ei voida rakentaa kieliopillisesti oikeaoppista lausetta, olisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan oikea sanamuoto ”ihmisyyttä vastaan tehty rikos”.

Euroopan unionin neuvoston puitepäättös 2008/913/YOS antaa mahdollisuuden rajoittaa rangaistussäännöksen soveltamisalaa siten, että sen piiriin kuuluvat ainoastaan teot, jotka on todettu rikoksiksi joko toimivaltaisessa kansallisessa tai kansainvälisessä tuomioistuimessa tai molemmissa. Esityksessä ehdotetaan mainittujen rikosten kieltämisen ja vakavan vähätteleminen säätämistä rangaistavaksi vain siinä tapauksessa, että kyseiset rikokset on todettu kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä.

Esityksen perustelujen mukaan rajoittamaton säännös saattaisi pakottaa kansallisen tuomioistuimen ottamaan kantaa jonkin (kansainvälis)poliittisesti kiistanalaisen teon luonteeseen sen arvioidessa kieltämisrikoksen tunnusmerkistön täyttymistä. Edelleen esityksessä todetaan, että säännöksen rajoittaminen koskemaan vain kansainvälisten tuomioistuinten lainvoimaisia tuomioita estäisi sen, että kotimaisia tuomioistuinta käytettäisiin välikappaleena poliittisesti kiistanalaisten tekojen oikeudelliseen arviointiin. Edelleen esityksessä todetaan, että kotimaisten tuomioistuinten lainvoimaisten ratkaisujen rajaamisella soveltamisalan ulkopuolelle ei ole kovin suurta käytännön merkitystä, sillä Suomessa tulee erittäin harvoin tuomioistuimen arvioitavaksi joukkotuhontaa, sotarikosta tai ihmisyyttä vastaan koskevaa rikosta koskeva teko.

Ulkoministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen siitä, että kotimaisten tuomioistuinten ratkaisujen rajaamisella soveltamisalan ulkopuolelle ei ole suurta käytännön merkitystä, sillä kyseiset rikokset tulevat kansallisissa tuomioistuimissa arvioitaviksi erittäin harvoin. Ulkoministeriö kuitenkin huomauttaa, että myös kansallisten tuomioistuinten kyseisiä rikoksia koskevilla lainvoimaisilla ratkaisuilla voi olla merkitystä rangaistussäännöksen tavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi Ruotsissa onkin päädytty siihen, että säännös kattaa sekä kansallisten että kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisut.

Oikeuspäällikön sijaisena apulaisosastopäällikkö

Markku Lampinen

Oikeudellinen erityisasiantuntija

Johanna Hossa

Jakelu OM

Tiedoksi UMI-00; UKKMI-00; VSI-00; AVS-PAL; OIK-01; OIK-02; OIK-10; OIK-20; OIK-40; POL-40