

# Poliitikon sananvapaus ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Oikeustieteen maisteritutkielma

21.4.2021

Tekijä: Kiia Laine

Ohjaajat: Heikki Kallio ja Matti

Tolvanen

# Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Kiia Laine</b>			
Työn nimi <b>Poliitikon sananvapaus ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan</b>			
Pääaine <b>Rikos- ja prosessioikeus</b>	Työn laji <b>Oikeustieteen maisteritutkielma</b>	Aika <b>21.4.2021</b>	Sivuja <b>XI + 74</b>
Tiivistelmä			
<p>Vihapuheen lisääntyminen poliittisessa keskustelussa on aiheuttanut viime aikoina paljon julkista keskustelua. Poliittisen keskustelun sananvapautta pidetään yhtenä demokratian kulmakivistä. Yksi poliittisen keskusteluun ylettyvä sananvapauden rajoitus ja keskeinen vihapuhekriminalisointi on rikoslain (39/1889) 11 luvun 10 §:ssä säädetty kiihottaminen kansanryhmää vastaan.</p> <p>Tutkielmassa on analysoitu poliitikon sananvapautta ja sen suhdetta kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan rikossäännökseen. Tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Millaista on poliitikon sananvapaus? ja 2) Millainen on kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös (RL 11:10) ja miten sitä on tulkittava erityisesti suhteessa poliitikkojen sananvapauteen.</p> <p>Tutkimus on lainopillinen. Tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty sekä kansallista lainsäädäntöä, että kansainvälisiä sopimuksia, lakien esitöitä ja muita virallislähteitä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Oikeuskäytännön osalta on hyödynnetty sekä kansallisia tapauksia, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja. Suomessa kiihottamisesta kansanryhmää vastaan on annettu vain yksi korkeimman oikeuden ennakkopäätös, KKO 2012:58, jota on hyödynnetty keskeisenä lähteenä. Lisäksi tutkimuksen aineistoksi tilattiin kaikki 24 hovioikeuksien kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevat ratkaisut vuosilta 2011–2020.</p> <p>Tutkielmassa on aluksi analysoitu sitä, millaista on poliitikon sananvapaus. Tässä yhteydessä on käsitelty myös kansanedustajia koskevaa, muista poliitikoista poikkeavaa perustuslain sääntelyä, kuten parlamentaarista immunitettiin. Tämän jälkeen on analysoitu kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rikossäännöstä siten, että ensin on käsitelty säännöksen taustaa ja sen luonnetta sananvapauden rajoituksena ja viharikoksena, minkä jälkeen on käyty läpi yksityiskohtaisemmin rikoksen tunnusmerkistö sekä keskeistä oikeuskäytäntöä. Ennen johtopäätöksiä on tutkittu vielä kiihottamisrikossäännöksen suhdetta laillisuusperiaatteeseen.</p>			
Avainsanat Sananvapaus, kiihottaminen kansanryhmää vastaan, poliitikko, politiikka			

SISÄLLYS	
LÄHTEET .....	IV
LYHENTEET .....	XI
1 JOHDANTO .....	1
2 POLIITIKON SANANVAPAUS .....	4
2.1 Yleistä .....	4
2.2 Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena.....	4
2.3 EIT:n tulkintakäytäntö .....	8
2.3.1 Oikeuskäytäntöä poliittisesta puheesta ja sen rajoittamisesta .....	8
2.3.2 Ilmaisujen sisältöön liittyvää oikeuskäytäntöä .....	11
2.3.3 Huomioita EIT:n tulkintakäytännöstä.....	12
2.4 Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen .....	13
2.5 Kansanedustajan parlamentaarinen immunitetti .....	14
2.5.1 Yleistä.....	14
2.5.2 Juha Mäenpään tapaus .....	17
2.5.3 Onko nykymuotoiselle parlamentaariselle immunitetille enää tarvetta?22	
2.6 Johtopäätöksiä poliitikon sananvapaudesta.....	24
3 KIIHOTTAMINEN KANSANRYHMÄÄ VASTAAN .....	26
3.1 Kiihottaminen kansanryhmää vastaan sananvapauden rajoituksena.....	26
3.1.1 Sananvapauden rajoitusperusteista .....	26
3.1.2 Oikeuksien väärinkäytön kieltö .....	30
3.2 Kiihottaminen kansanryhmää vastaan viharikoksena .....	32
3.2.1 Sääntelyn taustaa .....	32
3.2.2 Vihapuhe.....	34
3.3 Tulkinta ja punninta .....	36
3.3.1 Kiihottamisrikoksen tulkinta ja perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus.....	36

### III

3.3.2 Muuttuva sananvapaus, yhteiskunnan olosuhteet ja poliitikkojen vaikutusvalta .....	39
3.4 Tunnusmerkistö.....	41
3.5 Tiedon, mielipiteen ja muun viestin asettaminen yleisön saataville, sen levittäminen tai pitäminen yleisön saatavilla .....	42
3.6 Viestin uhkaavuus, panettelevuus tai solvaavuus .....	43
3.6.1 Uhkaaminen.....	43
3.6.2 Panettelu ja solvaaminen .....	44
3.6.3 Ilmaisujen vakavuus .....	46
3.7 Teko kohdistuu yksilöitävissä olevaan ryhmään .....	49
3.7.1 Perusteet, joilla ryhmä määräytyy .....	49
3.7.2 Suojaako säännös valtaväestöä? .....	51
3.7.3 Voiko poliittinen puolue olla säännöksessä tarkoitettu ryhmä? .....	52
3.8 Teko on tehty tahallisesti .....	54
3.9 Oikeuskäytäntöä.....	57
3.9.1 KKO 2012:58.....	57
3.9.2 Alempien oikeusasteiden poliitikkoja koskevaa käytäntöä .....	61
3.10 Laillisuusperiaate .....	64
3.10.1 Ongelmalliset tunnusmerkistötekijät .....	64
3.10.2 Säännöksessä suojeltava ryhmä .....	68
3.10.3 Ennakoitavuus.....	69
4 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	71

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Borchardt, Klaus-Dieter, EU:n oikeuden perusteet. Euroopan unionin julkaisutoimisto 2017.
- Buyse, Antoine, Contested contours: the limits of freedom of expression from an abuse of rights perspective – Articles 10 and 17 ECHR, teoksessa Brems, Eva – Gerards Janneke (eds) *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*. Cambridge University Press 2013.
- European Commission For Democracy Through Law, Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities. Council of Europe 2014. (Venice Commission 2014)
- European Court of Human Rights, Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights – Freedom of expression. Updated 31.8.2020. (ECHR 2020a)
- European Court of Human Rights, Fact Sheet- Hate Speech. Syyskuu 2020. (ECHR 2020b)
- Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, Yleinen politiikkasuositus nro 15 vihapuheen torjunnasta. 8.12.2015. (ECRI 2015)
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Fokus 2004. (Hallberg ym. 2004)
- Hannulla, Ilari, Vihapuhe ja sananvapaus rikoslakiin vuonna 2011 tehtyjen muutosten valmistelussa, s. 165–190 teoksessa Neuvonen, Riku (toim.), *Vihapuhe Suomessa*. Edita Publishing Oy 2015.
- Hannula, Ilari – Neuvonen, Riku, Internetin keskustelupalstan ylläpitäjän vastuu rasistisesta aineistosta. *Lakimies* 3/2011, s. 527–548.
- Hardt, Sasha, Parliamentary immunity in a European context. In-depth analysis for the JURI Committee. European Union 2015.
- Hidén, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4., uudistettu painos. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, *Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. Alma Talent 2017.
- Hyttinen, Tatu, KKO 2012:58 – Kokiko Jussi Halla-Aho oikeusmurhan? *Defensor Legis* 6/2013, s. 940–950.
- Hyttinen, Tatu, Rikosoikeudelliset keinot reagoida vihapuheeseen. *Haaste* 3/2019.
- Illman, Mika, *Hets mot folkgrupp*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005.

- Illman, Mika, Uudistunut säännös kiihottamisesta kansaryhmää vastaan. *Oikeus* 2/2012, s. 208–225.
- Illman, Mika, Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen. Lainsäädännön arviointia. Valtioneuvoston selvitys 2020:3.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Ellibs 2012.
- Knuutila, Alekski – Kosonen, Heidi – Saresma, Tuija – Haara, Paula – Pöyhtäri, Reeta, Viha Vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57. (Knuutila ym. 2019)
- Korkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände, Dan, Yleinen rikosoikeus. Edita Lakitiedon digikirjasto 2020.
- Korpisaari, Päivi, Johdatus viestintäoikeuteen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2016.
- Korpisaari, Päivi, Ajankohtaista sananvapaudesta ja tietosuojasta: Verkkoviestin jakelun keskeyttäminen, kansanedustajan sananvapaus ja kontaktien jäljitys pandemiatilanteessa, s. 1–28 teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.) Viestintäoikeuden vuosikirja 2019. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2020.
- Mantila, Anu, Saako myös tämän sanoa? Milloin puhe muuttuu rangaistavaksi vihapuheeksi. *Oikeus* 2/2020, s. 154–171.
- Melander, Sakari, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. *Defensor Legis* 4/2015, s. 644–661.
- Neuvonen, Riku, Sananvapauden sääntely Suomessa. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Neuvonen, Riku (toim.), Vihapuhe Suomessa. Edita Publishing Oy 2015. (Neuvonen 2015a)
- Neuvonen, Riku, Vihapuheen kehitys Suomessa, s. 267–281 teoksessa Neuvonen, Riku (toim.), Vihapuhe Suomessa. Edita Publishing Oy 2015. (Neuvonen 2015b)
- Neuvonen, Riku, Sananvapauden historia Suomessa. Gaudeamus 2018.
- Niiranen, Valtteri – Sotamaa, Petteri – Tiilikka, Päivi, Sananvapauslaki: tulkinta ja käytäntö. Alma Talent 2013.
- Nuotio, Kimmo, Miten vihapuhetta tulisi rajoittaa? teoksessa Aalto-Heinilä, Maija – Kurki, Visa (toim.), Mitä oikeudet ovat? Filosofian ja oikeustieteen näkökulmia. Gaudeamus 2019.
- Nuotio, Kimmo, Kansanedustajan asettaminen syytteeseen hänen eduskunnan täysistunnossa käyttämiensä ilmaisujen vuoksi, s. 29–45 teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.)

Viestintäoikeuden vuosikirja 2019. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2020.

Nuutila, Ari-Matti – Nuotio, Kimmo, RL 11: Sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent Fokus 2009.

Nuutila, Ari-Matti – Majanen, Martti, RL 24: Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkamisrikokset, teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent Fokus 2009.

Ollila, Riitta, Parlamentaarin immuniteetti ja poliitikkojen sananvapaus. Lakimies 4/2012, s. 525–546.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018. (Pellonpää ym. 2018)

Pylvänen, Päivi, Laiton uhkaus ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan internetin keskustelupalstoilla vuosina 2013 ja 2014, s. 21–49 teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.), Viestintäoikeuden vuosikirja 2015. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2016.

Rask, Riitta, Vihapuhe Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, s. 265–295 teoksessa Ervo, Laura – Lahti, Raimo – Siro, Jukka (toim.), Perus- ja ihmisoikeudet rikosprosessissa. Helsingin Hovioikeuden julkaisuja. Hakapaino Oy 2012.

Rauta, Jenita, Poliisin tietoon tullut viharikollisuus vuonna 2019, Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 16/2020.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. Alma Talent 2011.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa – vastuuoppi. Alma Talent 2019.

Tiilikka, Päivi, Journalistin sananvapaus. Alma Talent 2008.

Tiilikka, Päivi, KKO 2012:58 Uskonrauhan rikkominen ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan teoksessa Timonen, Pekka (toim.) KKO:n ratkaisut kommentein 2012:I. Alma Talent Fokus.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent 2001.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Tuomion perusteleminen. Alma Talent 2010.

Waldron, Jeremy, The Harm in Hate Speech. Harvard University Press 2012.

**VIRALLISLÄHTEET**

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on "Hate Speech" 30.10.1997.

HE 19/1970 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain täydentämisestä eräillä rotu-  
ynnä muuta syrjintää koskevilla rangaistussäännöksillä.

HE 94/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen  
toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten  
muuttamisesta.

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 45/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeudellista vanhentumista koske-  
vien säännösten uudistamiseksi.

HE 317/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikolli-  
suutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien väli-  
tyksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisviha mielisten tekojen kriminali-  
sointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voi-  
maansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta  
annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

LA 30/2019 vp, Lakialoite laiksi rikoslain 11 luvun 10 §:n muuttamisesta.

LA 33/2019 vp, Lakialoite laiksi rikoslain muuttamisesta.

LaVM 22/1994 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (94/1993 vp) eduskun-  
nalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja  
eräiden muiden lakien muutoksiksi.

LaVM 39/2010 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (317/2010 vp) Edus-  
kunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisä-  
pöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasistis-  
ten ja muukalaisviha mielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen  
lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikos-  
lain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

M 5/2019 vp, Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö.

Oikeusministeriö, "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä"  
Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin.  
Selvityksiä ja ohjeita 7/2016.



- PeVL 26/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä (U 7/2002 vp) ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (rasismin ja muukalaisvihan vastainen toiminta).
- PeVL 52/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasianvaliokunnalle valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 2014.
- PeVM 18/1932 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 18 anomuksen johdosta, jossa pyydetään eduskunnan suostumusta edustajan syytteeseen panemiseen.
- PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 21/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskevasta pyynnöstä (M 5/2019 vp) asettaa kansanedustaja syytteeseen.
- PTK 104/2020 vp, Täysistunnon pöytäkirja perjantai 26.6.2020.
- Sisäministeriö, Sanat ovat tekoja – Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen, Sisäministeriön julkaisuja 2019:23.
- Valtakunnansyyttäjänvirasto, Rangaistavan vihapuheen levittäminen Internetissä. Rangaistavan vihapuheen määrittäminen ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen erilaisiin Internetissä toimiviin toimijoihin. Työryhmän raportti 21.12.2012. Dnro 17/34/11.
- VKS:2017:2, Menettely sananvapausrikosasioissa. Yleinen ohje 15.6.2017. Dnro 6/31/17.

## INTERNETLÄHTEET

- Edilex Uutiset 7.11.2019. Vierashuoneessa OTT, lehtori Riitta Ollila: Onko vastuu verkkojulkaisuista taannehtiva – Päivi Räsänen tapaus. [<https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/uutiset/61928>] (1.4.2021)
- Erbakan -tapauksen tiivistelmä. [<https://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2006/20062786?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=erbakan>] (3.3.2021)
- Oikeusministeriö. Against Hate -projekti. [<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM005:00/2018>] (31.3.2021)
- Tilastokeskus. 11 ia -- Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), 2015–2019. [[https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_oik\\_\\_syyttr/statfin\\_syyttr\\_pxt\\_11ia.px/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__oik__syyttr/statfin_syyttr_pxt_11ia.px/)] Hakusanat: Rangaistuksen lukumäärä, vuodet 2015–2019, tuomioistuimet yhteensä, tuomion päärikos: kiihottaminen kansanryhmää vastaan,

tuomio: syyksi luettuja rikoksia oikeudessa (lkm), hylättyjä syytteitä yhteensä (lkm).  
(10.3.2021)

Uusi Suomi 13.3.2021. [<https://www.uusisuomi.fi/uutiset/kova-ulostulo-kansanedustajalta-vaalien-siirtoakin-pahempi-ongelma-on-nykyinen-keskustelukulttuuri/8fc87462-d94a-4279-b058-1616536004b0>] (17.3.2021)

Yle 19.3.2021. [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2021/03/19/yle-selvitti-tahallista-vaarinymmar-tamista-henkilokohtaisuuksiin-menoa-ja>] (19.4.2021)

Yle 18.8.2020. [<https://yle.fi/uutiset/3-11499899>] (26.3.2021)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2017:151

### **Korkein oikeus**

KKO 2007:38

KKO 2011:71

KKO 2011:72

KKO 2012:58

KKO 2014:7

KKO 2018:36

KKO 2019:44

### **Hovioikeudet**

Helsingin HO 8.12.2017 t. 17/148191

Helsingin HO 25.9.2019 t. 19/141114

Helsingin HO 31.10.2019 t. 19/147289

Kouvolan HO 12.12.2011 t. 1146

Kouvolan HO 6.2.2013 t.103

Rovaniemen HO 10.4.2017 t. 17/114898

Rovaniemen HO 2.7.2020 t. 20/123852

Turun HO 17.10.2018 t. 18/102033

### **Käräjäoikeudet**

Kymenlaakson käräjäoikeus 30.12.2016 t. 154456

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 5493/72, 7.12.1976.

*Lingens v. Itävalta*, 9815/82, 8.7.1986.

*Castells v. Espanja*, 11798/85, 28.4.1992.

*Jersild v. Tanska* 15890/89, 23.9.1994.

*Prager ja Oberschlick v. Itävalta*, 15974/90, 26.4.1995.

*Piermont v. Ranska*, 15773/89; 15774/89, 27.4.1995.

*Incal v. Turkki*, 41/1997/825/1031, 9.6.1998.

*Lehideux ja Isorni v. Ranska*, 24662/94, 23.9.1998.

*Jerusalem v. Itävalta*, 26958/95, 27.2.2001.

*Norwood v. Yhdistyt kuningaskunta*, 23131/03, 16.11.2004.

*Pedersen ja Baadsgaard v. Tanska*, 49017/99, 17.12.2004.

*Keller v. Unkari*, 33352/02, 4.4.2006.

*Erbakan v. Turkki*, 59405/00, 6.7.2006.

*Monnat v. Sveitsi* 73604/01, 21.9.2006.

*Kobenter ja Standard Verlags GMBH v. Itävalta*, 60899/00, 2.11.2006.

*Pavel Ivanov v. Venäjä*, 35222/04, 20.2.2007.

*Kwiecien v. Puola*, 51744/99, 9.4.2007.

*Lombardo ja muut v. Malta*, 7333/06, 24.4.2007.

*Féret v. Belgia*, 15615/07, 16.7.2009.

*Reinboth ja muut v. Suomi*, 30865/08, 25.1.2010.

*Mariapori v. Suomi*, 37751/07, 6.7.2010.

*Mondragon v. Espanja*, 2034/07, 15.3.2011.

*Karácsony ja muut v. Unkari*, 42461/13; 44357/13, 17.5.2016.

*Pastörs v. Saksa*, 55225/14, 3.10.2019.

**LYHENTEET**

EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
HO	hovioikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KP-sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LA	lakialoite
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PTK	pöytäkirja
RL	rikoslaki (39/1889)
rotusyrjintäsopimus	kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970)
sananvapauslaki	laki sananvapauden käytöstä joukkoviestinnässä (460/2003)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

## 1 JOHDANTO

Viime aikoina on käyty paljon julkista keskustelua poliittisen keskustelukulttuurin muutoksesta.<sup>1</sup> Lisäksi sekä poliitikkoihin kohdistuva vihapuhe että vihapuheen lisääntyminen yleisesti poliittisessa keskustelussa on aiheuttanut huolta.<sup>2</sup> Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia poliitikon sananvapautta sekä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan rikossäännöstä, joka on yksi keskeinen vihapuhekriminalisointi.

Poliittisen keskustelun sananvapautta pidetään yhtenä demokratian kulmakivistä, mikä ilmenee esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä. Tähän vapautteen kuuluu monenlaisten ilmaisujen käyttäminen, myös sellaisten, jotka voivat järkyttää, loukata tai provosoida. Sananvapauden käyttämiseen liittyy kuitenkin myös vastuuta ja velvollisuuksia ja sitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Yksi tällainen myös poliittisen keskusteluun ylettyvä sananvapauden rajoitus on rikoslain (39/1889, RL) 11 luvun 10 §:ssä säädetty kiihottaminen kansanryhmää vastaan (jatkossa myös kiihottamisrikos). Tässä tutkimuksessa analysoidaan poliitikon sananvapautta ja sen suhdetta kiihottamisrikokseen.

Tutkimus on tarpeellinen, koska sananvapautta poliitikkojen näkökulmasta on tutkittu vähän. Koska kiihottaminen kansanryhmää vastaan on yksi keskeisistä vihapuhekriminalisoinneista, tutkimus tuo lisätietoa myös vihapuheen ajantasaisesta sääntelystä. Tutkimuksen ajankohtaisuudesta kertoo muun muassa kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikosnimikkeellä tehtyjen rikosilmoitusten määrän kasvu viime vuosina: kyseisten rikosilmoitusten määrä kolminkertaistui vuonna 2019 vuoteen 2018 verrattuna.<sup>3</sup> Myös poliitikot ovat vuosien varrella syyllistyneet kyseiseen rikokseen ja tällä hetkellä on käynnissä myös useampi esitutkinta epäillyistä kiihottamisrikoksista, joissa epäiltynä on poliittinen henkilö.<sup>4</sup>

Tutkimuksen tavoitteena on analysoida voimassa olevaa oikeutta ja vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Millaista on poliitikon sananvapaus? ja 2) Millainen on kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös (RL 11:10) ja miten sitä on tulkittava erityisesti

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Yle 19.3.2021.

<sup>2</sup> Ks. esim. Knuutila ym. 2019 ja Uusi Suomi 13.3.2021.

<sup>3</sup> Rauta 2020, s. 74. Tilasto perustuu poliisille tehtyihin rikosilmoituksiin. Ilmiön todellisesta laajuudesta on vaikeaa saada tarkkaa kuvaa, sillä oikeusministeriön vuonna 2016 teettämän kyselyn mukaan vain 21 % häirintää tai vihapuhetta kohdanneista vähemmistöryhmään kuuluneista oli ilmoittanut siitä jollekin taholle, ks. Oikeusministeriö 2016, s. 37.

<sup>4</sup> Ks. esim. Yle 18.8.2020.

suhteessa poliitikkojen sananvapauteen. Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan käyttämällä lainopin metodia.

Lainoppi näkyy tutkimuksessa erityisesti siten, että oikeuslähteiden ja tulkintametodien avulla luodaan tulkintakannanottoja poliitikon sananvapauden ja kiihottamisrikoksen taustalla olevien oikeusnormien merkityssisällöstä. Tarkoituksena on analysoida, miten lainkohdita, eli oikeusnormilauseita, ja niiden takana olevia oikeusnormeja tulisi tulkita, ja osaa valitsevista tulkintakannanotoista tarkastellaan myös kriittisesti.<sup>5</sup>

Oikeuslähteinä käytetään sekä kansallista lainsäädäntöä, että kansainvälisiä sopimuksia, lakien esitöitä ja muita virallislähteitä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Oikeuskäytännön osalta hyödynnetään sekä kansallisia tapauksia, että EIT:n ratkaisuja. Suomessa kiihottamisesta kansanryhmää vastaan on annettu vain yksi korkeimman oikeuden ennakkopäätös, KKO 2012:58, joka näyttäytyy keskeisenä lähteenä. Lisäksi tätä tutkimusta varten tilattiin Oikeusrekisterikeskukselta listaus kaikista hovioikeuksien kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevista ratkaisuista vuosilta 2011–2020. Niitä oli yhteensä 24 kappaletta, jotka tilattiin hovioikeuksista työn aineistoksi.

Tutkimus koskee poliitikkojen sananvapautta. Tutkimus on kuitenkin soveltuvilta osin hyödyllistä myös yleisemmin poliittisen ja yhteiskunnallisesti merkittävän keskustelun sananvapauden rajoja määritettäessä sekä kiihottamisrikoksen tulkinnassa myös muiden kuin poliitikkojen kohdalla. Tutkimuksen keskiössä on vaaleilla valitut poliitikot, kuten kansanedustajat ja kunnallispoliitikot. Työn ulkopuolelle rajataan kuitenkin esimerkiksi ministerien virkavastuuasiat. Lisäksi työssä käsitellään vain perusmuotoista kiihottamista kansanryhmää vastaan, eli rikoksen törkeä tekemuoto rajataan tutkimuksen ulkopuolelle.

Aluksi tutkitaan erityisesti lainsäädäntöä ja EIT:n tulkintakäytäntöä hyödyntäen sitä, millaista on poliitikon sananvapaus. Tässä yhteydessä käsitellään myös kansanedustajia koskevaa, muista poliitikoista poikkeavaa perustuslain sääntelyä, kuten parlamentaarista immunitettiin. Tämän jälkeen analysoidaan kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rikossäännöstä siten, että ensin käsitellään säännöksen taustaa ja sen luonnetta sananvapauden rajoituksena ja viharikoksena, minkä jälkeen käydään läpi yksityiskohtaisemmin rikoksen

---

<sup>5</sup> Lainopista tutkimusmetodina ks. esim. Hirvonen 2011, s. 36–53.

tunnusmerkistö sekä keskeistä oikeuskäytäntöä. Ennen johtopäätöksiä tutkitaan vielä kiihotamisrikossäännöksen suhdetta laillisuusperiaatteeseen.

## 2 POLIITIKON SANANVAPAUS

### 2.1 Yleistä

Lähtökohtaisesti poliitikkojen sanavapautta arvioidaan kuten muidenkin luonnollisten henkilöiden sananvapautta. Sananvapaus on kuitenkin ydinajatukseltaan poliittinen perus- ja ihmisoikeus. Tämä takaa poliitikoille laajan sananvapauden silloin, kun he osallistuvat poliittiseen ja yleistä mielenkiintoa herättäviä aiheita koskevaan keskusteluun. Sananvapaudesta säädetään sekä kansainvälisissä sopimuksissa, että kansallisessa lainsäädännössä. Kansainvälisessä kontekstissa sananvapaus on ihmisoikeus, joka on turvattu eri ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990, EIS) ja Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 1948 ihmisoikeusjulistuksessa. Kansallisesti ja EU-lainsäädännön tasolla kyse on perusoikeudesta, joka on turvattu perustuslain 12 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjassa.

Poliitikkojen sananvapauteen ja poliittisen keskustelun sananvapauteen liittyy myös erityispiirteitä, mikä ilmenee esimerkiksi EIT:n tulkintakäytännöstä. Seuraavaksi käsitellään tarkemmin poliitikkojen sananvapauteen liittyvää keskeistä sääntelyä, EIT:n poliittista sananvapautta koskevaa tulkintakäytäntöä sekä kansanedustajia koskevaa, muista poliitikoista poikkeavaa perustuslain sääntelyä.

### 2.2 Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena

Keskeisin kansainvälinen Suomea velvoittava sopimus sananvapauden kannalta on Euroopan ihmisoikeussopimus. Sananvapaudesta on säädetty sen 10 artiklassa seuraavasti:

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.
2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.



EIS:n noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), jonka antamat ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia kannanottoja sopimuksen sisällöstä. Näin ollen sopimuksen koko sisältö ei useinkaan ole luettavissa itse sopimuksen tekstistä, vaan sen selvittämiseksi on välttämätöntä tutustua EIT:n oikeuskäytäntöön. Koska Suomi on sitoutunut noudattamaan sopimusta, tulee kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten ottaa huomioon EIT:n oikeuskäytäntö omassa ratkaisutoiminnassaan.<sup>6</sup> EIS:n säännöksillä ja EIT:n ratkaisuilla on siis keskeinen merkitys tuomioistuinten arvioidessa sananvapauden toteutumista myös kansallisella tasolla.

Kansainvälisellä tasolla sananvapaudesta säädetään myös muissa sopimuksissa, joista keskeisiä ovat esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien julistus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976, KP-sopimus). Näiden sopimusten tarkoituksena on ollut yhtenäistää ihmisoikeuksien sääntelyä kansainvälisesti, ja ne ovat vaikuttaneet myös Suomen perusoikeussääntelyn sisältöön.<sup>7</sup> KP-sopimuksen 19 artiklassa sananvapaudesta on säädetty seuraavasti:

1. Jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.
2. Jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla hänen valitsemallaan tavalla.
3. Edellisessä kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta. Se voidaan sen tähden saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näiden tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalien suojelemiseksi.

Lisäksi sananvapaudesta on säädetty myös EU:n lainsäädännössä. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa<sup>8</sup>, joka saatettiin voimaan Lissabonin sopimuksella<sup>9</sup>, sananvapaudesta on säädetty sen 11 artiklassa seuraavasti: Jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.

---

<sup>6</sup> Hallberg ym. 2004, II Yleinen osa, luku 4, alaluku Kansainvälisten valvontaelinten yleinen merkitys.

<sup>7</sup> Ks. tästä esim. Neuvonen 2018, s. 346–351.

<sup>8</sup> EUVL, N:o C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

<sup>9</sup> EUVL, N:o C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

EU:n oikeudella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden.<sup>10</sup> Perusoikeuskirja tulee sovellettavaksi kuitenkin vain tilanteissa, joissa sovelletaan EU-oikeutta (EU:n perusoikeuskirja 51 artiklan 1 kohta). Perusoikeuskirja ei siis tule sovellettavaksi kaikissa tilanteissa, sillä EU-oikeus ei säätele esimerkiksi printtimediaa. Perusoikeuskirjan toteutumista valvoo Euroopan unionin tuomioistuin (EUT), joka pääsääntöisesti seuraa tulkinnassaan EIT:n käytäntöä EIS:n tulkinnassa.<sup>11</sup> Tämän vuoksi tutkimuksessa keskitytään pääasiassa EIT:n oikeuskäytäntöön.

Kansallisella tasolla sananvapaudesta säädetään perustuslain (731/1999, PL) 12.1 §:ssä:

”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

Sananvapaussäännöstä koskevien lain esitöiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on turvata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksiin kuuluva vapaa mielipiteen muodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapautta pidetään ydinajatukseltaan poliittisena perusoikeutena, mutta sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin on luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus turvaa yleisesti erilaisia luovan toiminnan ja itseilmaisun muotoja.<sup>12</sup> Poliittinen ja yhteiskunnallinen keskustelu kuuluvat kuitenkin sananvapauden ydinalueeseen.<sup>13</sup>

Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapaus kuuluu jokaiselle. Tämä tarkoittaa sitä, että sananvapaus on turvattu jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle kansalaisuudesta riippumatta.<sup>14</sup> Sananvapaussäännös koskee siis myös politiikkoja

---

<sup>10</sup> Borchardt 2017, s. 48.

<sup>11</sup> Neuvonen 2018, s. 352–353.

<sup>12</sup> HE 309/1993 vp, s. 56.

<sup>13</sup> HE 317/2010 vp, s. 42. Tämä on todettu myös kansallisessa oikeuskäytännössä, esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:151.

<sup>14</sup> Hallberg ym. 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, luku 8 Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), alaluku Sananvapaus kuuluu jokaiselle.

luonnollisina henkilöinä. Nimenomaan poliitikkojen sananvapauden merkitystä on korostettu EIT:n ratkaisukäytännössä.<sup>15</sup>

Perustuslain 12 §:n sanamuodon mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Säädöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan säädöstä tulee tältä osin tulkita laajasti samalla tavoin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.<sup>16</sup> EIS:ssa sananvapauteen luetaan myös mielipiteen vapaus ja oikeus vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisen siihen puuttumatta. KP-sopimuksessa sananvapaus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla tavalla. Sananvapauden alaan voidaanakin katsoa kuuluvaksi kaikki viestit niiden sisällöstä ja ilmaisutavasta riippumatta.<sup>17</sup>

Vaikka kaikenlainen viestintä katsotaan kuuluvan sananvapauden alaan, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että poliitikkojenkaan kaikenlaiset viestit nauttivat sananvapauden suojaa, vaan sananvapautta voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin. Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus erilaiseen viestintään ja viestien vastaanottamiseen kenenkään *ennakolta* estämättä. Sananvapauteen sisältyy siis ennakkosensuurin kielto. Tämä ei kuitenkaan rajoita sitä, että sananvapauteen voidaan puuttua jälkikäteisesti esimerkiksi rikoslain kriminalisointien avulla. Sananvapauden rajoittamisen täytyy kuitenkin täyttää tietyt edellytykset, joita käsitellään jäljempänä.

Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Yksi keskeinen sananvapautta säätelevä laki on laki sananvapauden käytöstä joukkoviestinnässä (460/2003, sananvapauslaki). Lain 3 §:n mukaan lakia sovelletaan Suomessa harjoitettavaan julkaisu- ja ohjelmatoimintaan. Yksityisen henkilön pitäessä yllä sähköisen viestintäverkon kotisivua häneen sovelletaan vain osaa lain pykälistä. Julkaisu toiminnalla tarkoitetaan julkaisujen ja muiden verkkoviestien (radioaaltojen, sähköisen viestintäverkon tai muun vastaavan teknisen järjestelyn avulla yleisön saataville toimitettu tieto, mielipide tai muu viesti) kuin ohjelmien toimittamista yleisön (vapaasti valikoituva viestin vastaanottajien joukko) saataville (sananvapauslaki 2 §). Laki säätelee esimerkiksi

---

<sup>15</sup> EIT:n käytännöstä poliitikkojen sananvapauden osalta ks. luku 2.3.1.

<sup>16</sup> HE 309/1993 vp, s. 57.

<sup>17</sup> HE 309/1993 vp, s. 56.

julkisia kotisivuja, blogeja ja sosiaalisen median julkaisuja. Esimerkiksi puhe eduskuntatalon portailla suurellekaan yleisölle ei kuulu lain soveltamisalaan, ellei puhetta levitetä yleisön keskuuteen esimerkiksi televisiolähetyksessä tai sosiaalisessa mediassa.<sup>18</sup> Keskeinen on lain 24 §, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on yleisen syytteen alainen rikos, joten valtakunnansyyttäjällä on yksinomainen toimivalta päättää syytteen nostamisesta internetissä tapahtuneissa kiihottamisrikosepäilyissä.

## 2.3 EIT:n tulkintakäytäntö

### 2.3.1 Oikeuskäytäntöä poliittisesta puheesta ja sen rajoittamisesta

Poliitikon sananvapauteen vaikuttaa keskeisesti myös EIT:n tulkintakäytäntö Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. EIS on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta ja EIT:n tulkintakannanotot täsmentävät sopimuksen artiklojen, kuten 10 artiklassa säädetyn sananvapauden, sisältöä. Lisäksi tulkintakäytännöllä on merkitystä myös rikoslain tulkinnassa. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että arvioitaessa kiihottamista kansanryhmää vastaan on tärkeää ottaa huomioon lainkohdan suhde perustuslaissa ja EIS:ssa turvattuun sananvapauteen.<sup>19</sup> Seuraavana käsitellään poliitikkojen sananvapauden liittyvää keskeistä EIT:n oikeuskäytäntöä.

EIT on ratkaisukäytännössään korostanut sananvapauden merkitystä erityisesti poliittisessa keskustelussa ja poliittisessa toiminnassa.<sup>20</sup> Poliittiseen keskusteluun rinnastetaan myös muu yleisesti kiinnostavista aiheista käytävä keskustelu. EIT on korostanut, että tällaisista aiheista keskusteltaessa EIS 10 artikla jättää vain hyvin vähän tilaa sananvapauden rajoituksille.<sup>21</sup> Näin ollen sananvapautta on pidettävä pääsääntönä ja rajoittamista puolestaan poikkeuksena.

*Castells-tapauksessa*, ja monessa tapauksessa sen jälkeen, EIT on korostanut sananvapauden merkitystä erityisesti poliitikkojen kohdalla. Tuomioistuimen mukaan sananvapaus on

<sup>18</sup> Niiranen – Sotamaa – Tiilikka 2013, s. 14.

<sup>19</sup> HE 317/2012 vp, s. 42.

<sup>20</sup> Ks. esim. *Incal v. Turkki* (1998), kohta 46 ja *Kwiecien v. Puola* (2007), kohta 48.

<sup>21</sup> Ks. esim. *Kobenter ja Standard Verlags GMBH v. Itävalta* (2006), kohta 29, ja *Monnat v. Sveitsi* (2006), kohta 58 ja siinä viitatus.

tärkeää kaikille, mutta eritoten vaaleilla valituille henkilöille, jotka edustavat kannattajiaan poliittisessa keskustelussa ja ajavat äänestäjiensä asioita. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää oppositiopuolueen edustajien sananvapauden rajoitusten arviointiin.<sup>22</sup> Toisaalta EIT:n käytännöstä on myös tulkittavissa, etteivät poliitikot pelkäänsä asemansa perusteella välttämättä nauti korkeampaa sananvapauden suojaa kuin muut ihmiset. Esimerkiksi *Keller-tapausta* on tulkittu niin, että vaikka lausuman esittäjä oli poliitikko, lausuma ei saanut sananvapauden suojaa, koska se ei liittynyt poliittiseen keskusteluun.<sup>23</sup> Tapauksessa parlamentin jäsen oli haukkunut ministerin edesmennyttä isää. Parlamentaarikko oli saanut tästä rangaistuksen. EIT jätti parlamentaarikon tekemän valituksen tutkimatta todeten, että sananvapauden puuttuminen oli ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>24</sup>

Useissa tapauksissaan EIT on korostanut kansanedustajien sananvapauden tärkeyttä silloin, kun he käyttävät sananvapauttaan parlamentissa: tällöin on kyse poliittisesta puheesta *par excellence*. Esimerkiksi *Pastörs-tapauksessa* EIT painotti sitä, että valtioilla on hyvin rajoitettu harkintamarginaali parlamentaarisen puheen sisällöllisessä rajoittamisessa. Jotkut rajoitukset voivat kuitenkin olla tarpeellisia, esimerkiksi sellaisten ilmaisujen estämiseksi, jotka yllyttävät suoraan tai välillisesti väkivaltaan. Tapauksessa oli kyse puheesta, jonka parlamentin jäsen oli pitänyt parlamentissa ja jossa tämä oli vähätellyt toisen maailmansodan keskitysleirien tapahtumia. EIT katsoi, että tapauksessa oli oikeutettua puuttua parlamentaarikon sananvapauteen.<sup>25</sup>

Eräs keskeinen poliitikon sananvapautta koskeva tapaus on *Erbakan-tapaus*. Siinä oli kyse tilanteesta, jossa poliitikko oli tuomittu vankeuteen ja sakkoon puolustettuaan vaalipuheessa yksin uskonnollisille arvoille perustettua yhteiskuntaa. EIT päätyi siihen, että kyseessä oli ollut sananvapauden loukkaus, sillä tuomittu rangaistus oli suhteeton tavoitteisiin nähden. Tuomioistuimien totesi perusteluissaan, että EIS 10 artiklan 2 kohta ei juurikaan antanut mahdollisuutta rajoittaa sananvapautta, kun oli kyse poliittisesta tai yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevasta puheesta. Tällaista puhetta ei saanut rajoittaa ilman pakottavia syitä. Lisäksi EIT kuitenkin totesi, että suvaitsevaisuus ja kaikkien ihmisten tasa-arvo ovat demokration kulmakiviä. Sen vuoksi voi olla välttämätöntä rangaista tai ryhtyä ennaltaehkäiseviin

<sup>22</sup> *Castells v. Espanja* (1992), kohta 42. Ks. myös *Piermont v. Ranska* (1995), kohta 76; *Incal v. Turkki* (1998), kohta 46; *Lombardo ja muut v. Malta* (2007), kohta 53; *Karácsony ja muut v. Unkari* (2016), kohta 137.

<sup>23</sup> Hardt 2015, s. 18.

<sup>24</sup> *Keller v. Unkari* (2006).

<sup>25</sup> *Pastörs v. Saksa* (2019), kohdat 38, 5, 46 ja 48.

toimenpiteisiin, kun ilmaisuilla levitetään suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa, tai siihen yllytetään tai sitä oikeutetaan. Ihmisoikeuksien suojeluun kuuluu olennaisena osana kaiken suvaitsemattomuuden vastustaminen, joten on äärettömän tärkeää, että poliitikot välttävät puheissaan lausumia, jotka saattavat ruokkia suvaitsemattomuutta.<sup>26</sup>

Yksi keskeinen poliitikkojen sananvapautta koskeva tapaus on myös *Féret-tapaus*. KKO on ainoassa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa ennakkotapauksessaan tiivistänyt kyseisen tapauksen sisällön seuraavasti:

”Sananvapauden rajoja maahanmuuttoon liittyvässä poliittisessa kirjoittelussa koskee ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa *Feret v. Belgia*, 16.7.2009. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kansallismielisen puolueen puheenjohtajan ja parlamentin jäsenen tuomitseminen kiihottamisrikoksesta vankeusrangaistukseen ja menettämään vaalikelpoisuutensa hänen maahanmuuttajiin kohdistamansa poliittisen arvostelun johdosta ei ollut rikkonut sananvapautta koskevaa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Poliitikko oli kirjoituksillaan pitänyt maahan muuttaneita ulkomaalaisia rikollisina, jotka tulivat maahan käyttäkseen hyväkseen maahan asettumisestaan johtuneita etuuksia. Ratkaisun mukaan tällaiset puheet olivat omiaan herättämään yleisössä, varsinkin asioihin vähemmän perehtyneissä henkilöissä, halveksuntaa ja eräissä jopa vihaa ulkomaalaisia kohtaan. Racistista syrjintää ja ulkomaalaisvihaa tuli vastustaa niiden kaikissa muodoissaan niin pitkälle kuin mahdollista ja silloinkin, kun puheella ei kehoitettu ryhtymään mihinkään tiettyyn väkivaltaiseen tai muutoin rikolliseen tekoon. Ratkaisussa katsottiin, että valittajan asema parlamentaarikkona ei vähentänyt hänen vastuutaan ja että oli olennaisen tärkeää, että poliitikot välttivät julkisissa puheissaan ilmaisuja, jotka olivat omiaan herättämään ja ylläpitämään suvaitsemattomuutta. Käytetyt stereotyyppiset iskulauseet tai ilmaisut olivat omiaan saattamaan keskustelun järkevän väittelyn ulkopuolelle, mikä lisäsi rasististen puheiden haitallisia vaikutuksia.”<sup>27</sup>

*Féret -tapaus* oli äänestysratkaisu. Vähemmistön mukaan poliitikon sananvapautta ei olisi saanut rajoittaa, koska tämä ei ollut pitänyt jotain rotua muita alhaisempana sille luonteenomaisten biologisten seikkojen perusteella tai vedonnut jonkun rodun ylemmyyteen. Tästä on pääteltävissä, että myös vähemmistö olisi rajannut sananvapauden ulkopuolelle ilmaisut,

<sup>26</sup> Kyseessä on tapaus *Erbakan v. Turkki* (2006). Kirjoittamani tiivistelmä perustuu Finlexistä löytyvään suomenkieliseen tiivistelmään (*Erbakan -tapauksen tiivistelmä*) ja EIT:n vihapuhetta koskevaan tietolomakkeeseen (ECHR 2020b, s.1 ja 15–16), sillä tapauksesta ei löydy englanninkielistä käännöstä.

<sup>27</sup> KKO 2012:58, kohta 36. Myöskään *Féret v. Belgia* (2009) -tapauksesta ei ole englanninkielistä käännöstä. KKO:n esittämä on tiivistänyt hyvin tapauksen merkittävät seikat.

joissa jotakin kansanryhmää pidetään muita alhaisempana biologisista seikoista johtuen, tai vedotaan jonkin ryhmän ylemmyyteen.<sup>28</sup> Tällaiset ilmaisut ovat siis selkeästi sananvapauden vastaisia. *Féret -tapausta* on tulkittu myös niin, että se on laajentanut vihapuheen käsitettä niin, että vihapuheeksi voidaan katsoa myös lievemmät ilmaisut kuin sellaiset, joissa yllytetään väkivaltaan tai muihin rikoksiin.<sup>29</sup>

### 2.3.2 Ilmaisujen sisältöön liittyvää oikeuskäytäntöä

EIT on tulkintakäytännössään ottanut kantaa myös ilmaisujen sisältöön. *Handyside-tapauksessa* EIT on todennut, että sananvapaus on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivistä. Sananvapauteen kuuluu oikeus esittää myös sellaisia ilmaisuja, jotka loukkaavat, järkyttävät tai huolestuttavat valtiota tai jotain sen väestönosaa. Tätä edellyttää pluralismi, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus, joita ilman ei ole demokraattista yhteiskuntaa.<sup>30</sup> Samalla EIT kuitenkin toteaa, että sananvapauden käyttäjällä on myös vastuuta ja velvollisuuksia.<sup>31</sup> Lisäksi esimerkiksi *Mondragon -tapauksessa* EIT on todennut, että yleisesti kiinnostavista aiheista keskusteltaessa sananvapauteen kuuluu myös oikeus tietynasteiseen liioitteluun ja provokaatioon. Toisten mainetta ja oikeuksia ei kuitenkaan saa loukata.<sup>32</sup>

*Norwood-tapauksessa* oli kyse tilanteesta, jossa poliitikko oli ripustanut ikkunaan julisteen, jossa oli kuva liekehtivistä WTC-torneista ja teksti ”Islam pois Britanniasta – Suojele Brittiläisiä”. EIT totesi, että kuva yhdisti uskonnollisen ryhmän kokonaisuudessaan vakavaan terroritekoon. EIT piti tekoa niin vakavana, että sitä oli pidettävä EIS 17 artiklan oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaisena.<sup>33</sup> EIT on pitänyt myös muunlaisia tekoja oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaisena. *Lehideux ja Isorni -tapauksessa* EIT lausui, että historiallisten faktojen, kuten holokaustin, kieltäminen ei kuulu sananvapauden alaan EIS 17 artiklan vastaisena. EIT piti myös Natsi-politiikan puolustamista 17 artiklan vastaisena.<sup>34</sup> *Pavel Ivanov -tapauksessa* valittaja oli julkaissut artikkeleita, joissa oli kuvattu juutalaiset pahuuden lähteeksi Venäjällä ja käytetty muutenkin juutalaisia loukkaavia ilmaisuja, joiden

<sup>28</sup> HE 317/2010 vp, s. 8.

<sup>29</sup> Mantila 2020, s. 162.

<sup>30</sup> *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1976), kohta 49. EIT on todennut saman myös useissa muissa ratkaisuisaan, esim. *Castells v. Espanja* (1992), kohta 42 sekä *Prager ja Oberschlick v. Itävalta* (1995), kohta 38.

<sup>31</sup> *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1976), kohta 49.

<sup>32</sup> *Mondragon v. Espanja* (2011), kohta 54.

<sup>33</sup> *Norwood v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2004).

<sup>34</sup> *Lehideux ja Isorni v. Ranska* (1998), kohta 47 ja 53.

katsottiin yllyttävän vihaan juutalaisia vastaan. EIT piti tätä vakavana hyökkäyksenä etnistä ryhmää vastaan, mitä oli pidettävä EIS:n perustavanlaatuisen arvojen, kuten suvaitsevaisuuden ja syrjimättömyyden, vastaisina. Ilmaisut eivät saaneet sananvapauden suojaa 17 artiklan nojalla.<sup>35</sup>

EIT on ottanut kantaa myös niin sanottujen arvoarvostelmien (”value-judgements”) käyttöön. Arvoarvostelmilla tarkoitetaan ilmaisuja, joilla ole totuusarvoa, eli väittämää ei voi näyttää todeksi tai epätodeksi. Esimerkiksi *Lingens-tapauksessa* toimittaja oli arvostellut keskeisen poliitikon toimintaa muun muassa moraalittomaksi ja kunniaattomaksi. Tuomioistuimien totesi, ettei tällaisia arvoarvostelmia voitu näyttää toteen ja vaatimus niiden toteen näyttämisestä loukkaa sananvapauden kuuluvaa mielipiteen vapautta.<sup>36</sup> EIT on kuitenkin vaatinut arvoarvostelmillekin jotain totuusperustaa.<sup>37</sup>

### 2.3.3 Huomioita EIT:n tulkintakäytännöstä

EIT:n tulkintakäytäntö poliittisen ja yhteiskunnallisesti merkittävän puheen osalta voidaan nähdä kahtiajakoisena. Yhtäältä oikeuskäytännössä on korostettu poliittisen puheen sananvapautta ja oikeutta esittää sellaisia ilmaisuja, jotka loukkaavat, järkyttävät, huolestuttavat, liioittelevat ja provosoivat. Lisäksi on korostettu, että poliittisen ja yleisesti mielenkiintoisessa keskustelussa sananvapaus on laajaa ja tällaisen keskustelun rajoittamiselle on vain hyvin vähän tilaa. Sananvapauden rajoitusten tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Toisaalta on painotettu sitä, ettei edes poliittinen sananvapaus ole rajoittamatonta. Rajoittaminen on ollut sallittua muun muassa silloin, kun on yllytetty vihaan tai väkivaltaisuuteen, yleistetty jokin ihmisryhmä rikolliseksi tai levitetty suvaitsemattomuuteen perustuvan vihaa, rasismia ja ulkomaalaisvihaa. Lisäksi on todettu, että on äärimmäisen tärkeää, että poliitikot välttävät puheissaan lausumia, jotka saattavat ruokkia suvaitsemattomuutta.

<sup>35</sup> *Pavel Ivanov v. Venäjä* (2007), kohta 1.

<sup>36</sup> *Lingens v. Itävalta* (1986), kohdat 45–46.

<sup>37</sup> Ks. esim. *Pedersen ja Baadsgaard v. Tanska* (2004), kohta 76 ja *Jerusalem v. Itävalta* (2001), kohta 43. Myös korkein oikeus on tuonut esiin arvoarvostelmat omassa ratkaisukäytännössään. Ratkaisussa KKO 2011:71 tuomioistuimien katsoi, ettei kunnianloukkauksen tunnusmerkistö täytynyt tilanteessa, jossa vastaanotokeskuksen työntekijöitä kovasanaisesti arvostelleen A:n haastattelu oli julkaistu lehdessä, koska lausumaa pidettiin arvoarvostelmana, joka perustui ainakin osittain A:n käymiin keskusteluihin ja kyse oli yleisesti kiinnostavasta aiheesta.



Osittain tämän kahtiajakoisuuden vuoksi EIT:n käytännöstä on vaikeaa löytää yksiselitteisiä arviointikriteerejä sille, millaiset lausumat ovat sananvapauden näkökulmasta sallittuja ja mitkä puolestaan eivät. Osittain tätä voi selittää se, että EIT voi ottaa kantaa vain niihin tapauksiin, joista sille valitetaan ja niillä perusteilla, joilla valitus on tehty. Lisäksi tapausten arvioinnissa joudutaan yleensä menemään juuri käsillä olevan tapauksen tosiseikkojen arviointiin. Tällöin tapauksen lopputulokseen voivat vaikuttaa monet seikat, kuten esitetyn lausuman sisältö, kansallinen erityismerkitys ja lausuman esittämisolosuhteet.<sup>38</sup>

Oikeuskäytännöstä on kuitenkin pääteltävissä se, että vaikka poliittisen puheen sananvapauden suoja on pidettävä korkealla, on sananvapautta mahdollista rajoittaa myös sen alueella esimerkiksi silloin, kun on kyse vihaan tai suvaitsemattomuuteen yllyttämisestä. Toisaalta kahtiajakoisuus voi kertoa myös EIT:n suorittamasta eri suuntiin vetävien ihmisoikeuksien välisestä punninnasta, jossa punnitaan tapauskohtaisesti sitä, mikä lopputulos toteuttaisi parhaiten ihmisoikeuksien toteutumisen. Eräänlaisena arviointi- tai harkintakriteerinä voisikin siis pitää eri ihmisoikeuksien välistä punnintaa.

#### **2.4 Kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen**

Muihin poliitikkoihin verrattuna kansanedustajien sananvapaudesta on erityissääntelyä niiltä osin, kun he toimivat kansanedustajan tehtävässään. Kansanedustajan sananvapaus on turvattu PL 30.1 §:ssä. Sen mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavina olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Lain esitöiden mukaan säännöksen tavoitteena on turvata vakiintuneen käytännön mukainen kansanedustajan puhevapaus, jonka mukaan kansanedustaja voi puhua kaikista käsiteltävinä olevista asioista ilman määrällisiä rajoituksia. Lisäksi tarkoituksena on turvata kansanedustajien mahdollisuus lausua käsityksensä noudatetun menettelyn lainmukaisuudesta.<sup>39</sup>

Lainkohdan seuraavassa momentissa, PL 30.2 §:ssä, tätä kansanedustajan turvattua sananvapautta rajoitetaan asettamalla tiettyjä sääntöjä kansanedustajan esiintymiselle. Lainkohdan mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää

---

<sup>38</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 931.

<sup>39</sup> HE 1/1998 vp, s. 85.

edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista.

Vakaalle ja arvokkaalle esiintymiselle ei voida antaa yleistä ja muuttumatonta määritelmää tai kriteeristöä. Käyttäytymisen arviointiin vaikuttavat yhteiskunnan mukana muuttuvat arvostukset sekä oletetut yhteiskunnallisesti hyväksytyt käytöstavat.<sup>40</sup> Selvänä voitaneen kuitenkin pitää, että ainakaan sananvapauserikoksen (esim. kiihottaminen kansanryhmää vastaan, kunnianloukkaus, laiton uhkaus) tunnusmerkistön täyttävää toimintaa ei voida pitää vakaana ja arvokkaana.

Mikäli edustaja ei noudata vakaata ja arvokasta esiintymistapaa, tai hän loukkaa toista henkilöä, voi puhemies puuttua edustajan toimintaan. Lähtökohtaisesti käyttäytymisvelvoite koskee vain eduskunnan täysistuntoja. Puhemies voi puuttua säännöksen vastaiseen esiintymiseen täysistunnon aikana tai myös jälkikäteen.<sup>41</sup> Puhemiesneuvosto voi myös täysistunnossa rajoittaa edustajien puhevapauden käyttöä tietyissä asioissa PL 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) nojalla. Nämä rajoitukset koskevat lähinnä puheenvuorojen järjestystä ja niiden kestoa erityisesti ministereille esitettyjen kysymysten, (pää)ministerin antamien ilmoitusten ja ajankohtaiskeskustelujen osalta.

## **2.5 Kansanedustajan parlamentaarinen immunitetti**

### *2.5.1 Yleistä*

Kansanedustajien sananvapauteen vaikuttaa myös kansanedustajan koskemattomuus, eli parlamentaarinen immunitetti. Kansanedustajien parlamentarisesta immunitetista säädetään PL 30 §:ssä:

Kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.

Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

---

<sup>40</sup> Hidén 2019, s. 109.

<sup>41</sup> Hidén 2019, s. 108. Hidén esittää myös, että puhemies voisi mahdollisesti puuttua myös edustajan käytökseen valiokuntatyöskentelyssä, joskin vain hyvin karkeissa tilanteissa.

Kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Aiheen kannalta merkityksellisiä ovat lainkohdan kaksi ensimmäistä momenttia. Kolmannen momentin soveltaminen on harvinaista, sillä kansanedustajia harvoin pidätetään tai vangitaan, varsinkaan sananvapausrikoksista.

Säännöksen tarkoituksena on turvata kansanedustajan toimen häiriötön hoitaminen, mikä ilmenee lainkohdan 1 momentista ja lain esitöistä.<sup>42</sup> Lisäksi säännöksen tarkoituksena on taata kansanedustajalle mahdollisimman laaja vapaus arvostella julkisten asioiden hoitamistapaa, jopa ankarinkin sanankääntein.<sup>43</sup> Säännöksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan turvata kansanedustajien vastuuttomuutta vaan nimenomaan heidän toimintavapautensa.<sup>44</sup>

Parlamentaarinen immunitetti koskee vain tilanteita, jotka katsotaan edustajantoimen hoitamiseksi valtiopäivillä. Tämä ilmenee jo lainkohdan 2 momentin sanamuodosta: ”Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen *valtiopäivillä* lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta”. Näin ollen esimerkiksi vapaa-ajalla esitetyt suulliset ja kirjalliset ilmaukset, kuten sosiaalisen median päivitykset, jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kansanedustajan sananvapauden käyttöä edustajantoimen ulkopuolella arvioidaan samalla tavoin kuin muidenkin poliitikkojen sananvapauden käyttöä.

Ei ole kuitenkaan täysin selvää, mitkä kaikki tilanteet kuuluvat ilmaisun ”valtiopäivillä” alle ja siten myös parlamentaarisen immunitetin alaan. Selkeitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa kansanedustaja puhuu täysistunnossa. Tilanteet eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään täysistuntoon, vaan kyseeseen voivat perustuslakivaliokunnan varhaisen tulkinnan mukaan tulla myös kaikki keskustelut valiokunnissa, puhemiesneuvostossa, kansliatoimikunnissa sekä eduskunnalle esitettävät kirjelmät, kuten laki- tai toivomusaloitteet ja muut perustuslain tai eduskunnan työjärjestyksen edellyttämät aloitteet, mietinnöt ja vastalauseet. Sen sijaan

---

<sup>42</sup> HE 1/1998 vp, s. 85.

<sup>43</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 154.

<sup>44</sup> Hidén 2019, s. 80.

sellaiset teot, jotka eivät kuulu edustajantehtävien suorittamiseen, eivät kuulu lainkohdan alaan.<sup>45</sup>

Aihetta on käsitelty myös oikeuskirjallisuudessa. *Ilkka Saraviidan* mukaan kansanedustajan parlamentaarista immunitettia koskeva säädös on suhteellisen tarkka: kansanedustajan syytteesenpanon rajoitus koskee vain niitä tekoja, kuten puheenvuoroja, kirjelmiä ja äänestyksiä, jotka liittyvät välittömästi kansanedustajan toimintaan ja osallistumiseen päätöksentekoon täysistunnoissa, valiokunnissa ja eduskunnan muissa toimielimissä. Sen sijaan hän suhtautuu epäilevästi siihen, että parlamentaarisen immunitetin alaan katsottaisiin kuuluviksi tilanteet, joissa edustaja esimerkiksi toimii eduskuntaryhmässään tai osallistuu eduskunnassa järjestettäviin tilaisuuksiin (esimerkiksi eturyhmien kuulemisiin) ja valiokunnan ulkomaanmatkoihin.<sup>46</sup>

*Riitta Ollilan* mukaan epäselviä tilanteita voisivat olla myös esimerkiksi videohaastattelujen antaminen eduskunnan tiloissa sekä epäviralliset keskustelut eduskunnan käytävillä.<sup>47</sup> Perustuslakivaliokunnan tuoreen tulkinnan mukaan kansanedustajan koskemattomuus rajoittuu vain edustajan toimen kannalta merkitykselliseen toimintaan.<sup>48</sup> Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan tarkentanut sitä, mikä toiminta katsotaan merkitykselliseksi. Epäselvät tilanteet tulevatkin tapauskohtaisesti ratkaistavaksi.<sup>49</sup>

Jotta kansanedustaja voidaan asettaa syytteesen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipi- teiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, tulee siihen saada lupa eduskunnalta. Kuten lainkohdan 2 momentista ilmenee, luvan saamisen kynnyks on asetettu korkealle: siihen vaaditaan eduskunnan suostumus viiden kuudesosan enemmistöllä. Suos- tumusta syytteen nostamiseen on käsitelty eduskunnassa Suomen itsenäisyyden aikana neljä kertaa, joista ajankohtainen on seuraavaksi käsiteltävä vuoden 2020 tapaus.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> PeVM 18/1932 vp, s. 1–2.

<sup>46</sup> Saraviita 2011, s. 351.

<sup>47</sup> Ks. Ollila 2012, s. 541–542.

<sup>48</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 2–3.

<sup>49</sup> Ollilan mukaan, jos syyte nostetaan olettaen, ettei tilanne kuulu parlamentaarisen immunitetin alaan, kansanedustaja voi puolustuksessaan vedota PL 30 §:ään ja eduskunnan suostumuksen puutteeseen. Epäselvissä tilanteissa tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto siitä, kuuluuko tilanne lainkohdan alaan. Ks. Ollila 2012, s. 541–542.

<sup>50</sup> Vuosien 1947 ja 1979 tapaukset ovat myös liittyneet kansanedustajan sananvapauteen. Yhdessäkään tapauk- sessa eduskunta ei ole antanut suostumustaan syytteen nostamiseen. Kolmesta vanhasta tapauksesta kootusti ks. esim. Hidén 2019, s. 82–83.

### 2.5.2 Juha Mäenpään tapaus

Edustaja Mäenpää oli 12.6.2019 pitämässään puheenvuorossa käsitellyt turvapaikanhakijoita ja heidän uskontoaan. Puheenvuoronsa päätteeksi hän lausui: ”Täällä hallitusohjelmassa on yksi hyvä kirjaus. Täällä lukee: ”Tehostetaan vieraslajien torjuntaa sekä lainsäädännöllä että torjuntatoimenpiteiden rahoitusta lisäämällä” Tämä valitettavasti lukee väärässä kohdassa.”<sup>51</sup> Puheenvuoron johdosta tehtiin neljä rikosilmoitusta. Esitutinnan ja syyteharkinnan jälkeen valtakunnansyyttäjä esitti eduskunnalle pyynnön asettaa edustaja syytteeseen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan säädetään rikoslain 11 luvun 10 §:ssä. Sen mukaan, 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, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Perusteluissaan valtakunnansyyttäjä piti edustajan lausumaa islaminuskoisia solvaavana ja panettelevana. Perustelujen mukaan ilmaisua, jossa ihmisryhmiä verrataan kasveihin tai eläimiin, on pidettävä halventavana, epäasiallisena ja loukkaavana, ja tällaiset lausumat ovat kyseisiä ihmisryhmiä syrjiviä ja loukkaavat ihmisten yhdenvertaisuutta ja ihmisarvoa. Lisäksi ne ovat omiaan aiheuttamaan suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevia ryhmiä kohtaan. Asiassa ei myöskään ole tullut ilmi mitään, minkä perusteella lausumat nauttivat sananvapauden suojaa.<sup>52</sup>

Eduskunta pyysi tavan mukaan perustuslakivaliokunnalta kannanottoa siihen, pitäisikö eduskunnan antaa lupa syytteeseen asettamiselle. Perustuslakivaliokunta kuuli asiassa useita asiantuntijoita, joista ainakin *Päivi Korpisaari* ja *Kimmo Nuotio* ovat avanneet asiantuntijalausuntojensa sisältöä myös oikeuskirjallisuudessa.<sup>53</sup> Näissä kirjoituksissa tilannetta on arvioitu eri tavoin ja niistä saa hyvän kuvan siitä, miten tilanne ei ole tulkinnanvarainen pelkästään syytesuojan poistamisen arvioinnin osalta vaan myös kiihottamissäännöksen osalta varsinkin siksi, että sen vastapuolena on poliittinen sananvapaus.

---

<sup>51</sup> M 5/2019 vp, s. 2.

<sup>52</sup> M 5/2019 vp, s. 8.

<sup>53</sup> Ks. Korpisaari 2020 ja Nuotio 2020.

Korpisaaren artikkelissa painotetaan poliitikon sananvapauden merkitystä ja teko-olosuhteita. Korpisaari toteaa, että turvapaikanhakijoiden rinnastamista vieraslajeihin kytkettynä hallitusohjelmassa mainittuun vieraslajien torjuntaan voitaneen pitää maahanmuuttajia solvaavana. Lisäksi turvapaikanhakijoiden rinnastaminen vieraslajeihin, jotka on torjuttava, on ihmisarvoa loukkaavaa ja halventavaa. Toisaalta sananvapautta on pidettävä pääsääntönä ja sen rajoittamista poikkeuksena. Lisäksi käsillä olevassa tilanteessa on ollut kyse oppositio-  
puolueen kansanedustajan esittämästä kritiikistä, jolloin sananvapaus on laajaa. Aikaisempaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön vedoten Korpisaari katsoo, että syytelupaan ei ole katsottu riittävän pelkästään sen, että rikostunnusmerkistö täyttyy, vaan rikoksen on täytynyt olla myös merkittävä tai vakava.<sup>54</sup>

Korpisaaren mukaan myös syyteluvan myöntämiseen tarvittava korkea määräinen osoittaa, että teon tulee olla vakava ja hyvin suurella todennäköisyydellä rangaistava teko. Jos rikos olisi kaikki olosuhteet huomioon ottaen sellainen, että syyteluvasta seuraisi todennäköisesti vain seuraamusluonteinen syyttämättäjättämispäätös tai vähäinen sakkorangastus, tulisi syytelupaa harkittaessa ottaa huomioon myös muut mahdolliset keinot lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi. Tällainen olisi esimerkiksi puhemiehen puhuttelu. Korpisaari kiinnittää huomiota myös teon teko-olosuhteisiin. Lausuma on ollut hallituksen maahanmuuttopolitiikkaa vastaan esitettyä kritiikkiä ja se on annettu suullisesti myöhään illalla ilman kummempaa valmistautumista tai suunnittelua. Lausuman antajaa ei olla myöskään aiemmin epäilty vastaavanlaisesta teosta eduskunnan istunnossa, eikä lausuma ole saanut tekohetkellä suurta huomiota. Lisäksi Syytelupa-asiaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös syyteluvan myöntämisen mahdolliset vaikutukset kansanedustajien sananvapauden käyttöön tulevaisuudessa (esim. chilling effect).<sup>55</sup>

Nuotio asettuu artikkelissaan selkeästi sille kannalle, että eduskunnan tulisi antaa lupa syytteen nostamiseen. Myös Nuotio on Korpisaaren tavoin sitä mieltä, että tilanteessa sananvapaus on vahvaa, koska ilmaisua on käytetty keskusteltaessa hallitusohjelmasta, eli aivan ydinasiasta poliittisessa keskustelussa, ja kyse on ollut vielä oppositio-  
puolueen edustajan puheenvuorosta, mikä edelleen vahvistaa sen poliittista luonnetta. Nuotio näkee ilmaisun kuitenkin paljon vakavampana, kuin Korpisaari: Nuotion mukaan edustajan lausumassa on

---

<sup>54</sup> Korpisaari 2020, s. 23–25.

<sup>55</sup> Korpisaari 2020, s. 25–26.

sellaisia piirteitä, joiden vuoksi sitä voi pitää jopa sananvapauden väärinkäyttönä. Kiihottamisrikos ei rikosnimikkeenä ole poikkeuksellisen vakava rikos, mutta sananvapauden näkökulmasta katsottuna rikos on huomattavan vakava, jos vertaa muihin sananvapausrikoksiin. Syyteluvan antaminen ei myöskään rajoittaisi opposition kritiikkioikeutta, eikä kyse ole siitä, etteikö oppositio olisi saanut tuoda näkökohtiaan esiin. Kyse on pikemminkin siitä, että maahanmuuttopolitiikkaa olisi voinut arvostella myös toisin sanankääntein, sillä sananvapaus ei suojaa tämän kaltaisia ilmaisuja. Nuotion mukaan kyseessä voisi olla vakava ihmisoikeusloukkaus, jos edustajan syytesuojaa ei poistettaisi, sillä silloin vakavaan ihmisoikeuden loukkaukseen jätettäisiin puuttumatta.<sup>56</sup>

Molemmat asiantuntijat ovat olleet samaa mieltä siitä, että puhe on kuulunut hyvin keskeiselle sananvapauden alueelle ja teko voisi mahdollisesti täyttää kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön. Molemmat ovat vedonneet useisiin EIT:n ratkaisuihin lausuntonsa perusteluissa. He ovat kuitenkin olleet eri mieltä rikoksen vakavuudesta ja painottaneet eri asioita tilanteen tulkinnassa. Perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa ottaen huomioon nämä ja muut asiantuntijalausunnot sekä muun materiaalin ja päätyi ehdottamaan, että eduskunta antaisi luvan edustajan syytteeseen asettamiselle.

Kansanedustajan sananvapauden osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa keskeinen merkitys edustuksellisen demokratian häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Lisäksi poliittinen puhe nauttii mahdollisesti suurinta mahdollista sananvapauden suojaa ja sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua erityisen pidättyväisesti tilanteissa, joissa on kyse parlamentin istunnossa esitetystä puheesta. Valiokunta toteaa kuitenkin, että kansanedustajankaan sananvapaus ei ole rajoittamatonta, vaan myös siihen voidaan erityisesti vakavissa tapauksissa kohdistaa rajoituksia.<sup>57</sup>

Perustuslakivaliokunta tuo perusteluissaan esille myös arviointikriteerejä, joiden perusteella se on aiemmin arvioinut syytelupa-asioita ja jotka edelleen ovat soveltuvien osin merkittäviä syyttämispyyntöä arvioitaessa. Merkitystä on esimerkiksi sen arvioimisella, näyttääkö edustajan lausunto olevan tehty ilkeällä tavalla tai tarkoitettu loukkaukseksi, vai onko kyse vakavasta, asiallisesta arvostelusta ja ovatko esitetyt väitteet ilmeisesti perättömiä ja miten törkeästä rikoksesta on kyse. Erityistä painoarvoa tulee antaa tälle rikoksen vakavuusasteelle.

---

<sup>56</sup> Nuotio 2020, s. 34 ja 42–45.

<sup>57</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 4.

Lisäksi huomioon voidaan ottaa myös lausuman esittämisolosuhteet ja muut tekoon liittyvät seikat, jos valiokunta päätyisi niiden perusteella katsomaan olevan ilmeistä, ettei kyseessä voisi olla rikos.<sup>58</sup>

Rikoksen vakavuuteen liittyen perustuslakivaliokunta toteaa, että kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan pitää vakavana tekona, jolla loukataan perustuslaissa turvattuja ihmisarvoa ja yhdenvertaisuutta. Teon vakavuutta korostavat myös kansainväliset velvoitteet, jotka ovat johtaneet kyseisen rikossäännöksen säätämiseen sekä EIT:n vihapuhetta koskeva ratkaisukäytäntö. Teko-olosuhteisiin liittyen valiokunta on maininnut, ettei kyseessä ole tilanne, jossa katsottaisiin olevan selvää, että kyseessä ei voi olla rikos lausuman esittämisolosuhteet ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen. Muihin mainittuihin arviointikriteereihin perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa.<sup>59</sup>

Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa perusteluissaan, että poliittinen sananvapaus on erityisen vahvaa ja kansanedustajan puhevapauden tulee olla huomattavan laajaa, mutta siihen voidaan kuitenkin kohdistaa rajoituksia. Perustuslakivaliokunta viittaa sekä EIT:n ratkaisukäytäntöön, että omaan tulkintakäytäntöönsä ja korostaa, että parlamentaarista immunitteettia ei ole tarkoitettu ulotettavaksi rikollisen toiminnan suojaksi, eikä eduskunnan valtiopäivätoiminnan käyttämiseen PL 1 §:ssä turvatus ihmisarvon ja PL 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden loukkauksiin. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että eduskunnan tulisi antaa suostumus syytteeseen asettamiselle.<sup>60</sup>

Tapaukseen liittyi myös mielenkiintoinen prosessioikeudellinen linjanveto. Valtakunnansyyttäjä tulkitsi PL 30.2 §:ää siten, että se suojaa kansanedustajaa sekä syytteeseen asettamiselta, että harkinnanvaraiselta syyttämättä jättämiseltä. Harkinnanvaraisesta syyttämättä jättämisestä on kyse silloin, kun syytteen nostamisen edellytykset täytyisivät, mutta syyttäjä jättää kuitenkin syytteen nostamatta ROL 1:6.2 nojalla esimerkiksi rikoksen vähäisyyden perusteella (ROL 1:7), tai siitä syystä, että rangaistusta olisi tiettyjen seikkojen johdosta pidettävä kohtuuttomana (ROL 1:8). Valtakunnansyyttäjä pyysikin eduskunnalta lupaa

---

<sup>58</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 7.

<sup>59</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 7.

<sup>60</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 7.



edustajan asettamiseen syytteeseen ja totesi samalla, että eduskunnan suostumus ei vielä tarkoittaisi sitä, että hän asettaisi edustajan syytteeseen.<sup>61</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi, että eduskunnan päätös koskee vain sitä, annetaanko lupa syytteen nostamiseen – ei siis harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen. Perustuslakivaliokunta pyysikin syyttäjältä vielä tarkentavaa lausumaa siitä, nostaisiko se tässä tapauksessa syytteen edustajan toiminnasta. Valtakunnansyyttäjä ilmoitti, että tulisi nostamaan syytteen, jos lupa annetaan. Perustuslakivaliokunta vielä huomautti, että vastaisuudessa syyteharkinta tulee saattaa loppuun ja suostumusta voidaan pyytää vain syytteen nostamiselle.<sup>62</sup>

Tästä valtakunnansyyttäjän tulkinnasta voi saada sellaisen kuvan, että hän harkitsi tapauksessa mahdollisesti syyttämättä jättämistä. Osa perustuslakivaliokunnan jäsenistä olikin eri mieltä syyteluvan antamisesta ja olisi ehdottanut, että lupaa ei annettaisi vaan asian käsittely eduskunnan sisäisessä kurinpitomenettelyssä riittäisi. Vähemmistö perusteli kantaansa asiantuntijana kuullun Korpisaaren tavoin muun muassa sillä, että syyteluvan myöntämiseen tarvittavan korkean määränemmistön vaatimus osoittaa, että rikoksen tulee olla vakava ja suurella todennäköisyydellä rangaistava. Jos luvan seuraus olisi mahdollinen syyttämättä jättämispäätös tai oikeudenkäynnissä tuomittava vähäinen sakkorangaistus, tulisi syytelupasiaa harkittaessa ottaa huomioon muut vaihtoehtoiset menettelyt edustajan toimintaan puuttumiseksi.<sup>63</sup>

Perustuslakivaliokunnan tekemän ehdotuksen jälkeen asia siirtyi äänestykseen eduskuntaan. Syyteluvan antamisen puolesta äänesti 121 kansanedustajaa ja sitä vastaan 54, eli viiden kuudesosan enemmistön vaatimus ei täytynyt.<sup>64</sup> Erityisesti tämän tutkimuksen aiheen kannalta olisi ollut mielenkiintoista saada tuomioistuimen arvio tapahtumista. Jo asiantuntijoiden lausunnot ja perustuslakivaliokunnan mietintö antavat hyvän kuvan siitä, miten tulkinnanvaraista kiihottamisrikoksen tulkinta on silloin, kun liikutaan poliittisen sananvapauden alueella.

---

<sup>61</sup> M 5/2019 vp, s. 9–10.

<sup>62</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 5–6.

<sup>63</sup> PeVM 21/2020 vp, s. 11.

<sup>64</sup> PTK 104/2020 vp, s. 2.

### 2.5.3 Onko nykymuotoiselle parlamentaariseen immunitettiin enää tarvetta?

Parlamentaarista immunitettiin koskevat säännökset ovat jo pitkään kuuluneet valtiopäivien toiminnan sääntelyyn, ja perustuslain säännöksellä oli edeltäjänsä jo vuoden 1723 valtiopäiväjärjestyksessä. Ennen nykyaikaisen oikeusvaltion aikakautta oli esimerkkejä siitä, että kansanedustajia häirittiin ja heihin kohdistettiin vangitsemistoimenpiteitä hallitusvallan taholta. Lisäksi heidän koskemattomuutensa saattoi tulla uhatuksi muiden kansanedustajien, puolueiden tai yksityisten taholta. Esimerkkejä tästä on myös itsenäisen Suomen historiasta. Esimerkiksi kokonaiseen eduskuntaryhmään on kohdistettu vapaudenriisto ryhmän oppositiotoiminnan estämiseksi.<sup>65</sup>

Historiallisista syistä säännöksellä on haluttu varmistaa, ettei toiminta- ja sananvapautta rajoiteta viranomaistoimin. Tässä mielessä sääntely voidaan nähdä vanhanaikaisena nykyaikaisessa oikeusvaltiossa ja mediayhteiskunnassa.<sup>66</sup> Onkin vaikea nähdä, että nykyisen kaltaisessa oikeusvaltiossa olisi mahdollista kohdistaa kansanedustajiin lakiin pohjautumattomia syyttämistoimia. Myös media uutisoi aktiivisesti kansanedustajiin liittyvistä asioista, joten mahdolliset kyseenalaiset toimet tulisivat yleiseen tietoon ja niihin pystyttäisiin puuttamaan.

Myös EU-tasolla on keskusteltu parlamentaarisen immunitettiin kehityksestä. Demokratian suojaamisen haasteet ovat EU-maissa ajan kuluessa muuttuneet. Nykypäivän demokratiassa ennen pelättyä toimeenpanovallan asiattonta rajoittavaa vaikutusta on saatu eliminoidua. Nykyään itse demokratia tai parlamentti eivät tarvitse enää erityistä suojelua, vaan suojelun tarpeessa on ennemminkin oppositio. Myös tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistuminen on vähentänyt parlamentaarisen immunitettiin sääntelyn tarvetta. Muutoksista on seurannut lisääntyvää keskustelua parlamentaarisen immunitettiin alasta ja jotkin valtiot ovat rajoittaneet parlamentaarisen immunitettiin alaa.<sup>67</sup>

Toisaalta myös toisenlaisia näkökulmia on esitetty. Esimerkiksi *Riitta Ollila* on esittänyt, että Suomessa parlamentaarista immunitettiin tulisi tulkita laajasti ja tulisi harkita, voisiko se koskea myös muualla kuin varsinaisesti valtiopäivillä tai eduskuntatyössä esitetyjä

<sup>65</sup> Saraviita 2011, s. 347.

<sup>66</sup> Saraviita 2011, s. 348.

<sup>67</sup> Venice Commission 2014, s. 5–6. Toisena päättäjien toimintaa ja demokratiakaan uhkaavana tekijänä voi nykyään nähdä maalittamisen. Ks. maalittamisesta esim. Illman 2020.

mielipiteitä. Mielipiteen ja parlamentaaristen tehtävien välinen yhteys täytyisi kuitenkin olla suora ja ilmeinen.<sup>68</sup>

Tämänhetkisen kansanedustajien syytesuoja voidaan nähdä ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Syytesuojan ansiosta kansanedustajien lainvastaiset teot voivat välttyä tuomioistuinkäsittelyltä, mikäli eduskunta ei anna asiassa lupaa syytteen nostamiseen. Parlamentarisella immuniteetilla ei kuitenkaan ole ollut tarkoituksena luoda kansanedustajille muista kansalaisista poikkeavia etuoikeuksia.<sup>69</sup> Käytännössä tilanne voi kuitenkin johtaa siihen, että syytelupaa ei anneta poliittisin perustein. Korkea viiden kuudesosan enemmistön vaatimus mahdollistaa sen, että erityisesti isoimmat puolueet voivat estää kansanedustajansa kohdistuvan syytteen nostamisen.

Ongelmia voi syntyä myös PL 21 §:ssä taatun oikeusturvan sekä EIS 6 artiklan oikeudenhoidon oikeudenkäynnin vaatimuksen ja 13 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksen näkökulmista, kun ne henkilöt tai henkilöryhmät, joihin oikeudenloukkaus kohdistuu, eivät saa asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi. Muutenkin oikeusvaltion periaatteiden kannalta on kyseenalaista, että poliittisilla perusteilla voidaan estää syytteen nostaminen. Näistä syistä voisi harkita nykymuotoisen parlamentaarista immuniteettia koskevien säännösten muuttamista.

Mitä seuraamuksia voisi olla syyteluvan antamiseen vaadittavan määränemmistön alentamisella tai syytesuojan poistamisella? Jos parlamentaarinen immuniteetti poistettaisiin kokonaan tai määränemmistön vaatimusta alennettaisiin, voisi siitä seurata, etteivät kansanedustajat uskaltaisi lausua kaikkia tärkeäksi katsomiaan asioita sen pelossa, että joutuvat syytteeseen (ns. chilling effect). Tällainen tilanne voisi olla sananvapauden perimmäisen tarkoituksen vastaista, sillä sananvapauden tarkoituksena on nimenomaan vapaan yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistaminen. Toisaalta nykymuotoisesta syytesuojasta voi seurata, että kyseenalainen tai jopa rikoslain vastainen kielenkäyttö lisääntyy, jos kynnys syyteluvan antamiseen pysyy korkealla.

Huomioon täytyy ottaa myös sananvapauden suojelemisen näkökulma. Kuten aiemmin on mainittu, poliittinen puhe nauttii mahdollisesti kaikista suurinta sananvapauden suojaa ja se

---

<sup>68</sup> Ollila 2012, s. 543.

<sup>69</sup> Saraviita 2011, s. 348.

on erityisen korostunutta kansanedustajan toimia hoidettaessa. Parlamentaarinen immunitettiin osaltaan antaa suojaa tälle sananvapaudelle. Toisaalta näkisin myös mahdollisena sen, että tämä lähtökohta otettaisiin huomioon rikosepäilyä tutkittaessa esitutkinnassa, syyteharjinnassa ja tuomioistuimessa, jolloin sananvapauden suojelun näkökulmat turvattaisiin tapauksen käsittelyssä. Lisäksi tulee ottaa huomioon myös se, että sananvapauden kustannuksella ei tulisi kuitenkaan rajoittaa kohtuuttomasti muiden henkilöiden tai väestöryhmien oikeuksia.

Huolena voisi olla myös se, että kansanedustajien työtä häirittäisiin toistuvilla rikosilmoituksilla tai -epäilyillä, jos syytesuoja poistettaisiin tai sen edellyttämää määränemmistöä alennettaisiin. Toisaalta parlamentaarinen immunitettiin ei tälläkään hetkellä estä epäiltyjen rikosten esitutkintaa, vaan lupa tarvitaan vasta siinä vaiheessa, kun syyttäjä olisi nostamassa syytettä. Syyteeseen asettamista koskevaa pyyntöä ei myöskään olla esitetty kovin heppoisin perustein, mistä kertoo jo se, että tällainen pyyntö on esitetty eduskunnalle vain neljä kertaa Suomen itsenäisyyden aikana.

Näillä perusteilla voisi olla aihetta pohtia, onko nykymuotoiselle kansanedustajan syytesuojalle enää tarvetta, ja olisiko mahdollisesti aiheellista alentaa vaadittua määränemmistöä tai jopa poistaa suoja kokonaan.

## 2.6 Johtopäätöksiä poliitikon sananvapaudesta

Poliitikkojen sananvapauden laajuuteen näyttäisi vaikuttavan keskeisesti se, mistä aiheesta poliitikko keskustelee. Mikäli aihe liittyy sananvapauden ydinalueelle kuuluvaan poliittiseen tai yleisesti kiinnostavaan keskusteluun, tulee sananvapauden olla laajaa. Tällöinkään sananvapaus ei kuitenkaan ole rajoittamatonta. Sananvapaus ei näyttäisi suojaavan esimerkiksi sellaista puhetta, joka on uhkaavaa tai väkivaltaisuuksiin yllyttävää, tai joka yllyttää suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa, levittää rasistista syrjintää tai ulkomaalaisvihaa. Lisäksi EIT:n oikeuskäytännön valossa näyttäisi siltä, ettei henkilön asema poliitikkona vähennä hänen rikosoikeudellista vastuutaan puheistaan.<sup>70</sup>

Jos keskustelu liittyy puolestaan johonkin aiheeseen, joka ei ole poliittista tai yleistä kiinnostusta herättävää, ei poliitikkojen sananvapaus ole sen laajempaa kuin muidenkaan

<sup>70</sup> Ks. esim. edellä esitelty ratkaisu *Féret v. Belgia* (2009).

tällaisista asioista keskustelevien henkilöiden kohdalla. Tällöin sananvapauden rajoitukset voivat olla laajempia kuin poliittisen tai yleisestä mielenkiintoa herättävän keskustelun yhteydessä.

Poliittisesta puheesta *par excellence* on kyse silloin, kun poliitikot käyttävät sananvapautaan parlamentissa keskustellessaan yhteiskunnallisten asioiden hoidosta ja arvostellessaan päätöksentekijöiden toimia. Poliitikkojen sananvapaus on kaikista suojatuinta silloin, kun he toimivat kansanedustajan tehtävissään parlamentissa. Siellä heidän sananvapauttaan turvaa parlamentaarista immunitettia koskeva sääntely. Tuolloin mahdollisuudet sananvapauden rajoittamiseen rikosoikeuden keinoin ovat vähäiset.

### 3 KIIHOTTAMINEN KANSANRYHMÄÄ VASTAAN

#### 3.1 Kiihottaminen kansanryhmää vastaan sananvapauden rajoituksena

##### 3.1.1 Sananvapauden rajoitusperusteista

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on sananvapausrikos. Sananvapausrikoksena voidaan pitää sellaista rikosta, joka on toteutettu sananvapautta käyttämällä ja joka on lainsäädännössä kriminalisoitu. Sananvapausrikosten kohdalla sananvapausnäkökohdat on huomioitava sekä kriminalisointeja säädettäessä, että yksittäistapauksia ratkaistaessa.<sup>71</sup>

Käsitettä ”sananvapausrikos” käytetään pääsääntöisesti silloin, kun viitataan sananvapauslaissa tarkoitettuihin viestin sisältöön perustuviin rikoksiin.<sup>72</sup> Tällöin viesti on pitänyt julkaista esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai joukkoviestimissä. Käytännössä valtaosa kiihottamisrikoksista tapahtuu internetin tai joukkoviestinten välityksellä. Kiihottamiseen kansanryhmää vastaan voi syyllistyä myös muulla tavalla, esimerkiksi pitämällä puheen, jota ei julkaista, mutta jota on kuulemassa suurehko ihmisjoukko. Tällöin kyse on ilmaisurikoksesta, jonka käsite on sananvapausrikosta laajempi, sillä se kattaa useammanlaisen tekemuodon.<sup>73</sup>

Joka tapauksessa kiihottamisrikossäännös on sananvapauden rajoitus. Jotta sananvapautta voidaan rajoittaa, tulee rajoituksen täyttää tietyt kansalliset ja kansainväliset kriteerit. Kansallisella tasolla rajoitusperusteet ovat syntyneet perustuslakivaliokunnassa ja oikeuskirjallisuudessa. Keskeiset kansainväliset sananvapauden rajoitusperusteet löytyvät puolestaan EIS:sta ja EIT:n oikeuskäytännöstä. Rajoituksen sallittavuus tulee ensisijaisesti ratkaistavaksi lainsäädäntövaiheessa.<sup>74</sup> Lisäksi rajoitusperusteilla on merkitystä myös tapauskohtaisessa arvioinnissa.

---

<sup>71</sup> Neuvonen 2012, s. 396.

<sup>72</sup> Neuvonen 2012, s. 396. Ks. myös VKS:2017:2, kohta 2 Sananvapausrikos ja Hannula – Neuvonen 2011, s. 527. Vrt. Korpisaari 2016, s. 165, jonka mukaan sananvapausrikoksille ei ole tiettyä virallista määritelmää ja kutsuu sananvapausrikoksia sellaisiksi rikoksiksi, jotka perustuvat viestin lainvastaiseen sisältöön.

<sup>73</sup> Neuvonen 2012, s. 396. Ks. myös Illman 2005, s. 5–11.

<sup>74</sup> Hallberg ym. 2004, kohta II YLEINEN OSA > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Käsitteellisiä lähtökohtia > Perusoikeussuojan ehdottomuus ja suhteellisuus > Muut rajoitusperusteet.

Perustuslaissa ei ole avattu sitä, millä perusteilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa, mutta perustuslain esitöissä ja myöhemmin oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin tuotu esiin lista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä:

1. Lailla säätämisen vaatimus: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusperusteen hyväksyttävyysovaatimus: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>75</sup>

Lakivaliokunnan mukaan kiihottamisrikoksen valmistelussa sananvapaus on otettu asianmukaisesti huomioon.<sup>76</sup> Kiihottamisrikoksen kohdalla on kuitenkin nähtävissä muutamia puutteita liittyen rajoitusperusteisiin. Listauksen neljännen kohdan mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Kiihottamisrikos ei kuitenkaan täytä tätä vaatimusta, sillä kyseiseen rikokseen on voinut syyllistyä myös poliittisen ja yhteiskunnallisesti merkittävän keskustelun yhteydessä, vaikka tällaisista asioista keskusteleminen kuuluu sananvapauden ydinalueelle.<sup>77</sup> Lisäksi säännös ei ole kaikilta osin täsmällinen ja tarkkarajainen, mitä käsitellään tarkemmin laillisuusperiaatetta koskevassa luvussa 3.10.

Listauksen seitsemännen kohdan mukaan rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi kolmannen kohdan mukaista hyväksyttävyysovaatimusta arvioitaessa perusoikeussäännöksiä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa siten, että vain ihmisoikeussopimuksen kyseessä olevan

<sup>75</sup> Viljanen 2001, s. 37–38. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>76</sup> LaVM 39/2010 vp, s. 3.

<sup>77</sup> HE 317/2010 vp, s. 42. Tämä on todettu myös kansallisessa oikeuskäytännössä, esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:151.

sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.<sup>78</sup> EIS:n rajoitusperusteet kattavatkin monilta osin myös kansalliset perusteet, minkä vuoksi tässä keskitytään enemmän EIS:sta ja EIT:n ratkaisukäytännöstä johtuviin sananvapauden rajoitusperusteisiin.

EIS:ssa sananvapauden rajoitusperusteista säädetään EIS 10.2 artiklassa. Sen mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Rajoitusten tulee olla myös laissa säädettyjä ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.

EIT:lla on oma testi sen testaamiseen, onko sen tutkittavana olevassa tapauksessa loukattu sananvapautta. Ensimmäiseksi tuomioistuin tutkii sitä, onko valittajan sananvapautta tosiasiallisesti rajoitettu. Mikäli näin on, siirtyy se arvioimaan rajoituksen hyväksyttävyyttä kolmivaiheisen testin avulla: 1) oliko rajoitus laissa säädetty, 2) oliko rajoituksella hyväksyttävä päämäärä ja 3) oliko rajoitus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>79</sup>

Testin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa tutkitaan, oliko rajoitus laissa säädetty ja oliko sillä hyväksyttävä päämäärä. EIT:n mukaan lakiin perustumisen vaatimus edellyttää, että henkilöllä tulee olla mahdollisuus saada tieto laista ja lain tulee olla riittävästi saatavilla. Lisäksi lain tulee olla riittävän tarkkarajainen ja ennakoitavissa.<sup>80</sup> Tältä osin kansalliset rajoitusperusteet ovat tiukemmat, sillä niissä edellytetään, että rajoitukset perustuvat eduskuntalakiin. Hyväksyttävät päämäärät on lueteltu tyhjentävästi EIS 10 artiklan 2 kohdassa. Artiklan listaus on melko laaja ja väljä, eikä sopimusvaltioilla ole käytännössä ollut ongelmaa perustella käsiteltävänä olevaa sananvapauden rajoitusta jonkun luetellun perusteen alaan kuuluvaksi.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>79</sup> Tästä testistä tarkemmin ks. esim. European Court of Human Rights 2020, s. 19–24. Testiä on käytetty myös Suomea koskevissa EIT:n tapauksissa, ks. esim. *Mariapori v. Suomi* (2010), kohdat 50–55 ja *Reinboth ja muut v. Suomi* (2011), kohdasta 67 eteenpäin.

<sup>80</sup> *The Sunday Times v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1979), kohta 49.

<sup>81</sup> Viljanen 2001, s. 193.



Mikäli EIT katsoo, että lailla säätämisen ja hyväksyttävän päämäärän edellytykset täyttyvät, siirrytään testin kolmanteen vaiheeseen. Testin kolmas vaihe – välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa – sisältää kolme arvioitavaa seikkaa: 1) perustuiko rajoitus pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, 2) oliko se oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden ja 3) olivatko kansallisen lainkäyttäjän perustelut relevantteja ja riittäviä. Tätä vaihetta arvioitaessa sopimusvaltioille on jätetty tietty harkintamarginaali, sillä jokainen sopimusvaltio on lähtökohtaisesti itse parhaassa asemassa arvioimaan, onko rajoitus ollut välttämätön kyseisen valtion demokraattisessa yhteiskunnassa. Tuomiossaan EIT arvioi sitä, onko valtio pysynyt tämän harkintamarginaalin puitteissa.<sup>82</sup>

Poliittisen sananvapauden yhteydessä harkintamarginaalin on katsottu olleen kapea, mikä tarkoittaa sitä, että tällaisissa tilanteissa EIT on arvioinut rajoitusten välttämättömyyttä varsin itsenäisesti.<sup>83</sup> Harkintamarginaali on sen sijaan laajempi esimerkiksi sellaisia moraalia ja uskontoa koskevissa asioissa, joiden osalta ei ole olemassa eurooppalaista yhteistä mittapuuta. Harkintamarginaalin laajuus vaihtelee sananvapauden kohdalla siis sen mukaan, millaisesta aiheesta sananvapauden käyttämisessä on ollut kyse.<sup>84</sup>

Kun EIT arvioi sitä, onko valtio pysynyt harkintamarginaalinsa puitteissa, erityistä merkitystä on kansallisen ratkaisun *perustelujen olennaisuudella ja riittävyydellä*. Perustelut on usein katsottu riittämättömiksi sen vuoksi, ettei kansallisessa ratkaisussa ole tiedostettu, että kyseessä on kahden yhtäaikaaisesti vaikuttavan ihmisoikeuden punnintatilanne. Tällöin ratkaisua tehtäessä ei ole punnittu eri lopputuloksiin johtavien oikeuksien painoarvoa mahdollisesti luottaen siihen, että perusoikeuksien painoarvo on arvioitu jo kansallista lakia säädettäessä.<sup>85</sup> Tästä voidaan päätellä, että EIT edellyttää myös lainsoveltamistilanteissa kansallisilta tuomioistuimilta ihmisoikeuksien välistä punnintaa.

EIT katsoo yleensä kansallinen tuomioistuimen pysyneen harkintamarginaalinsa puitteissa, mikäli kansallisen ratkaisun perusteluista ilmenee, että harkinta on tehty EIT:n oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden ja harkintakriteereiden mukaisesti.<sup>86</sup> Näin ollen ihmisoikeusloukkausten välttämiseksi olisikin tärkeää, että kansalliset tuomioistuimet noudattaisivat

<sup>82</sup> Neuvonen 2015a, s. 27. Ks. myös *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1976), kohdat 48–49.

<sup>83</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 357–358.

<sup>84</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 932.

<sup>85</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 933.

<sup>86</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 933–934.

EIT:n tulkintakäytäntöä ja -periaatteita etenkin kapean harkintamarginaalin alaisissa asioissa, kuten poliittista ja yhteiskunnallisesti kiinnostavista aiheista käytyä keskustelua koskevissa asioissa. Tämä voi olla osittain haastava tehtävä, sillä kuten aiemmin on käynyt ilmi, ei EIT:n ratkaisukäytännöstä ole välttämättä löydettyä selkeitä yleisiä tulkintaohjeita erilaisiin sananvapautta koskeviin tilanteisiin. Perusteluissa olisi kuitenkin hyvä tuoda esiin esimerkiksi ne kriteerit, joiden mukaan tuomioistuin on arvioinut onko rajoitus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa, ja suorittaa eri perus- ja ihmisoikeuksien välistä punnintaa.<sup>87</sup>

### *3.1.2 Oikeuksien väärinkäytön kieltö*

Sananvapautta rajoittaa myös EIS 17 artiklan mukainen oikeuksien väärinkäytön kieltö. Sen mukaan EIS:n ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin sopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin sopimuksessa on sallittu.

EIS 17 artikla suhtautuu sananvapauden käyttöön eri tavalla kuin 10 artiklan 2 kohta. EIS 10 artiklaa sovellettaessa lähtökohtana on, että ilmaisu kuuluu artiklassa tarkoitetun sananvapauden piiriin, mutta käsillä olevassa tapauksessa se rajataan sananvapauden suojan ulkopuolelle jonkun artiklan 2 kohdassa mainitun rajoitusperusteen nojalla. EIS 17 artiklaa sovellettaessa katsotaan puolestaan, että ilmaus on niin vakavassa ristiriidassa EIS:n ja sen arvojen kanssa, ettei se ansaitse alkuunkaan sananvapauden suojaa.<sup>88</sup> Jos ilmaisu on siis niin vakava, että siihen sovelletaan EIS 17 artiklaa, ei EIS 10 artiklan mukaisia sananvapauden rajoitusperusteita tarvitse tutkia lainkaan.

EIT:n käytäntö 17 artiklan soveltamisessa ei ole ollut kovin järjestelmällistä. Oikeuksien väärinkäytön kieltöä on sovellettu kuitenkin tapauksissa, joissa on ollut kyse totalitaristista tai antidemokraattista puolueista tai järjestöistä, holokaustin tapahtumien kiistämisestä tai muista sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan, avoimesta rasismista, antisemitismistä ja islamofobiasta taikka väkivaltaan kehottamisesta.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Sananvapauden rajoittamisen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa on arvioitu Suomen kansallisessa oikeuskäytännössä. Ks. esim. uskonrauhan rikkomista ja kansanryhmää vastaan kiihottamista koskien KKO 2012:58 ja yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskien KKO 2011:72.

<sup>88</sup> Neuvonen 2015a, s. 37.

<sup>89</sup> Buyse 2013, s. 203–204.

*Hyttinen* on katsonut, että oikeuksien väärinkäytön kieltä tulisi hyödyntää myös kansallisessa oikeuskäytännössä vihapuheen yhteydessä. Oikeuksien väärinkäytön kiellolla tulisi sulkea konkreettisesti uhkaava ja väkivaltaan yllyttävä vihapuhe yhteiskunnallisen keskustelun ulkopuolelle. Panettelevia ja solvaavia lausumia tulisi sen sijaan tarkastella sananvapauden rajoitusperusteiden valossa.<sup>90</sup> Suomen lainsäädännössä ei ole oikeuksien väärinkäytön kieltä koskevaa säännöstä, mutta oikeuksien väärinkäytön kieltä voi kuitenkin soveltaa myös kansallisessa oikeuskäytännössä EIS:n nojalla.

Korkein oikeus on antanut yhden ennakkopäätöksen, jossa se on soveltanut oikeuksien väärinkäytön kieltä. Tuoreessa ratkaisussa KKO 2020:68 poliisihallitus vaati erään rekisteröimättömän yhdistyksen julistamista lakkautetuksi, koska yhdistys toimi olennaisesti vastoin lakia ja hyviä tapoja. Korkein oikeus määräsi yhdistyksen lakkautettavaksi ja katsoi lisäksi, ettei yhdistyksen toiminta nauttinut sananvapauden tai yhdistymisvapauden suojaa, sillä yhdistyksen toimintaa oli pidettävä näiden vapauksien väärinkäyttönä.

Asiassa sananvapautteen liittyivät muun muassa yhdistyksen verkkosivujen julkaisut, jotka koskivat yhdistyksen poliittista linjaa. Julkaisuissa puhuttiin esimerkiksi valkoisen rodun ylemmyydestä sekä paneteltiin ja solvattiin juutalaisia ja seksuaalivähemmistöä. Korkein oikeus katsoi, että kirjoituksissa oli kyse kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa tunnusmerkistössä tarkoitettua toiminnasta. Oikeuksien väärinkäytön kiellon osalta KKO lausui, että yhdistys ”on vedonnut asiassa yhdistymisvapautteen ja sananvapautteen. Korkein oikeus toteaa, että vetoaminen yhdistymisvapautteen tai sananvapautteen parlamentaarisen demokratian alas ajamiseksi, kansallissosialistisen aatteen ajamiseksi taikka jonkin kansanryhmän solvaamisen tai panettelun oikeutukseksi on ensiksi mainittujen oikeuksien väärinkäyttöä, koska tavoitteena on kansanvaltaisten rakenteiden kumoaminen tai muiden perus- ja ihmisoikeuksien olennainen vähentäminen.”<sup>91</sup> Yhdistyksen tavoitteet ja toiminta eivät saaneet yhdistymisvapauden tai sananvapauden suojaa.

Tapauksesta voisi olla pääteltävissä, että oikeuksien väärinkäytön kieltä voisi tulla kyseeseen myös solvaavien ja panettelevien ilmaisujen kohdalla, joita on pidetty vähemmän

---

<sup>90</sup> Hyttinen 2019, s. 110–111. Uhkaavasta ja väkivaltaan yllyttävästä vihapuheesta Hyttinen käyttää termiä absoluuttinen vihapuhe ja panettelevasta ja solvaavasta vihapuheesta puolestaan relatiivinen vihapuhe.

<sup>91</sup> KKO 2020:68, kohta 41.

vakavina kuin uhkaavia ilmaisuja. Toisaalta tapauksessa on ollut kyse myös yhdistymisvapaudesta ja yksittäistapauksen kokonaisarviointista, joten tulkinta voi olla liian pitkälle menevä. Ratkaisun perusteella voidaan kuitenkin päätellä ainakin se, että oikeuksien väärinkäytön kieltö voi tulla sovellettavaksi poliittisenkin puheen yhteydessä myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Yhtenäisen tulkintalinjan muodostamiseksi tarvittaisiin kuitenkin lisää KKO:n ratkaisuja, joissa kieltoa sovelletaan ja annetaan selkeä kannanotto siitä, millaisissa tapauksissa kieltö voi tulla kyseeseen.

## 3.2 Kiihottaminen kansanryhmää vastaan viharikoksena

### 3.2.1 Sääntelyn taustaa

Ensimmäiset rangaistussäännökset kansanryhmään syrjintään kiihottamisesta otettiin rikoslakiin YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970, rotusyrjintäsopimus) täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 1970. Alkuperäisessä muodossaan kiihottamisrikoksesta säädettiin seuraavasti:

Joka yleisön keskuuteen levittää lausuntoja tai muita tiedonantoja, joissa uhataan, panetellaan tai solvataan määrättyä rotua, ihonväriä, kansallista tai etnistä alkuperää taikka uskontunnustusta olevaa kansanryhmää, on tuomittava kiihottamisesta kansanryhmän syrjintään vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai sakkoon.

Kriminalisointi perustui erityisesti rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklaan, joka edellyttää kaikkia sopimukseen liittyviä valtioita sitoutumaan määräämään lain mukaan rangaistaviksi teoiksi rodulliseen ylemmyyteen tai rotuvihaan perustuvien aatteiden levittämisen, rotusyrjintään yllyttämisen, jokaisen väkivallanteon tai kiihottamisen sellaiseen tekoon jotain rotua tai muuta ihonväriä tai etnistä alkuperää olevaa henkilöryhmää vastaan sekä rotusortotoiminnan avustamisen tavalla tai toisella, mukaan luettuna sen rahoitus. Suomessa nähtiin tarpeelliseksi ylettää suoja myös uskontokuntiin, vaikka sitä ei rotusyrjintäsopimuksessa edellytetty.<sup>92</sup>

Vuoden 1973 hallituksen esityksen mukaan säännös vastasi osaltaan KP-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan velvoitteeseen, jonka mukaan kaikki kansallisen rotu- tai uskonnollisen

---

<sup>92</sup> HE 19/1970 vp, s. 2.

vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla. Tässä yhteydessä säännöksen sisältöön ei ehdotettu muutoksia, mutta sen paikkaa rikoslaissa siirrettiin.<sup>93</sup>

Vuoden 1995 rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä säännöstä täsmennettiin ja sen nimi muutettiin kiihottamiseksi kansanryhmää vastaan. Lisäksi sen soveltamisalaa laajennettiin lisäämällä suojeltavien ryhmien listaan (rodulliset, kansallista tai etnistä alkuperää olevat tai uskonnolliset kansanryhmät) myös rinnastuslauseke. Muutoksen yhteydessä ehdotettiin myös lainkohdan tiukentamista. Esityksessä ehdotettiin rangaistavuuden rajoittamista tapauksiin, joissa teko on omiaan aiheuttamaan ryhmään kohdistuvaa väkivaltaisuutta, vihamielisyyttä tai syrjintää. Myös tahallisuusvaatimusta ehdotettiin tiukennettavaksi.<sup>94</sup> Lakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt näitä tiukennuksia, vaan totesi, että säännöksessä tarkoitettut teot ovat jo sellaisenaan, ilman ehdotuksessa mainittuja seurauksiakin, niin haitallisia, että sanktiouhka on perusteltu.<sup>95</sup>

Vuonna 2008 kiihottaminen kansanryhmää vastaan siirrettiin nykyiselle paikalleen rikoslain sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevan 11 luvun 10 §:ään. Vuonna 2011 säännös muutettiin nykyiseen muotoonsa:

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, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Muutoksilla kiihottamisrikos saatettiin vastaamaan vuonna 2003 tehtyä Euroopan neuvoston tietoverkkorikoksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/2007) rasistisia rikoksia koskevaa lisäpöytäkirjaa (ETS 189) sekä vuonna 2008 tehtyä neuvoston puitepäätöstä rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (2008/913/YOS). Molemmat näistä sisältävät velvoitteita kriminalisoida rasistisista

---

<sup>93</sup> HE 241/1973 vp, s. 8.

<sup>94</sup> HE 94/1993 vp, s. 32.

<sup>95</sup> LaVM 22/1994 vp, s. 9–10.

vaikuttimista tehtyjä rikoksia.<sup>96</sup> Samalla lakiin lisättiin myös kiihottamisrikoksen törkeä tekomuoto.

Kriminalisointi kiihottamisesta kansanryhmää vastaan pohjautuu siis vahvasti kansainvälisiin velvoitteisiin. Alun perin kriminalisointi perustui toisen maailmansodan jälkeen solmittuihin sopimuksiin, joilla haluttiin kieltää jonkun rodun ylemmyyttä tai rotuvihaa ajavien aatteiden levittäminen ja propaganda, ja turvata yleinen järjestys. Suomessa tästä yleisen järjestyksen turvaamisesta on siirrytty rasismia ja sen kautta laajemmin vihapuhetta koskevaan sääntelyyn, jonka keskeisimpinä tausta-arvoina voidaan nähdä yhdenvertaisuus ja ihmisarvo.<sup>97</sup> Nykyisin kiihottamisrikoksen tausta-arvoina ja suojelun kohteena voidaan siis nähdä ennen kaikkea kaikkien ihmisten yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon turvaaminen.

### 3.2.2 *Vihapuhe*

Kiihottamisrikos on keskeinen rasistista puhetta sekä niin sanottua vihapuhetta koskeva kriminalisointi.<sup>98</sup> Edellä mainituissa kansainvälisissä instrumenteissa rikoksen rasistisina vaikuttimina pidetään rotua, ihonväriä, syntyperää sekä kansallista ja etnistä alkuperää. Rasistisia rikoksia ei ole määritelty rikoslaissa, mutta rasistiset vaikuttimet on otettu huomioon eräiden rikosten tunnusmerkistöissä sekä rangaistuksen koventamisperusteena (RL 6:5.1,4). Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on yksi keskeinen rasistisia vaikuttimia koskeva rangaistussäännös, jonka tunnusmerkistöön rasistiset vaikuttimet sisältyvät.<sup>99</sup>

Kiihottamisrikos soveltuu toisaalta myös muihin kuin rasistisesta motiiveista tehtyihin rikoksiin. Säännökseen sisältyy rasististen vaikuttimien lisäksi myös muita perusteita sekä rinnastuslauseke, joiden perusteella ryhmän uhkailu, panettelu tai solvaaminen ovat rangaistavia. Näitä perusteita ovat esimerkiksi uskonto ja vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen sekä vammaisuus, joita voidaan kutsua viharikosperusteiksi. Nämä perusteet vahvistavat kiihottamisrikoksen soveltumista rasistisin perustein tehtyjä rikoksia laajemmin myös niin sanottuihin viharikoksiin.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> HE 317/2010 vp, s. 5. Suomi teki lisäpöytäkirjaan kolme varaumaa sananvapauden toteutumisen varmistamiseksi. Näiden osalta ks. HE 317/2010 vp, s. 18–22.

<sup>97</sup> Neuvonen 2015b, s. 278.

<sup>98</sup> Ks. esim. HE 317/2010 vp, s. 5 ja Neuvonen 2015a, s. 39.

<sup>99</sup> HE 317/2010 vp, s. 5.

<sup>100</sup> HE 317/2010 vp, s. 5 ja 13.

Poliisiammattikorkeakoulun viharikollisuutta koskevassa raportissa *viharikoksella* tarkoitetaan jotain henkilöä, ryhmää, jonkun omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehtyä rikosta, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakaumusta tai elämäntavomusta, seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä, sukupuolen ilmaisua tai vammaisuutta kohtaan.<sup>101</sup> Kiihottaminen kansanryhmää vastaan katsotaan siis viharikokseksi, sillä kiihottamisrikoksen tunnusmerkistöön sisältyy viharikoksen määritelmään kuuluvat perusteet.

Kansanryhmää vastaan kiihottamisen yhteydessä puhutaan usein myös *vihapuheesta*. Vihapuheelle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä oikeudellista määritelmää, eikä sitä ole määriteltä myöskään Suomen lainsäädännössä. Käsitettä on käytetty kuitenkin lain esitöissä ja oikeuskäytännössä.<sup>102</sup> Vihapuhetta määriteltäessä viitataan usein Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen, jonka mukaan vihapuhetta ovat kaikki ilmaisut, jotka levittävät, lietsovat, edistävät tai oikeuttavat etnistä vihaa, muukalaisvihaa, antisemitismiä tai muunlaista vihaa joka perustuu suvaitsemattomuuteen, mukaan lukien suvaitsemattomuus, jota ilmaistaan aggressiivisella kansallismielisyydellä, etnosentrisyydellä sekä vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja maahanmuuttajataustaisia vastaan kohdistuvalla syrjinnällä ja vihamielisyydellä.<sup>103</sup>

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission yleisessä politiikkasuosituksessa vihapuheen torjunnasta vihapuhe on puolestaan ymmärrettävä ”kaikenlaisena henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvan halventamisen, vihan tai panettelun tukemisena tai edistämisenä tai siihen yllyttämisenä sekä tähän henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvana ahdisteluna, solvaamisena, kielteisenä stereotyyppittelynä, leimaamisena tai uhkailuna ja kaikkien edellä mainittujen ilmaisujen oikeuttamisena ”rodun”, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, sukupuoli-identiteetin, seksuaalisen suuntautumisen ja muun henkilökohtaisen ominaisuuden tai aseman perusteella.”<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Rauta 2020, s. 6.

<sup>102</sup> Ks. esim. HE 317/2010 vp, s. 8 ja Helsingin HO 25.9.2019 t. 19/141114, s. 5. Ks. myös KKO 2012:58, kohta 39. Siinä KKO on ottanut kannan, jonka mukaan lausumat oli ymmärrettävissä ”niin sanotun vihapuheen kaltaisiksi lausumiksi”. Valittu sanamuoto on varovaisempi kuin esimerkiksi samaa tapausta koskevassa käräjäoikeuden ratkaisussa, jossa tekstiä oli pidetty tyypillisenä vihapuheena.

<sup>103</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 20. Myös perustuslakivaliokunta on viitannut tähän määritelmään lausunnossaan PeVL 52/2014 vp, s. 4.

<sup>104</sup> ECRI 2015, s. 3.

Edellä esitetyt määritelmät ovat laajoja, ja kattavat myös osittain sellaisen puheen, joka ei ole rikoksena rangaistavaa. Suomen rikoslaisissa ei ole vihapuheeksi nimettyä rikosnimikettä. Vihapuhe on kuitenkin rikos silloin, kun se täyttää jonkin rikostunnusmerkistön. Rikostunnusmerkistön täyttävää vihapuhetta kutsutaan *rangaistavaksi vihapuheeksi*.<sup>105</sup> Kiihottamisessa kansanryhmää vastaan on siis kyse rangaistavasta vihapuheesta.

Viime aikoina on kannettu huolta erityisesti poliitikkoihin ja päättäjiin kohdistuvasta vihapuheesta.<sup>106</sup> Esimerkiksi kuntapäättäjät ovat kohdanneet vihapuhetta, jonka he ovat uskoneet johtuvan siitä, että he ovat toimineet kiistanalaisten päätösten tai aiheiden parissa tai kuuluvat tiettyyn puolueeseen tai ryhmään.<sup>107</sup> Näissäkin tapauksissa vihapuheen taustalla voi olla suvaitsemattomuutta tai syrjintää. Esimerkiksi maahanmuuttoasioita päättäviin voi kohdistua vihapuhetta, joka kumpuaa maahanmuuttovastaisuudesta, eikä se koske välttämättä itse päättäjää. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei kuitenkaan lähtökohtaisesti sovellu tilanteisiin, joissa poliittiseen puolueeseen kuuluvaa uhataan, panetellaan tai solvataan esimerkiksi tiettyyn puolueeseen kuulumisen perusteella, sillä poliittiset puolueet eivät tulkintani mukaan ole lainkohdan tarjoaman suojan piirissä.<sup>108</sup> Tällaiseen vihapuheeseen tulee siis puuttua jollain muilla keinoilla.<sup>109</sup>

### 3.3 Tulkinta ja punninta

#### 3.3.1 Kiihottamisrikoksen tulkinta ja perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus

Rikoslain tulkinnassa käytetään erilaisia tulkintametoja. Lähtökohtana pidetään säännöksen *sanamuodon mukaista* tulkintaa. Siinä säännökselle pyritään antamaan merkityssisältö sanamuodon rajoissa yleiskielen ja oikeudellisten termien mukaisella merkityssisällöllä. Jos

<sup>105</sup> Sisäministeriö 2019, s. 15–16. Olemassa on myös *kiellettyä vihapuhetta*, joka on lainvastaista esimerkiksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaisena häirintänä tai naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaisena seksuaalisena tai sukupuoleen perustuvana häirintänä. Kiellettyä on esimerkiksi myös hyvän tavan vastainen mainonta, joka voi olla syrjivää tai ihmisarvoa loukkaavaa. Vihapuhe on kuitenkin laajempi ilmiö kuin rangaistava ja kielletty vihapuhe ja siihen kuuluu sanankäyttö, ”jonka tarkoituksena on sulkea jokin ryhmä ulkopuolelle ja luoda kuva ryhmään kuuluvista ihmisistä epäilyttävinä, epäluotettavina, alempiarvoisina tai likaisina”, ks. Sisäministeriö 2019, s. 15–17.

<sup>106</sup> Ks. esim. Uusi Suomi 13.3.2021 ja Knuutila ym. 2019.

<sup>107</sup> Knuutila ym. 2019, s. 34.

<sup>108</sup> Siitä, miksi poliittisten puolueiden ei katsota olevan kiihottamisrikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu ryhmä, ks. osio 3.6.3.

<sup>109</sup> Esimeriksi viranomaisiin kohdistuvaan maalittamiseen on pyritty reagoimaan lakialoitteella LA 33/2019 vp. Maalittamisesta tarkemmin ks. esim. Illman 2020.



pelkästään sanamuoto ei auta tuomaria pääsemään ratkaisuun, turvaudutaan *systemaattiseen tulkintaan*. Säännöstä tulkitaan systemaattisesti esimerkiksi lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen kontekstissa, aikaisemman oikeuskäytännön tai historian mukaisesti. Mikäli systemaattinenkin laintulkinta ei johda ratkaisuun, käytetään *teleologista tulkintaa*, jossa arvioidaan lain perimmäistä tarkoitusta ja eri ratkaisuvaihtoehtojen seuraamuksia. Kaikkia näitä metodeja tukevana apuvälineenä toimii *lainsäätäjän tarkoituksen* määrittäminen.<sup>110</sup>

Kiihottamisrikkoksessa keskeisenä voidaan nähdä myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta. Se merkitsee sitä, että tuomioistuimilla on velvollisuus tulkita lakeja perustuslainmukaisesti ja ihmisoikeusmyönteisesti. Käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.<sup>111</sup> Lain tulkinnassa on otettava huomioon oikeusjärjestyksen taustalla olevat arvot ja tavoitteet ja säännökset on nähtävä osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.<sup>112</sup>

*Tapanin, Tolvasen ja Hyttisen* mukaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan päämääränä on löytää perusoikeuksien näkökulmasta optimaalisin ratkaisu tukeutumalla *pro et contra* -argumentaatioon. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta lähestyykin teleologista tulkintaa: jos sanamuoto ja systemaattiset argumentit eivät riitä, tuomarin on käytettävä teleologista tulkintaa ja ratkaistava syyllisyyskysymys lailla tavoitellun päämäärän mukaisesti. Kiperissä tapauksissa tavoitellun päämäärän lisäksi voi olla myös jokin toinen arvokas päämäärä, ja se kumpi näistä toteutetaan, edellyttää punnintaa. Ratkaisuvaihtoehdoista tulee valita se, joka toteuttaa paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>113</sup>

EIS:n katsotaan tuoneen kansalliseen rikoslain soveltamiseen erilaisten ihmis- ja perusoikeuksien välisen punninnan.<sup>114</sup> *Virolaisen ja Martikaisen* mukaan punninnalla tarkoitetaan suurin piirtein samaa kuin *pro et contra* -argumentoinnilla, eli argumentaatiolla, jossa tuodaan esiin sekä valittua että vastakkaista lopputulosta puoltavia argumentteja.<sup>115</sup> *Mantilan* mukaan rangaistavuutta koskeva kysymys ratkaistaan punnitsemalla ja sovittamalla yhteen erisuuntaisia perusoikeuksia. Punninnassa konkretisoituu perusoikeuksien

<sup>110</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 162–169. Ks. myös Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 77–78.

<sup>111</sup> HE 309/1993 vp, s. 31.

<sup>112</sup> Virolainen – Martikainen 2010, s. 464.

<sup>113</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 169.

<sup>114</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 204.

<sup>115</sup> Virolainen – Martikainen 2010, s. 256 ja 475.

rajoitusedellytysten suhteellisuusperiaate, jonka mukaan sananvapautta ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Tämä tarkoittaa sitä, että lausumien tulkitseminen rangaitaviksi ei saa ehkäistä sananvapauden toteutumista enempää kuin tästä ratkaisusta aiheutuu hyötyä muille perusoikeuksille.<sup>116</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on siis esitetty hieman erilaisia näkemyksiä siitä, millä keinolla lopputulokseen tullaan, kun kyse on erilaisten perus- ja ihmisoikeuksien välisestä ristiriidasta. Pohjimmiltaan kyse näyttäisi kuitenkin olevan samanlaisesta pohdinnasta. Tavoitteena on löytää sellainen ratkaisu, joka parhaiten toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset, käytettiinpä siitä käsitettä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, punninta, *pro et contra* -argumentointi tai suhteellisuusperiaatteen mukainen tulkinta.

Poliittista puhetta koskevissa kiperissä kiihottamisrikostapauksissa on usein kyse sananvapauden ja toisten perus- tai ihmisoikeuksien välisestä punninnasta. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan kriminalisoinnin voidaan katsoa suojelevan useita perus- ja ihmisoikeuksia. Näistä keskeisiä ovat ihmisarvon loukkaamattomuus (PL 1 § ja 7 §), yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §) sekä oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7§). Lisäksi PL 17.3 § takaa vähemmistöryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perusoikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.<sup>117</sup> Mantilan mukaan ihmisarvo on synnynnäinen, kaikille yhtäläinen ja luovuttamaton perusoikeus. Ihmisarvo voi olla myös kollektiivista. Tällaista kollektiivista ihmisarvoa loukataan silloin, kun kaikkien samaan ryhmään kuuluvien arvoa loukataan sillä perusteella, että he kuuluvat kyseiseen ryhmään. Ihmisarvosta voidaan johtaa myös velvollisuus kohdella muita kunnioitavasti ja arvokkaasti ja samaten oikeus tulla kohdellusti tällä tavalla. Ihmisarvon voidaan katsoa toimivan kaikkien perusoikeuksien arvoperustana ja tulkintaperusteena.<sup>118</sup> Kiihottamisrikoksen ja muun rangaistavan vihapuheen kohdalla keskeistä on erottelu tunteiden loukkaamisen ja ihmisarvon loukkaamisen välillä: tunteita loukkaavaa puhetta saa esittää, mutta

---

<sup>116</sup> Mantila 2020, s. 160 ja 168.

<sup>117</sup> HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>118</sup> Mantila 2020, s. 159.

ihmisarvoa ei saa loukata.<sup>119</sup> Myös kiihottamisrikosta koskevassa oikeuskäytännössä rangaistavuutta on perusteltu ilmaisujen ihmisarvon loukkaavuudella.<sup>120</sup>

Yhdenvertaisuus on ihmisarvon loukkaamattomuuden ohella ehkä selkein perusoikeus, jota kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva kriminalisointi suojelee. PL 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lisäksi PL 6.2 §:stä on johdettavissa syrjinnän kieltö: sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. PL 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kiihottamisrikossäännöksessä kielletty puhe voi vaarantaa näiden perusoikeuksien toteutumista.

Kiperissä poliittisen puheen alaan kuuluvissa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevissa tilanteissa voidaan joutua siis punnitsemaan erilaisten perusoikeuksien toteutumisen välillä. Toisessa vaakakupissa on poliittinen sananvapaus ja toisessa puolestaan loukatun ihmisryhmän oikeudet. Tuomioistuin joutuu tapauskohtaisesti punnitsemaan, millainen ratkaisu toteuttaa parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien asettamat velvoitteet. Tehty punninta tulisi ilmetä myös ratkaisun perusteluista. Perusteluiden laadulla on merkitystä erityisesti tapauksissa, jotka mahdollisesti etenisivät EIT:n arvioitaviksi, sillä EIT tutkii harkintamarginaalin rajoissa pysymistä muun muassa perustelujen asianmukaisuutta ja riittävyttä arvioimalla.<sup>121</sup>

### *3.3.2 Muuttuva sananvapaus, yhteiskunnan olosuhteet ja poliitikkojen vaikutusvalta*

Lisähaasteen sananvapautta koskevien tapausten, eli myös kiihottamisrikostapausten, tulkinnaan tuo se, ettei sananvapaus ole vakio.<sup>122</sup> Sananvapaus muuttuu yhteiskunnallisten muutosten ja arvojen mukana, mikä on nähtävissä esimerkiksi tarkastelemalla Suomen sananvapauden historiaa, jossa on liikuttu muun muassa sotasensuurista konsensuksen kautta eu-rooppalaistumiseen ja internetin aikakauteen.<sup>123</sup> Tästä näkökulmasta voidaankin kyseenalaistaa esimerkiksi hyvin vanhojen EIT:n ratkaisujen merkitys EIS:n sananvapausartiklan

<sup>119</sup> Ks. esim. Waldron 2012, s. 105 ja Nuotio 2019, kohta Ihmisoikeudet ja vihapuhe.

<sup>120</sup> Ks. esim. Helsingin HO 8.12.2017 t. 17/148191 ja Kouvolan HO 6.2.2013 t. 103.

<sup>121</sup> Ks. tästä luku 3.1.1.

<sup>122</sup> Ks. esim. Hyttinen 2013, s. 947.

<sup>123</sup> Suomen sananvapauden käännteistä kootusti ks. Neuvonen 2018, s. 334–342.

sisällön määrittäjinä tänä päivänä. Lisätutkimus EIT:n sananvapaustapauksien linjan mahdollisista muutoksista ja ajantasaisista oikeusohjeista olisikin paikallaan.

Myös yhteiskunnan olosuhteilla ja ilmapiirillä voi olla merkitystä kiihottamissäännöksen tulkinnassa. Oikeuskirjallisuuden mukaan kiihottaminen kansanryhmää vastaan on erityisen vaarallista yhteiskunnallisen konfliktin uhatessa ja vallitessa.<sup>124</sup> Myös yhteiskunnan kiristynyt ilmapiiri ja vastakkainasettelu voidaan ottaa huomioon. Tällaisen ilmapiirin vallitessa myös vähemmän loukkaavat ilmaisut voivat olla tulkittavissa sellaisiksi, jotka ovat omiaan aiheuttamaan syrjintää, vihamielisyyttä tai suvaitsemattomuutta.<sup>125</sup> Myös oikeuskäytännössä on otettu huomioon vallitseva yhteiskunnallinen tilanne. Esimerkiksi Kymenlaakson käräjäoikeuden ratkaisussa 30.12.2016 t. 154456 käräjäoikeus katsoi, että vastaajan teko oli ajoittunut tilanteeseen, jolloin Eurooppaan ja Suomeen oli saapunut ja ollut saapumassa aikaisempaan verrattuna huomattavasti suurempi määrä turvapaikanhakijoita ja pakolaisia. Erityisesti tällaisessa tilanteessa tuli katsoa, että maahanmuuttajat ovat säännöksessä tarkoitettu suojelun tarpeessa oleva ryhmä.

Viime vuosina Suomessa ja myös Euroopan tasolla on kiinnitetty huomiota vihapuheen yleistymiseen ja siihen puuttumiseen.<sup>126</sup> Voisikin pohtia, onko tällä merkitystä edellä mainittuna yhteiskunnallisena olosuhteena tai ilmapiirinä, ja vaikuttaako se kiihottamisrikoksen tulkintaan. Voivatko esimerkiksi sellaiset poliitikkojen puheet tulla nykypäivänä rangaistavaksi, joita ei ole ennen katsottu rikoslain vastaisiksi. Esimerkiksi joitain poliitikkojen vanhoja kirjoituksia on viime vuosina asetettu esitutkintaan.<sup>127</sup>

Lisäksi poliitikkojen kohdalla rangaistavuuteen voi vaikuttaa myös se, että yleensä heidän sanomisensa leviävät laajemmalle kuin muiden henkilöiden, joilla ei ole samanlaista vaikutusvaltaa ja julkisuutta. Myös media uutisoi usein poliitikkojen sanomisista, mikä levittää viestejä vielä laajemmalle. Sinänsä tunnusmerkistön täyttää jo se, että kielletyt ilmaisut on asetettu yleisön saataville esimerkiksi julkaisemalla ne sosiaalisessa mediassa. Poliitikkojen

---

<sup>124</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Uhkaus.

<sup>125</sup> Mantila 2020, s. 167.

<sup>126</sup> Vihapuheen lisääntymisestä kertoo esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikosnimikkeellä tehtyjen rikosilmoitusten määrän voimakas kasvu. Rikosilmoitusten määrä kolminkertaistui vuonna 2019 vuoteen 2018 verrattuna. Ks. Rauta 2020, s. 74. Vihapuheeseen puuttumisesta ks. esim. Oikeusministeriö, Against Hate -projekti.

<sup>127</sup> Ks. esim. Yle Uutiset 18.8.2020.

vaikutusvalta ja viestien levinneisyys voivat kuitenkin edesauttaa vihan ja suvaitsemattomuuden ilmapiirin syntymistä ja leviämistä.<sup>128</sup> Tällaisen ilmapiirin levittämisen voitaneen katsoa lisäävän teon moitittavuutta.

Lopulta kiihottamisrikoksenkin kohdalla on kyse kokonaisarviointista, jossa tulee ottaa huomioon teon olosuhteet kokonaisuudessaan. Selkeät tapaukset ratkeavat kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rikossäännöksen sanamuodon avulla. Kiperimmissä tapauksissa joudutaan tekemään enemmän punnintaa säännöksen taustalla olevien perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Jokaisessa tapauksessa täytyy kuitenkin ottaa huomioon käsillä olevan tapauksen erityispiirteet. Seuraavaksi käsitellään tarkemmin kiihottamisrikoksen tunnusmerkistöä ja sen tulkintaa.

### 3.4 Tunnusmerkistö

Kiihottamisesta kansaryhmää vastaan säädetään siis nyky muodossaan RL 11:10:ssä seuraavasti:

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, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Kiihottamisrikoksen tunnusmerkistö voidaan jakaa neljään osatekijään, joista kaikkien täytyy toteutua, jotta tekoa voidaan pitää rangaistavana: 1) tekijä asettaa tiedon, mielipiteen tai muun viestin yleisön saataville, levittää sitä yleisön keskuuteen tai pitää sitä yleisön saatavilla, 2) tieto, mielipide tai muu viesti on uhkaavaa, panettelevaa tai solvaavaa, 3) teko kohdistuu yksilöitävissä olevaan ryhmään ja 4) teko on tehty tahallisesti.<sup>129</sup> Seuraavaksi näitä tunnusmerkistön osatekijöitä analysoidaan tarkemmin.

<sup>128</sup> Mantila 2020, s. 165–166.

<sup>129</sup> Mukailleen Neuvonen 2015, s. 41.

### 3.5 Tiedon, mielipiteen ja muun viestin asettaminen yleisön saataville, sen levittäminen tai pitäminen yleisön saatavilla

Ensinnäkin tekijän tulee asettaa *tieto, mielipide tai muu viesti* yleisön saataville tai pitää sitä yleisön saatavilla. Hallituksen esityksen mukaan ”viesti” kattaa minkä tahansa ilmaisutavan, joita ovat kaikenlaiset kirjoitukset, kuvat ja mielipiteen ilmaisukset, kuten valokuvat, piirroukset, symbolit, elokuvat, musiikkivideot ja puhe.<sup>130</sup> Viestiksi voidaan siis katsoa laajasti erilaiset ilmaukset. Poliitikkojen kohdalla tyypillisiä tällaisia viestejä ovat esimerkiksi haastattelut, lausunnot ja sosiaalisen median kirjoitukset.

Viesti täytyy myös *asettaa* yleisön saataville, *levittää* yleisön keskuuteen tai *pitää yleisön saatavilla*. Jotta teko olisi rangaistava, täytyy viestiä jollain tapaa levittää. Muuten kyse olisi mielipidekriminalisoinnista.<sup>131</sup> Hallituksen esityksen mukaan asettamisella tarkoitetaan muun muassa aineiston yleisön saataville toimittamista internetissä esimerkiksi saattamalla se jollekin keskustelupalstalle tai muulle sivustolle. Asettamista tai levittämistä on myös linkkien perustaminen ja kokoaminen niin, että kyseinen aineisto olisi helpommin muiden saatavilla.<sup>132</sup> Asettajan ei siis tarvitse välttämättä olla aineiston laatija, vaan esimerkiksi aineiston linkittäminen voi riittää tämän osatekijän täyttymiseen. Tekijän tulee kuitenkin olla tietoinen siitä, että linkitettävät sivustot sisältävät lainkohdassa kiellettyä materiaalia. Sana-  
muoto ”pitää yleisön saatavilla” korostaa sitä, että kiihottamisrikos on selvästi jatkuvaisluontoinen rikos. Myös sivustojen ylläpitäjät voivat joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, jos he pitävät saatavilla lainvastaista materiaalia saatuaan siitä tiedon.<sup>133</sup>

Tunnusmerkistön täyttymisen kannalta myös sillä on merkitystä, mitä *yleisöllä* tarkoitetaan. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jää yksityinen viestintä suppean muutaman henkilön käsittävän tuttavapiirin keskuudessa. Toisaalta säännös ei rajoitu kuitenkaan koskemaan vain sellaista viestien levitystä, jossa aineisto on kenen tahansa ulottuvilla. Hallituksen esityksessä viitataan oikeuskirjallisuuteen, jossa on katsottu, että yleisön vaatimus voi täytyä tilanteessa, jossa viesti jaetaan määrättyyn yhdistykseen kuuluville jäsenille, ainakin silloin, kun on kysymys suurehkosta jäsenten piiristä.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> HE 317/2010 vp, s. 40.

<sup>131</sup> Illman 2012, s. 216.

<sup>132</sup> HE 317/2010 vp, s. 39.

<sup>133</sup> LaVM 39/2010 vp, s. 4.

<sup>134</sup> HE 317/2010 vp, s. 40.

Valtakunnansyyttäjäviraston internetin rangaistavaa vihapuhetta tutkineen työryhmän mukaan yleisön keskuuteen levittämistä on kyse myös tilanteissa, joissa tekijä toimittaa aineiston ihmisjoukon saataville useilla kohdeviesteillä, kuten sähköpostiviesteillä tai Facebookin yksityisviesteillä.<sup>135</sup>

Valtakunnansyyttäjänviraston työryhmän raportin mukaan yleisön kriteeri täyttyy internet-sivustojen osalta, kun potentiaalisten vastaanottajien määrää ei ole ennalta rajattu. Tällainen tilanne on käsillä, kun sivustolle on täysin vapaa pääsy, tai sivusto on jokaisen saatavilla, kun henkilö on kirjautunut sivustolle ja jokaisella on kirjautumismahdollisuus. Jos sivusto ei ole yleisesti saatavilla, vaan sivustolle pääsemiseksi vaaditaan esimerkiksi salasana sivuston laatijalta tai muulta taholta, yleisö -kriteerin täytyminen riippuu siitä, kuinka monella henkilöllä on pääsy sivustolle. Noin 20 hengen ryhmä ei vielä täyttäisi yleisön kriteeriä.<sup>136</sup> Sen sijaan on katsottu, että esimerkiksi suljettu Facebook-ryhmä, jonka jäsenten määrä on vaihdellut 30–50 henkilön välillä, täyttäisi yleisön määritelmän.<sup>137</sup> Sillä, kuinka monen henkilön tietoon viestin sisältö tosiasiallisesti tulee, ei ole merkitystä tunnusmerkistön täyttymisen kannalta, jos viesti on asetettu rajoittamattoman henkilöryhmän saataville. Tämä ilmenee jo lainkohdan sanamuodosta ”joka asettaa yleisön saataville”.

Yleisön, levittämisen, asettamisen ja saatavilla pitämisen kriteerit voivat täytyä myös muualla kuin internetissä. Viime kädessä on kysymys tapauskohtaisesta arvioinnista. Viesti voi levitä yleisön tietoon esimerkiksi televisiohaastattelussa, lehden mielipidekirjoituksessa, yleisötilaisuudessa pidetyssä puheessa tai tienvarsi- tai vaalimainoksissa. Keskeisiä nykypäivänä ovat kuitenkin internetin sivustot, kuten blogit ja sosiaalisen median eri kanavat. Esimerkiksi Twitteriin tai julkiselle Facebook -seinälle julkaistu teksti täyttää kriteerin yleisön saataville asettamisesta.

### **3.6 Viestin uhkaavuus, panettelevuus tai solvaavuus**

#### *3.6.1 Uhkaaminen*

Jotta kansanryhmää vastaan kiihottamisen tunnusmerkistö täytyisi, tulee viestin *uhata, panetella* tai *solvata* tiettyä ihmisryhmää. Tyypillistä uhkaamista on esimerkiksi väkivalta- tai

---

<sup>135</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 31.

<sup>136</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 28–29.

<sup>137</sup> Neuvonen 2015a, s. 44.

omaisuusrikoksella uhkaaminen, mutta myös esimerkiksi uhkaus taloudellisesta syrjinnästä riittää. Uhkauksen voi täyttää myös vihjaukset jonkun kansanryhmän joukkotuhontaan liittyvästä propagandasta. Uhkauksen täytyy kuitenkin olla jossakin määrin vakavasti otettava.<sup>138</sup>

Uhkaaminen voi olla suoraa tai epäsuoraa. Huomioon tulee ottaa lausuman tosiasiallinen tietosisältö ja lausuman asiayhteys, erityisesti kun kyseessä on epäsuora uhkaus. Epäsuora uhkaus voi täyttää tunnusmerkistön, erityisesti jos se sisältyy kokonaisuuteen, jossa on suoria uhkauksia tai panettelua tai solvausta. Uhkauksen on katsottu täyttyneen esimerkiksi tilanteessa, jossa tekstissä oli toivottu kristalliyön tapahtumien toistumista, ja lausunnossa oli myös väitetty ulkomaalaisten tuhoavan maan ja levittävän tauteja, sekä kutsuttu maahanmuuttajia rumiksi, haiseviksi ja likaisiksi.<sup>139</sup>

### 3.6.2 Panettelu ja solvaaminen

Se, mitä panettelulla ja solvauksella tarkoitetaan, on tulkinnanvaraista. Hallituksen esityksen mukaan tyypillistä rangaistavaa menettelyä on sellaisen viestin levittäminen, jossa ryhmään kohdistuvaa väkivaltaa ja syrjintää pidetään hyväksyttävänä tai toivottavana tai ihmisiä verataan esimerkiksi eläimiin tai loisiin. Rangaistavaa on myös esimerkiksi yleistää ryhmän jäseniä rikollisiksi tai esittää heidät alempiarvoisiksi.<sup>140</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että panettelulla ja solvauksella tarkoitetaan jokseenkin samaa kuin kunnianloukkauksen yhteydessä.<sup>141</sup> Panetteluna voidaan pitää sitä, että jonkun kansanryhmän väitetään perättömästi syyllistyneen rikokseen tai muihin vastaaviin tekoihin. Tyypillisiä ovat kansanryhmää koskevat yleistävät ja harhaanjohtavat lausunnot.<sup>142</sup>

<sup>138</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Uhkaus.

<sup>139</sup> Illman 2012, s. 217–218.

<sup>140</sup> HE 317/2010 vp, s. 42.

<sup>141</sup> Ks. esim. Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Panettelu; Illman 2012, s. 218 ja Mantila 2020, s. 165. *Illmanin* mukaan väite täyttää kiihottamista kansanryhmää vastaan säädetyn tunnusmerkistön, kun se on kohdistettu tunnusmerkistössä tarkoitettua ryhmää vastaan, jos sama väite muodostaisi yksilöön kohdistettuna kunnianloukkauksen. *Mantilan* mukaan taas kiihottamisrikoksen solvaavuus ja panettelevuus ovat soveltamisalaltaan suppeampia kuin kunnianloukkauksen halventavuus ja ihmisarvon loukkaus. Kunnianloukkauksen täyttävä halventaminen ei välttämättä ole rangaistavaa kiihottamisrikoksena jo siksi, että kiihottamisrikos edellyttää ilmaisulta tiettyä vakavuutta.

<sup>142</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Panettelu.



*Mantilan* mukaan solvaamisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun kansanryhmää luonnehditaan ihmisarvoa alentavilla haukkumasanoilla. Solvaamisesta voi olla kyse myös silloin, kun jotakin kansanryhmää pidetään alhaisempana sille ominaisten biologisten seikkojen vuoksi. Näin ei ole kuitenkaan poikkeuksetta, vaan lievät tai yksittäiset lausumat voivat saada sananvapauden suojaan. Eläimiin ja biologisiin ominaisuuksiin liittyvät ilmaisut kuitenkin lisäävät lausumien halventavaa ja ihmisarvoa alentavaa luonnetta.<sup>143</sup>

Oikeuskirjallisuuden mukaan joissain tapauksissa myös totuudenmukaiset väitteet voivat tulla rangaistaviksi. Solvaavat väitteet voivat olla totuudenmukaisia, mutta ne on ilmaistu loukkaamistarkoituksessa tai niillä on muuten ollut tarkoitus solvata tiettyä kansanryhmää, eikä tarkoituksena ole ollut käydä asiallista keskustelua aiheesta.<sup>144</sup> Kun on kyse totuudenmukaisista väitteistä, kynnys rangaistavuudelle tulee olla korkealla, sillä sananvapautteen kuuluu oikeus esittää totuudenmukaisia väitteitä kansanryhmistä, jos ne esitetään asiallisessa sävyssä. Kiihottamistunnusmerkistön voi kuitenkin täyttää väritetyn tai puolittuuden esittäminen tai totuuden esittäminen solvaavassa sävyssä.<sup>145</sup>

Myös ilmaisun tyyli voi vaikuttaa siihen, katsotaanko viesti panettelevaksi tai solvaavaksi. *Mantilan* mukaan esimerkiksi piiloviestintä, pistelevä ja sarkastinen tai humoristinen tyyli voi aiheuttaa ongelmia tulkintatilanteissa. Erityisesti vitsit ja huumori voivat lisätä viestin loukkaavuutta. Toisen halventaminen vitsillä vain korostaa ilmaisujen loukkaavaa luonnetta, kun ihmisryhmä saatetaan vielä naurunalaiseksi halveksunnan lisäksi.<sup>146</sup> *Neuvosen* mukaan tulkinnanvaraisia ovat esimerkiksi satiiri ja huumori, sillä ne ovat juuri niitä käsitteitä, jotka halutaan kohdistaa itse päätettyihin kohteisiin, mutta niitä ei haluta kohdistettavan itseen tai omiin arvoihin.<sup>147</sup>

Panetteluna ja solvaamisena voidaan siis pitää monenlaisia lausumia. Onkin vaikea määrittellä etukäteen, millaiset lausumat ovat kiellettyjä ja millaiset sallittuja. Olemassa on loputon määrä erilaisia ilmaisuja, jotka voivat tietyssä asiayhteydessä tulla rangaistaviksi. Huomioon täytyy ottaa myös viestin asiayhteys ja konteksti, jolloin tietyssä tilanteessa kielletyiksi

---

<sup>143</sup> Mantila 2020, s. 165.

<sup>144</sup> Ks. esim. Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Solvaus; Pylvänen 2016, s. 28.

<sup>145</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Tekotavat > Solvaus.

<sup>146</sup> Mantila 2020, s. 166–167.

<sup>147</sup> Neuvonen 2015b, s. 280–281.

katsotut ilmaiset eivät välttämättä ole kiellettyjä toisessa yhteydessä. Tunnusmerkistön täyttymisen arviointi edellyttääkin tapauskohtaista ja kokonaisvaltaista harkintaa.

### 3.6.3 Ilmaisujen vakavuus

Yleisesti on katsottu, että lausumilta edellytetään tietynlaista vakavuutta, että niitä voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettuna uhkauksena, panetteluna tai solvaamisena.<sup>148</sup> Ilmaisun tunnusmerkistön mukaisuutta arvioitaessa ratkaisevaa on lausumien tosiasiallinen tietosisältö.<sup>149</sup> Ilmaisujen sisältöä ja siten myös ilmaisujen vakavuutta arvioidaan objektiivisesti, eli tarkastelemalla, millaisia ilmaiset ovat ulkonaisesti ja mitä ne viestivät ilman pidemmälle menevää tulkintaa. Arviota ei siis tehdä sen perusteella, mitä ilmaisujen esittäjä todellisudessa ajattelee viestin sisällöstä tai vakavuudesta.<sup>150</sup>

Arviointiin vaikuttaa myös se, että kiihottamisrikossäännös on sananvapauden rajoitus. EIS:n mukaan sananvapauden rajoitusten tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa (artikla 10.2). Myös tämä edellyttää lausumilta tiettyä vakavuutta. Uhkaamista pidetään lähtökohtaisesti vakavampana kuin panettelua tai solvaamista.<sup>151</sup> Esimerkiksi valtakunnansyyttäjänviraston teettämän internetin vihapuhetta koskevan raportin mukaan uhkaaminen ei kuulu lainkaan sananvapauden alaan, vaikka sananvapautteen kuuluukin oikeus liioitella ja provosoida.<sup>152</sup> Uhkaava ja väkivaltaan yllyttävä vihapuhe voidaan nähdä rangaistavan vihapuheen vakavimpana muotona. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kanta, että tällaisen puheen yhteydessä voisi tulla kyseeseen oikeuksien väärinkäytön kieltö.<sup>153</sup>

Ei ole täysin selvää, millaista vakavuutta panettelevilta ja solvaavilta ilmaisuilta vaaditaan, jotta ne voidaan katsoa rangaistaviksi. Valtakunnansyyttäjä on Mäenpään syyttämislupaa koskevassa pyynnössään todennut, että kiihottamisrikoksessa lausumien tulee olla vakavuudeltaan sellaisia, että ne ovat omiaan aiheuttamaan suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansanryhmää kohtaan.<sup>154</sup> Tässä yhteydessä viitataan korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun KKO 2012:58 perusteluihin, joiden mukaan ”Korkein oikeus katsoo, että kysymyksessä olevan kaltaiset panettelevat ja herjaavat

<sup>148</sup> Ks. esim. M 5/2019 vp, s. 7, Illman 2012, s. 215 ja Mantila 2020, s. 163.

<sup>149</sup> Illman 2012, s. 217.

<sup>150</sup> Mantila 2020, s. 167.

<sup>151</sup> Tämä ilmenee myös ratkaisusta KKO 2012:58, kohta 43.

<sup>152</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 13.

<sup>153</sup> Hyttinen 2019, kohta Vihapuhe ei nauti sananvapauden suojasta.

<sup>154</sup> M 5/2019, s. 7.

lausumat ovat omiaan herättämään suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansanryhmää kohtaan. Ne ovat siten ymmärrettävissä niin sanotun vihapuheen kaltaisiksi lausumiksi, jotka eivät nauti sananvapauden suojaa. Tällaisten lausumien esittäjään on perusteltua kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia.”<sup>155</sup>

Myöhemmin Mäenpään syyttämislupaa koskevassa pyynnössä on todettu, että kansanedustajan käyttämät lausumat ovat olleet omiaan aiheuttamaan edellä mainittuja seurauksia niiden kohteena olevia, syrjinnältä suojattuja ihmisryhmiä kohtaan. Lopuksi vielä tahallisuuden yhteydessä on mainittu, että tekijän on täytynyt ymmärtää lausumien olevan vakavuudeltaan sellaisia, että ne ovat omiaan aiheuttamaan syrjintää kyseessä olevia ihmisryhmiä kohtaan.<sup>156</sup> Valtakunnansyyttäjä näyttäisi tulkinneen KKO:n ratkaisua siten, että KKO on tällä lausumallaan asettanut vakavuuden astetta koskevan lisäkriteerin kiihottamisrikoksen täyttymiselle. Myös alempien oikeusasteiden ratkaisuisissa on ennakkopäätöksen julkaisun jälkeen usein näkynyt perusteluja, joissa on mainittu viestien olevan omiaan aiheuttamaan syrjintää, halveksuntaa tai jopa vihaa ja siten olevan panettelevia ja solvaavia.<sup>157</sup>

Kiihottamisrikosta on luonnehdittu abstraktiseksi vaarantamisrikokseksi.<sup>158</sup> Abstraktisissa vaarantamisrikoksissa vaaditaan tietyn asteisen vaaran aiheuttamista ja tunnusmerkistö on yleensä muotoiltu ”on omiaan aiheuttamaan...”-konstruktiolla. Näkemykseni mukaan kiihottaminen kansanryhmää vastaan on kuitenkin *tekorikos*, sillä pelkkä kielletyn ilmaisun levittäminen, asettaminen yleisön saataville tai pitäminen yleisön saatavilla täyttää tunnusmerkistön, eikä teon tunnusmerkistö edellytä vaaran aiheutumista tai muuta seurausta.<sup>159</sup>

Myös lakivaliokunnan kannanotosta voidaan päätellä, ettei kiihottamisrikos ole abstraktinen vaarantamisrikos. Vuonna 1993 kiihottamisrikosta koskevaa lainkohtaa ehdotettiin muutettavaksi niin, että tekoa pidettäisiin rangaistavana vain, jos se *on omiaan aiheuttamaan* ryhmään kohdistuvaa väkivaltaisuutta, vihamielisyyttä tai syrjintää. Lisäksi ehdotettiin edellytettäväksi tekijältä tarkoitustahallisuutta. Näitä muutoksia ei kuitenkaan tehty, koska

<sup>155</sup> KKO 2012:58, kohta 39.

<sup>156</sup> M 5/2019 vp, s. 8.

<sup>157</sup> Ks. esim. Rovaniemen HO 10.4.2017 t. 17/114898, Turun HO 17.1.2018 t. 18/102033, Helsingin HO 21.10.2019 t. 19/147289 ja Helsingin HO 25.9.2019 t. 19/141114.

<sup>158</sup> Ks. esim. Hannula – Neuvonen 2011, s. 539. Vrt. Illman 2012, s. 215 ja Mantila 2020, s. 164, joiden mukaan kiihottamisessa kansanryhmää vastaan on kyse kieltoäännöksestä.

<sup>159</sup> Tekorikoksista ja vaarantamisrikoksista ks. esim. Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 245–262 ja Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 116–117.

lakivaliokunta näki säännöksessä mainitut teot jo sellaisenaan niin haitallisina, että rikosoikeudellinen sanktiouhka oli perusteltu.<sup>160</sup> Tämä muutosehdotus ja lakivaliokunnan kannanotto mainitaan myös vuoden 2010 hallituksen esityksessä, mutta siinä lakia ei ehdotettu muutettavaksi tähän suuntaan.<sup>161</sup>

Jos KKO:n ratkaisun katsottaisiin luoneen kiihottamisrikoksen täyttymiselle sellaisen lisäkriteerin, että panettelevien ja solvaavien lausumien tulee olla omiaan aiheuttamaan suvaitsemattomuutta, halveksuntaa tai jopa vihaa, tarkoittaisi se kiihottamisrikoksen luonteen muuttumista vaarantamisrikoksen suuntaan. Tällaiset oikeuskäytännön perusteella tehtävät lisäykset ovat kyseenalaisia, sillä rangaistavuuden kriteerien muuttaminen kuuluu lähtökohdaisesti lainsäätäjän toimivaltaan. Lisäksi tällöin vaarantamista tai edellä mainittujen seuraamusten aiheuttamista tulisi jollain tapaa arvioida.

Kyseisen KKO:n ratkaisun perustelujen merkityksestä on esitetty myös muunlaisia tulkintoja. *Hannulan* mukaan KKO:n tarkoituksena ei ole ollut asettaa kiihottamisrikoksen rangaistavuudelle lisäkriteeriä, vaan perusteluissa on seurattu EIT:n tuomion *Féret -tapauksen* lisäperusteluja sille, miksi juuri poliitikkojen puheet ovat vaarallisia.<sup>162</sup>

KKO on perusteluissaan viitannut kyseiseen EIT:n tapaukseen ja tuonut esiin EIT:n esittämiä perusteluja. EIT:n tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa poliitikko oli kirjoituksissaan pitänyt maahanmuuttajia rikollisina, jotka tulivat maahan käyttääkseen hyväksi maahanasettumisen johdosta saamiaan etuuksia. EIT:n perustelujen mukaan tällaiset puheet ”olivat omiaan herättämään” yleisössä ja varsinkin vähemmän asioihin perehtyneissä henkilöissä ”halveksuntaa ja eräissä jopa vihaa” ulkomaalaisia kohtaan. Lisäksi EIT oli katsonut, että valittajan asema parlamentaarikkona ei vähentänyt hänen vastuutaan ja oli olennaisen tärkeää, että poliitikot välttivät julkisuudessa ilmaisuja, jotka ”olivat omiaan herättämään ja ylläpitämään suvaitsemattomuutta”. EIS:n sananvapautta koskevaa 10 artiklaa ei katsottu rikotun, kun poliitikko oli lausumiensa johdosta tuomittu kiihottamisrikoksesta ja asetettu menettämään vaalikelpoisuutensa.<sup>163</sup> Näkisin, että KKO:n lausuma ”Korkein oikeus katsoo, että kysymyksessä olevan kaltaiset panettelevat ja herjaavat lausumat ovat omiaan herättämään

<sup>160</sup> LaVM 22/1994 vp, s. 9–10.

<sup>161</sup> HE 317/2010 vp, s. 42.

<sup>162</sup> Hannula 2015, s. 188.

<sup>163</sup> KKO 2012:58, kohta 36.

suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansaryhmää kohtaan” ottaa kantaa siihen, että kyse on vastaavanlaisista lausumista kuin EIT:n tuomiossa, ja kyseiset lausumat eivät ole nauttineet sananvapauden suojaa.

Näin ollen lausumilta edellytetyn vakavuuden osalta voi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että lausumat, jotka ovat omiaan aiheuttamaan suvaitsemattomuutta, halveksuntaa tai vihaa kuuluvat selkeästi rangaistavuuden piiriin. Lain sanamuodon ja lainsäätäjän tarkoituksen mukaan lausumalta ei kuitenkaan edellytetä sitä, että se on omiaan aiheuttamaan mainittuja seurauksia, joten myös tämän vakavuusasteen alle jäävät lausumat voivat tulla rangaistaviksi.

Joka tapauksessa lausumilta voidaan kuitenkin edellyttää jonkinasteista vakavuutta, jotta tunnusmerkistön voidaan katsoa täyttyvän. Tämä on tärkeää myös kiihottamisrikoksen sananvapautta rajoittavan luonteen vuoksi.<sup>164</sup> Poliitikkojen kohdalla ilmaisuilta vaadittavaan vakavuuteen voi siten vaikuttaa se, että sananvapauden suoja on vahvimmillaan poliittisen ja yhteiskunnallista kiinnostusta herättävän keskustelun kohdalla. Vakavuus tuleekin tuomioistuimessa tapauskohtaisesti harkittavaksi.

### **3.7 Teko kohdistuu yksilöitävissä olevaan ryhmään**

#### *3.7.1 Perusteet, joilla ryhmä määräytyy*

Kiihottamisrikoksen sanamuodon mukaisesti rangaistavaa on levittää sellaisen viestiä, 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”. Lainkohta ei siis lähtökohtaisesti anna suojaa mille tahansa rajattavissa olevalle ryhmälle, vaan ainoastaan sellaisille, jotka voidaan määritellä säännöksessä mainittujen ominaisuuksien perusteella.<sup>165</sup>

Rasistisia vaikuttimia ovat ryhmän uhkaaminen, solvaaminen ja panettelu rodun, ihonvärin, syntyperän ja kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, ettei rotu -sanankäyttöön ole tieteellisiä perusteita, ja se tulisi korvata esimerkiksi

---

<sup>164</sup> Illman 2012, s. 215.

<sup>165</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 17.

sanalla alkuperä.<sup>166</sup> Sanamuoto haluttiin kuitenkin säilyttää, jotta välttyttäisiin käytännön soveltamisongelmilta.<sup>167</sup>

Myös uskonnon ja muun vakaumuksen perusteella tehty uhkailu, panettelu tai syrjintä on rangaistavaa. Hallituksen esityksen mukaan uskonto on samanlaisessa asemassa kuin muut vakaumukset ja ideologiat, kuten ateismi.<sup>168</sup> Vakaumukseksi voisi katsoa myös poliittisen vakaumuksen. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, kuuluuko poliittinen vakaumus lainkohdan piiriin ja voiko esimerkiksi puolue olla lainkohdassa tarkoitettu ryhmä. Tätä kysymystä käsitellään tarkemmin luvussa 3.7.3.

Rangaistavaa on myös jonkun ryhmän uhkaaminen, panettelu tai solvaaminen seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella. Nämä perusteet otettiin lakiin sen nykyistä muotoa säädettäessä, sillä haluttiin korostaa entistä selvemmin sitä, että kiihottamispykälä antaa suojaa laajalti viharikoksia vastaan. Tällaisia ryhmiä vastaan oli kohdistettu viharikoksia ja vihakampanjoita varsinkin ulkomailla ja katsottiin, että kyseiset ryhmät ovat erityisen suojelun tarpeessa.<sup>169</sup>

Kiihottamissäännös suojaa myös sellaisia ryhmiä, jotka muodostuvat lainkohdassa nimenomaisesti mainittuihin perusteisiin rinnastuvalla perusteella. Esimerkiksi sukupuolivähemmistöt, kuten transihmiset ja intersukupuoliset, voivat rinnastua seksuaalisen suuntautumisen perusteella määräytyvään ryhmään.<sup>170</sup> Säännös soveltuu myös maahanmuuttajiin ja ulkomaalaisiin opiskelijoihin, vaikka näihin ryhmiin kuuluvat eroavat toisistaan. Lisäksi yksi rinnastettava ryhmä voi olla esimerkiksi kielen perusteella erottuva ryhmä. Esimerkiksi suomenruotsalaisten solvaaminen voisi tulla rangaistavaksi.<sup>171</sup>

Arvioitaessa sitä, mitkä perusteet voivat olla rinnastettavia säännöksessä mainittujen kanssa, voidaan ottaa huomioon se, millainen on kyseisen ryhmän yhteiskunnallinen asema.

<sup>166</sup> PeVL 26/2002 vp, s. 3.

<sup>167</sup> HE 317/2010 vp, s. 40. Käytännössä tällaisten ryhmien yksilöinnissä ei kuitenkaan liene suurempia käytännön ongelmia, sillä erilaiset ryhmät pystytään määrittelemään muiden lainkohdassa mainittujen perusteiden – ihonvärin, syntyperän, kansallisen, etnisen alkuperän tai muun näihin rinnastettavan perusteen avulla. Rodun mainitseminen ei siis olisi lainkohdassa tarpeellista.

<sup>168</sup> HE 317/2010 vp, s. 41.

<sup>169</sup> HE 317/2010 vp, s. 41.

<sup>170</sup> HE 317/2010 vp, s. 41.

<sup>171</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Suojan kohde > Kansanryhmä.

Erityisesti se, jos ryhmä on suojan tarpeessa, voi olla perusteltu syy lukea ryhmä mainittuihin perusteisiin rinnastettavaksi ryhmäksi.<sup>172</sup> Toisaalta tässäkin tilanteessa täytyy muistaa, että säännöksellä rajoitetaan sananvapautta ja mitä laajemmin suojan kohteet määritellään, sitä laajemmasta sananvapauden rajoituksesta on kyse. Rinnastuslauseketta tulisi siis tästä näkökulmasta tulkita ennemminkin suppeasti kuin laajentavasti ja ottaen huomioon myös laillisuusperiaate. Näin ollen rinnastuslausekkeen käyttäminen on mahdollista vain rajoitetusti.<sup>173</sup>

### 3.7.2 Suojaako säännös valtaväestöä?

Lain esitöiden mukaan säännös antaa suojaa erityisesti sellaisille vähemmistöryhmille, jotka ovat yleensä yhteiskunnassa sosiaalisesti heikommassa asemassa ja sen takia myös erityisen suojan tarpeessa.<sup>174</sup> Toisaalta säännöksen sanamuodosta on pääteltävissä, että kiihottamisrikos voisi kuitenkin kohdistua myös valtaväestöön. Lainkohdan mukaan viestissä tulee uhata, solvata tai panetella ”jotakin ryhmää” tietyllä perustella tai niihin rinnastettavalla perusteella. Sanamuodon mukaan olisi siis sinänsä mahdollista, että jotain yksilöitävissä olevaa enemmistöön kuuluvaa ryhmää solvattaisiin esimerkiksi valkoihoisuuden tai kristinuskon vuoksi.

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että säännös ei sovellu pelkästään tilanteisiin, joissa valtaväestöön kuuluva uhkailee, panettelee tai solvaa jotain vähemmistöryhmää, vaan rangaistavaksi voi tulla hallituksen esityksen mukaan myös se, että vähemmistöryhmään kuuluva uhkaa, panettelee tai solvaa jotain toista vähemmistöryhmää.<sup>175</sup> Siitä ei kuitenkaan ole mainintaa, että rangaistavaa olisi myös sellainen tilanne, jossa valtaväestöön tai vähemmistöryhmään kuuluva käyttää kyseisiä ilmaisuja valtaväestöön kuuluvaa ryhmää kohtaan.

Myös oikeuskirjallisuudessa on pohdittu sitä, voisiko säännöksen suoja kohdistua myös valtaväestöön. Esimerkiksi *Neuvosen* mukaan enemmistö voisi saada säännöksen suojaa paikkaunta- tapaus- tai tilannekohtaisesti.<sup>176</sup> *Illmanin* mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa valtaväestöön, mutta vain poikkeuksellisesti. Hänen mukaansa valtaväestö on vain hyvin harvoin säännöksen tarkoituksen mukaisen erityisen suojan tarpeessa. Lisäksi huomioon täytyy ottaa myös se, että sananvapautta saa rajoittaa vain silloin, kun se on välttämättömiä

<sup>172</sup> HE 317/2010 vp, s. 41.

<sup>173</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 22.

<sup>174</sup> HE 317/2010 vp, s. 42.

<sup>175</sup> HE 317/2010 vp, s. 42.

<sup>176</sup> Neuvonen 2012, s. 413.

demokraattisessa yhteiskunnassa ja välttämättömyyskriteeri täyttyy vain harvoin valtaväestöä koskevien lausumien yhteydessä.<sup>177</sup> Oikeuskäytännössä säännöstä ei ole sovellettu valtaväestöön kuuluviin ryhmiin.

Se, että säännös suojaa pääasiassa vain vähemmistöryhmiä, voidaan kuitenkin nähdä ongelmallisena yhdenvertaisuuden näkökulmasta.<sup>178</sup> Toisaalta esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Kiihottamisrikossäännöksen tavoitteena voidaan nähdä yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon loukkaamattomuuden toteuttaminen. Joka tapauksessa säännöksen tämänhetkinen sanamuoto ei estä suojan ulottamista myös valtaväestöön kuuluvaan yksilötäivissä olevaan ryhmään, joskin säännöksen tarkoitus ja vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen näyttäisi siltä, ettei tämä käytännössä tule kyseeseen.

### 3.7.3 Voiko poliittinen puolue olla säännöksessä tarkoitettu ryhmä?

Oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua myös siitä, voisiko esimerkiksi poliittinen puolue olla säännöksessä tarkoitettuna suojan kohteena. *Nuutilan* ja *Nuotion* mukaan kiihottamisrikoksen suojelukohteena lienevät myös yhteiskunnallisen tai poliittisen näkemyksen perusteella täsmällisesti erotettavat pysyvät kansanryhmät.<sup>179</sup> *Raskin* mielestä poliittisen mielipiteen perusteella muodostuneet ryhmät taas ovat kiihottamisrikoksen soveltamisen kannalta ongelmallisia. Tällaiset ryhmät eivät ole pysyviä ja ne perustuvat henkilöiden vapaaehtoiisiin valintoihin, toisin kuin synnynnäisten ominaisuuksien (esim. syntyperä, ihonväri) perusteella muodostuvat ryhmät.<sup>180</sup> Toisaalta myös uskonnot ja muut vakaumukset perustuvat siinä ihmisten vapaaehtoiisiin valintoihin ja ne on mainittu säännöksessä.

Esimerkiksi *Illman* ja *Neuvonen* ovat esittäneet, ettei säännöstä tulisi ulottaa poliittisiin puolueisiin.<sup>181</sup> *Neuvosen* mukaan poliittiset ryhmittymät jäävät säännöksen ulkopuolelle poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun korostuneen sananvapaussuojan vuoksi. Vaikka

<sup>177</sup> Illman 2012, s. 220.

<sup>178</sup> Hyttinen 2019, kohta Vähemmistöt vihapuheen kohteena. Hyttinen toteaa myös, että toisaalta myös yhdenvertaisuutta painottava näkökulma on ongelmallinen, koska jos kaikille tarjottaisiin suojaa, lopulta yhdelläkään ryhmällä ei olisi erityisen suojelun tarvetta, mikä vesittäisi vihapuheen erityisen paheksuttavuuden.

<sup>179</sup> Nuutila – Nuotio 2009, kohta Säännökset > Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) > Suojan kohde > Kansanryhmä.

<sup>180</sup> Rask 2012, s. 272.

<sup>181</sup> Ks. esim. Illman 2012, s. 221 ja Neuvonen 2015a, s. 72–74; sekä 2019, kohta Vihapuhesääntelyn haasteet.



poliittinen vakaumus voi rinnastua esimerkiksi uskonnolliseen vakaumukseen, suojaa ei tulisi laajentaa poliittisiin ryhmiin, koska se rajoittaisi sananvapautta merkittävästi.<sup>182</sup> Myös Illmanin mukaan kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös on sananvapauden rajoitus, jota on perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukaisesti tulkittava suppeasti ja tarkkarajaisesti. Säännöksen alaa ei tulisi laajentaa koskemaan poliittisia puolueita myöskään siksi, että säännöksen tarkoituksena on antaa suojaa sellaisille vähemmistöryhmille, jotka yleensä ovat yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa ja sen vuoksi erityisen suojelun tarpeessa.<sup>183</sup>

Näkisinikin, että poliittiset puolueet ovat päinvastoin hyvässä yhteiskunnallisessa asemassa, sillä ne pystyvät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, lakien säätämiseen ja muutenkin siihen, miten asioita yhteiskunnassa hoidetaan. Lisäksi mielestäni huomioon tulee ottaa myös se, että poliitikkojen tulee asemansa vuoksi kestää tavallisia kansalaisia enemmän arvostelua. Tätä ilmentää esimerkiksi kunnianloukkausta koskeva RL 24:9.3 ja yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskeva RL 24:8.3. Mainitun kunnianloukkausta koskevan lainkohdan mukaan kunnianloukkauksena ei pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn politiikassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Myös EIT:n käytännössä on vakiintuneesti korostettu oikeutta arvostella poliitikkoja ja heidän toimintaansa.<sup>184</sup> Lähtökohtana on kuitenkin, että arvostelu kohdistuu henkilön poliittiseen toimintaan, henkilön poliittiseen rooliin ja vallankäytön kannalta merkityksellisiin henkilökohtaisiin piirteisiin.<sup>185</sup>

Myös edellä lausuttu säännöksen soveltumisesta valtaväestöön kuuluviin ryhmiin tulee huomioida. Lisäksi, jos säännös ulotettaisiin koskemaan myös poliittista vakaumusta, voisi tämä olla liian pitkälle menevää laajentavaa tulkintaa ja siten laillisuusperiaatteen vastaista.<sup>186</sup> Näin ollen näkisin, että säännöstä tulisi tulkita siten, että esimerkiksi poliitikon esittämä, johonkin suomalaiseen puolueeseen sen poliittisen vakaumuksen vuoksi kohdistuva uhkaava, panetteleva tai solvaava puhe ei voi tulla rangaistavaksi kiihottamisena kansanryhmää vastaan.

---

<sup>182</sup> Neuvonen 2012, s. 416.

<sup>183</sup> Illman 2012, s. 221.

<sup>184</sup> Ks. Nuutila – Majanen 2009, kohta Kunnian ja yksityisyyden suoja (RL 24:8–10) > Yleistä > Välttämättömyystesti ja sananvapaus.

<sup>185</sup> Tiilikka 2008, s. 251. Poliitikkoja koskevan yksityiselämää koskevan tiedon levittämisestä kootusti ks. Korpi-saari 2016, s. 170–171.

<sup>186</sup> Illman 2005, s. 253.

### 3.8 Teko on tehty tahallisesti

Jotta kiihottamisrikoksesta voidaan rangaista, täytyy teon olla myös tahallinen. Hallituksen esityksen mukaan rikos edellyttää *olosuhdetahallisuutta*, mikä ilmenee säännöksen sanamuodosta ja säätämishistoriasta.<sup>187</sup> Olosuhdetahallisuudessa tahallisuuden kohteena ovat ne tosiseikat, jotka toteuttavat käsillä olevan tunnusmerkistön. Rikossäännökset koostuvat seuraustunnuksmerkeistä ja muista tunnusmerkeistä. Olosuhdetahallisuuden arviointi koskee niitä rikosoikeudellisesti relevantteja seikkoja, jotka toteuttavat muun kuin seuraustunnuksmerkin.<sup>188</sup> Kiihottamisrikossäännöksessä ei ole seuraustunnuksmerkkiä, eli sen tunnusmerkistö koostuu kokonaan muista kuin seuraustunnuksmerkeistä. Näin ollen kiihottamisrikoksessa tahallisuutta arvioidaan kokonaisuudessaan olosuhdetahallisuuden avulla.

Teon tahallisuuden tulee kattaa kaikki tunnusmerkistötekijät. Olosuhdetahallisuudessa tekijän tulee siis olla selvillä kaikkien niiden seikkojen käsillä olosta, joita rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttää.<sup>189</sup> Kiihottamisrikoksen tunnusmerkistö edellyttää, että: 1) tekijä asettaa yleisön saataville, levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai viestin, 2) viesti on sisällöltään uhkaava, panetteleva tai solvaava ja 3) kohteena on tunnusmerkistössä tarkoitettu ryhmä.<sup>190</sup> Jotta tahallisuusvaatimus täytyisi, tulee tekijän *olla selvillä* siitä, että reaali maailmassa on käsillä sellaiset olosuhteet, joita nämä kolme tunnusmerkistötekijää edellyttävät.

Miten tätä selvillä oloa sitten arvioidaan? Nykyisin on katsottu vakiintuneeksi, että olosuhdetahallisuuden alarajan määrittämisessä käytetään todennäköisyystahallisuusmallia.<sup>191</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että tekijän täytyy pitää olosuhteiden käsillä oloa vähintään varsin todennäköisenä, eli todennäköisempänä kuin niiden olematta olemista. Jotta tahallisuus täytyisi, tulee tekijän siis pitää vähintään varsin todennäköisenä sitä, että hän asettaa viestin yleisön saataville, levittää sitä tai pitää sitä yleisön saatavilla, viesti on sisällöltään uhkaava tai loukkaava ja se kohdistuu tiettyyn ihmisryhmään. Tahallisuuden täyttymistä arvioidaan tapauksen tosiseikkojen avulla.

<sup>187</sup> HE 317/2010 vp, s. 42. Vuoden 1995 lakimuutoksessa tahallisuusvaatimusta ehdotettiin tiukennettavaksi. Lakivaliokunta ei pitänyt tiukennusta aiheellisenä. Ks. HE 94/1993 vp, s. 32 ja LaVM 22/1994 vp, s. 9–10.

<sup>188</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 264–265 ja 286.

<sup>189</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 289–290.

<sup>190</sup> Ks. Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 23 ja Illman 2005, s. 285.

<sup>191</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 290–293.

Tekijän tulee siis pitää vähintään varsin todennäköisenä sitä, että hän asettaa viestin yleisön saataville, levittää sitä tai pitää sitä yleisön saatavilla. Yleensä tilanne lienee suhteellisen selkeä: jos tekijä julkaisee viestin esimerkiksi avoimella sosiaalisen median tilillään, voidaan hänen katsoa pitäneen vähintään varsin todennäköisenä, että viesti on asetettu yleisön saataville. Tahallisuus ei taas täytyisi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa tekijä on julkaissut sosiaalisessa mediassa linkin jollekin sivustolle, jossa ei ollut kiellettyä materiaalia silloin, kun hän teki linkittämisen mutta jonne on sen jälkeen hänen tietämättään lisätty kiellettyä materiaalia.<sup>192</sup>

Tahallisuuden täytyy kattaa myös viestin sisältö. Näkemykseni mukaan tekijän ei tarvitse pitää varsin todennäköisenä sitä, että viestin sisältö on nimenomaan lainkohdan tarkoittamalla tavalla uhkaava, panetteleva tai solvaava, vaan riittää, että hän pitää varsin todennäköisenä sitä, että viesti on objektiivisesti tarkastellen uhkaava tai loukkaava. Tekijän ei siis odoteta tietävän sitä, mitä tarkalleen ottaen termit uhkaaminen, solvaaminen ja panettelu tarkoittavat juridisessa mielessä kiihottamisrikoksen kohdalla ja tekevän arviota siitä, täyttääkö hänen viestinsä vähintään varsin todennäköisesti nämä määritelmät. Tuomarin tehtävä on tehdä normatiivinen arvio siitä, toteuttaako ilmaistu viesti sisällöltään uhkaavuutta, solvaavuutta ja panettelua koskevan tunnusmerkistötekijän. Tämä arviointi tehdään sen selvittämiseksi, täyttääkö teko rikoksen tunnusmerkistön, mutta tahallisuutta arvioitaessa selvitetään, onko tekijä pitänyt vähintään varsin todennäköisenä sitä, että hänen viestiään on objektiivisesti arvioituna ja yleiskielen kannalta pidettävä uhkaavana tai loukkaavana.

Tahallisuuden yhteydessä ilmaisujen sisältöä arvioidaan siis objektiivisesti. *Mantilan* mukaan sananvapauden rajoituksiin pidättäytyvästi suhtautuva periaate edellyttää sitä, että ilmaisuja ei voida tulkita sen mukaan, mitä kirjoittaja todellisuudessa ajattelee, vaan sen mukaan, millaisia ilmaisut objektiivisesti katsoen ovat ja mitä niistä on ulkopuolisen silmin luettavissa ilman syvällisempää tulkintaa.<sup>193</sup> Tahallisuusvaatimus täyttyy siis myös, vaikka tekijä ei itse pitäisi esittämiään ilmaisuja uhkaavina ja loukkaavina, mutta ne objektiivisesti tarkastellen ovat tällaisia. Tahallisuus edellyttää kuitenkin, että tekijän on täytynyt pitää vähintään varsin todennäköisenä, että viestit ovat objektiivisesti tarkastellen uhkaavia tai loukkaavia.

---

<sup>192</sup> Ks. HE 317/2010 vp, s. 40.

<sup>193</sup> Mantila 2020, s. 167.

Lisäksi tekijän täytyy olla selvillä siitä, että viesti kohdistuu tunnusmerkistön edellyttämään ihmisryhmään. Tämän arvioinnissa ei yleensä liene ongelmia, sillä viesti koskee usein jotain nimenomaista ryhmää. Jotta tahallisuusvaatimus täytyisi, tulee tahallisuuden kattaa kaikki tunnusmerkistössä edellytetyt olosuhteet. Jos jokin osatekijä puuttuu, ei tekoa voida pitää tahallisenä. Teko ei olisi tahallinen esimerkiksi edellä mainitussa tilanteessa, jossa sosiaaliseen mediaan linkin julkaissut tekijä ei ole tietoinen linkin taakse myöhemmin lisäystä uhkaavasta tai loukkaavasta materiaalista, vaikka hän olisi tietoinen linkin julkaisemisesta ja pitämisestä yleisön saatavilla ja siitä, että linkitetyllä sivustolla on puhuttu tietystä ihmisryhmästä.

Tahallisuuden täyttymiseksi ei edellytetä minkään tietyn seurauksen aiheutumista. Tekijän tarkoituksena ei myöskään tarvitse olla esimerkiksi aiheuttaa ryhmään kohdistuvaa väkivaltaisuutta, vihamielisyyttä tai syrjintää. Teon ei tarvitse myöskään olla omiaan aiheuttamaan tällaisia seuraamuksia, jotta se katsottaisiin tahalliseksi.<sup>194</sup> Toisaalta tekijän sinänsä hyväksyttävä tarkoitus ei lähtökohtaisesti myöskään poista tahallisuutta, jos viesti kuitenkin on objektiivisesti arvioiden loukkaava. Oikeuskäytännössä on katsottu, että esimerkiksi tarkoitus kritisoida viranomaistoimintaa ei oikeuta panettelemaan tai solvaamaan jotain ryhmää.<sup>195</sup>

Oikeuskäytännössä tahallisuutta on arvioitu vaihtelevin tavoin. KKO:n toistaiseksi ainoassa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa ennakkopäätöksessä KKO 2012:58 tahallisuutta on arvioitu vain lyhyesti. KKO totesi perusteluissaan, että vastaajan tarkoituksena on saattanut olla kritiikin esittäminen tiedotusvälineitä ja viranomaistoimintaa kohtaan. KKO katsoi, että tällainen tarkoitus ei kuitenkaan oikeuttanut panettelemaan tai solvaamaan someita ja arvostelun esittäminen edes sarkastisessa tyyliä ei edellyttänyt kyseisen kansanryhmän leimaamista rikollisiksi ja loisiksi. Perustelujen mukaan vastaaja oli joka tapauksessa epäilyksittä ymmärtänyt väitteensä panettelevan ja solvaavan luonteen. Teon tahallisuuden kannalta merkitystä ei ollut myöskään sillä, oliko vastaaja itse pitänyt väitettään totena.

---

<sup>194</sup> LaVM 22/1994 vp, s. 10.

<sup>195</sup> Ks. KKO 2012:58. Vrt. EIT:n ratkaisu *Jersild v. Tanska* (1994), jossa katsottiin, ettei valittajaa olisi saanut asettaa rikosvastuuseen, vaikka hänen toimittamassaan ohjelmassa oli esitetty kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön täyttäviä haastattelulauseita, sillä hän oli toiminut *vilpittömässä tiedonvälitystarkoituksessa*. Tästä ratkaisusta ja tekijän tarkoituksen merkityksestä tarkemmin ks. esim. Valtakunnansyyttäjänvirasto 2012, s. 23–25.

Myös alemmissa oikeusasteissa on toisinaan tyydytty vain toteamaan KKO:n ennakkopäätöksen tavoin, että vastaaja on ymmärtänyt ilmaisujen panettelevan ja solvaavan luonteen.<sup>196</sup> Joskus tahallisuuden täyttymistä on arvioitu myös todennäköisyystahallisuusmallin mukaisesti.<sup>197</sup> Esimerkiksi Kymenlaakson käräjäoikeuden tapauksessa 30.12.2016 t. 16/154456 todennäköisyyttä on arvioitu kattavasti mainitun mallin mukaan. Tapauksessa kunnallispoliitikko oli jakanut Facebookissa kuvan, jossa oli Suomi-konepistooli ja sen ympärillä teksti ”Pian sinunkin naapurissasi asuu iloisia maahanmuuttajia, tervehdi heitä Suomen perinteitä kunnioittaen.” Perusteluissaan käräjäoikeus totesi, että Suomi-konepistoolia on suomalaisen yleisen käsityksen mukaan käytetty tärkeänä aseena toisessa maailmansodassa. Lisäksi vastaaja oli itse kertonut aseensa olleen merkittävä Suomen itsenäisyydelle. Nämä seikat ja teon ajankohta (pakolaisten määrän suuri kasvu) huomioon ottaen vastaajan on täytynyt pitää varsin todennäköisenä, että kuvan ja tekstin yhdessä objektiivisesti arvioiden voidaan katsoa uhkaavan maahanmuuttajia ihmisryhmänä. Vastaajan katsottiin olleen selvillä rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen kaikista edellytyksistä.

### 3.9 Oikeuskäytäntöä

#### 3.9.1 KKO 2012:58

Korkein oikeus on antanut vain yhden ennakkopäätöksen, joka koskee kiihottamista kansanryhmää vastaan. Tapaus KKO 2012:58 koskee poliitikon esittämiä lausumia, joten se antaa tulkintaohjeita koskien poliittista sananvapautta ja sen suhdetta kiihottamisrikokseen. Tapauksessa oli kyse myös uskonrauhan rikkomisesta, mutta tätä osaa tuomiosta ei käsitellä. Tapausta on jo aiemmin hyödynnetty useassa kohdassa oikeuslähteenä, mutta aiheen kannalta on vielä tarpeellista esitellä tapausta ja siitä tehtävissä olevia yleisiä päätelmiä lyhyesti.

Tapauksessa kunnallispoliitikko A oli julkaissut blogissaan tekstin, jossa luki alleviivattuna ja vahvennettuna: ”Seuraava täky kuuluu: Ohikulkijoiden ryöstely ja verovaroilla loisiminen on somalien kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre.” Tämän jälkeen kirjoituksessa kysyttiin, onko edellä mainittu väite sopimaton. Sen jälkeen tuotiin esiin, että Julkisen Sanan Neuvostolle oli tehty kantelu erään sanomalehden pääkirjoituksesta, jossa ”päissään tappamisen arveltiin olevan suomalaisten kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen

<sup>196</sup> Ks. esim. Helsingin HO 31.10.2019 t. 19/1258 ja Kouvolan HO 6.2.2013 t. 103.

<sup>197</sup> Ks. esim. Kouvolan HO 12.12.2011 t. 1146, Kymenlaakson käräjäoikeus 30.12.2016 t. 16/154456.

erityispiirre”, eikä tätä kantelua ollut otettu käsiteltäväksi. Seuraavaksi A siteerasi neuvoston sihteerin lausumaa, jonka mukaan ”Kirjoittaja viitanee selvityksiin, joissa humalajuominen on havaittu suomalaisen alkoholikulttuurin erityispiirteeksi. Myös humalan ja väkivallan välillä on todettu yhteyksiä. Ongelman geneettistä taustaa kirjoittaja ei käsittele faktana vaan esittää siitä oman arvelunsa.”<sup>198</sup>

Tästä sihteerin lausumasta A on tehnyt johtopäätöksen, että koska valtiosyyttäjä X ei ollut puuttunut edellä mainittuun lehden juttuun, negatiivisia, kansallis-geneettisiä stereotypioita saa julkaista, kunhan niitä ei käsitellä faktana. Tämän jälkeen tekstissä on mainittu, etteivät kaikki somalit tietenkään syyllisty ryöstöihin tai loisi verovaroilla, mutta myöskään kaikki suomalaiset eivät tapa päissään. Tekstissä on esitetty tilastoja ja todettu, että ryöstely ja loisiminen ovat somalien lukumäärään verrattuna paljon yleisempää kuin humalassa tappaminen suomalaisten keskuudessa. Tekstin loppuksi A toteaa tummennetulla tekstillä seuraavaa: ”Niinpä esitän uudelleen arvioni (jota en käsittele faktana): Ohikulkijoiden ryöstely ja verovaroilla loisiminen on somalien kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre.”<sup>199</sup>

A oli vedonnut puolustuksessaan siihen, että tekstissä on ollut kyse Julkisen sanan neuvoston ja valtiosyyttäjän toiminnan sarkastisesta arvostelusta. Väitteitä ei ollut esitetty tosiasioina, vaan tarkoituksena oli ollut kiinnittää huomiota siihen, etteivät eri etniset ryhmät ole samanarvoisessa asemassa lain edessä sen suhteen, miten näihin ryhmiin kohdistettuihin solvaaviin ja panetteleviin lausumiin suhtaudutaan viranomaistoiminnassa. Hovioikeus katsoi, että esitetty väite oli somaleja panetteleva ja loukkaava, mutta sillä oli kritisoitu ja arvosteltu viranomaisten toimia. Hovioikeuden mukaan kirjoitus oli pysynyt sallitun liioittelun ja provokaation rajoissa.<sup>200</sup>

KKO toteaa arviointinsa lähtökohtana, että A on julkaistessaan kirjoituksen toiminut kunnallispoliitikkona. Kirjoituksia ei ole esitetty varsinaisessa poliittisessä keskustelussa, mutta blogi ja siinä käsitellyt aiheet ovat liittyneet hänen poliittiseen toimintaansa. Tämä, ja EIT:n tulkintakäytäntö poliittisesta sananvapaudesta ja sen rajoittamisesta, on otettava huomioon sananvapauden ulottuvuutta ja sen rajoittamisen välttämättömyyttä punnittaessa.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> KKO 2012:58, kohta 28–29.

<sup>199</sup> KKO 2012:58, kohta 30–31.

<sup>200</sup> KKO 2012:58, kohta 34.

<sup>201</sup> KKO 2012:58, kohdat 35 ja 16–17.

Perusteluissaan KKO toteaa, että A:n somaleista esittämä väittäjä oli somaleja kansanryhmänä panetteleva ja solvaava.<sup>202</sup> A:n tekstissä somalit kuvataan rikollisiksi ja yhteiskuntamoraaliltaan ala-arvoisemmiksi kuin muut. Hallituksen esityksessä tällaisia lausumia on pidetty esimerkkinä rangaistavasta menettelystä. Tahallisuuden osalta KKO lausuu, että A on epäilyksittä ymmärtänyt väitteensä panettelevan ja solvaavan luonteen. A:n kiistämisperusteiden osalta KKO toteaa, ettei mahdollisesti A:n tarkoituksena ollut kritiikki viranomaistointaa ja tiedotusvälineitä kohtaan oikeuttanut häntä panettelemaan ja solvaamaan somaleita.<sup>203</sup>

KKO:n perustelut painottuvat EIT:n tulkintakäytäntöön, erityisesti *Féret-tapaukseen*, jonka sisältöä on avattu edellä EIT:n tulkintakäytäntöä koskevassa luvussa. Osa tapauksen perusteluista, joihin KKO on viitannut, on syytä nostaa tässäkin kohtaa esille. KKO tuo esiin, että *Féret-tapauksessa* oli kyse tilanteesta, jossa poliitikko oli kirjoituksillaan pitänyt maahan tulleita ulkomaalaisia rikollisina, jotka tulivat maahan käyttääkseen hyväksi maahan asettumisen johdosta saamiaan etuuksia. EIT:n perustelujen mukaan tällaiset puheet ”olivat omiaan herättämään yleisössä, varsinkin asioihin vähemmän perehtyneissä henkilöissä, halveksuntaa ja eräissä jopa vihaa ulkomaalaisia kohtaan”. Valittajan asema parlamentaarikkona ei vähentänyt hänen vastuutaan ja oli olennaisen tärkeää, että poliitikot välttivät julkisissa puheissaan ilmaisuja, jotka olivat omiaan herättämään ja ylläpitämään suvaitsemattomuutta.<sup>204</sup>

Perustelujensa lopputuloksena KKO lausuu: ”Korkein oikeus katsoo, että kysymyksessä olevan kaltaiset panettelevat ja herjaavat lausumat ovat omiaan herättämään suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansanryhmää kohtaan. Ne ovat siten ymmärrettävissä niin sanotun vihapuheen kaltaisiksi lausumiksi, jotka eivät nauti sananvapauden suojaa. Tällaisten lausumien esittäjään on perusteltua kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia.”<sup>205</sup>

*Päivi Tiilikan* (nyk. Korpisaaren) mukaan ratkaisusta on pääteltävissä, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan voi olla käsillä myös silloin, kun ilmaisujen esittäminen liittyy

<sup>202</sup> Tapaukseen on sovellettu tekoaikana vuonna 2008 voimassa ollutta kiihottamispykälää. Tapaus on kuitenkin relevantti myös nykymuotoisen kiihottamispykälän tulkinnassa.

<sup>203</sup> KKO 2012:58, kohdat 37–38.

<sup>204</sup> KKO 2012:58, kohta 36.

<sup>205</sup> KKO 2012:58, kohta 39.

poliittiseen keskusteluun ja yhteiskuntakritiikkiin. Toisaalta se, että alemmat oikeusasteet olivat päätyneet eri lopputulokseen kuin KKO, osoittaa myös sen, miten vaikeaa rajanveto sallitun poliittisen keskustelun ja lainvastaisen vihapuheen välillä on.<sup>206</sup>

Tarkasteltaessa kaikkien oikeusasteiden ratkaisujen perusteluja, voidaan huomata, miksi ne ovat päätyneet erilaisiin lopputuloksiin. Käräjäoikeus on tuomiossaan katsonut, että esitetty väite on tekstikokonaisuudesta irrotettuna niin sanottu vihapuhe ja sinänsä täyttäisi kansanryhmää vastaan kiihottamisen tunnusmerkistön. Tapauksessa käräjäoikeus oli kuitenkin tulkinut tahallisuusvaatimusta väärin. Käräjäoikeus olisi edellyttänyt tahallisuuden täyttymiseksi vastaajalta panettelu- ja solvaustarkoitusta, ja kun tällainen tarkoitus puuttui, käräjäoikeus hylkäsi syytteen kiihottamisrikoksen osalta.<sup>207</sup> Kiihottamisrikoksen tahallisuusvaatimus ei edellytä, että tekijän tarkoituksena on panetella tai solvata tiettyä ihmisryhmää, vaan tahallisuusvaatimuksen täyttymiseen riittää se, että tekijä on selvillä tunnusmerkistön edellyttämien olosuhteiden käsillä olosta.

Hovioikeus korjaakin heti kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevien perustelujensa aluksi käräjäoikeuden tahallisuutta koskevan tulkinnan ja toteaa, että tahallisuuden täyttymiseen riittää tekijän tietoisuus väitteensä panettelevasta tai solvaavasta luonteesta. Myös hovioikeus toteaa, että teko lähtökohtaisesti täyttää kiihottamista kansanryhmää koskevan rikoksen tunnusmerkistön. Hovioikeus katsoi kuitenkin, ettei käräjäoikeuden lopputuloksen muuttamiseen ollut aihetta, koska kirjoituksessa oli sen kokonaisuus huomioon ottaen pysytty sallitun liioittelun ja provokaation rajoissa. Myös hovioikeus perusteli ratkaisuaan EIT:n käytännöllä, ja viittasi esimerkiksi samaan *Féret-tapaukseen*, kuin korkein oikeuskin. Hovioikeus on kuitenkin päätenyt painottamaan poliittista sananvapautta, johon kuuluvat myös jotain väestönosaa loukkaavat, järkyttävät ja huolestuttavat lausumat sekä oikeus tietynasteiseen provosointiin ja liioitteluun.

Myös KKO perusteli ratkaisuaan EIT:n tulkintakäytännöllä. KKO päätyi kuitenkin painottamaan eri asioita kuin hovioikeus ja päätyi siihen lopputulokseen, että ilmaisu oli rangais-tava siitä huolimatta, että liikuttiin poliittisen sananvapauden alueella. KKO:n perustelut painottuivat EIT:n *Féret-tapaukseen*. Keskeinen syy sille, että KKO on painottanut juuri tuon

<sup>206</sup> Tiilikka 2012, kohta Mitä ratkaisusta seuraa? Ks. myös Hyttinen 2013, s. 946.

<sup>207</sup> Asiassa oli kyse myös uskonrauhan rikkomisesta, jonka tunnusmerkistössä vaaditaan loukkaamistarkoitusta ja johon vastaajan katsottiin syyllistyneen.



tapauksen perusteluja, on voinut olla se, että *Féret-tapauksessa* oli kyse hyvin samankaltaisesta tilanteesta, kuin käsillä olleessa tapauksessa: EIT:n tapauksessa poliitikko oli kirjoituksillaan pitänyt maahanmuuttajia rikollisina, jotka tulivat maahan käyttääkseen hyväksi maahan asettumisesta johtuneita etuuksia. Perusteluissa ei ole kuitenkaan ole erikseen mainittu sitä, miksi juuri kyseinen ratkaisu valittiin arvioinnin perustaksi.

Hovioikeuden ja KKO:n perusteluista voidaankin huomata se, että EIT:n oikeuskäytännöstä olisi löydettävissä tukea molemmille kannoille. Tästä syystä olisikin ollut hyvä, että KKO olisi perusteluissaan avannut sitä, miksi tässä tapauksessa tuli valita EIT:n käytännöstä juuri ne kannanotot, joita se päätyi painottamaan. Näin olisi saatu vielä selkeämpiä tulkintakriteerejä tulevien tapauksien tulkintaan. Joka tapauksessa KKO 2012:58 on ennakkopäätös, jolla on linjattu kiihottamisrikoksen ja poliittisen sananvapauden suhdetta ja annettu suuntaviivoja tulevaisuuden tulkintatilanteisiin. Keskeinen linjaus on se, että kiihottamisrikoksesta voidaan tuomita panettelevien ja solvaavien ilmaisujen perusteella myös poliittisen sananvapauden alueella, jolloin sananvapauden suoja on korkeimmillaan.

### *3.9.2 Alempien oikeusasteiden poliitikkoja koskevaa käytäntöä*

Tätä tutkimusta varten tilattiin Oikeusrekisterikeskukselta listaus kaikista hovioikeuksien kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevista ratkaisuista vuosilta 2011–2020. Niitä oli yhteensä 24 kappaletta, jotka tilattiin hovioikeuksista työn aineistoksi. Näistä tapauksista seitsemässä vastaajana oli poliitikko. Näistä ratkaisuista on nähtävissä, millaiset ilmaisut on katsottu kielleyiksi poliittisen puheen yhteydessä ja miten tilanteita on arvioitu.

Ratkaisussa Helsingin HO 8.12.2017 t. 17/148191 kunnallispoliitikko B oli julkaissut Facebook-seinällään maahanmuuttajia panettelevia ja solvaavia kirjoituksia. Kirjoituksissa B oli ehdottanut afrikkalaistaustaisten miesten pakkosterilisaatiota, maahanmuuttajien joukkorangeistuksia ja sellaisen sianveri-sprayn kehittämistä, jolla voisi häpäistä päälleikävän muslimin. Hovioikeus katsoi, että kyseiset lausumat loukkasivat kyseisiin ryhmiin kuuluvien henkilöiden ihmisarvoa, eivätkä ne nauttineet sananvapauden suoja edes yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita koskevan keskustelun yhteydessä.

Sallittua ei ole ollut myöskään lainvastaisiksi tiedettyjen ilmaisujen toistaminen. Tapauksessa Helsingin HO 31.10.2019 t. 19/147289 poliitikko C oli toistanut Twitter-tilillään edellä

esitetystä KKO 2012:58 tapauksessa lainvastaisiksi todetut lausumat. C esitti, että hänen tarkoituksenaan oli ollut korkeimman oikeuden tuomion arvosteleminen ja näkemysten esittäminen lainsäädännön muuttamiseksi. Hovioikeuden mukaan ei ollut kyse asiallisesta kritiikistä, sillä rangaistaviksi todettujen lausumien julkaiseminen sellaisenaan ei kuulu sananvapauden piiriin.

Kymenlaakson käräjäoikeuden tapauksessa 30.12.2016 t. 16/154456 kunnanvaltuutettu oli julkaissut Facebook-seinällään kuvan Suomi-konepistoolista, jonka ympärillä oli teksti ”Pian sinunkin naapurissasi asuu iloisia maahanmuuttajia, tervehdi heitä Suomen perinteitä kunnioittaen.” Käräjäoikeuden mukaan kuvasta saa sellaisen käsityksen, että maahanmuuttajiin kohdistuvaa väkivaltaa pidetään hyväksyttävänä ja kehoitetaan tervehtimään heitä ampuma-asetta käyttäen. Ilmaisuu yllyttää väkivaltaan maahanmuuttajia kohtaan ja on RL 11.10 mukaista uhkaamista. Sillä, että kunnanvaltuutetun mukaan Suomi-konepistooli merkitsi hänelle Suomalaisuuden symbolia ja se liittyy korsuhuumoriin, ei ollut merkitystä. Hovioikeus ei myöntänyt asiassa jatkokäsittelylupaa.

Tapauksessa Itä-Suomen HO 12.12.2011 t. 1146 poliitikko D oli julkaissut internetissä kirjoituksen, jossa hän oli todennut hillittömän muslimimaahanmuuton mukana tulevan muun muassa ryöstelyä, huumeita, pedofiliaa ja lopulta terrorismia. Teksti kohdistui yleisesti kaikkiin muslimeihin ja siinä kuvattiin kyseiseen kansanryhmään kuuluvat ihmiset rikollisina ja muihin nähden ala-arvoisina. Vaikka kyse oli poliittisesta puheenvuorosta, ei kyse ollut sananvapauden rajoissa esitetystä asiallisesta ja ankarasta kritiikistä, eikä kansanryhmän leimaaminen rikolliseksi ollut myöskään sallittua liioittelua ja provokaatiota.

Poliitikko E:n katsottiin kahdessa tapauksessa syyllistyneen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan julkaisemalla Facebook-sivullaan muslimeja panettelevia ja solvaavia julkaisuja. Ensimmäisessä tapauksessa (Rovaniemen HO 10.4.2017 t. 17/114898) E oli kirjoituksissaan vaatinut islaminuskosten maasta poistamista massiivisten siirtojen avulla ja väittänyt, että jokainen muslimi on potentiaalinen iskuihin osallistuva rikollinen. Toisessa tapauksessa (Rovaniemen HO 2.7.2020 t. 20/123852) E oli julkaissut tekstin, jossa hän on muun muassa todennut, että islam on syyppää jatkuviin murhiin ympäri maailmaa ja että terrorismi ei tunne uskontoa, jollei islamia lasketa. Tekstin yhteydessä oli kuvia terroristirikosten tekijöistä ja kuvien alareunassa oli sana ”muslimi”. Hovioikeus hyväksyi käräjäoikeuden perustelut, joiden mukaan julkaisussa terrorismi oli suoraan yhdistetty islaminuskoon kuuluvaksi, minkä

vuoksi teksti oli kohdistunut yleisesti islaminuskoa tunnustaviin ja tekstissä tosiasiaa yleistäen väitetään islaminuskoa tunnustavia rikollisiksi. Kummassakin tapauksessa julkaisut katsottiin rangaistaviksi, vaikka ne liittyivät poliittiseen keskusteluun.

Myös tapauksessa Turun HO 17.1.2018 t. 18/102033 oli kyse islaminuskoisten panettelusta ja solvaamisesta. Siinä poliitikko F oli julkaissut internetissä kirjoituksen, jossa hän käsitteli islaminuskoisia ja antanut ymmärtää, että islaminuskoiset tulevat muun muassa tappamaan vääräuskoiset sekä raiskaamaan naiset ja lapset. Lisäksi tekstissä todettiin, että kaikki Euroopan terroristit ovat muslimeja. Väitteet olivat islaminuskoisia panettelevia ja solvaavia, koska niillä kuvattiin kaikkia islaminuskoisia yleistäen rikollisiksi.

Oikeuskäytännöstä on nähtävissä, että poliitikkojen saamat tuomiot ovat liittyneet pääasiassa maahanmuuttajia ja islaminuskoisia panetteleviin ja solvaaviin lausumiin. Tapauksista voidaan päätellä, että näiden ryhmien yleistäminen esimerkiksi rikollisiksi on katsottu rangaistavaksi. Teot ovat olleet pääosin sellaisia tapauksia, joita on lain esitöissä pidetty tyyppillisinä rangaistavina tekoina.<sup>208</sup>

Hovioikeuden käsiteltävänä olleita tapauksia tarkasteltaessa nousee esiin myös toinen merkille pantava seikka. Lähes kaikissa tapauksissa lopputulos oli se, että vastaaja sai langetettavan tuomion.<sup>209</sup> Tämä kuvastaa sitä, että kiihottamisrikoksesta nostetut syytteet hyvin todennäköisesti johtavat tuomioon. Tilastokeskuksen mukaan esimerkiksi vuonna 2017 syyksi luettuja rikoksia kiihottamisesta kansanryhmää vastaan oli 16 ja hylättyjä syytteitä ei ollut yhtään. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 36 ja 1 ja vuonna 2019 34 ja 2.<sup>210</sup> Vuosina 2011–2019 valtakunnansyyttäjä on tehnyt noin sata kiihottamisrikosta koskevaa päätöstä syyttämättä jättämisestä.<sup>211</sup> Tämä herättää kysymyksen siitä, onko syyttämiskynnys ollut liian korkea ja olisiko tuomioistuimien katsonut jonkin syyttämättä jääneen tapauksen täyttävän tunnusmerkistön.

---

<sup>208</sup> HE 317/2010 vp, s. 42.

<sup>209</sup> Vain yhdessä tapauksessa 24:stä vastaaja jätettiin tuomitsematta. Kyseisessä tapauksessa oli useampi vastaaja, joista kaikkia ei tuomittu käräjäoikeudessa, eikä heidän osaltaan haettu muutosta hovioikeudesta. Muissa tapauksissa hovioikeus joko tuomitsi vastaajan, hyväksyi käräjäoikeuden langettavan tuomion tai ei myöntänyt jatkokäsittelylupaa.

<sup>210</sup> Tilastokeskus.

<sup>211</sup> Mantila 2020, s. 156. Valtakunnansyyttäjä päättää sananvapauslain 24 §:n mukaisesti syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvissa virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Siten lähes kaikki kiihottamisrikosepäilyt tulevat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviksi.

### 3.10 Laillisuusperiaate

#### 3.10.1 Ongelmalliset tunnusmerkistökijät

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ilmenee PL 8 §:stä ja RL 3 luvun 1 §:stä. PL 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. RL 3:1 säädetään, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin. Lisäksi laillisuusperiaatteesta säädetään EIS:n 7 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa.

Laillisuusperiaatteen on katsottu koostuvan neljän oikeusnormin yhdistelmästä. Ensimmäinen laillisuusperiaate sisältää kirjoitetun lain vaatimuksen eli *praeter legem* -kiellon, jonka mukaan tuomari ei saa mennä lain kirjaimen ulkopuolelle. Toiseksi epätäsmällisyyskielto kieltää lainsäätäjää tekemästä epätäsmällisiä rangaistussäännöksiä. Kolmanneksi tuomari ei saa soveltaa taannehtivasti lakia sellaisen teon rankaisemiseksi, joka ei tekohetkellä ollut vielä rangaistava. Lainsäätäjä ei saa myöskään säätää taannehtivasti rangaistavaksi sellaisia tekoja, jotka eivät ennen lakia olleet rangaistavia. Neljänneksi analogiakielto kieltää tuomaria soveltamasta lakia analogisesti syytetyn vahingoksi.<sup>212</sup>

Kiihottamisrikoksen tunnusmerkistössä on ainakin kaksi osatekijää, joista molemmat voidaan nähdä ongelmallisina laillisuusperiaatteen näkökulmasta, erityisesti *praeter legem* -kiellon ja epätäsmällisyyskiellon sekä lainkohdan tulkinnan rajojen ja analogiakiellon osalta. Näiden kannalta ongelmallisina tunnusmerkistön osatekijöinä voidaan nähdä panettelu ja solvaaminen sekä rangaistussäännökseen sisältyvä rinnastuslauseke.<sup>213</sup> Lisäksi pitää yleisön saatavilla -tunnusmerkistökijä voi aiheuttaa ongelmia taannehtivat tulkinnan kiellon osalta.

<sup>212</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 115–116.

<sup>213</sup> Eduskunnassa on tehty lakialoite, jossa ehdotetaan kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rikossäännöksen muuttamista. Lakialoitteessa lainkohtaa ei ole pidetty muun muassa tarpeeksi täsmällisenä ennakoitavuuden ja laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Ks. LA 30/2019 vp.

*Praeter legem* -kielto asettaa vaatimuksia sille, miten rangaistava menettely kuvataan rikoksen tunnusmerkistössä. Epätasällisyyskielto puolestaan edellyttää, että lainsäätäjä ei säädä liian laajoja ja epätasällisiä kriminalisointeja.<sup>214</sup> Ensinnäkin ongelmallisena voidaan nähdä panetellaan ja solvataan -tunnusmerkistötekijöiden tulkinnanvaraisuus. Kuten edellä on todettu, uhkaus -käsitteen merkitys on suhteellisen selkeä, mutta käsitteiden ”panettelu” ja ”solvaus” merkitys on paljon tulkinnanvaraisempi. On epäselvää, millaiset erilaiset ilmaisut kuuluvat panettelun ja solvauksen piiriin ja millainen käyttäytyminen näin ollen on rangaistavaa.

Toisekseen myös rikostunnusmerkistöön sisältyvä rinnastuslauseke voidaan nähdä ongelmallisena. RL 11:10 mukaan viestin täytyy uhata, panetella tai solvata jotain ryhmää säädöksessä nimenomaisesti mainitulla perusteella *taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella*. Tällaisen avoimen tunnusmerkistötekijän sisältävä säännös ei ole kovin täsmällinen ja tarkkarajainen.<sup>215</sup> Kyseenalaista onkin, täyttääkö tunnusmerkistö näiltä osin täsmällisyysvaatimuksen ja kirjoitetun lain vaatimuksen.

Toisaalta laillisuusperiaatteen vaatimiin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin on kiinnitetty huomiota voimassa olevan kiihottamisrikosta koskevan rangaistussäännöksen lainsäädäntövaiheessa ja hallituksen esityksessä on katsottu, että sääntely täyttää nämä vaatimukset. Lisäksi on katsottu, että säännöksen muotoilussa on noudatettu rikoslain yleistä kirjoittamistapaa.<sup>216</sup> Perustuslakivaliokunta tai lakivaliokunta ei ole ottanut kantaa laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin. Lisäksi huomioon täytyy ottaa se, että epätasällisyyskiellosta huolimatta tunnusmerkistöihin sisältyy väistämättä myös avoimia ilmaisuja, joiden merkitys edellyttää tulkintaa. Tietynasteinen epätasällisyys on myös välttämätöntä, jotta lainsäädäntö kattaisi riittävässä määrin todellisen maailman tekoja ja rikosvastuu näin ollen toteutuisi tarkoituksenmukaisesti.<sup>217</sup>

Rikossäännöksiä sovellettaessa onkin usein turvauduttava tulkintaan. Sitä, miten pitkälle tulkinnassa voidaan mennä, rajoittavat muun muassa analogiakielto ja niin sanottu

<sup>214</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 117 ja 131.

<sup>215</sup> Melander 2015, s. 649.

<sup>216</sup> HE 317/2010 vp, s. 49.

<sup>217</sup> Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 79.

sanarajasääntö, jolla tarkoitetaan sanamuodon rajoissa pysyttelevää sallittua tulkintaa.<sup>218</sup> Panettelun ja solvaamisen tulkinnanvaraisuus sekä rinnastuslauseke voivat mahdollistaa rangaistussäännöksen liian pitkälle menevän tulkinnan. Esimerkiksi niiden ilmaisujen joukko, jotka katsotaan panetteluksi tai solvaamiseksi voi kasvaa perusteettoman suureksi. Myös ne perusteet, joilla ryhmän uhkaaminen, solvaaminen ja panettelu on rangaistavaa voivat lisääntyä liiaksi. Esimerkiksi voidaan pohtia sitä, onko lainkohdan nojalla poliittinen vakuumus rinnastettavissa uskoon tai muuhun vakaumukseen. Nämä näkökohdat onkin otettava huomioon yksittäistapausta tulkittaessa.

Kuten edellä mainittiin, laillisuusperiaatteeseen kuuluu myös se, ettei tuomari saa tulkita taannehtivasti lakia sellaisen teon rankaisemiseksi, joka ei tekohetkellä ollut vielä rangaistava. Lainsäätäjä ei saa myöskään säätää taannehtivasti rangaistavaksi sellaisia tekoja, jotka eivät ennen lakia olleet rangaistavia.<sup>219</sup> Tältä osin ongelmia voi aiheutua pitää yleisön saatavilla -tunnusmerkistökäsitteiden osalta.

Ongelmia voi muodostua esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa viesti on julkaistu ennen nykymuotoisen kiihottamisrikossäännöksen voimaantuloa ja sitä pidetään edelleen yleisön saatavilla. Viime vuosina on asetettu esitutkintaan epäiltyjä kiihottamisrikoksia sellaisten poliitikkojen tekemien kirjoitusten osalta, jotka on julkaistu kauan sitten, jopa vuonna 2004.<sup>220</sup> Nykymuotoisen kiihottamisrikoksen sanamuodon mukaan rangaistavaa on lainvastaisen aineiston pitäminen yleisön saatavilla. Tämä sanamuoto mahdollistaa rangaistavuuden periaatteessa milloin tahansa julkaistun materiaalin nojalla, jos sitä edelleen pidetään yleisön saatavilla ja ilmaisut täyttävät sisällöllisesti nykyisen lain tunnusmerkistön. Tämä voi aiheuttaa ongelmia, jos ilmaisut eivät sisällöltään olleet julkaisuajankohtana voimassa olleen lain mukaan rangaistavia, mutta ovat muuttuneet rangaistaviksi nykyisen lain mukaan ja nyt niistä tuomittaisiin seuraamus, vaikka sinänsä teko ”yleisön saatavilla pitäminen” tapahtuukin edelleen.

Jos lakia siis tulkittaisiin niin, että kaikki ennen nykymuotoisen kiihottamisrikossäännöksen voimaantuloa julkaistut, nykyään sisällöltään lainvastaiset tekstit voisivat tulla

<sup>218</sup> Teleologisen tulkinnan ja analogian välisestä suhteesta ks. esim. Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 174–179 ja analogiakiellosta ja avoimesta tekotapatunnusmerkistä Melander 2015, s. 649–650.

<sup>219</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 115–116.

<sup>220</sup> Ks. esim. Yle Uutiset 18.8.2020.

rangaistaviksi sillä perusteella, että niitä pidetään edelleen yleisön saatavilla, johtaisi se siihen, että esimerkiksi kaikki julkaisualustat ja lehdet voisivat joutua syytetyksi, jos heidän vanhoista julkaisuistaan tai arkistoistaan löytyy jotain nykymuotoisen kiihottamisrikostunnusmerkistön täyttävää aineistoa.<sup>221</sup> Sama voisi toteutua myös yksityishenkilön kohdalla esimerkiksi sosiaalisen median tai blogien julkaisujen kohdalla.

Taannehtivuuskiellon kannalta ongelmia voi syntyä myös niissä tilanteissa, joissa ilmaisut katsotaan sisällöltään myös vanhan lain mukaan rangaistaviksi. Tällöin merkitystä on sillä, katsotaanko teko vanhan lain mukaan kertaluontoiseksi vai jatkuvaksi. Ennen vuoden 2011 lakimuutosta rangaistavana pidettiin kiihottamisrikoksen sanamuodon mukaan vain yleisön keskuuteen levittämistä. Kyseisen säännöksen soveltamisessa oli epäselvää, pidettiinkö levittämisenä myös aineiston pitämistä yleisön saatavilla.<sup>222</sup> Jos tätä vanhaa säännöstä tulkittaisiin niin, ettei aineiston saatavilla pitämistä pidetä aineiston levittämisenä, katsottaisiin tekohetkeksi vain se hetki, kun aineistoa on levitetty (eli teksti julkaistu tai sitä muuten on aktiivisesti levitetty). Tällöin rikoksen vanheneminen alkaisi RL 8:2.1 mukaan tuosta hetkestä. Kiihottamisrikoksen osalta syyteoikeus vanhentuisi tällöin viidessä vuodessa tekohetkestä (RL 8:1.2,3). Näin ollen käytännössä kaikki vanhan lain mukaiset teot olisivat jo vanhentuneet. Jos tällaista lainvastaista aineistoa kuitenkin edelleen pidetään yleisön saatavilla, täyttää se sinällään nykymuotoisen kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön. Olisi ongelmallista, jos nykymuotoinen kiihottamissäännös mahdollistaisi jo vanhentuneesta teosta rankaisemisen.

Jos vanhaa lainkohtaa taas tulkittaisiin niin, että yleisön saatavilla pitäminen sisältyisi levittämiseen, olisi kyse jatkuvasta rikoksesta, joka on alkanut sillä hetkellä, kun aineisto on asetettu yleisön saataville ja rikos päättyisi vasta silloin, kun aineisto poistetaan yleisön saatavilta. Tällöin vanhentumis aika alkaisi vasta siitä hetkestä, kun aineisto poistetaan (RL 8:2.2). Mikäli aineisto olisi julkaistu vanhan lain aikaan ja se katsottaisiin tällaiseksi jatkuvaksi rikokseksi ja sekä entisen, että nykyisen lain mukaan rangaistavaksi, ei teosta rankaiseminen olisi laillisuusperiaatteen vastaista, sillä teko olisi ollut koko teon ajan lainvastaista.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Samaa mieltä on myös *Ollila*, ks. Edilex Uutiset 7.11.2019.

<sup>222</sup> HE 317/2010 vp, s. 40.

<sup>223</sup> Korkein oikeus on arvioinut sitä, miten lainsäädännön muuttuminen kesken teon vaikuttaa teon rikosoikeudelliseen arviointiin jatkuvissa rikoksissa esimerkiksi tapauksessa KKO 2007:38. Ratkaisussaan KKO päätyi siihen, että vaikka kyse oli yhdestä jatkuvasta rikoksesta, tuli tapauksessa soveltaa vanhaa lakia sen voimassa ollessa tapahtuneiden osatekojen osalta ja uutta lakia lain uudistuksen jälkeen tehtyjen osatekojen osalta.

Käytännössä rangaistavuus voisi kuitenkin muodostua usein kohtuuttomaksi, sillä saatavilla pitäminen ei välttämättä vaadi tekijältä aktiivisia toimia. Joissain tilanteissa viestin poistaminen yleisön saatavilta voi myös olla vaikeaa (esim. sivustot, joita ei enää ylläpidetä tai painetut julkaisut). Kohtuuton voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa teksti on julkaistu kauan sitten, sen olemassaolo on jo unohdettu ja teksti on hautautunut kauas uudempien tekstien taakse.<sup>224</sup>

### 3.10.2 Säännöksessä suojeltava ryhmä

Nykymuotoisen rangaistussäännöksen esitöissä on todettu, että laillisuusperiaate asettaa rajoja sille, miten pitkälle tunnusmerkistöä voidaan tulkinnallisesti ulottaa. Tästä syystä nähtiin tarpeelliseksi täsmentää lainkohtaa niin, että säännöksessä mainitaan nimenomaisesti ainakin tyypillisimmät vähemmistöryhmät, jotka tarvitsevat säännöksen suojaa. Hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena onkin antaa suojaa erityisesti vähemmistöryhmille, jotka ovat yhteiskunnassa heikommassa asemassa ja siten erityisen suojan tarpeessa.<sup>225</sup> Ongelmallisena tässä yhteydessä voidaan nähdä se, ettei säännöksen sanamuodossa ole mainintaa siitä, että lainkohta on säädetty nimenomaan vähemmistöryhmien suojaamiseksi.<sup>226</sup>

Tämänhetkisen sanamuodon mukaan säännöksen voidaan ymmärtää antavan suojaa mille tahansa yksilöitävissä olevalle ryhmälle (huolimatta siitä, kuuluuko siihen enemmistöön vai vähemmistöön kuuluvia henkilöitä), sillä siinä luetellaan vain ne perusteet, joilla ryhmää täytyy panetella, sovalta tai uhata. Sanamuoto mahdollistaisi siis tuomitsemisen sillä perusteella, että valtaväestöä uhataan, panetellaan tai solvataan esimerkiksi suomalaisen syntyperän perusteella, mikä ei vastaa säännöksen tarkoitusta tai tulkintakäytäntöä. Näin ollen voitaisiin olla aiheellista pohtia, tulisiko lainkohdan sanamuotoa muuttaa vastaamaan enemmän säännöksen tarkoitusta nimenomaan vähemmistöryhmiä suojaavana. Jos toisaalta halutaan säilyttää säännöksessä mahdollisuus soveltaa sitä myös valtaväestöön poikkeuksellisesti,

---

Perusmuotoisen kiihottamisrikoksen kannalta tällä ei ole suurta merkitystä, sillä rangaistusasteikko ei ole muuttunut lainmuutosten välissä. Kyseisellä ratkaisulla olisi kuitenkin enemmän merkitystä silloin, jos vanhan lain aikaan julkaistu lainvastainen aineisto täyttäisi nykyään törkeän kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön. Törkeä tekemuoto otettiin lakiin viimeisen lainmuutoksen yhteydessä ja siinä rangaistusasteikko on kovempi.

<sup>224</sup> Tällaisissa tilanteissa kyseeseen voisi tulla esimerkiksi toimenpiteistä luopuminen, ks. HE 45/2001 vp, s. 23.

<sup>225</sup> HE 317/2010 vp, s. 41–42.

<sup>226</sup> Myös Tiilikka (nyk. Korpisaari) näkee tämän ongelmallisena. Ks. Tiilikka 2012, kohta Mitä ratkaisusta seuraa?



voisi sanamuodossa korostaa esimerkiksi ryhmän erityistä suojan tarvetta. Tällöin sanamuodot ryhmän määrittelyyn osalta voisivat kuulua seuraavasti (muutokset kursivilla):

”Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin vähemmistöryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän...”

tai

”Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin erityisen suojan tarpeessa olevaa ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän...”

### 3.10.3 Ennakoitavuus

Laillisuusperiaatteeseen liittyy keskeisesti myös sen tausta-arvona ja -tavoitteena oleva oikeusturvan ja *ennakoitavuuden* takaaminen.<sup>227</sup> Korkein oikeus on vakiintuneena kantanaan katsonut, että käsitteiden tulkinta on välttämätöntä ja oikeutettua myös yksittäisiä rikostunnusmerkistöjä sovellettaessa edellyttäen, että tulos on sopusoinnussa tunnusmerkistöstä ilmenevän rangaistusuhalla tavoitellun suojan tarkoituksen kanssa ja että lopputulos on kohtuudella tekijän ennakoitavissa.<sup>228</sup> Edellä mainittuja tulkinnanvaraisia tunnusmerkistötekiä tulkittaessa on siis otettava huomioon tunnusmerkistöstä ilmenevä ja rangaistusuhalla tavoiteltu suojan tarkoitus ja lopputuloksen ennakoitavuus.

Erityisesti panettelevien ja solvaavien ilmaisujen osalta ennakoitavuus voidaan nähdä haasteellisena, sillä on olemassa loputon määrä erilaisia ilmaisuja, jotka voivat tietyssä asiayhteydessä tulla rangaistaviksi. Kiihottamisrikosta koskevaa säännöstä sovellettaessa tulee ottaa huomioon myös asiayhteys ja konteksti, jolloin tietyssä tilanteessa kielletyiksi katsotut ilmaisut eivät välttämättä ole kiellettyjä toisessa yhteydessä. Toisaalta panettelun ja solvaamisen tulkinnanvaraisuutta ei voida poistaa esimerkiksi luettelemalla kiellettyjä ilmaisuja tunnusmerkistössä. Tietyntaiteinen sanamuodon avoimuus mahdollistaa erilaisten ilmaisujen rangaistavuuden tarvittaessa, mutta toisaalta liika avoimuus voi johtaa liiallisiin sananvapauden rajoituksiin.

<sup>227</sup> HE 44/2002 vp, s. 34.

<sup>228</sup> Ks. esim. KKO 2019:44, KKO 2018:36 ja KKO 2014:7. Ennakoitavuuden määritelmästä ja arvioinnista ks. esim. Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 40–41, Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 180–183 ja Hyttinen 2013, s. 942–946.

Haasteita ennakoitavuuden osalta luo myös EIT:n sananvapautta koskeva tulkintakäytäntö, joka tulee ottaa huomioon kansallista rikoslakia sovellettaessa. Kuten edellä on tullut ilmi, ei sananvapauden merkitys ole pysyvä, vaan se muuttuu ajan ja vallitsevien arvojen mukaan. Myös EIT:n ratkaisulinjat voivat näin ollen vaihdella yllättävästi, mikä voi aiheuttaa vaikeuksia ennakoitavuuden suhteen.<sup>229</sup> Näkisinkin, että kiihottamisrikoksen ennakoitavuuden ongelmat erityisesti poliitikkojen kohdalla liittyvät keskeisesti nimenomaan kiihottamisrikoksen sananvapautta rajoittavaan luonteeseen, eivätkä välttämättä kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön muuhun tulkinnanvaraisuuteen.

Kiihottamisrikoksen ennakoinnin vaikeutta kuvaavana esimerkkinä on pidetty tapausta KKO 2012:58, sillä siinä sekä hovioikeus että kärjäoikeus katsoivat, että käytetyt ilmaisut olivat sallittuja ja vasta korkein oikeus totesi ilmaisujen olleen rangaistavia.<sup>230</sup> Kuitenkin myös kärjäoikeus ja hovioikeus katsoivat, että vastaajan käyttämät ilmaisut lähtökohtaisesti täyttäisivät kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön. Kärjäoikeuden ratkaisussa tahallisuutta oli tulkittu virheellisesti, minkä vuoksi vastaajaa ei tuomittu eikä sananvapausnäkökohtaa käsitelty tarkemmin. Hovioikeuden ja korkeimman oikeuden välillä tulkinnan erot liittyivät keskeisesti siihen, miten ilmaisuihin tuli suhtautua poliittista keskustelua koskevan sananvapauden näkökulmasta. Kuten ratkaisujen perusteluista ilmenee, olisi EIT:n tulkintakäytännöstä löydettävissä tukea molemmille kannoille. Poliittisessa keskustelussa käytettyjen ilmaisujen lainmukaisuuden arviointiin tarvittaisiinkin selkeämpiä kriteerejä sekä KKO:n että EIT:n oikeuskäytännöstä ennakoitavuuden parantamiseksi.

---

<sup>229</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 204–205.

<sup>230</sup> Ks. esim. Hyttinen 2013, s. 943.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Millaista on poliitikon sananvapaus? ja 2) Millainen on kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös (RL 11:10) ja miten sitä on tulkittava erityisesti suhteessa poliitikkojen sananvapauteen. Seuraavaksi esitellään tiivistetysti tutkimuksen tuottamat keskeiset vastaukset näihin kysymyksiin.

Sananvapautta koskevat keskeiset säännökset ovat PL 12 § ja EIS 10 artikla. EIS 10 artiklan merkityssisällön määrittämisessä täytyy ottaa huomioon myös EIT:n tulkintakäytäntöön kyseisen artiklan osalta. Sananvapaus on erityisesti poliittinen perusoikeus, jolla on keskeinen merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapauden sisältö kuitenkin vaihtelee ajan ja yhteiskunnallisten olojen muuttumisen myötä.

EIT:n tulkintakäytäntö poliittisen sananvapauden osalta voidaan nähdä kahtiajakoisena. Yhtäältä EIT:n oikeuskäytännössä on korostettu poliittisen puheen sananvapautta ja oikeutta esittää sellaisia ilmaisuja, jotka loukkaavat, järkyttävät, huolestuttavat, liioittelevat ja provosoivat. Lisäksi on korostettu, että poliittisen ja yleisesti mielenkiintoisessa keskustelussa sananvapaus on laajaa ja tällaisen keskustelun rajoittamiselle on vain hyvin vähän tilaa. Toisaalta on myös painotettu sitä, ettei edes poliittinen sananvapaus ole rajoittamatonta. Rajoittaminen on ollut sallittua muun muassa silloin, kun on yllytetty vihaan tai väkivaltaisuuuteen, yleistetty jokin ihmisryhmä rikolliseksi tai levitetty suvaitsemattomuuteen perustuvan vihaa, rasismia ja ulkomaalaisvihaa. Lisäksi on todettu, että on äärimmäisen tärkeää, että poliitikot välttävät puheissaan lausumia, jotka saattavat ruokkia suvaitsemattomuutta. EIT:n oikeuskäytännöstä on vaikeaa löytää selkeitä yleisiä tulkintaohjeita.

Poliitikon sananvapauden laajuuteen vaikuttaa keskeisesti se, mistä aiheesta poliitikko puhuu. Mikäli esitetyt ilmaisut liittyvät poliittiseen tai yleistä mielenkiintoa herättävään keskusteluun, on sananvapaus tällöin laajaa. Jos ilmaisut sen sijaan esitetään jossain muussa yhteydessä, sananvapaus on suppeampaa. EIT:n oikeuskäytännön valossa on epäselvää, onko poliitikkojen sananvapaus muita henkilöitä laajempi. EIT on joissain ratkaisuisaan korostanut sananvapauden merkitystä poliitikkojen kohdalla mutta toisista tapauksista on myös pääteltävissä, etteivät poliitikkojen ilmaisut ansaitse korkeampaa sananvapauden suojaa, jos ne eivät liity poliittiseen keskusteluun.

Kansanedustajien sananvapaus on erityisen laajaa silloin, kun he toimivat kansanedustajan tehtävissään valtiopäivillä. Tuolloin heidän sananvapauttaan suojaa sääntely parlamentaarisesta immunitetista. Parlamentaarisen immunitetin johdosta kansanedustajien valtiopäivillä esittämät ilmaisut nauttivat erityisen korkeaa suojaa, sillä niiden johdosta syytteesen asettamiseen tarvitaan eduskunnan lupa viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä. Näin korkealle suojalle ei kuitenkaan välttämättä olisi enää nykypäivän oikeusvaltiossa tarvetta.

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on sananvapauden rajoitus. Kyse on siis sananvapausrikoksesta. Säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien kansalliset ja EIS:n asettamat rajoitusedellytykset. Erityisesti vaativissa kiihottamisrikossäännöksen soveltamistapauksissa rajoitusedellytykset asettavat kansallisen tuomioistuimen ratkaisun perusteluille laatuvaatimuksia. Poliittisen sananvapauden alueella kansallinen harkintamarginaali on kapea, eli tuomioistuinten tulee noudattaa EIT:n tulkintaohjeita. Lisäksi perusteluihin tulisi kirjoittaa auki se harkinta, miksi sananvapauden rajoitus on välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa ja millaisella punninnalla ratkaisuun on päädytty.

Sananvapautta voi rajoittaa myös EIS 17 §:n mukainen oikeuksien väärinkäytön kielto. Kieltoa on hyödynnetty EIT:n oikeuskäytännössä vakavissa vihapuhetapauksissa, mutta kieltoa koskeva käytäntö ei ole ollut täysin virtaviivaista. Myös kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, oikeuksien väärinkäytön kielto voi tulla sovellettavaksi myös kansallisella tasolla. Tarvittaisiin kuitenkin lisää KKO:n ratkaisuja sen selventämiseksi, missä tilanteissa esimerkiksi vihapuheen kohdalla oikeuksien väärinkäytön kieltoa tulisi käyttää.

Kiihottamisrikoksessa on kyse rangaistavasta vihapuheesta. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva kriminalisointi pohjautuu vahvasti kansainvälisiin velvoitteisiin. Nykyisin kiihottamisrikoksen tausta-arvoina ja keskeisinä suojelun kohteina voidaan nähdä ihmisten yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon turvaaminen.

Kiihottamissäännöksen tulkinta on kokonaisarviointia, johon voivat vaikuttaa myös esimerkiksi yhteiskunnan olosuhteet ja poliitikkojen vaikutusvalta, jonka johdosta esitetyt ilmaisut voivat levitä laajemmalle. Säännöksen tulkinnassa täytyy ottaa huomioon myös perus- ja ihmisoikeudet. Huomioon tulee ottaa sekä epäillyn sananvapaus että sen ihmisryhmän

oikeudet, joihin lausumat on kohdistettu. Erityisesti poliittista puhetta koskevissa kiperissä tapauksissa joudutaan tekemään tulkintaa ja punnintaa siitä, millainen ratkaisu toteuttaa parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset.

Kiihottamisrikoksen tunnusmerkistöön liittyy joitakin tulkinnanvaraisia osatekijöitä. Esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan panettelulla ja solvaamisella on tulkinnanvaraista, koska on olemassa lukematon määrä erilaisia ilmaisuja, jotka voisivat tulla kyseeseen panettelevana ja solvaavana. Tähän vaikuttavat myös ilmaisujen konteksti. Lisäksi ilmaisuilta edellytetään jonkin asteista vakavuutta. Uhkaavia ilmaisuja voidaan pitää lähtökohtaisesti vakavampina kuin panettelevia ja solvaavia. KKO:n ennakkopäätöksen jälkeen näyttää siltä, että on omaksuttu kanta, jonka mukaan lausumien edellytetään olevan omiaan herättämään suvaitsemattomuutta, halveksuntaa tai jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansanryhmää kohtaan. Näkisin, että tämä kanta ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta, sillä kiihottamisrikos on sanamuotonsa ja lain esitöiden mukaan tekorikos ja tällainen edellytys muuttaisi sitä abstraktisen vaarantamisrikoksen suuntaan. Näin ollen pitäisin mahdollisena, että myös tämän vakavuusasteen alle jäävät ilmaisut voisivat tulla rangaistaviksi. Kyse on kuitenkin tapauskohtaisesta harkinnasta ja huomioon täytyy ottaa säännöksen sananvapautta rajoittava luonne.

Kiihottamisrikossäännös suojaa lähtökohtaisesti sellaisia vähemmistöryhmiä, jotka ovat erityisen suojan tarpeessa. Säännöksen tämänhetkinen sanamuoto ei kuitenkaan estä suojan ulottamista myös valtaväestöön kuuluvaan yksilöitävissä olevaan ryhmään, joskin säännöksen tarkoitus ja vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen näyttäisi siltä, ettei tämä käytännössä tule kyseeseen. Näiltä osin säännöksen sanamuodon muuttaminen paremmin säännöksen tarkoitusta ja vakiintunutta oikeuskäytäntöä vastaavaksi voisi olla paikallaan. Näyttäisi myös siltä, ettei säännös ulotu poliittisten puolueiden suojaksi.

Keskeisin kiihottamisrikoksen ja poliittisen sananvapauden rajoittamisen tulkintaan vaikuttava kansallinen oikeustapaus on KKO:n ainoa kyseistä lainkohtaa koskeva ennakkotapaus KKO 2012:58. Ratkaisu vahvisti sen, että kiihottamisrikos voi tulla kyseeseen myös poliittisen puheen korkean sananvapauden suojan alueella. Ratkaisu antaa tärkeitä suuntaviivoja sille, miten kiihottamisrikosta tulee tulkita. Olisi kuitenkin ollut toivottavaa, että KKO olisi selvemmin ilmaissut, miksi kyseisessä tapauksessa tuli valita EIT:n käytännöstä juuri ne tulkintaohjeet, joita se päätyi noudattamaan.

Kansallisten alempien oikeuksien käytännöstä on huomattavissa se, että poliitikot ovat syylistyneet kiihottamisrikokseen pääosin sellaisten ilmaisujen yhteydessä, jotka liittyvät maahanmuuttajiin ja islaminuskoisiin. Tapauksista voidaan päätellä, että näiden ryhmien yleistäminen esimerkiksi rikolliseksi on katsottu rangaistavaksi, mitä on lainkohdan esitöiden mukaankin pidetty tyypillisenä rangaistavana tekona. Oikeuskäytännöstä on myös huomattavissa se, että lähes kaikki tuomioistuimeen päätyneet tapaukset ovat päätyneet tuomioon, mikä herättää kysymyksen siitä, onko syyttämiskynnys liian korkealla.

Kiihottamisrikossäännös voidaan nähdä osittain ongelmallisena laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän ennakoitavuuden kannalta. Ongelmallisina voidaan nähdä esimerkiksi tunnusmerkistötekijät ”panetellaan” ja ”solvataan” sekä ”pitää yleisön saatavilla” ja säännökseen sisältyvä rinnastuslauseke. Keskeisimmät ennakoitavuuden ongelmat poliitikkojen kohdalla liittyvät näkemykseni mukaan usein kuitenkin kiihottamisrikoksen sananvapautta rajoittavaan luonteeseen. Ongelmia aiheuttavat muun muassa EIT:n muuttuva ja osittain epäselkeä tulkintakäytäntö ja se, että sananvapauden sisältö muuttuu yhteiskunnan mukana.