

## **Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle**

### **Asia: Toimenpidealoite 185/2022 vp holodomor-nälänhädän tunnustamisesta kansanmurhaksi**

Eduskunnassa on vireillä kansanedustaja Saara-Sofia Sirénin tekemä toimenpidealoite holodomor-nälänhädän tunnustamisesta kansanmurhaksi. Aloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta Suomi tunnustaa holodomor-nälänhädän kansanmurhaksi. Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntija-arviotani siitä, miten Suomi (sekä valtioneuvosto ja eduskunta osaltaan) voisi halutessaan tunnustaa tällaisen asian.

Pyydettynä lausuntona esitän seuraavaa:

Aloitteen mukaan 1930-luvulla Neuvostoliitto aiheutti holodomor-nälänhädän, joka tappoi nälkään yli 10 miljoonaa ukrainalaista. Kyse olisi siten tapahtumista, joista on kulunut noin 90 vuotta. Aloitteella on yhteys ajankohtaiseen tilanteeseen, sillä aloitteen perusteluissa mainitaan Venäjän nyt toteuttamien rikosten Ukrainassa muistuttavan näistä 90 vuoden takaisista rikoksista.

Suomen vakiintunut linja on ollut, ettei Suomi jälkikäteen tee virallisia kannanottoja historian tapahtumista. Tätä linjaa ilmentää esimerkiksi ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan vastaus kirjalliseen kysymykseen (KK 78/2012 vp) Armenian vuonna 1915 kokemien joukkoteloitusten tunnustamisesta kansanmurhaksi:

”Suomen hallitus katsoo, ettei ole poliittisten toimijoiden tai lainsäätäjän asia ottaa kollektiivista kantaa siihen, mikä on näiden ensimmäisten maailmansodan aikaisten tapahtumien historiallinen totuus. Historiallisen totuuden määrittäminen ja tulkitseminen, saattikka poikkeavien näkemysten esittämisen kriminalisointi, kuten joissain maissa on pyritty tekemään, ei ylipäätään kuulu hallituksille tai parlamenteille.”

Vastaava kanta on toistettu ulkoministeri Pekka Haaviston vastauksessa samaa asiaa koskevaan kirjalliseen kysymykseen vuoden 2021 valtiopäivillä (KKV 373/2021 vp).

Suomen kanta historiallisten tapahtumien viralliseen tunnustamiseen kansanmurhana on siten toistaiseksi ollut torjuva, eikä meillä ole valtiokäytäntöä sen suhteen, miten tällaisesta asiasta kansallisesti tulisi päättää, jos Suomi tarkistaisi aikaisempaa suhtautumistaan tässä suhteessa.

Historiallisten tapahtumien tuomitsemiseen kansanmurhana suhtaudutaan kansainvälisesti eri tavoin. Esimerkiksi Euroopan parlamentti on 18.12.2022 hyväksynyt päätöslauselman aiheesta ”90 vuotta holodomorista: nälkiinnyttämällä toteutetun joukkomurhan tunnustaminen kansanmurhaksi” (2022/3001 (RSP)). Siinä Euroopan parlamentti ”tunnustaa holodomorin eli neuvostohallinnon tietoisien politiikan aiheuttaman vuosien 1932–1933 keinotekoisien nälänhädän Ukrainan kansan kansanmurhaksi, koska sillä tähdättiin ihmisryhmän fyysiseen hävittämiseen huonontamalla tarkoituksellisesti sen elinehtoja”. Parlamentin päätöslauselmasta käy ilmi, että sen antamiseen mennessä yli 20 maan parlamentit tai muut edustavat valtiotason elimet olivat tunnustaneet holodomorin kansanmurhaksi tai rikokseksi Ukrainan kansaa ja ihmisyyttä vastaan.

Asiaa arvioitaessa on merkitystä sillä, että kansanmurha on kansainvälisessä oikeudessa ja Suomen rikoslaissa määritelty rangaistavaksi joukkotuhontana (esim. rikoslain 11 luvun 1 §). Siten lähtökohtaisesti sen arviointi, onko jokin taho syyllistynyt joukkotuhontaan, kuuluu perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan Suomessa riippumattomille tuomioistuimille, ei lainsäädäntövallan tai hallitusvallan käyttäjille. Tilannetta voidaan arvioida eri tavoin, kun on kyse historiallisten tapahtumien arvioinnista, jolloin kyse ei enää ole syyllisten saattamisesta rikosoikeudelliseen vastuuseen, vaan tapahtumien poliittisluonteisesta määrittelystä, jolla on ensisijaisesti symbolista merkitystä. Tällaisella historiallisten tapahtumien tunnustamisella kansanmurhaksi ei ole kuitenkaan varsinaista oikeudellista merkitystä.

Suomen noudattamalla linjalla välttää historiallisten tapahtumien jälkikäteistä arviointia ja niiden virallista tunnustamista kansanmurhaksi on nähdäkseni edelleen hyvät perusteet. Toisaalta tällainen kansanmurhan tunnustamisen instituutio on laajalti käytössä kansainvälisesti ja esimerkiksi Euroopan parlamentti on omaksunut tällaisen instituution käytäntöönsä parlamentin päätöslausumien muodossa. Tämä huomioon ottaen en pidä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että Suomikin harkintansa mukaan tunnustaisi virallisesti jonkin historiallisen tapahtuman kansanmurhaksi laajalti levinyttä kansainvälistä käytäntöä noudattaen. Eli

perustuslaki ei mielestäni ehdottomasti estä sitä, että Suomikin muuttaisi käytäntöään ja tunnustaisi virallisesti jonkin historiallisen tapahtuman kansanmurhaksi.

Tämä edellyttäisi kuitenkin yleisempää linjanvetoa sen suhteen, miten tällaisesta kansanmurhan tunnustamisesta päätettäisiin. Lähtökohtaisesti tällaisen tunnustamista koskevan päätöksen tekeminen kuuluisi Suomen valtiosäännön mukaan nähdäkseni hallitusvallan elimille. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolla on yleistoimivalta hallitusasioissa eli sellaiset hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan, kuuluvat valtioneuvostolle. Toisaalta silloin, kun kansanmurhan tunnustamisella on ulkopolitiittista merkitystä, sovellettavaksi tulee nähdäkseni perustuslain 93 §:n 1 momentti, jonka mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Tältä pohjalta arvioiden Suomen mahdollinen päätös jonkin historiallisen tapahtuman tunnustamisesta kansanmurhaksi voitaisiin tehdä joko valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä sen jälkeen, kun asiaa olisi ensin käsitelty tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteiskokouksessa, taikka tasavallan presidentin päätöksellä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Pidän kuitenkin välttämättömänä, että valtiokäytännön muutos tällaisessa asiassa tapahtuu perusteellisen ja yksittäistapausta laajemman tarkastelun pohjalta ja ottaen huomioon asiaan liittyvät periaatteelliset näkökohdat.

Asia on eduskunnassa tullut vireille yksittäisen kansanedustajan tekemällä toimenpidealoitteella. Perustuslain 39 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajalla on oikeus tehdä toimenpidealoite, joka sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Toimenpidealoitteen käsite otettiin nykyiseen perustuslakiin, jolloin se korvasi aikaisemman toivomusaloitteen. Perustuslain esitöissä toimenpidealoitetta perusteltiin sillä, että kansanedustajilla ei ole käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, joka voisi valmistella suurehkoja lainuudistushankkeita. Tämän vuoksi on pidetty tarpeellisena, että edustaja voisi tehdä ehdotuksen tarvittavaan lainvalmisteluun ryhtymiseen tarvitsematta laatia aloitetta lakiehdotuksen muotoon (HE 1/1998 vp, s. 92). Tämä perustelumaininta osoittaa toimenpidealoitteen keskeisen tarkoituksen ja myös käyttömuodon.

Tosin säännöksen sanamuoto näyttää ulottavan toimenpidealoitteen käytön lainvalmisteluun ryhtymistä koskevaa ehdotusta laajemmalle. Tähän viittaa myös perustuslain esityömaininta, jonka mukaan toimenpidealoitetta ei rajoitettaisi koskemaan vain hallituksen toimivaltaan

kuuluvia asioita, vaan se voisi erityistapauksessa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimielimiin (HE 1/1998 vp, s. 92).

Toimenpidealoitteen hyväksyttävänä tarkoituksena ei ole kuitenkaan velvoittaa hallitusta esittämään ulkopoliittisia kannanottoja, millaiseksi nyt käsiteltävänä oleva kansalaisaloite on nähdäkseni ymmärrettävä. Pidän tällaista toimenpidealoitteen käyttötapaa ongelmallisena perustuslain kansanedustajan aloiteoikeutta koskevan sääntelyn (PL 39 §) ja erityisesti sen tarkoituksen kannalta. Periaatteellisena kantamani esitän, että tällaisen asian paneminen vireille eduskunnassa yksittäisen kansanedustajan tekemällä toimenpidealoitteella ei ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää. Mielestäni eduskunnan kannan hankkiminen tällaisessa asiassa edellyttäisi hallitusaloitteista vireillepanoa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi perustuslain 44 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, jonka valtioneuvosto voi antaa valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta.

Turussa 17.3.2023

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori