Valiokunnan mietintö PeVM 21/2020 vp– M 5/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen (M 5/ 2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansanedustaja Juha Mäenpää, eduskunta
- valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen, Syyttäjälaitos
- valtionsyyttäjä Anu Mantila, Syyttäjälaitos
- professori Mikael Hidén
- professori Päivi Korpisaari
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsittelyn perusteita ja aikaisempaa käytäntöä

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan 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.

Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä on 16.1.2020 lähettänyt eduskunnalle perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyttämislupaa koskevan pyynnön, jossa pyydetään mainitussa momentissa tarkoitettua suostumusta asettaa kansanedustaja Juha Mäenpää syytteeseen hänen valtiopäivillä 12.6.2019 lausumansa johdosta.

Valmis
5.0

Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys ei sisällä erityisiä säännöksiä tällaisen syyttämispyynnön käsittelystä eduskunnassa. Itsenäisyyden aikana eduskunta on käsitellyt tätä ennen kolmessa tapauksessa pyyntöä asettaa kansanedustaja syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta. Kaikissa tapauksissa perustuslakivaliokunta on antanut asiasta mietinnön, jonka pohjalta asia on käsitelty täysistunnossa.

Perustuslakivaliokunta on mietinnöissä ottanut kantaa siihen, tulisiko eduskunnan päättää antaa suostumuksensa syytteeseen panemiseen. Ensimmäisessä tapauksessa vuoden 1932 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta ehdotti, että eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa edustajan syytteeseen panemiseen (PeVM 18/1932 vp). Valiokunnan mietinnössä omaksuttu kanta ei kuitenkaan saanut vaadittavaa määräenemmistöä taakseen. Kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa perustuslakivaliokunta puolestaan ehdotti, että eduskunta päättäisi olla suostumatta syyttämispyyntöihin (PeVM 106/1947 vp ja PeVM 13/1979 vp). Eduskunta ei siten ole itsenäisyyden aikana kertaakaan hyväksynyt pyyntöä asettaa edustaja syytteeseen hänen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden johdosta.

Vuoden 1932 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta omaksui kannan, jonka mukaan eduskunnan ei ole asiaa käsitellessään tutkittava syyllisyyskysymystä eli kysymystä siitä, oliko kirjelmässä väitetty teko luettava edustajan syyksi rikoksena, sillä sen tutkiminen on tuomioistuimen asia. Valiokunnan mukaan sitovia sääntöjä siitä, milloin eduskunnan olisi annettava suostumuksensa edustajan syytteeseen panemiseen, ei ollut olemassa, vaan se riippui harkinnasta, oliko aiottu syyte laadultaan sellainen, että asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi olisi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi (PeVM 18/1932 vp, s. 2). Toisaalta vuonna 1979 valiokunta arvioi nimenomaisesti myös syyllisyyskysymystä, tosin poissulkevasti (ks. PeVM 13/1979 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuullut nyt käsiteltävän asian käsittelyssä pyynnön kohteena olevaa kansanedustajaa, valtakuntakunnansyyttäjää sekä rikos-, sananvapaus- ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Edustajalla on ollut lainopillinen avustaja valiokunnan kuulemisessa. Valiokunnan arvion kohteena on, voidaanko kansanedustajan perustuslaissa säädetty immuniteetti tämänkaltaisessa rikosasiassa murtaa. Valiokunta ei arvioi syyllisyyskysymystä, mutta arvioinnissa ei voida sivuuttaa rikos- ja rikosprosessioikeudellisia kysymyksiä syytekynnyksestä. Lisäksi asian käsittelyssä tulee arvioitavaksi kansanedustajan sananvapauden suhde rikosoikeudelliseen vastuuseen erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa. Huomionarvoista on myös, että valtakunnansyyttäjä katsoo, että perustuslain 30 §:n 2 momentti suojaa kansanedustajaa seuraamusluonteista syyttämättäjättämistä vastaan.

Kansanedustajan sananvapaus

Perustuslain 30 §:n 2 momentin säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan koskemattomuuden sekä kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamiseen (HE 1/1998 vp, s. 84—85). Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säännöksen tarkoitus ei näin ole, että kansanedustaja henkilönä asetettaisiin rikosoikeudellisesti erityisasemaan suhteessa muihin kansalaisiin, vaan säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan toimen suojaamiseen kansanvallan keskeisenä toimijana. Perustuslakivaliokunta korostaa, että kansanedustajan suoja rajoittuu edustajan toimen kannalta merkitykselliseen toimintaan ("valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsit-

telyssä noudattamansa menettelyn johdosta"). Kansanedustajan toimintaa muualla kuin valtiopäivillä lausutun johdosta arvioidaan kuten muiden kansalaisten.

Perustuslain 30 §:n sääntelyllä on kiinteä yhteys kansanedustajan puhevapautta koskevaan perustuslain 31 §:ään. Perustuslain 31 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Edustajan puhevapautta on perinteisesti pidetty varsin laajana ja kansanedustajan puhevapauden suurta periaatteellista merkitystä on tähdennetty (PeVM 10/1998 vp, s. 15/I). Puhevapautta rajoittaa ennen muuta säännöksen 2 momentti, jonka mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä on korostettu kansanedustajien ja parlamenttien jäsenten sananvapauden merkitystä ennen muuta poliittisen puheen ja nimenomaan kansanedustajien toimesta toteutetun poliittisen puheen suhteen (esim. Castells v. Espanja, 23.4.1992, 42 kohta ja Piermont v. Ranska, 27.4.1995, 76 kohta). Parlamentissa toteutetun puheen on katsottu nauttivan korotettua suojaa, koska parlamentti on ainutlaatuinen demokraattisen yhteiskunnan keskustelun foorumi, ja yksi tämän korotetun suojan ilmenemismuodoista on esimerkiksi parlamentaarinen immuniteetti (esim. Karácsony ym. v. Unkari [GC], 17.5.2016, 138 kohta). EIT on toisaalta käytännössään myös korostanut, että vaikka parlamentaarisen keskustelun vapaus on perustavanlaatuisen tärkeää demokraattisessa yhteiskunnassa, se ei ole kuitenkaan luonteeltaan absoluuttista. EIT:n käytännössä onkin pidetty mahdollisena sellaisia parlamentaarisen puhevapauden rajoituksia, jotka pyrkivät turvaamaan parlamentaarisen työn asianmukaisuuden (Karácsony ym. v. Unkari, 139 kohta). EIT on käytännössään pitänyt tärkeänä erottaa puhevapauteen kohdistuvat yhtäältä puheen sisältöön ja toisaalta puheen aikaan, paikkaan ja tapaan kohdistuvat rajoitteet. Jälkimmäisten EIT on katsonut kuuluvan kansallisten parlamenttien itsensä päätettäviin rajoituksiin, kun puheen sisältöön kohdistuvien rajoitteiden suhteen se on korostanut hyvin rajallista harkintavaltaa (Karácsony ym. v. Unkari, 140 kohta). Esimerkkinä hyväksyttävästä puheen sisällöllisestä rajoittamisesta EIT:n käytännössä on mainittu epäsuora tai suora väkivaltaan yllyttäminen (Karácsony ym. v. Unkari, 140 kohta ja Pastörs v. Saksa, 3.1.2019, 38 kohta).

Myös Euroopan neuvoston alainen ns. Venetsian komissio on parlamentaarista immuniteettia koskevassa raportissaan (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Venice Commission, 2014) korostanut parlamentaaristen immuniteettinormien tärkeyttä edustuksellisen demokratian toiminnan turvaamisessa ja pitänyt immuniteettia koskevia normeja perusteltuina kansanedustuslaitoksen ja kansanedustajien häiriöttömän toiminnan turvaamisen kannalta. Erityisesti Venetsian komissio on korostanut opposition ja parlamentaaristen vähemmistöjen toiminnan turvaamisen tärkeyttä tässä suhteessa (36 kohta). Edelleen Venetsian komissio on tähdentänyt kansanedustajien sananvapauden merkitystä demokratian aidon toteutumisen kannalta (79 kohta). Toisaalta komissio on pitänyt mahdollisena, että kansanedustajien sananvapautta rajoitetaan sisällöllisesti, joskin se on korostanut asian kuuluvan lähtökohtaisesti valtioiden valtiosääntöisen harkintavallan piiriin. Komissio on nimenomaisesti katsonut, että myös niissä maissa, joissa parlamentaarinen immuniteetti kattaa myös loukkaavan puheen, esimerkiksi vihapuheen

tai väkivaltaan yllyttämisen, eikä rikosoikeudellisia toimenpiteitä tällaista puhetta kohtaan ole mahdollista toteuttaa, kansallisilla parlamenteilla tulisi olla sisäiset tuomitsemis- ja sanktiomekanismit tämänkaltaista puhetta vastaan (93 kohta).

Kaiken kaikkiaan kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa huomattavan suuri merkitys edustuksellisen demokratian ja kansanedustuksellisen järjestelmän häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Poliittinen puhe nauttii kenties suurinta mahdollista sananvapauden suojaa, ja erityistilanteena, jossa sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti erityisen pidättyväisesti, voidaan pitää parlamentin istunnossa toteutettua puhetta. Kansanedustajankaan sananvapaus ei kuitenkaan ole absoluuttista vaan myös siihen voidaan kohdistaa etenkin vakavimmissa tapauksissa rajoitteita.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikossäännös

Syyttämisluvan myöntämistä arvioitaessa on merkitystä myös sillä, mistä rikoksesta edustajaa epäillään. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on tarkoitettu suojaamaan kansanryhmiä syrjinnältä ja rasismilta. Ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen rasistisilla ilmauksilla ei tulisi olla sijaa poliittisessa keskustelussa. Luonteeltaan rasistiset ja muukalaisvihamieliset vakavat rikokset loukkaavat ihmisoikeuksia ja uhkaavat oikeusvaltion periaatteita ja demokratian vakautta.

Yksi rasistisia vaikuttimia koskeva rangaistussäännös on kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Alun perin kansanryhmän syrjintään kiihottamista ja syrjintää koskevat kriminalisoinnit otettiin rikoslakiin jo YK:n rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 1970, jolloin kiihottamisena kansanryhmän syrjintään kriminalisoitiin rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän tai uskonnollisen ryhmän loukkaaminen. Kiihottamisrikoksen ja syrjintärikosten kriminalisointi perustui erityisesti rotusyrjintäsopimuksen 4a artiklan asettamien velvoitteiden täytäntöönpanoon. Toinen keskeinen kiihottamisrikoksen kriminalisointiperuste oli vuonna 1966 hyväksytyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (KP-sopimus) 20(2) artikla.

Rangaistussäännöstä uudistettiin rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, jolloin säännös siirrettiin rikoslain 11 luvun 8 §:ksi, minkä lisäksi säännökseen tehtiin vähäisiä muutoksia ja sen nimike muutettiin kiihottamiseksi kansanryhmää vastaan (HE 94/1993 vp, s. 32). Lakivaliokunta piti hallituksen esityksessä ehdotettuja säännöksen soveltamisedellytysten tiettyjä tiukennuksia liian pitkälle menevinä ja katsoi, että säännöksessä mainitut teot ovat sellaisenaan niin haitallisia, että rikosoikeudellinen sanktiouhka on niiden suhteen perusteltu (LaVM 22/1994 vp, s. 9—10).

EIT:n käytännössä on katsottu tietyissä tilanteissa vihapuheen jäävän myös poliittisen sananvapauden ulkopuolelle. Ratkaisussa Feret v. Belgia (16.7.2009) EIT katsoi, että vaalikampanjassa toteutettu sellaisten maahanmuuttovastaisten lentolehtisten jakaminen, joissa maahanmuuttajat esitettiin rikollisina ja sosiaaliavustusten väärinkäyttäjinä, oli vihapuhetta. Tilannetta arvioitiin sananvapauden sallittuna rajoittamisena EIS 10(2) artiklan rajoitusperusteiden näkökulmasta. EIT katsoi, että vaalikampanjassa toteutettu vihapuhe oli omiaan herättämään yleisössä halveksuntaa ja jopa vihaa ulkomaalaisia kohtaan. EIT myös katsoi, että tapauksessa valittajan (kansallismielisen puolueen puheenjohtaja ja parlamentin jäsen) asema parlamentin jäsenenä ei vähen-

tänyt hänen vastuutaan ja että oli olennaisen tärkeää, että poliitikot välttivät puheissaan ilmaisuja, jotka olivat omiaan herättämään ja ylläpitämään suvaitsemattomuutta.

Tuoreemmassa ratkaisussa Pastörs v. Saksa (3.10.2019) oli kysymys kansallismielisen puolueen puheenjohtajan ja parlamentaarikon osavaltion parlamentissa pitämästä puheesta, jossa vähäteltiin toisen maailmansodan tuhoamisleireillä tapahtunutta. EIT sinänsä katsoi, että vaikka sananvapauden rajoitusten arviointi tulee toteuttaa perusteellisimmin silloin, kun kysymys on vaaleilla valitun parlamentaarikon parlamentissa lausumasta, tällaisessakaan yhteydessä toteutetut lausumat eivät ansaitse sananvapauden suojaa.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää vakavana rikoksena, joka edellä esitetyn mukaisesti pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Siinä rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi tällaisella toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta (ks. myös HE 317/2010 vp, s. 49/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

Asian prosessioikeudellinen arviointi

Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskevassa kirjelmässä lausutaan, että mahdollinen syyttämislupa sisältäisi eduskunnan suostumuksen ratkaisuun, jossa valtakunnansyyttäjä katsoo Mäenpään syyllistyneen todennäköisin syin kiihottamisrikokseen. Valtakunnansyyttäjä toteaa erikseen, että vaikka eduskunta antaisi suostumuksen, tämä ei vielä tarkoita sitä, että valtakunnansyyttäjä asettaisi Mäenpään syytteeseen (Syyttämislupaa koskeva pyyntö, s. 9—10).

Kirjelmässä lähdetään tulkinnasta, jonka mukaan perustuslain 30 §:n 2 momentti suojaa kansanedustajaa paitsi syytteeseen asettamiselta ja siitä mahdollisesti seuraavalta tuomiolta ja rangaistukselta, myös sellaiselta syyttäjän ratkaisulta, jossa syyttäjä toteaa kansanedustajan todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta, mutta luopuu syytetoimenpiteistä. Eduskunnan suostumus tarvittaisiin tämän tulkinnan mukaan paitsi syytteeseen asettamiseen myös harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen.

Syyttämislupaa koskevassa pyynnössä omaksuttu perustuslain 30 §:n 2 momenttia koskeva tulkinta on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valtakunnansyyttäjän kanta merkitsee sitä, että valtakunnansyyttäjä pyytää eduskunnan lupaa edustajan syytteeseen asettamiseen ennen kuin syyteharkinta on suoritettu loppuun. Perustuslain 30 §:n 2 momentin sanamuoto kieltää nimenomaan asettamasta kansanedustajaa syytteeseen, jollei eduskunta ole siihen määräenemmistöllä suostunut.

Perustuslakivaliokunta on edellä todetuista syistä tiedustellut valtakunnansyyttäjältä, nostaisiko hän asiassa syytteen, jos eduskunta antaisi siihen luvan. Valtakunnansyyttäjä on 5.3.2020 päivätyssä lausunnossaan ilmoittanut, että tulisi nostamaan asiassa syytteen, jos saisi siihen luvan. Valtakunnansyyttäjä kuitenkin ilmoitti samalla, että valtakunnansyyttäjällä on yksinomainen toimivalta myös syyttämättä jättämiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain

sääntelyssä ei ole huomioitu sittemmin säädettyä harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskevaa prosessioikeudellista sääntelyä. Perustuslain 30 §:n sanamuoto on tässä suhteessa ehdoton — kyse on luvasta syytteeseen asettamiseen — ja perustuslakia on tässäkin kysymyksessä tulkittava autonomisesti eikä prosessuaalisen erityissääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta pitäisi eduskunnan aseman kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa eduskunta antaisi luvan syytteeseen asettamiseen, mutta valtakunnansyyttäjä jättäisi luvan saatuaan syytteen nostamatta. Perustuslakivaliokunta pitää samalla selvänä, että syyttäjä voi esimerkiksi luopua syytteen ajamisesta kesken oikeudenkäynnin, jos siihen ilmenee lainmukaiset perusteet.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ilmoituksellaan syytteen nostamisesta valtakunnansyyttäjä on tosiasiallisesti suorittanut syyteharkinnan loppuun, vaikka ei ole valiokunnalle esimerkiksi haastehakemuksen muotoon kirjoitettua asiakirjaa toimittanutkaan. Yleisemmin perustuslakivaliokunta katsoo, että vastaisuudessa ennen kuin mahdollinen syyttämislupaa koskeva asia tuodaan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi, valtakunnansyyttäjän on suoritettava syyteharkinta loppuun. Eduskunnan täysistunnon päätös koskee siten vain sitä, annetaanko lupa syytteen nostamiseksi kansanedustajaa vastaan vai ei. Perustuslaista ei löydy tukea tulkinnalle, että myös syyttämättä jättämistä koskeva päätös edellyttäisi eduskunnan määräenemmistön suostumusta. Jos syyttämisluvan myöntämiseen ei eduskunnan äänestyksessä löydy vähintään 5/6:n enemmistöä, on valtakunnansyyttäjän päätettävä jättää syyte nostamatta syyteoikeuden puuttumisen perusteella.

Syyttämispyynnön valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Valtakunnansyyttäjä lähtee syyttämispyynnössä toteuttamassaan rikosoikeudellisessa arvioinnissa siitä, että edustaja Mäenpään puheenvuorossa olisi mahdollisesti kysymys sellaisesta kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, jota olisi arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10(2) artiklassa tarkoitettujen sananvapauden rajoitusperusteiden kautta. Kysymys ei toisin sanoen valtakunnansyyttäjän näkemyksen mukaan olisi vakavimmasta vihapuheen muodosta, jollaista tulisi arvioida EIS 17 artiklassa tarkoitettuna oikeuksien väärinkäyttönä.

EIT:n ratkaisukäytäntöä, Venetsian komitean suosituksia ja Euroopan parlamentin asiaa koskevaa käytäntöä koskeva tarkastelu osoittaa, että kansanedustajan puhevapauden on oltava huomattavan vahva ja että parlamentaarinen sananvapaus on lähtökohtaisesti sananvapauden ydinalueella. Tästä huolimatta myös parlamentaariseen sananvapauteen voidaan kohdistaa rajoituksia ja tietyissä tilanteissa parlamentaarinen immuniteetti voidaan peräyttää. Merkitystä saattaa olla silläkin seikalla, että riippumattomassa tuomioistuimessa toteutetun rikosprosessin kautta asiaan on mahdollista saada selvyys (ks. myös PeVM 18/1932 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta korostaa poliittisen sananvapauden laajuutta ja toteaa, että siihen puuttumiselle tulee asettaa painavat perusteet ja puuttumisen tulee toteutua vain harvinaisissa tilanteissa, joissa puuttumiselle on hyväksyttävät perusteet. Toisaalta myös parlamentissa toteutettuun puheeseen tai ilmaisuun voidaan puuttua, jos kysymys on puheesta, joka täyttää EIT:n ratkaisukäytännössä määritellyt sananvapauden rajoittamiseen oikeuttavat perusteet. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansanedustajan syyttämisen mahdollistava perustuslain 30 §:n 2 momentin sääntely merkitsee myös sitä, ettei edustajan puhevapauden ole tarkoitettu olevan rajoittamaton.

Perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetussa syyttämisluvassa ei ole kysymys kansanedustajan syyllisyyden vahvistavasta lausumasta. Eduskunnan ei syyttämislupaa koskevaa asiaa käsitellessään tule tutkia syyllisyyskysymystä eli sitä, onko syyttämislupaa koskevassa pyynnössä tarkoitettu teko luettava edustajan syyksi rikoksena (PeVM 18/1932 vp, s. 2 ja PeVM 106/1947 vp, s. 1/II). Näin myös mahdolliset syyksiluettavuuteen eli tahallisuuteen liittyvät kysymykset jäävät syyttämislupaa koskevan arvioinnin ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan mielestä syyteluvasta päätettäessä voidaan kuitenkin ottaa huomioon myös lausuman esittämisolosuhteet ja muut tekoon liittyvät seikat, jos valiokunta päätyisi niiden perusteella katsomaan olevan ilmeistä, ettei kyseessä voisi olla rikos. Tässä tapauksessa valiokunta ei katso näin (vrt. PeVM 13/1979 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa syyttämislupaa koskevassa käytännössään kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, näyttääkö edustajan lausunto olevan tehty ilkivallasta tai tarkoitettu loukkaukseksi vai vakavaksi, asialliseksi arvosteluksi ja ovatko esitetyt väitteet ilmeisesti perättömiä ja miten törkeästä rikoksesta saattaa olla kysymys (PeVM 104/1947 vp, s. 1—2 ja PeVM 13/1979 vp, s. 2/I). Mainitut näkökohdat ovat edelleen soveltuvin osin merkityksellisiä perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitettua syyttämispyyntöä arvioitaessa. Erityistä painoarvoa voidaan antaa sille, miten vakavasta rikoksesta syyttämispyynnössä on kysymys. Tässä merkitystä on myös sillä arviolla, miten edustajan toiminta näyttäytyy suhteessa edustajan laajaan puheoikeuteen ja edustajan tapaan ilmaista poliittinen sanomansa.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan pitää vakavana tekona, jolla loukataan perustuslain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua ihmisarvoa ja 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta. Teon vakavuutta sekä sitä, että vihapuheeseen tulee suhtautua torjuvasti, korostavat ne useat kansainväliset velvoitteet, jotka ovat johtaneet kiihottamista kansanryhmään vastaan koskevan rikossäännöksen säätämiseen samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laaja vihapuhetta koskeva ratkaisukäytäntö. Vakavimmissa muodoissaan vihapuheen on myös katsottu pyrkivän tekemään tyhjäksi demokraattisen yhteiskunnan perustavia arvoja.

Vaikka poliittinen sananvapaus on erityisen vahvaa ja kansanedustajan puhevapauden tulee olla huomattavan laajaa, myös siihen voidaan kohdistaa rajoituksia niin EIT:n ratkaisukäytännön kuin perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella, jossa on korostettu, että parlamentaarista immuniteettia ei ole tarkoitettu ulotettavaksi rikollisen toiminnan suojaksi (PeVM 106/1947 vp, s. 1/II; ks. myös PeVM 18/1932 vp, s. 1).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaissa turvattua kansanedustajan koskemattomuutta ja puhevapautta ei ole tarkoitettu eduskunnan valtiopäivätoiminnan käyttämiseen perustuslain 1 §:ssä turvatun ihmisarvon ja 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden loukkauksiin.

Perustuslakivaliokunta puoltaa luvan antamista syytteen nostamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö PeVM 21/2020 vp

Perustuslakivaliokunta esittää, että eduskunta päättää antaa suostumuksensa ed. Mäenpään syytteeseen asettamiseen siitä rikoksesta, jota syyttämislupaa koskevassa pyynnössä tarkoitetaan.

Helsingissä 17.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

VASTALAUSE

Perustelut

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan 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. Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys ei sisällä erityisiä säännöksiä tällaisen syyttämispyynnön käsittelystä eduskunnassa.

Perustuslain 30 §:n 2 momentin säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan koskemattomuuden sekä kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamiseen (HE 1/1998 vp, s. 84—85). Säännöksen lähtökohta on, että kansanedustaja vain poikkeuksellisesti ja eduskunnan erittäin korkean määräenemmistön siihen suostuessa on perusteltua asettaa syytteeseen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden johdosta. Tarkoituksena on ollut taata kansanedustajille mahdollisimman laaja vapaus julkisten asioiden hoitamisen arvosteluun. Kansanedustajan syytteeseenpanoa koskeva perustuslain 30 §:n 2 momentti ei toisaalta perusta rikosoikeudellista vastuusta vapauttavaa perustetta (ks.PeVM 18/1932 vp, s. 1), mutta eduskunnan toiminnan häiriöttömyyden sekä kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamisen on katsottu edellyttävän syyttämislupaa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä. Parlamentaarista koskemattomuutta ei myöskään ole tarkoitettu ulotettavaksi "ilmeisen rikollisen toiminnan suojaksi" (ks.PeVM 106/1947 vp, s. 1).

Perustuslain 30 §:n sääntelyllä on kiinteä yhteys kansanedustajan puhevapautta koskevaan perustuslain 31 §:ään. Perustuslain 31 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Edustajan puhevapautta on perinteisesti pidetty varsin laajana ja kansanedustajan puhevapauden suurta periaatteellista merkitystä on tähdennetty (PeVM 10/1998 vp, s. 15/I). Puhevapautta rajoittaa ennen muuta säännöksen 2 momentti, jonka mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista. Näin ollen arvioitaessa sitä, onko edustajan syytteeseen panemiseen hänen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden vuoksi perusteltua suostua, merkitystä on annettava sille, miten eduskunnan sisäinen "vakaan ja arvokkaan esiintymisen" valvonta on toiminut ja voidaanko sitä pitää riittävänä yksittäistapauksessa.

Kaiken kaikkiaan kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa huomattavan suuri merkitys edustuksellisen demokratian ja kansanedustuksellisen järjestelmän häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Poliittinen puhe nauttii kenties suurinta mahdollista sananvapauden suojaa, ja erityistilanteena, jossa sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti erityisen pidättyväisesti, voidaan pitää parlamentin istunnossa toteutettua puhetta. Kansanedustajankaan sananvapaus ei kuitenkaan ole absoluuttista vaan myös siihen voidaan kohdistaa etenkin vakavimmissa tapauksissa rajoitteita.

Valiokunnan mietintö PeVM 21/2020 vp
Vastalause

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on säännös, jota joudutaan punnitsemaan sananvapautta vasten. Vihapuheen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on pitänyt joitakin ilmaisuja niin vakavasti ihmisoikeussopimuksen arvojen vastaisina, että oikeuksien väärinkäyttöä koskevan EIS 17 artiklan nojalla ne jäävät kokonaan ilman sananvapauden suojaa, eikä EIS 10 artiklan edellyttämää sananvapauden rajoittamista koskevaa punnintaa edes tehdä (esim. Seurot v. Ranska 8.5.2004, Ivanov v. Venäjä 20.2.2007). Oikeuksien väärinkäyttöä koskevan 17 artiklan soveltaminen on usein liittynyt rasistiseen tai ksenofobiseen puheeseen. Sen piiriin kuuluvia ilmaisuja ovat olleet esimerkiksi lausumat, joissa kiistetään holokausti tai esitetään juutalaiset pahuuden lähteinä Venäjällä, natsien toiminnan oikeuttaminen sekä kaikkien muslimien liittäminen julmaan terroristitekoon.

Vihapuhe voi siten EIT:n käytännössä sijoittua kahteen vaihtoehtoiseen kategoriaan: 1) jos vihapuhe kieltää EIS:n perustavanlaatuiset arvot ja sananvapauteen vetoaminen olisi vastoin 17 artiklan mukaista oikeuksien väärinkäytön kieltoa, ilmaisu ei nauti lainkaan EIS:n takaamaa suojaa; 2) jos puhe, vaikkakin on vihapuhetta, ei ole vastoin EIS:n perustavanlaatuisia arvoja, sen rajoittamista arvioidaan EIS 10 artiklan 2 kappaleessa sananvapauden rajoittamiselle asetettujen edellytysten mukaisesti.

Rajanveto EIS 17 ja 10(2) artiklan välisen vihapuheen välillä voi olla vaikeaa. Sillä on merkitystä sen vuoksi, että jos ilmaisu on 17 artiklan vastainen, ei rajoitusperusteiden arviointia ja seuraamusten suhteellisuusharkintaa edes tehdä, toisin kuin 10 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvien ilmaisujen osalta. Valtakunnansyyttäjä lähtee syyttämispyynnössä toteuttamassaan rikosoikeudellisessa arvioinnissa siitä, että edustaja Mäenpään puheenvuorossa olisi mahdollisesti kysymys sellaisesta kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, jota olisi arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10(2) artiklassa tarkoitettujen sananvapauden rajoitusperusteiden kautta. Kysymys ei toisin sanoen edes valtakunnansyyttäjän mielestä ole vakavimmasta vihapuheen muodosta, jollaista tulisi arvioida EIS 17 artiklassa tarkoitettuna oikeuksien väärinkäyttönä.

EIT on noudattanut tulkinnassaan sananvapauden rajoitusten osalta supistavan ja sananvapauden käyttämisen osalta suvaitsevan tulkinnan periaatteita. Supistavan tulkinnan periaatteen mukaan sananvapauden rajoitusten tulkinnassa on lähtökohtana, että sananvapaus on pääsääntö ja rajoitus vastaavasti poikkeus. Tämän vuoksi EIS 10(2) artiklan mukaisia rajoituksia tulee tulkita ahtaasti ja kaikkien rajoitusten välttämättömyydestä tulee olla vakuuttava näyttö. EIS 10(2) artiklassa mainituin varauksin sananvapaus koskee paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdentekevinä pidettyjä myös loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia tietoja tai ajatuksia. Pelkästään viestin sisällön loukkaavuus, järkyttävyys tai häiritsevyys taikka viestin poleeminen tai hyökkäävä sävy eivät tee siitä lainvastaista.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa syyttämislupaa koskevassa käytännössään kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, näyttääkö edustajan lausunto olevan tehty ilkivallasta tai tarkoitettu loukkaukseksi vai vakavaksi, asialliseksi arvosteluksi ja ovatko esitetyt väitteet ilmeisesti perättömiä ja miten törkeästä rikoksesta saattaa olla kysymys (PeVM 104/1947 vp, s. 1—2 ja PeVM 13/1979 vp, s. 2/I). Mainitut näkökohdat ovat edelleen soveltuvin osin merkityksellisiä perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitettua syyttämispyyntöä arvioitaessa. Erityistä painoarvoa voidaan antaa sille, miten vakavasta rikoksesta syyttämispyynnössä on kysymys. Tässä merkitys-

tä on myös sillä arviolla, miten edustajan toiminta näyttäytyy suhteessa edustajan laajaan puheoikeuteen.

Sitovaa käytäntöä tai oikeusohjetta siitä, milloin eduskunnan olisi annettava suostumuksensa edustajan syytteeseen panemiseen, ei ole olemassa. Kyse on sen seikan arvioinnista, onko aiottu syyte laadultaan sellainen, että asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi olisi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi (PeVM 18/1932 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että syyttämisluvan antamiselle vaadittava suuri määräenemmistö, viisi kuudesosaa annetuista äänistä, osoittaa osaltaan, että eduskunnassa tapahtuvaa edustajan toimintaa on rikosoikeudelliselta kannalta arvosteltava väljemmin kuin vastaavaa toimintaa eduskunnan ulkopuolella (PeVM 104/1947 vp) ja että kysymyksessä olevan menettelyn täytyy olla oikeudellisesti arvioiden "erittäin raskauttavaa", jotta lupa syytteen nostamiseen voidaan antaa (PeVM 13/1979 vp). Vailla merkitystä ei ole sekään näkökohta, että parlamentaarisen sananvapauden ytimessä oleva tavoite on turvata erityisesti opposition toimintamahdollisuudet, ja käsillä oleva ed. Mäenpään (opp.) valtiopäivillä 12.6.2019 pitämä puheenvuoro esitettiin nimenomaisesti hallitusohjelman tiedonantokeskustelun yhteydessä. Huomioon tulee ottaa myös mahdollisen syyteluvan ennalta ehkäisevät vaikutukset sananvapauden käyttämiseen valtiopäivillä (ns. chilling effect).

Vaikka valiokunta ei arvioikaan syyllisyyskysymystä, se ei voi arviossaan sivuuttaa rikos- ja rikosprosessioikeudellisia kysymyksiä syytekynnyksestä. Kyseessä oleva ed. Mäenpään valtiopäivillä esittämä lausuma ei ole ainakaan suorasanaista kiihottamista kansanryhmää vastaan, joskin mainitussa asiayhteydessä kyseinen lausuma muodostaa assosiatiivisen yhteyden, jota voidaan tulkita valtakunnansyyttäjän esittämällä tavalla. Ed. Mäenpään lausuma ei ole saanut esittämishetkellä laajaa julkisuutta, vaan lausuma on levinnyt julkisuudessa sen jälkeen, kun sen ongelmallisuus nostettiin esille. Syyteluvan myöntämiseen tarvittavan korkean määräenemmistön vaatimus osoittaa, että kysymyksessä tulee olla vakava ja hyvin suurella todennäköisyydellä rangaistava teko. Jos epäilty rikos on olosuhteet huomioon ottaen sen laatuinen, että syyteluvan todennäköinen seuraus olisi seuraamusluonteinen syyttämättäjättämispäätös tai oikeudenkäynnissä tuomittava vähäinen sakkorangaistus, on syytelupa-asiaa harkittaessa otettava huomioon muut menettelyt edustajan toimintaan puuttumiseksi.

Eduskunta on puuttunut perustuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ed. Mäenpään toimintaan. Eduskunnassa on 27.6.2019 järjestetty erityinen keskustelu ed. Mäenpään puheenvuoron johdosta eduskunnan puhemiehistön toimesta. Eduskunnan puhemies on kiinnittänyt ed. Mäenpään huomiota perustuslaissa säädettyyn vakaan ja arvokkaan käyttäytymisen vaatimukseen. Ed. Mäenpään puheenvuoro ja toiminta on tullut siten käsitellyksi eduskunnan sisäisessä kurinpitomenettelyssä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

> että eduskunta ei anna suostumustaan ed. Mäenpään syytteeseen asettamiseen siitä rikoksesta, jota syyttämislupaa koskevassa pyynnössä tarkoitetaan.

Valiokunnan mietintö PeVM 21/2020 vp
Vastalause

Vastalauseen muutosehdotus

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Perustuslakivaliokunta esittää, että eduskunta ei anna suostumustaan ed. Mäenpään syytteeseen asettamiseen siitä rikoksesta, jota syyttämislupaa koskevassa pyynnössä tarkoitetaan.

Helsingissä 17.6.2020

Wille Rydman kok
Heikki Vestman kok
Olli Immonen ps
Sakari Puisto ps
Jukka Mäkynen ps