*Tuomas Ojanen*

27.2.2020

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**M 5/2019 vp Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen**

*Asiayhteys*

Valtakunnansyyttäjä on pyytänyt eduskunnalta suostumusta saada asettaa kansanedustaja Juha Mäenpää syytteeseen hänen eduskunnan täysistunnossa 12.6.2019 käyttämänsä puheenvuoron johdosta.

Edustaja Mäenpää piti eduskunnan täysistunnossa 12.6.2019 klo 22.27 alkaen puheenvuoron, jossa hän muun ohella käytti sanaa ”vieraslajit” tunnistettavissa olevista ihmisryhmistä, mainiten nimenomaisesti turvapaikanhakijat ja kohdistaen sanomaansa tiettyyn etniseen ryhmään (arabit) ja uskontokuntaan (islaminuskoiset, muslimit; ks. tarkemmin täysistunnon pöytäkirjasta PTK 16/2019 s. 147).

Asiassa on toimitettu esitutkinta, jonka perusteella poliisi on katsonut asiassa olevan syytä epäillä edustaja Mäenpään syyllistyneen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan (rikoslain 11 luvun 10 §, jäljempänä myös *kiihottamisrikos*),). Poliisin käsityksen mukaan kyse olisi ns. dehumanisoivasta puheesta, jonka katsotaan olevan etnisen vihan ja väkivallan, jopa kansanmurhan käyttövoima. Edustajan epäillään viitanneen puheenvuorossaan, että hallitusohjelman kirjaus toimista vieraslajien torjumisesta pitäisi olla myös kirjattuna maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan yhteyteen ja että edustaja olisi viitannut puheenvuorossaan etenkin muslimiturvapaikanhakijoihin vieraslajina, jota pitää torjua (ks. tarkemmin esitutkintapöytäkirjat).

Edustaja Mäenpäätä on kuulusteltu rikoksesta epäiltynä kiihottamiseen kansanryhmää vastaan 26.9.2019. Hän kiistää syyllistyneensä asiassa rikokseen, eikä näe asiassa rikosta.

Valtakunnansyyttäjän pyynnön mukaan kysymyksessä on rikosasia, jossa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain nojalla syytteen nostamisesta päättää valtakunnansyyttäjä. Syytteen nostaminen ja syyttämättä jättämistä koskevan päätöksen tekeminen edellyttää valtakunnansyyttäjän mukaan eduskunnan suostumusta, koska kyse on kansanedustajan valtiopäivillä lausumasta mielipiteestä.

Valtakunnansyyttäjän pyynnöstä ilmenee, että vaikka eduskunta antaisi suostumuksen, tämä ei vielä tarkoita sitä, että edustaja Mäenpää asetettaisiin syytteeseen. Valtakunnansyyttäjä ei siis ole vielä suorittanut syyteharkintaa loppuun.

Asian eduskuntakäsittely alkoi torstaina 6.2.2020 lähetekeskustelulla, jossa asia lähetettiin perustuslakivaliokuntaan. Eduskunta päättää syyttämispyynnöstä perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta ainoassa käsittelyssä.

*Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja keskeisten kysymyksenasettelujen paikantaminen*

Käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen on perustuslain 30 §:n 2 momentti, jonka mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Lisäksi käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nähdäkseni otettava huomioon perustuslain 30 §:n 2 momentin ohella perustuslain 29 §:n säännös kansanedustajan riippumattomuudesta sekä 31 §:n säännös kansanedustajan puhevapaudesta ja esiintymisestä. Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Perustuslain 31 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Pykälän 2 momentissa on edelleen säädetty, että 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.

Perustuslain 30 §:n 2 momentin, 29 sekä 31 §:n normikokonaisuudessa on perusteiltaan kysymys kansanedustajan koskemattomuuden sekä puhe- ja esiintymisvapauden suojaamisesta yhtäältä eduskunnan ulkopuolelta (PL 29 ja 30.2 §) kuin eduskunnan sisältä (PL 31 §) tulevilta rajoituksilta. Vaikka kansanedustajan puhevapaus on korostetun laaja, se ei kuitenkaan ole absoluuttinen. Kansanedustajan puhevapauteen voidaan kohdistaa sekä ajallisia (puheiden kestoa) ja määrää että sisältöä koskevia rajoituksia. Kun perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan ”kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta” ilman eduskunnan 5/6 määräenemmistöllä antamaa suostumusta, tämä osaltaan osoittaa, että kansanedustajan valtiopäivillä lausumat mielipiteet ovat sinänsä rikosoikeudellisen vastuun ja rangaistavuuden piirissä. Toinen asia on, että perustuslain 30 §:n 2 momentilla suojataan edustajan toimintavapautta sellaisilta syyttäjäviranomaisten tai muiden tahojen toimenpiteiltä, jotka edeltävät varsinaista rikosoikeudenkäyntiä tuomioistuimessa.

Perustuslain esityöt perustuslain 30 §:n 2 momentista, samoin kuin perustuslain 29 ja 31 §:stä, ovat niukat. Ylipäätään säännökset kansanedustajan koskemattomuudesta ja

puhevapaudesta on otettu vuoden 2000 perustuslakiin jokseenkin sellaisenaan vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestyksestä. Kuten perustuslain esitöissä nimenomaisesti todetaan, voimassa olevaa perustuslakia säädettäessä edustajan asema ja toimintamahdollisuudet pyrittiin turvaamaan tuolloin voimassa olleen sääntelyn mukaisessa laajuudessa (HE 1/1998 vp, s. 81/I, ks. myös PeVL 29/2001 vp).

Perustuslain 30 §:n 2 momentista ei ole myöskään voimassaolevan perustuslain aikaista soveltamiskäytäntöä; kyseessä on nyt ensimmäinen kerta, kun eduskunnalta on pyydetty perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaista suostumusta. Vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestyksen voimassaolon aikana eduskunnalta pyydettiin kolme kertaa, vuosina 1932, 1947 ja 1979, suostumusta kansanedustajan asettamiseksi syytteeseen (ks. tapauksista tarkemmin Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4 uudistettu painos, 2019, s. 82 ja 83).

Perustuslaissa ei ole tarkemmin säädetty perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisen asian eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Sama koski kumotun Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ää. Silti jo tuolloin edellä mainituissa kolmessa tapauksessa vuosina 1932, 1947 ja 1979 omaksuttiin käytäntö, jonka mukaan perustuslakivaliokunta antoi asioissa ensin mietinnön ennen päätöksentekoa täysistunnossa.

Nyt käsillä olevassa asiassa on toimittu samoin: syyttämispyyntö otettiin lähetekeskusteluun täysistunnossa 6.2.2020, jonka jälkeen asian käsittely jatkuu perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimista ennen täysistunnon päätöstä käsillä olevassa asiassa voidaan pitää perusteltuna, etenkin kun otetaan huomioon perustuslain 30 §:n 2 momentin merkitys kansanedustajan aseman ja toimintavapauden sekä yleensäkin eduskunnan toiminnan kannalta. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslain 74 § nähdäkseni koskee myös nyt käsillä olevan asian käsittelyä perustuslakivaliokunnassa.

Asiassa on riidatonta, että kysymys on kansanedustajan, edustaja Mäenpään, valtiopäivillä täysistunnossa 12.6.2019 lausumasta mielipiteestä. Asiassa on edelleen riidatonta, että valtakunnansyyttäjä voi olla käsillä olevassa tapauksessa perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön esittäjänä, koska kyse on sellaisesta rikosasiasta, jossa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain nojalla syytteen nostamisesta päättää valtakunnansyyttäjä. Näiltä osin on siis selvää, että käsillä oleva asia tulee perustuslain 30 §:n 2 momentin soveltamisalaan.

Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin käsillä olevassa valtakunnansyyttäjän pyynnössä huomionarvoista, että pyynnössä erikseen tuodaan esiin se, että vaikka eduskunta antaisi suostumuksen perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti, tämä ei vielä tarkoita sitä, että edustaja Mäenpää asetettaisiin syytteeseen. Valtakunnansyyttäjä ei siis ole vielä tehnyt syyteharkintaa loppuun, so. päättänyt, nostaako hän edustaja Mäenpäätä vastaan syytteen kiihottamisesta kansanryhmään vastaan hänen 12.6.2019 täysistunnossa pitämänsä puheenvuoron johdosta tuomioistuimessa (jos eduskunta antaisi siihen suostumuksensa perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti) vai tekisikö hän päätöksen syyttämättä

jättämisestä. Valtakunnansyyttäjä pyynnössä vaikutetaan siten lähtevän siitä, että yhtä päätös syytteen nostamisesta kuin syyttämättä jättämisestä edellyttävät eduskunnan suostumusta perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti.

Näin ollen tulee esiin valtiosääntöoikeudellinen kysymys siitä, onko perustuslain 30 §:n 2 momentti tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa pyynnön esittänyt taho ei ole vielä suorittanut syyteharkintaa loppuun, so. päättänyt syytteen nostamisesta tai syyttämättä jättämisestä, edustajan valtiopäivillä lausuman mielipiteen johdosta.

Perustuslain 30 §:n 2 momentin sanamuoto – ”kansanedustajaa *ei saa asettaa syytteeseen* hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei..” (*kursivointi* – TO) -viittaa siihen, että perustuslain 30 §:n 2 momentissa olisi kysymys vain pyynnöstä saada suostumus asettaa edustaja syytteeseen, so. että käsillä olevassa tapauksessa valtakunnansyyttäjän olisi tullut jo päättää edustaja Mäenpään asettamisesta syytteeseen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan täysistunnossa 12.6.2019 pitämänsä puheenvuoron perusteella. Samoin kaikissa kolmessa aiemmassa vastaavassa tapauksessa, olkoonkin kumotun Valtiopäiväjärjestyksen voimassaolon ajoilta, pyynnön esittäjät olivat jo osaltaan päättäneet syytteeseen asettamisesta – jos vain olisivat saaneet eduskunnan suostumuksen siihen (ks. tarkemmin tapauksista Hidén, s. 82-83).

Vastapainoksi voidaan kuitenkin huomauttaa, että perustuslain 30 §:n 2 momentin tulkinnassa ja soveltamisessa on annettava painoa sille, että kysymyksessä on edustajan aseman ja yleensä eduskunnan aseman ja toiminnan kannalta tärkeästä perustuslainsäännöksestä.[1] Se, että valtakunnansyyttäjä pitää tarpeellisena pyytää eduskunnan suostumusta ylipäätään syyteharkintaa varten, so. päätöksentekoonsa joko syytteen nostamisesta tai syyttämättä jättämisestä käsillä olevassa asiassa, toteuttaa sinänsä perustuslain 30 §:n 2 momentin keskeisiä tavoitteita ja taustalla olevia periaatteita. Kun lisäksi sen paremmin perustuslain 30 §:n 2 momentissa kuin sen esitöissä ei ole nimenomaisesti suljettu pois sitä, etteikö syytteen nostamisen ohella syyttämättä jättämistä koskevan päätöksen tekeminen vaatisi eduskunnan suostumusta perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti, käsillä olevan valtakunnansyyttäjän pyynnön voidaan katsoa edellyttävän eduskunnan käsittelyä perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisesti.

Nähdäkseni kuitenkin se, että valtakunnansyyttäjä jättää vielä pyynnössään avoimeksi sen, nostaako hän syytteen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan vai päätyy vaihtoehtoisesti syyttämättä jättämiseen, asettaa yhtä hyvin perustuslakivaliokunnan kuin yleensä eduskunnan hankalampaan tilanteeseen verrattuna siihen, että valtakunnansyyttäjä olisi jo esitutkinta-aineiston perusteella syyteharkinnassa päättänyt

[1] Tätä korostettiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 13/1979 vp, jossa käsiteltävänä oli pyyntö saada eduskunnan suostumus asettaa kansanedustaja syytteeseen: ”Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n suojan turvin edustaja voi vapaasti lausua mielipiteensä käsiteltävinä olevista asioista, arvostella suoritettuja toimenpiteitä sekä tuoda esille epäkohtia tai muita seikkoja, joiden esittämistä hän pitää maan edun vaatimana. Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännöksellä on siten mitä tärkein merkitys hallitusmuodon keskeisten periaatteiden toteutumiselle. Tämän vuoksi säännöstä on tulkittava huomioon ottaen sen ensiarvoinen merkitys yksityisen kansanedustajan ja koko kansanedustuslaitoksen toiminnalle.”

nostaa edustaja Mäenpäätä vastaan syytteen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Jälkimmäisessä tapauksessa sekä perustuslakivaliokunta että täysistunto voisivat ennen muuta keskittyä arvioimaan valtakunnansyyttäjän syyteen nostamista koskevassa päätöksessä esille tuotuja perusteluja, kun ne harkitsevat, olisiko pyyntöön syytteeseen asettamisesta syytä suostua.

Sitä vastoin nyt varsinkin perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on antaa kannanotto asiassa ennen täysistunnossa tehtävää päätöstä perustuslain 74 §:n mukaisesti, joutuu väistämättä enemmän itse paneutumaan esimerkiksi kysymyksiin kiihottamisrikoksen laadusta ja merkityksestä sekä kansanedustajan sanan- ja puhevapaudesta perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, perustuslakivaliokunta tai täysistunto eivät suorita perustuslain 31 §: 2 momentin mukaisessa asiassa syyteharkintaa tuomiovallankäytöstä puhumattakaan.

Näistä syistä tarkastelen seuraavassa kiihottamisrikoksen suhdetta perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamaan kansanedustajan puhe- ja sananvapauteen ottaen samalla huomioon kiihottamiskriminalisoinnin perustana olevat Suomen kansainväliset ihmisoikeus- ja EU-oikeusvelvoitteet.

*Kiihottaminen kansanryhmää vastaan: suhde ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin*

Luonteeltaan rasistiset ja muukalaisvihamieliset teot loukkaavat ihmisoikeuksia ja uhkaavat oikeusvaltion periaatteita ja demokratian vakautta. Tämän vuoksi on ryhdytty jo vuosikymmeniä sitten – ei siis vasta aivan viime vuosina, vaikka viimeaikaisen julkisen keskustelun perusteella voisi saada käsityksen kiihottamisrikoksen kriminalisoinnin olevan uusi asia - myös rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin rasismin ja muukalaisvihamielisten tekojen torjumiseksi Suomessakin.

Keskeinen rasistisia vaikuttimia koskeva rangaistussäännös on kiihottaminen kansanryhmää vastaan, joka on kriminalisointina jo vanhaa perua: 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. Yleissopimuksen 4 artiklan a) kohdan mukaan sopimukseen liittyvät valtiot sitoutuivat 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.

Toinen keskeinen kiihottamisrikoksen kriminalisointiperuste oli – ja edelleen on - vuonna 1966 hyväksytyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 20(2) artikla, joka kuuluu seuraavasti: ”Kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla.”

Kiihottamisrikoksen kriminalisointi on siis yksi keskeinen osa rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa ja sillä on kiinteä yhteys rasismiin ja muukalaisvihaan perustuvan syrjinnän kieltoon. Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa, että etniseen alkuperään, ihonväriin, ”rotuun” ja uskontoon perustuvan syrjinnän kielto kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Syrjinnän kiellosta näiltä osin poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn.

Nykymuotonsa ja nimensä ”kiihottaminen kansanryhmää vastaan” kriminalisointi sai vuonna 1995. Rikoslain 11 luvun 10 §:ään kiihottamisrikos siirrettiin vuonna 2008.

Vuonna 2010 kiihottamisrikospykälää muutettiin, kun pantiin täytäntöön yhtäältä vuonna 2008 tehty neuvoston puitepäätös rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS; jäljempänä *puitepäätös*), joka koskee rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumista rikosoikeudellisin keinoin. Toisaalta vuonna 2010 saatettiin voimaan vuonna 2003 tehty Euroopan neuvoston tietoverkkorikoksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 60/2007) rasistisia rikoksia koskeva lisäpöytäkirja (ETS 189; jäljempänä *lisäpöytäkirja*, joka koskee eräiden tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia.

Sekä puitepäätös että lisäpöytäkirja edellyttivät muun muassa rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan ja rangaistuksen koventamisperusteisiin kuuluvaa rasistista motiivia koskevien säännösten tarkistamista sekä oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista rasistisiin rikoksiin. Niiden tavoitteena on lisätä eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä rasististen ja muukalaisvihamielisten lausumien leviämisen torjumiseksi puuttumatta kuitenkaan kansallisissa oikeusjärjestelmissä oleviin periaatteisiin ilmaisunvapaudesta.

> Käytännössä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan säännökseen lisättiin vuonna 2010 tekotapana ”levittämisen” rinnalle ”asettaminen yleisön saataville”. Lisäyksen tarkoituksena oli varmistaa kiihottamispykälän soveltuminen muun muassa tahalliseen linkkien perustamiseen rasistista ynnä muuta kiihottamista sisältäville internetsivuille, silloin kun linkittäminen täyttää kiihottamissäännöksen elementit. Tekotavaksi myös lisättiin ”pitää yleisön saatavilla”.[2]

[2] Tapauksessa *Jersild* v Tanska, 23.9.1994 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että rasistisesta järjestöstä ohjelman tehneen toimittajan tuomitseminen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan oli vastoin ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Perusteluissaan tuomioistuin korosti, että valittajan tarkoitus ei ollut rasistinen, vaan että hän pyrki antamaan suurelle yleisölle tietoa erään ryhmän ulkomaalaisvastaisista asenteista. Jersild-tapauksen perusteella on erotettava oikeus kirjoittaa ja raportoida esim. mediassa rasistisista ryhmistä ilman, että toimittaja tai kirjailija tuomitaan rikoksesta. Poikkeuksena on tilanne, jossa lehtijutun tms. tarkoitus olisi selkeästi edistää rasistisen ja muukalaisvihamielisen materiaalin levittämistä. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa *Jersild* voidaan mainita yhtenä monista perusteista sille, miksi edustaja Mäenpään asianajajan väite (ks. ed. Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 19.2.2020) siitä, että eduskunta olisi osaltaan syyllistynyt kiihottamiseen kansanryhmää vastaan asettamalla/pitämällä

> Lisäksi ilmaisu ”lausuntoja tai muita tiedonantoja” korvattiin perustuslaissa ja laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä (460/2003; sananvapauslaki) käytetyn käsitteistön mukaisesti ilmaisulla ”tiedon, mielipiteen tai muun viestin”, mikä painottaa kiihottamisrikoksen laajaa soveltuvuutta mihin tahansa sisällöltään rasistiseen ilmaisuun riippumatta siitä, missä muodossa rasistinen kiihottaminen esitetään.
>
> Lisäksi kiihottamisrikoksen soveltamisalaan laajennettiin niin, että se soveltuu rasististen perusteiden ohella eräisiin muihin piirteisiin, jotka voidaan lukea viharikosperusteisiin, kuten seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus ja sukupuoli.
>
> Vuoden 2010 lainmuutos säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Valiokunta antoi kuitenkin lausuntonsa ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (PeVL 26/2002 vp).

Julkisuudessa on viime aikoina väitetty, että rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisoinneissa olisi jätetty vaille riittävää huomiota sananvapaus, joka on yksi demokraattisen yhteiskunnan keskeisimmistä periaatteista. Tosiasiassa rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisoinneissa, kiihottamisrikos mukaan lukien, on kuitenkin systemaattisesti pyritty huomioimaan sananvapausvaatimukset. Tätä osoittaa muun ohella se, että Suomi teki - Norjan, Ruotsin ja Tanskan tapaan - Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ratifioinnin yhteydessä varaumia lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteisiin juuri sananvapauden korkean suojan säilyttämiseksi (ks. tarkemmin HE 317/2010 vp, ks. myös PeVL 26/2002 vp, jossa muun ohella pidettiin puitepäätösehdotusta eräiltä osin ongelmallisena sananvapautta rajoittavan sääntelyn suhteellisuuden ja täsmällisyyden kannalta, vaikka valiokunta sinänsä piti päätösehdotuksen mukaisia kriminalisointivelvoitteita rasismin ja muukalaisvihan torjumiseksi hyväksyttäviin ja painaviin syihin perustuvina perusoikeusjärjestelmän kannalta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä poliittiset ilmaisut ja mielipiteet kuuluvat ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa suojatun sananvapauden ydinalueelle. Niillä on siten vahvin sananvapauden suoja. Ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti todennut lähtökohtana, ettei ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan rajoituslauseke ei juurikaan salli poliittisten ilmaisujen ja puheiden rajoituksia. Poliittista puhetta ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan saa rajoittaa ilman erityisen painavia, pakottavia syitä.

Samalla ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, että esimerkiksi YK:n rotusyrjintäsopimus on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sananvapausmääräyksen tulkinnassa (esim. *Jersild v Tanska*, 23.9.1994). Edelleen ihmisoikeustuomioistuin on korostanut sananvapauteen liittyvässä oikeuskäytännössään, että suvaitsevaisuus ja ihmisten välinen tasa-arvo kuuluvat demokratian kulmakiviin ja että demokratiassa saattaa tämän vuoksi olla välttämätöntä määrätä seuraamuksia tai ryhtyä ennalta estäviin toimenpiteisiin silloin, kun lausumilla yllytettiin suvaitsemattomuuteen perustuvaan vihaan uskonnollinen suvaitsemattomuus mukaan

---

edustaja Mäenpään puheen yleisön saatavilla, on oikeudellisesti perusteeton, etenkin kun otetaan huomioon eduskunnan täysistuntojen julkisuus perustuslain 50 §:n 1 momentin mukaisesti.

lukien, taikka luotiin, edistettiin, puolustettiin tai yritettiin perustella sitä. Rasistinen vihapuhe, joka saattaa loukata henkilöitä tai henkilöryhmiä, ei nauti ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaista sananvapauden suojaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tulkinnassa huomioidaan myös poliittisia kannanottoja koskevissa asioissa 17 artiklan määräys oikeuksien väärinkäytön kiellosta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa on tulkittu jo 1970-luvulta alkaen siten, ettei sananvapauden suojan piiriin kuulu rotu- ja muukalaisvihan lietsonta. Vaikka poliittisia mielipiteitä ei saa rajoittaa ilman painavia, pakottavia perusteita, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin sallittua sananvapauden estämättä määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos poliittisilla puheilla tai muilla lausumilla yllytetään suvaitsemattomuuteen perustuvaan vihamielisyyteen uskonnollisin (*Erbakan v. Turkki, 6.7.2006)* tai rotuperustein (ks. erit. *Feret v. Belgia 16.7.2009,* ks*.).* Koska sananvapautta koskevan 10 artiklan 2 kappaleen mukaan sananvapauden käyttöön liittyy ”velvollisuuksia ja vastuuta”, esimerkiksi rasistisia tai vihamielisyyteen uskonnollisin tai rasistisin perustein mielipiteitä levittävien henkilöiden rankaisemista ei pidetä tästäkään syystä sananvapauden vastaisena (ks. Matti Pellonpää ym. , Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2012, s. 716).

> Tapauksessa *Feret v. Belgia 16.7.2009* Belgian viranomaiset olivat ryhtyneet toimiin erästä parlamentaarista koskemattomuutta nauttinutta poliitikkoa vastaan hänen eräitä kansanryhmiä koskevien lausumien vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuin piti poliitikon sananvapauden rajoittamista ihmisoikeussopimuksen sallimana, vaikka tuomiossa sinänsä myös tuodaan esiin mahdollisuus voida poliittisessa keskustelussa esittää käsityksiä yhteiskunnallisista ongelmista siitä huolimatta, että ne loukkaavat, järkyttävät tai huolestuttavat jotain väestönosaa. Samalla on kuitenkin vältettävä rasistisen syrjinnän puoltamista. Tuomioistuimen mukaan on elintärkeää, että poliitikot pidättäytyvät julkisissa puheenvuoroissaan suvaitsemattomuuteen yllyttävistä puheenvuoroista vaalikampanjoissa, koska rasististen ja muukalaisvihamielisten ilmaisujen vaikutus kasvaa vaalien yhteydessä.
>
> Tuomio oli äänestysratkaisu (4-3): Vähemmistöön jääneiden tuomarien mukaan poliitikon sananvapautta ei olisi saanut rajoittaa tapauksessa, koska poliitikko ei ollut vedonnut ” jonkin rodun ylemmyyteen tai pitänyt jotakin rotua muita alhaisempana sille luonteenomaisin biologisin seikoin".
>
> Vähemmistön näkemys tuo kuitenkin osaltaan esiin, että vähemmistön mielestä poliitikon lausumat *eivät* olisi nauttineet sananvapauden suojaa, jos niissä olisi pidetty jotakin kansanryhmää muita ala-arvoisempana tuolle kansanryhmälle luonteenomaisin biologisin seikoin. Näkemys kumpuaa tietoisuudesta kansallissosialistisesta vihapropagandasta, joka rakentui juuri käsitykselle eri ihmisryhmien välisestä epätasa-arvosta sekä tiettyjen kansanryhmien, kuten erityisesti juutalaisten, ala-arvoisuudesta ja vastaavista ”arjalaisen herrarodun” ylemmänasteisuudesta.

Suomessa kiihottamisrikoksesta tuomittiin vielä 2000-luvun alkupuolella hyvin harvakseltaan rangaistukseen, keskimäärin yksi henkilö vuodessa. Kiihottamisrikoksesta ei myöskään ollut kertynyt korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä vielä 2000-luvun loppuun mennessä.

Kiihottamisrikoksesta tuomittujen määrä alkoi nousta 2000-luvun loppua kohti ja edelleen 2010-luvulla. Vuonna 2012 kiihottamisrikoksesta annettiin korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2012:58. Ennakkopäätökseen sisältyy verraten seikkaperäinen katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön poliittisten ilmaisujen nauttimasta sananvapauden suojasta sekä sen rajoista. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä muun muassa todetaan, että vaikka poliittinen puhe nauttii korostettua suojaa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan nojalla ja vaikka sitä voidaan siksi rajoittaa vain pakottavin perustein, ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin ”korostanut sitä, että poliittisenkaan keskustelun vapaus ei ollut rajoittamaton ja että demokraattinen ja pluralistinen yhteiskunta perustui suvaitsevuuteen ja ihmisten tasa-arvoon. Sen vuoksi oikeasuhtaisia seuraamuksia saattoi olla tarpeen määrätä silloin, kun luotiin muun muassa uskonnolliseen suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa tai siihen yllytettiin taikka sitä yritettiin perustella (esimerkiksi Müslüm Gündüz v. Turkki, 4.12.2003, kohdat 40 ja 41, Erbakan v. Turkki 6.7.2006 kohdat 55.iv ja 56, Karatepe v. Turkki 31.7.2007 kohta 25 ja Féret v. Belgia 16.7.2009 kohdat 63 ja 64). Kun kaiken suvaitsemattomuuden vastustaminen kuului olennaisena osana ihmisoikeuksien suojeluun, oli erittäin tärkeää, että poliitikot välttivät puheissaan lausumia, jotka saattoivat ruokkia suvaitsemattomuutta (Erbakan v. Turkki kohta 64).” (KKO 2012:58, kohta 17).

Euroopan neuvoston *Demokratiaa oikeusteitse -toimikunta* (ns. *Venetsian toimikunta*) on antanut vuosina 1996 ja 2014 raportit parlamentaarisesta koskemattomuudesta (Venice Commission, *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, 4.6.1996 ja Venice Commission, *The Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 21-22.3.2014). Raporteista tulee ensinnäkin esiin, että koskemattomuus on erilaista eri maissa, koska parlamentaarinen koskemattomuus on myös poliittis- ja kulttuurisidonnainen asia (ks. koskemattomuudesta eri maissa erit. vuoden 1996 raportti). Vuoden 1996 raportissa tuodaan esiin, että vaikka kansanedustajien puhevapauden suoja on verraten samanlainen eri maissa, eikä puhevapautta muutoin haasteta tai kiistetä, rasististen mielipiteiden esittäminen muodostaa poikkeuksen (kohta 99). Vuoden 2014 raportissa taas todetaan, että eräissä maissa koskemattomuuden piiriin eivät kuulu vihapuhe ja rasistiset ilmaisut (kohta 69). Lisäksi raportissa todetaan, että silloinkin, kun eräissä maissa esimerkiksi vihapuheeseen ei voida kohdistaa ulkopuolisia seuraamuksia koskemattomuuden takia, vihapuhe tulisi olla kansanedustuslaitoksen sisäisten seuraamus- ja kurinpitotoimien piirissä yleisten ja yksityisten intressien ja kansainvälisten velvoitteiden turvaamiseksi (”In countries where parliamentary non- liability protects particularly offensive remarks (such as for example hate speech or incitement to violence) against external legal action, there should however be a particular responsibility for parliament itself to censure and sanction this through internal house rules and disciplinary sanctions, in order to protect public and individual interests as well as international obligations.”(kohta 93).

*Euroopan neuvoston yleiskokouksen* päätöslauselmassa 2127/2016 (Parlamentaarinen koskemattomuus: parlamentaarisen yleiskokouksen jäsenien etuuksien ja koskemattomuuksien laajuuden haastaminen) todetaan, että parlamentaarinen koskemattomuus perustuu tarpeeseen suojella kansanedustuslaitosta ja kansanedustajan riippumattomuutta. Samalla päätöslauselmassa todetaan, että parlamentaarinen koskemattomuus suojelee ainoastaan tehtävää ja sen hoitamista, ei henkilöä, ja että koskemattomuuden perusteista tulee säätää laissa. Päätöslauselman mukaan sananvapaus

on tärkeä osa parlamentarismia, mutta esimerkiksi vihapuhe ei kuulu koskemattomuuden piiriin:

> ”12.6 freedom of speech is an intrinsic part of parliamentary work and elected politicians must be able to debate, without fear, many different issues of public interest, including controversial or divisive subjects or matters relating to the operation of the executive or the judiciary; however, remarks and statements inciting hatred, violence or the destruction of democratic rights and freedoms can be excluded from the scope of non-liability; members of parliament who misuse the public forum could render themselves liable to internal disciplinary action in accordance with a transparent and impartial regulatory procedure, or even the withdrawal of their parliamentary mandate in the case of serious and persistent violations;”

*Kokoavia näkökohtia ja arvio edustaja Mäenpään täysistuntopuheenvuorosta*

Kiihottamisrikoksessa on kysymys kriminalisoinnista, joka perustuu edellä selostetulla tavalla Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja joka on niiden edellyttämä. Kun otetaan huomioon ihmisoikeussopimusten erityisasema Suomen valtiosäännössä ja perustuslain useassa säännöksissä (ks. esim. PL 22 ja PL 74 §), se, mitä voidaan todeta kiihottamisrikoksesta ja sen suhteesta sananvapauteen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolta, voidaan vastaavasti sisällyttää perustuslain 12 §:n sananvapaussäännökseen ja yleensä Suomen perustuslakiin, etenkin kun Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, sellaisina kuin ne täsmentyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä muiden kv. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännössä, asettavat kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. vähimmäistasoasemasta PeVM 4/2018 vp, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp ja PeVL 59/2014 vp; ks. myös esim. KKO 2015:14, kohta 32 ja KHO 2014:1)

Poliittisen keskustelun ja ilmaisujen vapaus ei ole ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rajoittamaton, vaikka se on sananvapauden suojan ydinalueella. Koska demokraattinen ja pluralistinen yhteiskunta perustuu suvaitsevuuteen ja ihmisten tasa-arvoon sekä syrjinnän kieltoon, myös rikosoikeudellisia seuraamuksia saattaa olla välttämätöntä määrätä silloin, kun kysymys on muun muassa uskonnolliseen tai etniseen suvaitsemattomuuteen perustuvasta rasismista ja vihasta tai siihen yllyttämisestä taikka sellaisen perustelemisesta.

Suvaitsemattomuuden ja rasismin vastustaminen kuuluvat olennaisena osana ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojeluun. Etenkin julkisen vallan tahoilla on kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin perustuva velvollisuus perustuslain 22 §:n mukaisesti vastustaa rasistista syrjintää ja ulkomaalaisvihaa niiden kaikissa muodoissaan niin pitkälle kuin mahdollista. Julkisen vallan käyttäjien, lainsäädäntövaltaa käyttävät kansanedustajat mukaan lukien, tulisi välttää puheita ja tekoja, jotka saattavat synnyttää, yllyttää tai voimistaa suvaitsemattomuutta ja rasismia.

Kansanedustaja ei ole rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolella silloin, kun kysymys on hänen valtiopäivillä lausumistaan mielipiteistä. Perustuslain 30 §:n 2 momentin tarkoituksena on turvata kansanedustajan toiminta- ja puhevapaus, ei tehdä kansanedustajasta (rikosoikeudellisesti) vastuutonta. Kansanedustaja on toimessaan velvollinen noudattamaan perustuslakia (PL 29 §) ja hänen tulee esiintyä ” vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä” (PL 31.2 §).

Edustaja Mäenpään 12.6.2019 pitämässä puheessa lienee ollut tarkoituksena kritisoida turvapaikanhakijoita ja yleisemmin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Tällaista kritiikkiä voi sinänsä esittää voimakkainkin sanankääntein ja ilmaisuin, jotka saattavat loukata tai järkyttää joitain ihmisiä tai ihmisryhmiä. Samalla on kuitenkin vältettävä syrjinnän ja suvaitsemattomuuden puoltamista sekä varsinkin rasistista vihapuhetta.

Ottamatta kantaa teon tahallisuuteen tai siihen, onko edustaja Mäenpää kyennyt käsittämään puheenvuoronsa rasistiseksi ja vihamielisiksi uskonnollisin tai etnisin perustein, voidaan todeta, puheenvuorossa verraten selvästi yhdistetään hallitusohjelman kirjaus toimista vieraslajien torjumisesta arabimaista tuleviin muslimiturvapaikanhakijoihin. Edustaja olisi voinut aivan hyvin esittää turvapaikanhakijoita ja turvapaikkapolitiikkaa koskeneen kritiikkinsä sisällyttämättä siihen lopun puhetta vieraslajien torjunnasta.

Edelleen voidaan todeta, että puheenvuorossa esiintyvät ilmaisut ja sanankäänteet ovat varsinkin kokonaisuutena luettuina (ja/tai kuultuina) rasistisia sekä kansanedustajan julkisessa täysistunnossa pitäminä sellaisia, että ne saattavat olla omiaan herättämään ja lietsomaan etnistä ja uskonnollista suvaitsemattomuutta ja vihamielisyyttä. Loppuosan viittauksissa ”vieraslajien torjuntaan” on itse asiassa makua sellaisesta klassisesta kansallissosialistisesta rasistisesta vihapuheesta, jossa jokin ihmisryhmä esitetään etnisin ja uskonnollisin perustein muita alhaisempina ja jossa heiltä viedään ihmisarvo tekemällä heistä epäihmisiä, tässä tapauksessa rinnastamalla heidät vieraslajiin, jota pitää torjua.

*Johtopäätös*

Edellä esitetyistä syistä päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi mietinnössään ehdottaa, että eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa valtakunnansyyttäjän syyteharkintaa varten. Vain tällä tavoin saataisiin nähdäkseni asianmukaisesti tarpeellista oikeudellista selvyyttä siihen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeiseen ja yhteiskunnallisestikin erittäin ajankohtaiseen kysymykseen, mikä on kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevan rangaistussäännöksen suhde perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamaan kansanedustajan puhe- ja sananvapauteen ottaen samalla huomioon kiihottamiskriminalisoinnin perustana olevat Suomen kansainväliset ihmisoikeus- ja EU-oikeusvelvoitteet. Kuten edellä on todettu, sen paremmin perustuslakivaliokunta kuin yleensä eduskunta, eivät voi asianmukaisesti tällaisia kysymyksiä ratkoa, koska perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä suostumuksen antamista koskeva eduskunnan harkinta eroaa olennaisesti syyttäjän syyteharkinnasta sekä tuomioistuimen tuomitsemisharkinnasta oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä.

Helsingissä 27. päivänä helmikuuta 2020

*Tuomas Ojanen*

OTT, professori

Helsinki