Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.2.2020 KELLO 10.00
M 5/19 vp valtakunnansyyttäjän pyyntö saada asettaa kansanedustaja syytteeseen

Esitän aluksi joitakin yleisiä toteamuksia eduskunnan suostumusta edustajan syyttämiseen koskevasta säännöksestä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä tällaisen asian käsittelemisestä eduskunnassa ja tarkastelen tämän jälkeen nyt käsillä olevaa asiaa.

- - - - - - -

Tässä yhteydessä keskeinen säännös on PL 30 §:n 2 momentti, joka kuuluu:

> ”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.”

Säännös on sisällöltään ja vähäisin poikkeuksin sanamuodoltaankin sama kuin vuoden 1928 VJ:n 13 § ja vuoden 1906 VJ:n 11 §. Vuoden 1906 VJ 11 §:n nojalla pyydettiin eduskunnan suostumusta syytteen nostamiseen tiettävästi kerran, vuoden 1928 VJ 13 §:n soveltamisajalta on kolme tällaista pyyntöä ja nykyisen PL 30 §:n soveltamisajalta on nyt käsiteltävä pyyntö ensimmäinen. Varhaisin tapaus oli esillä vuoden 1908 II valtiopäivillä, jolloin rautatiehallitus pyysi suostumusta kanteen nostamiseen erästä kansanedustajaa vastaan tämän rautatiehallintoa ja rautatien virkamiehistöä vastaan tekemien syytösten johdosta. Tapaus ei tässä ansaitse enempää huomiota siihen nähden, että pyyntö hylättiin asiaa valiokuntaan lähettämättä ja menettelyyn osaltaan ilmeisesti vaikutti myös se, että pyyntö esiteltiin täysistunnolle

valtiopäivien lopettamispäivänä. (Ks. 1908 II vp, ptk 2286-2295 ja Ahava, 1914, s.42). Vuoden 1928 VJ:n aikaisista kolmesta tapauksesta voidaan tässä kootusti todeta seuraavaa (Tapaukset ja niiden käsittely eduskunnassa on selostettu kirjassa Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 4. p, 2019, s.82-83.).

Kaikissa ko. tapauksissa oli kyse yksityisten taholta tulleesta pyynnöstä, jossa katsottiin kansanedustajan syyllistyneen eduskuntaesiintymisessään herjaukseen(kunnianloukkaukseen). Kaikissa ko. tapauksissa asiassa hankittiin ensin perustuslakivaliokunnan kannanotto. Kaikissa tapauksissa valiokunta esitti nimenomaisen kannan siihen, tulisiko asiassa antaa suostumus syytteen nostamiseen . Vuoden 1932 valtiopäivillä esillä olleessa tapauksessa perustuslakivaliokunta päätyi esittämään, että asiassa annettaisiin suostumus syytteen nostamiseen (pevm 18/32 vp. Mietinnön liitteeksi oli otettu asiassa kuullun neljän nimekkään juristin, K.J.Ståhlberg, R.A.Wrede, R.Erich ja Eino J.Ahla, asiantuntijalausunnot) . Merkittävänä syynä tähän kantaan oli se, että ko. kansanedustajan katsottiin esiintymisessään syyttäneen Tammisaaren pakkotyölaitoksen vartijoita osin varsin törkeistä rikoksista (mm. kuolemaan johtanut pahoinpitely ja kuolemantuottamus). Täysistunnossa suostumuksen antaminen sai taakseen enemmistön , mutta ei vaadittavaa 5/6 enemmistöä. Muissa kahdessa tapauksessa – vuoden 1947 ja vuoden 1979 valtiopäivillä – perustuslakivaliokunta esitti (pevm 106/47 vp ja pevm 13/79 vp) , että suostumusta ei annettaisi ja valiokunnan kanta hyväksyttiin ongelmitta täysistunnossa.

Tapaukset, joissa eduskunnan suostumusta syytteen nostamiseen on pyydetty, eivät muodosta mitään sellaista tulkintakäytäntöä, joka tulisi ottaa huomioon tässä asiassa tehtäviä ratkaisuja muodostettaessa. Merkittävin syy on se, että suostumuksen mahdollista antamista koskevassa päätöksessä ei varsinaisesti ole kyse PL 30 §:n säännöksen tulkinnasta. Niinkuin K.J.Ståhlberg edellä viitatussa asiantuntijalausunnossaan toteaa :

> ”Ei ole muutenkaan olemassa sitovia sääntöjä siitä, milloin suostumus on annettava,milloin ei, vaan se riippuu harkinnasta, siitä onko itse syyte laadultaan sellainen, että Eduskunnan harkinnan mukaan on syytä jättää asia oikeuden ratkaistavaksi.”

Jos em. tapauksien ja nyt käsillä olevan tapauksen välillä muuten halutaan tehdä rinnastuksia, ei voida sivuuttaa sitä, että nyt käsiteltävässä tapauksessa suostumusta syyyttämiseen pyytää (ylin) virallinen syyttäjä virassaan ja että myös väitetty rikos, jota suostumuspyyntö tässä koskee, on tyypiltään erilainen kuin em. aikaisemmissa

tapauksissa.

- - - - - - -

Suostumusta syytteen nostamiseen koskevan pyynnön käsittelystä yleensä on tässä tarpeen todeta vain joitakin piirteitä. On selvää, että tässä on kyseessä sellainen kansanedustajan menettely, jota PL 30,2 §:ssä tarkoitetaan. Eduskunnan tehtävänä ei ole ottaa kantaa syyllisyyteen, mutta eduskunta joutuu kuitenkin jollain tavoin ottamaan kantaa siihen, onko puheena oleva kansanedustajan menettely ollut sellainen, että se ylipäätään voi olla aiheena syytteelle tuomioistuimessa. Tältä osin asia on tässä selvä. Selvä on tietysti myös valtakunnansyyttäjän kompetenssi pyytää asiassa suostumusta syytteen nostamiseen. Siihen, että eduskunnan tehtävänä ei tässä ole ottaa kantaa syyllisyyteen, kuuluu myös se, että eduskunnan tehtävänä ei ole arvioida , tulisiko mahdollisesti nostettava syyte johtamaan langettavaan tuomioon vai syytteen hylkäämiseen.

Eräs PL 30,2 §:ssä tarkoitettua suostumusta koskeva yleinen kysymys ansaitsee tässä vielä huomiota. Valtakunnansyyttäjä esittää syyttämislupaa koskevassa pyynnössään kahdessa kohdassa (s.2 ja s.9), että PL 30,2 §:ssä tarkoitettua suostumusta tarvitaan sekä kansanedustajan syyttämiseen että harkinnanvaraisella perusteella tapahtuvaan kansanedustajan syyttämättä jättämiseen. Tätä kantaa perustellaan pyynnössä lyhyesti tulkinnalla (s. 9) , jonka mukaan PL 30,2 § suojaa kansanedustajaa paitsi syytteeseen asettamiselta, ”myös sellaiselta syyttäjän ratkaisulta, jossa syyttäjä toteaa kansanedustajan todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta mutta luopuu syytetoimenpiteistä.” Tulkinta, joka voidaan sisällöltään liittää aikaisemmin käytyihin keskusteluihin ns. seuraamusluontoisesta syyttämättä jättämisestä, nostaa esiin periaatteellisesti mekittävän kysymyksen siitä, miltä kaikelta ulkopuolelta tulevalta puuttumiselta kansanedustajan valtiopäivillä lausumien mielipiteiden tulisi olla suojattu. Kun oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin vuonna 2014 tehtiin ns. seuraamusluontoisesta syyttämättä jättämisestä luopumista tarkoittavat muutokset, oli tavoitteena nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeusturvan parantaminen. Ko. hallituksen esityksessä todettiin siihen astisesta tilanteesta (HE 58/13 vp, s. 42):

> ”Voimassa olevan oikeuden mukaan kun syyttäjä tekee toimenpiteistä luopumista tarkoittavan eli seuraamusluonteisen syyttämättäjättämispäätöksen, siihen sisältyy toteamus epäillyn syyllistymisestä rikokseen. Syyllisyyskysymys siis ratkaistaan tuomioistuimen ulkopuolella, vaikka rikosoikeudellista

> seuraamusta ei määrätä. Tätä sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena, koska syyttäjä tekee päätöksensä itsenäisesti eikä syyttäjän päätös vaadi esimerkiksi epäillyn suostumusta syyllisyyskysymyksen ratkaisemista (po.: ratkaisemiseen) tuomioistuimen ulkopuolella ja koska päätös voi periaatteessa koskea myös varsin törkeitä rikoksia (ks. PeVL 7/2010 vp s. 2-4). Epäilty voi kuitenkin jälkikäteen saada syyllisyyttä koskevan kysymyksen tuomioistuimen ratkaistavaksi."

Jos seuraamusluontoinen syyttämättäjättämispäätös olisi tuolloin koskenut kansanedustajan valtiopävillä lausumaa mielipidettä, jos toisin sanoen virallinen syyttäjä olisi päätöksessä todennut kansanedustajan syyllistyneen lausumallaan rikokseen , mutta jättänyt harkinnanvaraisesti syytteen nostamatta, voidaan kysyä kuinka hyvin tällainen viranomaisen itsenäinen valta virallisesti todeta kansanedustajan syyllistyneen rikokseen lausumallaan valtiopäivillä olisi ollut sopusoinnussa sen kanssa, että syytteen nostaminen ko. lausumasta olisi edellyttänyt eduskunnan määräenemmistöllä antamaa suostumusta.

Lain muutoksella tästä seuraamusluontoisesta syyttämättä jättämisestä luovuttiin. Luopuminen merkitsi ehkä enemmän hienosäätöä kuin suurta muutosta. Em. hallituksen esityksessä muutoksen sisältöä kuvattiin näin (HE 58/13 vp. s. 42):

> "Esityksen mukaan jatkossa tällaiseen toimenpiteistä luopumista tarkoittavaan syyttäjän päätökseen ei sisältyisi kannanottoa epäillyn syyllisyydestä. Päätöksessä sitä vastoin todettaisiin ainoastaan, että syyttäjän mielestä syytteen nostamisen edellytykset ovat käsillä, mutta jollain laissa säädetyllä perusteella hän luopuu enemmistä toimenpiteistä asian saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi eli jättää syytteen nostamatta."

Muutokselle nähtyyn tosiasialliseen merkitykseen liittyy sekin, että perustuslakivaliokunnan (pevl 7/14 vp) ja lakivaliokunnan (lavm 5/14 vp) kannan mukaisesti pidettiin syyttömyysolettaman kannalta tarpeellisena ottaa lakiin edelleen myös säännös harkinnan varaisesti syyttämättä jätetyn oikeudesta saada syyttämättä jättämispäätös oikeuden tutkittavaksi (ROL 1 luvun 9 a §).

Harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen on ainakin vuoden 2014 muutoksiin asti (ja ehkä sen jälkeenkin) voinut sisältyä piirteitä, joita voidaan pitää ongelmallisina tilanteissa, joissa syyttäjän toimenpide koskisi kansanedustajan valtiopäivillä lausumia mielipiteitä. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että nyt puheena oleva, eduskunnan suostumusta koskeva edellytys perustuslain säännöksen mukaan koskee vain "syytteeseen asettamista". Tätä perustuslain normia ei voida tulkinnoin ulottaa

koskemaan myös selvästi toisenlaisia tilanteita. Jos eduskunta jossain tilanteessa ei anna pyydettyä suostumusta syytteen nostamiseen, on jo tältä pohjalta selvää, että syytettä ei nosteta eikä mikään harkinnanvarainen syyttämisestä luopuminen tule kysymykseen. Jos taas eduskunta antaa suostumuksen syytteeseen saattamiseen, ei ole muuta käytännössä kestävää vaihtoehtoa kuin syytteen nostaminen.

- - - - - - -

Esitän seuraavassa erikseen joitakin näkökohtia, joiden voidaan ajatella puhuvan suostumuksen antamisen puolesta ja toisaalta suostumuksen antamista vastaan . Mainitsen ensin kuitenkin pari seikkaa, joihin tällaista asiaa koskevissa keskusteluissa välistä viitataan, mutta jotka mielestäni eivät tarjoa argumentteja suostumuksen antamisen tai epäämisen välillä tehtävään valintaan, ovat ts. sen kannalta ”neutraaleja”.

Yksi tällainen asia on PL 30,2 §:n säännös. Säännöksen - enemmistövaatimuksineen – voidaan hyvin perustellusti sanoa painottavan juuri kansanedustajan sanomisen vapautta eduskunnassa. Yhtä perustellusti voidaan kuitenkin todeta, että säännös nimenomaisesti osoittaa, että kansanedustajan sanomisen vapaus eduskunnassa ei vapauta sananvapauden käyttöön myös eduskunnassa liittyvästä rikosoikeudellisesta vastuusta. Toinen tällainen seikka on lähinnä PL 31 §:ssä järjestetty kansanedustajan esiintymisen asianmukaisuuteen kohdistuva valvonta. On välistä esitetty, että kansanedustajien valtiopäivillä esiintymisen asianmukaisuuden valvonta kuuluu jo eduskunnan aseman vuoksi eduskunnalle itselleen ja että PL 31 §:n säännös antaa tällaiseen valvontaan riittävät mahdollisuudet. Vakaan ja arvokkaan esiintymisen valvonta kuuluu tietysti eduskunnalle itselleen. PL 31 §:n mukaisen valvonnan olemassaolo on kuitenkin aivan eri asia kuin PL 30 §:n mukainen arviointi kansanedustajan esiintymiseen liittyvän syytteen ja sen mukana tulevan tuomioistuinkäsittelyn aiheellisuudesta. Puhemiehen PL 31 §:n mukaisessa valvonnassa on - perustellusti - ensi sijassa kyse muusta kuin rikosoikeudellisista arvioista eikä merkittävä rikosoikeudellinen arviointi olisi täysistunnon johtamisessa käytännössä juuri mahdollistakaan.

- - - - - - -

Eräiden seikkojen voidaan tässä ajatella puoltavan suostumuksen antamista syytteen nostamiseen ja siitä seuravaan asian tuomioistuinkäsittelyyn. Yksi tällainen tekijä on kysymyksessä olevan väitetyn rikoksen laatu. Väitetyn kunnianloukkauksen

kohteeksi joutuneen henkilön oikesturvan tarvetta, joka oli esillä edelläviitatuissa aikaisemmissa tapauksissa, ei ole syytä vähätellä. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on kuitenkin yhteiskunnalliselta merkitykseltään laajakantoisempi rikos. Sitä koskevalla sääntelyllä on kansainvälisoikeudellista taustaa ja kriminalisointisäännöksen muotoilussa on nimenomaisesti arvioitu myös sananvapauden merkitystä (RL 11 luvun 10 §, nykyinen muoto L 511/2011). Sen päättäminen, onko jossakin asiassa tapahtunut rikos ja mitä seuraamuksia rikoksen tekemisestä aiheutuu, kuuluu yleisesti tuomioistuimille. Kunnianloukkauksen kaltaisten rikosten yhteydessä ei ehkä aiheudu kovin merkittävää haittaa, jos valtiopäivillä esitettyjen lausumien sisällön väitetty rikoslain vastaisuus jätetään selvittämättä. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan taas on yleiseltä merkitykseltään sellainen rikos, jonka kohdalla voitaisiin ajatella merkittävää haittaa aiheutuvan jo pelkästä epävarmuudesta siitä, millä tavoin tällainen rikoslain säännös koskee keskusteluja eduskunnassa. Toinen seikka, jonka tässä voidaan ajatella puhuvan suostumuksen antamisen puolesta, on suostumuksen pyynnön laatu. Kyse ei ole pyynnön esittäjän arvovaltaisesta virka-asemasta tai siitä , että syytteen nostamisesta viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta päättää valtakunnansyyttäjä (L sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä 24 §). Kyse on siitä, että suostumuksen pyynnön, jonka alan (ylin) viranomainen on tehnyt asiassa suoritetun esitutkinnan jälkeen, voidaan olettaa perustuvan asianmukaisiin arvioihin ko. teosta ja teon suhteen aiheellisista toimista. Yhtenä suostumuksen antamisen puolesta puhuvana yleisenä piirteenä voidaan vielä viitata siihen, että kansanedustajalle selvästi kuuluva oikeus ja vapaus esittää kriittisiä, epäsuotavina ehkä pidettyjä ja hyökkääviäkin puheenvuoroja eduskunnassa ei tietenkään edellytä oikeutta kiihotukseen kansanryhmää vastaan, mutta ei myöskään anna mitään perusteita edellyttää, että kiihotusta kansanryhmää vastaan koskevaa rikoslain säännöstä sovelletaan tavanomaisesta poikkeavalla tavalla sallivasti.

Eräiden seikkojen voidaan toisaalta ajatella puoltavan suostumuksen epäämistä. Kun kansanedustaja tarvitsee vahvaa suojaa puhumisvapaudelleen eduskunnassa, voidaan katsoa, että suojan pitäminen reaalisena kaikissa tilanteissa edellyttää suojan sellaista ennalta selvää kattavuutta, että edustajan ei tarvitse pohtia lausumisoikeuttaan erikseen erilaisissa tilanteissa. Eduskunnan tehtävänä ei mahdollisesta suostumuksesta päätettäessä ole ottaa kantaa syyllisyyteen eikä tuomioon, johon syyteasian

käsittelyssä ehkä päädyttäisiin. Voidaan ehkä kuitenkin ajatella, että mitä lievempi rangaistus asiassa olisi odotettavissa, sitä vähemmän aiheellista on , että asiaa ryhdytään oikeudessa käsittelemään eduskunnan vähän aikaisemmin antaman suostumuksen ehkä väistämättä luoman ennakkokuvan valossa ja samalla ainakin jossain määrin eduskunnasta tulleen ratkaisun arvovallan varjossa.

- - - - - - -

Kun pyydetyn suostumuksen antamisesta tai epäämisestä päättämisessä on kysymys hyvin selvästi eduskunnan harkintaan kuuluvasta ratkaisusta, ei minun liene tarpeellista erikseen suositella mitään ratkaisuvaihtoehtoa, vaan voinen tyytyä viittaamaan lausunnossa edellä esitettyyn.