Prof. Sakari Melander
27.2.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Muu asia (M) 5/2019 vp** Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskeva pyyntö asettaa kansanedustaja syytteeseen

Aluksi

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.

Arvioin lausunnossani edustaja Mäenpään valtiopäivillä 12.6.2019 lausumaa perustuslain 30 §:n 2 momentissa asetettujen edellytysten näkökulmasta samoin kuin rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Kiinnitän arviossani huomiota myös kansanedustajan puheoikeutta koskevaan perustuslain 31 §:n säännökseen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Perustuslain 30 §:n 2 momentti ja sen asettamat vaatimukset

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. Säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan koskemattomuuden sekä kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamiseen (HE 1/1998 vp, s. 84–85). Säännöksen tarkoitus ei näin ole, että kansanedustaja asetettaisiin

rikosoikeudellisesti erityisasemaan suhteessa muihin kansalaisiin, vaan säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan suojaamiseen kansanvallan keskeisenä toimijana (Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus (2012), s. 154). Tarkoituksena on ollut taata kansanedustajille mahdollisimman laaja vapaus julkisten asioiden hoitamisen arvosteluun (ibid.). Kansanedustajan syytteeseenpanoa koskeva perustuslain 30 §:n 2 momentti ei toisaalta perusta rikosoikeudellista vastuusta vapauttavaa perustetta (ks. jo PeVM 18/1932 vp, s. 1), mutta eduskunnan toiminnan häiriöttömyyden sekä kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamisen on katsottu edellyttävän syyttämislupaa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä.

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 (ks. esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki (2. uud. p. 2011), s. 352) 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 käytännössä on voimakkaasti 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). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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. Adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 22–22 March 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 (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, 36 kohta). Edelleen

Venetsian komissio on tähdentänyt kansanedustajien sananvapauden merkitystä demokratian aidon toteutumisen kannalta (ibid., 79 kohta). Toisaalta komissio on pitänyt mahdollisena, että kansanedustajien sananvapautta rajoitetaan sisällöllisesti, joskin se on korostanut asian kuuluvan lähtökohtaisesti valtioiden valtiosääntöisen harkintavallan piiriin. On kuitenkin huomattava, että 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 (ibid., 93 kohta).

Euroopan parlamentin jäsenillä on Euroopan unionia koskevaan sopimukseen liitetyn Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan (pöytäkirja N:o 7) 8 artiklan mukaan laaja immuniteetti. Artiklan mukaan Euroopan parlamentin jäseniä ei voida alistaa tutkittavaksi, pidättää tai haastaa oikeuteen heidän tehtäviään hoitaessaan ilmaisemiensa mielipiteiden tai äänestystensä perusteella. Pöytäkirjan 9 artiklan mukaan koskemattomuuteen ei voida vedota silloin, kun jäsen tavataan itse teosta, eikä se estä Euroopan parlamenttia käyttämästä oikeuttaan pidättää koskemattomuuden yhden jäsenen osalta. Parlamentilla onkin käytäntöä parlamentaarisen immuniteetin pidättämisestä. Parlamentissa on muun muassa katsottu, että rasistiseen vihaan yllyttämisestä epäillyn Euroopan parlamentin jäsenen immuniteetti voitiin pidättää (Report on the request for waiver of the immunity of Bruno Gollnisch. Committee of Legal Affairs 15.4.2011).

Edellä tarkasteltu osoittaa, että kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa huomattavan suuri merkitys edustuksellisen demokratian ja kansanedustuksellisen järjestelmän häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Lisäksi on huomattava, että poliittinen puhe nauttii suurinta mahdollista sananvapauden suojaa, ja yhtenä erityistilanteena, jossa sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti erityisen pidättyväisesti, voidaan pitää parlamentin istunnossa toteutettua puhetta. Edellä tarkasteltu kuitenkin osoittaa, että kansanedustajankaan sananvapaus ei ole absoluuttista vaan että myös siihen voidaan kohdistaa etenkin vakavimmissa tapauksissa rajoitteita.

Kiihottamista kansanryhmään vastaan koskeva rikossäännös

Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan säädetään rikoslain 11 luvun 10 §:ssä. Säännöksen mukaan rangaistaan sitä, joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella. Rangaistukseksi voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikossäännös on sisällytetty rikoslakiin vuonna 1970 kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä rotusyrjintäsopimus; SopS 37/1970) kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä (465/1970). Tuolloisen rikoslain 16 luvun 6 a §:ään lisättiin säännös kiihottamisesta kansanryhmän syrjintään. Säännös siirrettiin vuonna 1974 rikoslain tuolloiseen rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan 13 lukuun, sen 5 §:ksi. Seuraavan kerran säännöstä uudistettiin rikoslain

kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, jolloin säännös siirrettiin rikoslain 11 luvun 8 §:ksi, minkä lisäksi säännökseen tehtiin vähäisiä muutoksia ja sen nimi muutettiin kiihottamiseksi kansanryhmää vastaan (HE 94/1993 vp, s. 32). On huomattava, että tässä yhteydessä eduskunnan 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). Viimeisin säännöstä koskeva uudistus on tullut voimaan vuonna 2010 (511/2011), jolloin säännöksen tekotapoja täsmennettiin ja rikoksen suojaamia kohteita laajennettiin (HE 317/2010 vp). Samassa yhteydessä rikoslakiin lisättiin myös törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös (rikoslain 11 luvun 10 a §).

On huomattava, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös on tullut voimaan jo vuonna 1970. Säännös perustuu YK:n puitteissa annetun rotusyrjintäsopimuksen sisältämään kriminalisointivelvoitteeseen (sopimuksen 4 artikla). Kriminalisoinnin tausta liittyy osaltaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus, SopS 8/1976) 20(2) artiklaan, jonka mukaan kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla (ks. tästä myös HE 94/1993 vp, s. 32). Nyttemmin kiihottamista kansanryhmään vastaan koskeva kriminalisointi perustuu myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (SopS 84/2011) 3–6 artiklan kriminalisointivelvoitteisiin samoin kuin Euroopan unionin neuvoston rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta annetun puitepäätöksen 2008/913/YOS 1 artiklan kriminalisointivelvoitteeseen.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan sinänsä 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). Erityisesti edellä mainitut sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät suojelukohteet sekä siihen muutenkin liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat puoltavat käsitystä, jonka mukaan kiihottamisrikosta on pidettävä vakavana rikoksena. Myös kiihottamisrikosta koskevan törkeän tekomuodon säätäminen vuonna 2011 puoltaa edellä esitettyä.

Niin sanotun vihapuheen oikeudellisessa arvioinnissa keskeisessä asemassa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on laajasti arvioitu erilaisen vihapuheen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeuksiin, ennen muuta sen 10 artiklassa turvattuun sananvapauteen. EIT on omaksunut näkemyksen, jonka mukaan vakavimmat vihapuheen muodot eivät nauti lainkaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauden suojaa vaan kysymys on sopimuksen 17 artiklassa tarkoitetusta oikeuksien väärinkäytöstä. Tämänkaltainen vihapuhe pyrkii EIT:n käytännön mukaan tekemään tyhjäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen perustavat arvot. EIT:n käytännössä esimerkiksi etnistä vihaa (Pavel Ivanov v. Venäjä, 20.7.2007) ja väkivaltaan yllyttämistä (Roj TV A/S v. Tanska 17.4.2018) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena. Myös niin sanottua holokaustin kieltämistä on usein arvioitu EIS 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta (esim. Garaudy v. Ranska, 24.10.2003 ja Pastörs v. Saksa, 3.10.2019). Toisen vihapuheen muodon muodostavat ilmaisut, jotka eivät vakavuudeltaan rinnastu edellisiin siinä, että ne eivät tee tyhjäksi sopimuksen perustavia arvoja, mutta jotka ovat kuitenkin siinä määrin vakavia, että sananvapauden rajoittaminen EIS 10(2) artiklassa tarkoitetuin perustein on perusteltua ja välttämätöntä

demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT:n käytännössä muun muassa homofobisten lentolehtisten jakelua (Vejdeland ym. v. Ruotsi, 9.12.2012) ja yllyttämistä ”rodulliseen” (racial) vihaan (Féret v. Belgia, 16.7.2009) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena.

Kaikkiaan voidaan todeta, että kiihottamista kansanryhmään vastaan koskevan säännöksen soveltamisessa sen taustalla olevat kansainväliset velvoitteet samoin kuin laaja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vihapuhetta koskeva ratkaisukäytäntö ovat keskeisessä asemassa. Samalla säännöksen taustalla olevat kansainväliset velvoitteet sekä EIT:n asiaa koskeva ratkaisukäytäntöä osoittavat kiihottamisrikoksen vakavuutta sekä sen luonnetta perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksena.

Selvää sinänsä on, että kiihottamista kansanryhmään vastaan koskeva rikossäännös on merkityksellinen perustuslain 11 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvatun sananvapauden näkökulmasta. Ensinnäkin on tosin huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä suppeasti selostetussa laajassa asiaa koskevassa ratkaisukäytännössä on nimenomaan rakennettu vahvasti sananvapauteen ankkuroitua vihapuhetta koskevaa käytäntöä, jossa sananvapauden merkitystä on korostettu ja jossa sananvapauteen on katsottu kuuluvan myös muun muassa shokeeraavien, loukkaavien ja häiritsevien asioiden ilmaisemisen (Esim. Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.12.1976, 49 kohta) mutta jossa sananvapauden ei kuitenkaan ole katsottu olevan rajoittamaton oikeus eikä sananvapaudesta voida johtaa kieltoa rangaista ja estää vihaa levittäviä tai siihen yllyttäviä taikka sen oikeuttavia ilmaisuja (esim. Erbakan v. Turkki, 6.6.2006, 56 kohta). Toiseksi on huomattava, että voimassa olevaa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaa rikoslain 11 luvun 10 §:ää eduskunnassa käsiteltäessä eduskunnan lakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että säännöksen valmistelussa rangaistavuuden ja sananvapauden suhteeseen on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota (LaVM 39/2010 vp, s. 3/I). Lähtökohtaisesti vaikuttaa näin siltä, että säännöstä valmisteltaessa sananvapausnäkökohtiin on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota, minkä lisäksi säännöksen soveltamisen alaan vaikuttavissa EIT:n ratkaisuissa säännönmukaisesti kiinnitetään huomiota myös sananvapauteen liittyviin näkökohtiin. Selvää toki on, että säännöksen soveltamisessa on usein kysymys perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan liittyvästä tilanteesta, jolloin säännöksen sisältö täsmentyy oikeuskäytännössä.

Mitä tulee kansanedustajien mahdollisesti toteuttamiin niin sanottuihin sananvapausrikoksiin, 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 maahanmuuttovastaisten lentolehtisten jakaminen, joissa maahanmuuttajat esitettiin rikollisina ja sosiaaliavustusten väärinkäyttäjinä, oli vihapuhetta, jota 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 vähentänyt 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, jos niiden sisältö on ristiriidassa sopimuksen perustana olevien demokraattisten arvojen kanssa (Pastörs v. Saksa, 3.10.2019, 47 kohta).

Edellä esitetty tarkastelu osoittaa, että poliittinen sananvapaus on korostunut ja 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.

> Erikseen voidaan huomauttaa, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevalla säännöksellä ei kriminalisoida kiihotusta käsittelevää normaalia tiedonvälitystä, ellei tiedonvälitys ole uhkailun, panettelun tai solvauksen luonteista ja ellei lisäksi tiedonvälityksen tarkoituksena ole ollut aiheuttaa ryhmään kohdistuvaa väkivaltaa, vihamielisyyttä tai syrjintää (HE 94/1993 vp, s. 32/II). Myös EIT on ratkaisukäytännössään todennut, että rasistisia näkemyksiä koskevaa tiedonvälitystä ei ole arvioitava ilmaisuvapauteen ja median toimintaan liittyvien näkökohtien vuoksi vihapuheen levittämisenä, jos tällaisen tiedonvälityksen tarkoituksena ei ole ollut esimerkiksi rasististen näkemysten levittäminen (Jersild v. Tanska [GC], 23.9.1994, 31–37 kohta).

Syyttämispyynnön valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Kuten edellä on todettu, valtakunnansyyttäjä 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. Syyttämispyynnön perustana on edustaja Mäenpään eduskunnan täysistunnossa 12.6.2019 käyttämä puheenvuoro, jonka sisältö on seuraava:

> ”22.27
> **Juha Mäenpää ps**
> Arvoisa puhemies! Tuo edustaja Kiljunen sai motivoitua minua niin paljon, että ajattelin käyttää vielä pienen puheenvuoron.
>
> Eikö teistä ole huolestuttavaa, että maahamme tulleet poliittiset turvapaikanhakijat ottavat minuun yhteyttä? He ovat huolissaan tästä hallitsemattomasta invaasiosta, joka Suomeen tuli. Eikö se ole niin kuin jollakin lailla pysähdyttävää, että perussuomalaiseen ottaa Iranista lähtöisin oleva ihminen yhteyttä ja on huolissaan tästä tilanteesta? Ei minulla ole mitään sitä vastaan, jos tänne Venäjältä tulee joku henkilö — heidän on tänne helppo sopeutua, heidän uskontonsa on hyvin meidän uskontomme kaltainen — tai jos he tulevat Virosta tai jostakin muualta.
>
> 2015 syksyllä Suomeen tuli turvapaikanhakijoita sellaisista maista, joissa on erilainen uskonto kuin meillä ja joissa uskonnon sisällä on useita haaroja, jolloin eivät keskenäänkään pysty siellä asumaan. 2015 tänne tuli noin 32 000 ihmistä, pääosin samasta uskontokunnasta, mutta hyvin monet heistä erilaisista uskonnon haaroista. Se tulee aiheuttamaan ongelmia. Jos viitsisitte katsoa tuon Seinäjoen arabikevät -dokumentin, se löytyy Yleisradiosta vielä muutaman päivän ajan. Siinä hyvin selkeästi tulee ilmi, kun turvapaikanhakija kertoo, että osa heistä tuli tänne turistiksi, osa raiskaamaan. Tiedän jotain muutakin tuosta dokumentista, mutta kerron nyt vain sen, mitä tässä julkisesti sanon.
>
> Täällä hallitusohjelmassa on yksi hyvä kirjaus. Täällä lukee: ”Tehostetaan vieraslajien torjuntaa sekä lainsäädännöllä että torjuntatoimenpiteiden rahoitusta lisäämällä.” Tämä valitettavasti lukee väärässä kohdassa. — Kiitoksia.”

Valtakunnansyyttäjä lähtee syyttämispyynnössä toteuttamassaan rikosoikeudellisessa arvioinnissa siitä, että edustaja Mäenpään puheenvuorossa olisi mahdollisesti kysymys sellaisesta

kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, jota olisi arvioitava 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.

Edellä 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 mahdollisesta saada selvyys (ks. myös PeVM 18/1932 vp, s. 3) – joko oikeudellisesti tai näytöllisesti tai molempien suhteen.

On huomattava, että perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetussa syyttämisluvassa ei ole kysymys kansanedustajan syyllisyyden vahvistavasta lausumasta. Selvää on, että 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.

Eduskunnan 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). Nähdäkseni 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 tiettyä merkitystä on myös sillä arviolla, miten edustajan toiminta näyttäytyy suhteessa edustajan laajaan puheoikeuteen. Sen sijaan niillä perustuslakivaliokunnan aiemmin toteamilla arviointikriteereillä, jotka liittyvät lausunnon ilkivaltaisuuteen tai loukkaustarkoitukseen, ei nähdäkseni voi olla juuri merkitystä, koska ne liittyvät pikemmin teon syyksiluettavuuden eli mahdollisen tahallisuuden arviointiin. Syyksiluettavuuden arviointi on luontevimmin tuomioistuimessa mahdollisesti toteutettavaa.

Edellä todetun mukaisesti kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan pitää vakavana tekona, jolla loukataan perustuslain 1.2 §:ssa 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 perusteella 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). Vihapuhetta on myös pidetty siinä määrin moitittavana, että jos kansallinen lainsäädäntö ei salli sitä koskevaa poikkeusta

parlamentaariseen immuniteettiin, parlamentin pitäisi omaksua sisäisiä kurinpitomekanismeja tämänkaltaisen puheen suhteen (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities. Adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21–22 March 2014), 93 kohta). Tämäkin osoittaa, että kiihottamista kansanryhmään vastaan on pidettävä vakavana rikoksena. Edustaja Mäenpään puheenvuoron sisältöä objektiivisesti arvioiden ei nähdäkseni myöskään ole yksiselitteisesti pääteltävissä, että kysymys olisi yksinomaan hallituksen maahanmuuttopolitiikan arvostelemisesta.

Edellä esitetyn perusteella ennen muuta epäilyn kohteena olevan rikoksen vakavuuden vuoksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä esittää täysistunnolle, että perustuslain 30 luvun 2 §:n momentin mukainen asiassa pyydetty syyttämislupa annettaisiin. Tätä lopputulemaa puoltavat nähdäkseni myös ne parlamentin jäsenten ilmaisemaan vihapuheeseen liittyvät ratkaisut, joita on löydettävissä niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (Feret v. Belgia, 16.7.2009, ja Pastörs v. Saksa, 3.10.2019) kuin Euroopan parlamentista (esim. Report on the request for waiver of the immunity of Bruno Gollnisch. Committee of Legal Affairs 15.4.2011), olkoonkin, että niissä ei ole tapahtumainkulultaan kysymys identtisistä asioista. Erikseen on korostettava, että mahdollinen syyttämislupa ei merkitse kannanottoa syyllisyyskysymykseen tai sitäkään, tulisiko syyttämispyynnön kohteena olevassa asiassa nostaa syyte eli kannanottoa siitä, onko asiassa esitetty todennäköisiä syitä syytteen nostamisen tueksi. Asian rikosoikeudellinen arviointi tulee tehdä muualla.

Asian prosessioikeudellinen arviointi

Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskevassa pyynnössä esitetyn tulkinnan mukaan perustuslain 30 §:n 2 momentti suojaa kansanedustajaa paitsi syytteen asettamiselta ja sitä 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. Valtakunnansyyttäjän näkemyksen mukaan eduskunnan suostumus tarvittaisiin näin paitsi syytteeseen asettamiseen myös harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän on nostettava syyte epäillystä rikoksesta, jos hän katsoo, että se on laissa säädetty rangaistavaksi, sen syyteoikeus ei ole vanhentunut ja on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Säännöksen 2 momentin mukaan vaikka on olemassa todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi ja muut 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät, syyttäjä saa kuitenkin jättää syytteen nostamatta luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla.

Luvun 6 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan syyttäjän on tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä, jos asianomistaja ei ole tehnyt syyttämispyyntöä tai muu luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu syytteen nostamiselle säädetty erityinen edellytys ei täyty ja asian laatu vaatii erillisen päätöksen tekemistä. Mainitun 2 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisen edellytyksistä säädetään 6 §:n 1 momentissa. Lisäksi noudatetaan, mitä asianomistajan syyttämispyynnöstä ja muista erityisistä syytteen nostamisen edellytyksistä muualla laissa säädetään.

Valtakunnansyyttäjän syyttämislupaa koskevassa pyynnössä esitetyn tulkinnan mukaan eduskunnan perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitettu syytelupa olisi oikeudenkäynnistä

rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu syytteen nostamiselle säädetty erityinen edellytys.

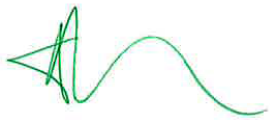
Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 a §:ssä on kysymys tilanteista, joissa syyttäjällä on velvollisuus jättää syyte nostamatta, mikäli syytteen nostamisen edellytykset eivät täyty tai syytteen nostamatta jättämiselle on jokin muu laissa säädetty peruste. Säännöksen 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitetut perusteet ovat pakollisia perusteita jättää syyte nostamatta, kun 2 kohdassa tarkoitettu peruste on harkinnanvarainen (HE 58/2013 vp, s. 20/I). Eduskunnan perustuslain 30 luvun 2 §:n nojalla antama mahdollinen syyttämislupa on nähdäkseni sellainen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu syytteen nostamiselle säädetty erityinen edellytys, jollaisen puuttuessa syyttäjän on mainitun lainkohdan nojalla tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä. Kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta harkinnanvaraisesta syyttämättä jättämistä koskevasta päätöksestä, joka rinnastuisi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:ssä säädettyihin harkinnanvaraisen syyttämättä jättämisen tilanteisiin. Kysymys on pikemmin tältä osin pakollisesta syyttämättä jättämisestä syyteoikeuden edellytysten puuttumisen perusteella, kuten valtakunnansyyttäjän syyttämispyynnössä todetaankin.

Valtakunnansyyttäjä on syyttämislupaa koskevassa pyynnössään lähtenyt tulkinnasta, että eduskunnan suostumus tarvittaisiin paitsi syytteen nostamiseen myös harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen. Kuten edellä on todettu, harkinnanvaraisesta syyttämättä jättämisestä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:ssä. Tällöin kysymys on tilanteesta, jossa syyttäjä toteaa, että on olemassa todennäköisiä syitä syytteen tueksi, mutta syyte jätetään nostamatta mainituissa säännöksissä tarkoitetun perusteen nojalla. On huomattava, että harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskeva päätös ei sisällä kannanottoa siitä, onko tekijä syyllistynyt rikokseen. Kysymys on siitä, että syyttäjä toteaa asiassa esitetyn näytön riittävän syytteen nostamiseen, mutta tekee päätöksen syyttämättä jättämisestä, koska asiaan soveltuu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:ssä tarkoitettu harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskeva peruste. Tämänkaltainen päätös ei merkitse syyttömyysolettaman kumoamista (HE 58/2013 vp, s. 15/I). Aiemmin voimassa ollut seuraamusluontoinen syyttämättä jättämistä koskeva järjestelmä muutettiin vuonna 2014 harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskevaan järjestelmään nimenomaan perustuslain 21 §:stä johdettavan ja EIS 6(2) artiklassa tarkoitetun syyttömyysolettaman asettamien vaatimusten vuoksi (ks. myös PeVL 7/2014 vp, s. 6–7 ja LaVM 5/2014 vp, s. 9–10). Harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskeva päätös ei näin sisällä syyttäjän kannanottoa siitä, että hän katsoo tekijän todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen, vaan kysymys on siitä, että asiassa esitetyn näytön valossa on esitettävissä todennäköisiä syitä syytteen nostamisen tueksi, mutta asiaan soveltuu harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen liittyvä peruste.

Edellä esitetyn valossa perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitettua eduskunnan suostumusta ei nähdäkseni tarvita kuin syytteen nostamiseen momentin sinänsä selkeän sanamuodon mukaisesti. Koska päätös harkinnanvaraisesta syyttämättä jättämisestä tarkoittaa sitä, että syyttäjä katsoo asiassa esitetyn näytön yltävän tasolle, jossa syytteen nostamisen edellytykset täyttyvät ja jossa myös harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskeva edellytys on käsillä, eduskunnan perustuslain 30 §:n 2 momentin nojalla antama mahdollinen suostumus syytteen nostamiseen jo itsessään pitää sisällään tilanteen, jossa syyttäjä mahdollisesti päätyy antamaan päätöksen harkinnanvaraisesta syyttämättä jättämisestä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n nojalla. Erillistä eduskunnan lupaa ei näin nähdäkseni tarvita harkinnanvaraista

syyttämättä jättämistä koskevaan mahdolliseen päätökseen, koska tällainen päätös ei pidä sisällään kannanottoa kansanedustajan syyllistymisestä rikokseen.

Helsingissä 27.2.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori