Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2020

1. Yleistä

Valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen 16.1.2020 eduskunnalle osoittamallaan kirjelmällä pyytänyt eduskunnalta perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitettua suostumusta asettaa kansanedustaja Juha Mäenpää syytteeseen hänen valtiopäivillä 12.6.2019 lausumiensa mielipiteiden johdosta.

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.

Säännös otettiin nykyiseen perustuslakiin asiallisesti samansisältöisenä kuin se oli ollut vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä, johon se oli puolestaan otettu vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 11 §:stä. Säännöksen sisältöä ei tarkemmin arvioitu nykyisen perustuslain esitöissä, joissa ainoastaan todetaan, että ”kansanedustajan koskemattomuuden ja edustajantoimen hoitamisen turvaamiseksi on pidetty tarpeellisena ottaa uuteen perustuslakiin asiaa koskevat säännökset” (HE 1/1998 vp, s. 84-85).

Tuoreimmassa perustuslakivaliokunnan kyseistä kansanedustajan immuniteettisääntelyä koskevassa mietinnössään vuoden 1979 valtiopäiviltä perustuslakivaliokunta totesi, että vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n tarkoituksena oli turvata kansanedustajan lausunto- ja toimintavapaus edustajan toimessaan, jossa hän oli valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n mukaan velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia, eivätkä mitkään muut määräykset sido häntä. Valiokunnan mukaan säännöksen 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. Valiokunta

korosti, että valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännöksellä oli siten ”mitä tärkein merkitys hallitusmuodon keskeisten periaatteiden toteutumiselle”. Tämän vuoksi säännöstä on tulkittava valiokunnan mukaan ”huomioon ottaen sen ensiarvoinen merkitys yksityisen kansanedustajan ja koko kansanedustuslaitoksen toiminnalle” (PeVM 13/1979 vp, s. 1)

Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että kyseisen säännöksen sisältämä määräenemmistövaatimus osoitti, että kansanedustajan lausunto- ja toimintavapautta ei ole tarkoitettu ehdottomaksi ja että eduskunnan harkittavaksi oli jätetty päätöksenteko siitä, milloin kysymyksessä on edustajan lausunto- ja toimintavapauden väärinkäyttö, jota säännöksellä ei ole tarkoitus suojata. Perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämän kannan mukaan säädetty korkea määräenemmistö syytteeseen panon edellytyksenä osoittaa, että kysymyksessä olevan menettelyn täytyy olla ”oikeudellisesti arvioiden erittäin raskauttavaa” (PeVM 13/1979 vp, s. 1).

2. Perustuslakivaliokunnan rooli

Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys ei sisällä erityisiä säännöksiä syyttämispyynnön käsittelystä eduskunnassa. Itsenäisyyden aikana eduskunta on käsitellyt toistaiseksi kolmessa tapauksessa pyyntöä asettaa kansanedustajaa syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta. Kaikissa tapauksissa eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut asiasta mietinnön eduskunnalle, jonka pohjalta asia on käsitelty täysistunnossa. Perustuslakivaliokunta on mietinnöissään ottanut aina 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). Tässä tapauksessa 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 toistaiseksi itsenäisyyden aikana kertaakaan hyväksynyt pyyntöä asettaa edustaja syytteeseen hänen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden johdosta (ks. tarkemmin soveltamiskäytännöstä Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019, s. 80-84).

Jo 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 oli 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).

Mikael Hidén on tiivistänyt asian siten, että suostumuksen antamista koskeva päätös ei rakennu samalle kysymyksenasettelulle kuin syytekynnystä koskeva syyttäjän harkinta tai tuomitsemiskynnystä koskeva tuomioistuimen harkinta. Eduskunta ei voi valtioelinten toimivallanjaossa ottaa itselleen syyttäjälle tai tuomioistuimelle kuuluvan kysymyksen harkintaa. Hidénin mukaan suostumus voidaan olla myöntämättä, vaikka eduskunnassa pidettäisiin todennäköisenä, että asiassa nostettava syyte johtaisi tuomioon. Estettä ei ole sillekään, että syytteen nostamiseen annettaisiin suostumus, vaikka tosiasiallisesti arveltaisiin, että nostettava syyte johtaisi tuomioon (Hidén, emt, s. 81). Hidénin kannanottoihin voidaan hyvin perustein yhtyä. Eduskunnalla ei ole oikeudellista velvoitetta myöntää pyydettyä syyttämislupaa, mutta erinäiset seikat voivat joko puoltaa syyttämisluvan myöntämistä tai vastaavasti perustella kielteistä kantaa syyttämisluvan myöntämiseen.

Valtiosääntöoikeudellisena seikkana, jolla on merkitystä asian arvioinnissa eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa, voidaan viitata erityisesti perustuslain 30 §:n 2 momentin taustalla olevaan tarkoitukseen turvata kansanedustajan laaja lausunto- ja toimintavapaus, jolla on merkitystä paitsi yksittäisen kansanedustajan aseman kannalta, myös koko parlamentaarisen järjestelmän näkökulmasta. Säännöksen perusidea on, että kansanedustaja vain poikkeuksellisesti ja eduskunnan erittäin korkean määräenemmistön siihen suostuessa on perusteltua asettaa syytteeseen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden johdosta. Perustuslain 31 § antaa kansanedustajalle hyvin laajan puheoikeuden: hänellä on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavina olevista asioista sekä niiden käsittelystä.

Toisaalta kansanedustajaan kohdistuu perustuslain 31 §:n 2 momentin perusteella velvollisuus ”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. Nähdäkseni sääntelyn perusidea on se,

että kansanedustajien täysistuntopuheenvuorojen kontrolli on järjestetty ensisijaisesti eduskunnan sisäisten prosessien kautta, jossa erityisesti puhemiehellä on merkittävä rooli. Arvioitaessa sitä, onko edustajan syytteeseen panemiseen hänen valtiopäivillä esittämiensä mielipiteiden vuoksi perusteltua suostua, voidaan merkitystä antaa sille, miten tämä eduskunnan sisäinen ”vakaan ja arvokkaan esiintymisen” valvonta on toiminut ja voidaanko sitä pitää riittävänä kussakin yksittäistapauksessa, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikanaan esittämä, edelleen ajankohtainen kannanotto, jonka mukaan parlamentaarista koskemattomuutta ei ole tarkoitettu ulotettavaksi ”ilmeisen rikollisen toiminnan suojaksi” (ks. PeVM 106/1947 vp, s. 1).

Täysistunnon pöytäkirjasta ilmenee, ettei puhemiehenä kyseisessä täysistunnossa toiminut eduskunnan toinen varapuhemies Juho Eerola huomauttanut täysistunnossa edustaja Mäenpäätä tämän puheenvuoron johdosta (PTK 16/2019 vp). Asiantuntijoille lähetetystä materiaalista ilmenee kuitenkin, että eduskunnassa on 27.6.2019 järjestetty erityinen keskustelu edustaja Mäenpään puheenvuoron johdosta eduskunnan puhemiehistön toimesta. Keskusteluun ovat osallistuneet puhemiesten ja edustaja Mäenpään lisäksi perussuomalaisten eduskuntaryhmän puheenjohtaja ja eduskunnan pääsihteeri. Keskustelumuistiosta ilmenee, että eduskunnan puhemies Matti Vanhanen on kiinnittänyt puheenvuoron johdosta edustajan Mäenpään huomiota vakaan ja arvokkaan käyttäytymisen vaatimukseen (ks. muistio keskustelusta 27.6.2019/M-LP). Mäenpään puheenvuoro on tullut siten käsitellyksi jälkikäteen eduskunnan sisäisessä prosessissa.

Syyttämisluvan myöntämistä arvioitaessa on luonnollisesti merkitystä myös sillä, mistä rikoksesta edustajaa epäillään. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on rikoslajina aina vakavasti otettava, koska kyseinen kriminalisointi on tarkoitettu suojaamaan kansanryhmiä syrjinnältä ja rasismilta. Ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen rasistisilla ilmauksilla ei tulisi olla sijaa poliittisessa keskustelussa.

Valtakunnansyyttäjän syytepyyntöä koskevassa kirjelmässä on poliisin esitutkinnan perusteella arvioitu edustaja Juha Mäenpään 12.6.2019 eduskunnan täysistunnossa esittämää puheenvuoroa rikoslain 11 luvun 10 §:n mukaisena kiihottamisena kansanryhmää vastaan. Valtakunnansyyttäjän tekemässä rikosoikeudellisessa arvioinnissa on käsitelty muun muassa lausumien solvaavuutta ja panettelevuutta sekä tahallisuutta. Syyteharkinta perustuu poliisin toimittamaan esitutkintaan, jossa poliisi on päätynyt asiassa olevan syytä epäillä Mäenpään syyllistyneen menettelyllään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Syyttämislupaa koskevan

pyynnön perusteella valtakunnansyyttäjä on päätynyt omassa arviossaan siihen, että syytekynnys on Mäenpään osalta sinänsä ylittynyt.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ei tule omassa mietinnössään ottaa yksityiskohtaisesti kantaa siihen, täyttääkö Mäenpään täysistuntopuheenvuoro kansanryhmää vastaan kiihottamisen rikosoikeudellisen tunnusmerkistön. Syyttämislupaa koskevan pyynnön osalta on merkityksellistä myös se, että syyteharkinnan tekee syyttäjälaitosta ylimpänä syyttäjänä johtava valtakunnansyyttäjä. Perustuslakivaliokunnan ei tule mielestäni ryhtyä valtakunnansyyttäjän kanssa kilpailevaan tulkintaan syytekynnyksen ylittymisestä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että eduskunnan tai perustuslakivaliokunnan kannanotto kohdistuisi suoraan siihen, onko edustaja Mäenpää syyllistynyt täysistuntopuheenvuorollaan syyttämislupapyynnössä esitetyllä tavalla kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.

3. Syyttämislupaa koskevia prosessuaalisia näkökohtia

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

Kirjelmässä valtakunnansyyttäjä esittää tulkinnan, että 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.

Valtakunnansyyttäjän perustuslain 30 §:n 2 momenttia koskeva tulkinta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Valtakunnansyyttäjän kanta merkitsee sitä, että valtakunnansyyttäjä pyytää eduskunnan lupaa edustajan syytteeseen asettamiseen ennen kuin hän on suorittanut syyteharkinnan loppuun. Perustuslain 30 §:n 2 momentin sanamuoto kieltää nimenomaan asettamasta kansanedustajaa syytteeseen, ellei eduskunta ole siihen määräenemmistöllä suostunut. Mielestäni oikea-aikainen menettely olisi se, että valtakunnansyyttäjä ensin omalta osaltaan

ratkaisisi, onko asiassa perusteltua nostaa syyte, ja vasta sen jälkeen pyytäisi eduskunnan suostumusta. Syytepyynnön kohteena olevan kansanedustajan oikeusturvan kannalta tilanne, jossa valtakunnansyyttäjä katsoisi edustajan todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen, mutta jättäisi syytteen nostamatta on ongelmallinen, koska siinä tapauksessa edustajan toiminta on todettu lainvastaiseksi ilman, että hänellä on mahdollisuus puolustautua asiassa samalla tavoin kuin rikosoikeudenkäynnissä. Asialla on merkitystä senkin vuoksi, että edustaja Mäenpää on sekä esitutkinnassa että perustuslakivaliokunnalle 19.2.2020 antamassaan lausunnossa katsonut, ettei hän ole syyllistynyt syyttämispyyntökirjelmässä mainittuun rikokseen.

Katson, että ennen kuin syyttämislupaa koskeva asia tuodaan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi, valtakunnansyyttäjän olisi suoritettava syyteharkinta loppuun. Eduskunnan täysistunnon päätöksen tulisi koskea siten vain sitä, annetaanko lupa syytteen nostamiseksi edustaja Mäenpäätä vastaan vai ei. Perustuslaista ei nähdäkseni sen sijaan 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.