Perustuslakivaliokunnalle

Asia: M 5/2019 vp, valtakunnansyyttäjän pyyntö eduskunnalle saada päättää syytetoimista kansanedustajan eduskunnan täysistunnossa käyttämien ilmaisujen vuoksi (Juha Mäenpää)

I.

Valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen on pyytänyt eduskunnalta lupaa asettaa kansanedustaja Juha Mäenpää syytteeseen sillä perusteella, että edustaja olisi ns. suuressa salissa erään asian käsittelyn yhteydessä syyllistynyt kiihottamiseen kansanryhmää vastaan todetessaan, että hallitusohjelmassa on vieraslajien torjunnasta hyvä kirjaus, mutta väärässä paikassa.

Kansanedustajan koskemattomuudesta säädetään perustuslain 30 §:ssä, jonka 2 momentissa on säännös siitä, että kansanedustajan asettaminen syytteeseen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden vuoksi edellyttää eduskunnan suostumusta. Säännöksellä turvataan kansanedustajan toimen häiriötöntä hoitamista (HE 1/1998 vp, s. 85), ja siten välillisesti myös eduskunnan toimintaa (ks. myös PeVM 106, 1947 vp. Edustajan syytteeseen paneminen, s. 1.; ja sama: "... parlamentaarisen koskemattomuuden väärinkäyttämistä vastaan on edustajan lausunto- ja toimintavapaudelle asetettu rajoja. ... koskemattomuutta ei ole tarkoitettu ulotettavaksi ilmeisen rikollisen toiminnan suojaksi."; ks. myös jäljempänä käsiteltävä Venetsia-toimikunnan raportti, kohta 86; "tarkoitus turvata kansanedustuslaitoksen demokraattista toimintaa, ei niinkään yksittäisen edustajan toimintaa"). Ks. myös jäljempänä käsiteltävää Euroopan parlamentin raporttia, s. 6: "Edustajan koskemattomuuden tarkoitus on varmistaa eduskunnan toimivuus ja sen riippumattomuus. - Koskemattomuus ei ole yksittäisen edustajan etuoikeus vaan parlamentin yhteinen etuoikeus."

Perustuslain 31 §:ssä on puolestaan sääntelyä siitä, miten kansanedustajan odotetaan puhuvan ja esiintyvän. Kansanedustajalla on täysi vapaus puhua, mutta toisaalta muistutetaan että tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti ja toista loukkaamatta.

Perustuslakivaliokunnalta ei odoteta itsenäistä kannanottoa siihen, voiko Mäenpään epäillä syyllistyneen rikokseen asiassa, sillä se on luonnollisesti viime kädessä tuomioistuimen asia. Näin myös 1932 vp, V.M., edustajan syytteeseen paneminen, s. 2:

> Eduskunnan ei ole, asiaa käsitellessään, tutkittava syyllisyyskysymystä, ... sillä tämän kysymyksen tutkiminen on tuomioistuimen asia. Sitovia sääntöjä siitä, milloin eduskunnan olisi annettava mainittu suostumus, ei ole olemassa, vaan se riippuu harkinnasta, siitä, onko aiottu syyte sellainen, että asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi olisi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi. – Ed. Räisästä kokevassa asiassa valiokunta katsoi, että pyyntöön olisi tullut suostua, sillä Räisäsen oli esittänyt eräiden toisten henkilöiden syyllistyneen vakaviin rikoksiin. Oli yleisen edun kannalta tärkeää, että asiaan tulisi selvyys oikeudenkäynnin kautta.

Samaan aineistoon kuuluu myös R.A. Wreden perusteellinen asiantuntijalausunto (Liitteitä em. v. 1932 asiaan, perustuslakivaliokunta), joka sisältää huomattavan laajasti historiallis-vertailevaa tarkastelua eri maiden valtiosäännöistä; samoin R. Erichin vastaava.

Perustuslain 30 §:n esityöt ovat sangen niukat, minkä vuoksi edellä mainituilla valtiosääntöhistoriallisilla selvityksillä on edelleen merkitystä tulkinta-apuna. Niiden valossa on selvää, *ettei koskemattomuudella ole tarkoitettu Suomen valtiosäännössä täydellistä edustajan toimien rankaisemattomuutta*, vaan jotakin lievempää kantaa. Aivan vähäisistä rikoksista ei kuitenkaan olisi aiheellista suotua pyyntöön. Ilmeisesti alkuaan on ollut huoli siitä, että valtiojohdon kritiikistä voisi joutua syytteeseen, jolloin koskemattomuudella on aidosti turvattu oikeutta saada sanoa asiat niin kuin ne ovat, ilman tällaisten rajoitusten luomia esteitä. Mikael Hidén muotoilee tämän näin: "immuniteettisäännösten tarkoituksena on turvata kansanedustajien toimintavapaus, ei heidän vastuuttomuuttaan" (Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 3., uudistettu painos, s. 74.

Viime vuosina kysymys parlamentaarisesta koskemattomuudesta on ollut esillä myös Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunnan työssä. Viittaan raporttiin parlamentaaristen immuniteettien alasta ja poistamisesta (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary session (Venice, 21-22 March 2014). Raportista ilmenee, että eurooppalaiset valtiosäännöt eroavat yksityiskohdissaan merkittävästi toisistaan. Osassa edustajan koskemattomuus on luonteeltaan ehdotonta (*non-liability*), osassa taas koskemattomuus voidaan poistaa kansanedustuslaitoksen suostumuksella (*inviolabity*).

Raportissa mm. tuodaan esille, että demokratian suojaamisen käytännön haasteet ovat vuosien varrella muuttuneet. Nyttemmin voi olla poliittisen järjestelmän toiminnan kannalta erityisen olennaista turvata opposition edustajien sananvapautta, kun taas aikanaan pelätty

toimeenpanovallan asiaton rajoittava vaikutus on yleisemmin saatu hyvin kuriin (kohta 24); tästä edellä huomautettiin myös Suomen kohdalla. Toisin kuin 200 vuotta sitten, tuomioistuimet ovat nykyään vahvemmin riippumattomia. Trendinä on Euroopasssa, että kansanedustajien koskemattomuuteen suhtaudutaan aikaisempaa varauksellisemmin ja ymmärretään, että siihen liittyy olennaisia haittoja. Suuntana on se, että syytesuojan kumoamista on useissa maissa helpotettu (kohta 28). EIT:n käytännön todetaan kulkevan siihen suuntaan, että *edustajan syytesuojan tulee olla perusteltu eikä se saa ulottua pidemmälle kuin mikä on oikeasuhtaista ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa* (kohta 34). Pääsyy, miksi parlamentaarinen syytesuoja on ongelmallinen, johtuu siitä, että se on vastoin ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä ja siten se on myös vastoin oikeusvaltioperiaatetta. Myös oikeuskirjallisuudessa suhtaudutaan edustajien syytesuojaan kriittisesti (kohta 50 viitteineen).

Edustajien koskemattomuutta koskeva sääntely on edelleen osa kansallista oikeutta. Eurooppalaisella ihmisoikeuskäytännöllä ja myös suositusluonteisilla normeilla on kuitenkin tiettyä merkitystä sen suhteen, kuinka kansallisia normeja tulisi tulkita ja soveltaa.

Venetsian toimikunnan raportissa mainitaan erikseen siitä, että tältä kannalta tulee antaa merkitystä EN:n parlamentaarisen yleiskomitean suositukselle *Recommendation 1675* (2009), jonka mukaan kaikki tekijät tulee saattaa vastuuseen vakavista ihmisoikeusloukkauksista. Venetsia-toimikunta toteaa, ettei tällaisissa tilanteissa tulisi soveltaa säännöksiä edustajan koskemattomuudesta (kohta 43).

Euroopan parlamentin yhteydessä kysymykset edustajan koskemattomuudesta ovat olleet runsaasti esillä. Venetsia-toimikunta katsookin, että Euroopan parlamentin säännöt ja käytännöt edustavat tällä erää eräänlaista eurooppalaista konsensusta sen suhteen, kuinka asiaan suhtaudutaan (kohta 48).

Venetsia-toimikunta kiinnittää nimenomaista huomiota siihen, että niissä maissa, joissa edustajan koskemattomuutta suojataan erityisen pitkälle myös hyvin loukkaavien ilmaisujen käytön tapauksessa, mukaan lukien vihapuhe ja väkivaltaan yllyttäminen, kansanedustuslaitoksella on itsellään suuri vastuu sen suhteen, että menettelyyn puututaan talon sääntöjen edellyttämällä tavalla, jotta turvataan julkinen ja yksityisten etu sekä kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen (kohta 93). Toimikunta myös korostaa sitä, että niissä maissa, joissa eduskunta itse päättää syytesuojan poistamisesta, tällaista toimivaltaa tulisi käyttää harkitusti ja julkilausuttujen kriteerien pohjalta.

Venetsia-toimikunta arvostelee sellaisia järjestelmiä, joissa syytesuojaa ei voi lainkaan poistaa. Toimikunta katsoo, että syytesuojan poistamista harkittaessa tulisi pyrkiä suostumaan pyyntöön, ja

kielteinen kanta tulisi ottaa erityisesti silloin, kun pyynnön takana oleva motivaatio on puoluepoliittisesti värittynyt. Toimikunta vetoaa tältä osin professori Neil MacCormickin esittämään kantaan. (kohta 162). Ks. myös yhtä keskeisintä EIT:n ratkaisua koskien parlamentin jäsenen koskemattomuutta (jäsen oli vakavasti loukannut syyttäjää, joka katsoi, että immuniteettiin vetoaminen oli estänyt häntä saamasta oikeutta asiassa), Cordova v. Italy, 2003: katsottiin, ettei olisi yhteensopivaa oikeusvaltioperiaatteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olevan oikeuden kanssa, jos valtio täysin rajoittaisi tuomiovallan käyttöä tai tarjoaisi koskemattomuuden henkilöjoukolle. Vastaavasti kuitenkin joitakin rajoitteita oikeuksiin pääsyyn voidaan hyväksyä sen vuoksi, että parlamentaarisen immuniteetin dokriini sitä edellyttää (erityisesti kohdat 58-59).

Ratkaisussa Syngelidis v. Greece, 2011, EIT korosti sitä, että parlamentaarista immuniteettia koskevat sääntelyt palvelevat hyväksyttävää tarkoitusta estäessään ulkopuolista puuttumista parlamentin toimintaan. Eduskuntadebatti tunnustetaan lainsäädäntötoimielimen kaikkein olennaisimmaksi tehtäväksi. Mutta mitä kauemmas siitä etäännytään, sitä kapeammin suhteellisuusperiaatteen vaatimusta tulee tulkita. Ks. myös julkisasiamies Maduron näkemystä ratkaisuehdotuksessa asiaan Marra (C-200/07), kohta 37:

> "Täsmennän tarkoitustani seuraavasti: se, edistääkö tällainen toteamus julkista keskustelua, ei riipu toteamuksen tyylistä, täsmällisyydestä tai oikeellisuudesta, vaan sisällön luonteesta. Jopa mahdollisesti loukkaava tai virheellinen toteamus saattaa olla suojattu, jos se liittyy yleistä etua koskevasta asiasta keskusteltaessa ilmaistavaan näkökantaan."

EU:n parlamentin raportissa todetaan, että on oikeastaan epäselvää, onko poliitikon sananvapaus itse asiassa laajempi kuin tavallisen ihmisen, vai onko oikeastaan kyse siitä, että lausumalla on merkitystä poliittisessa keskustelussa. EIT:n ratkaisussa Keller v. Hungary, 2006, edustaja oli loukannut ministerin edesmennyttä isää. Koska tällä lausumalla ei ollut merkitystä poliittisessa keskustelussa, se ei nauttinut erityistä suojaa.

Venetsia-toimikunta kiinnittää huomiota myös siihen, että eduskunnan itse päättäessä syytesuojan poistamisesta menettelyyn liittyy vaara asian politisoitumisesta. Tämän vuoksi asiassa olisi tarpeen myös turvautua ulkopuolisiin asiantuntijoihin tai tuomareihin, jos mahdollista (kohta 166). – Tässä suhteessa on selvästi eduksi, että Suomen valtiosääntökäytännössä perustuslakivaliokunnalle on kehittynyt muista valiokunnista poikkeava asema, jolloin asian vaatima harkinta on pikemmin oikeudellista kuin (puolue)poliittista.

Toinen hyödyllinen dokumentti asiasta on EU:n parlamentin piirissä valmisteltu asiakirja Parlamentaarinen koskemattomuus eurooppalaisessa asiayhteydessä. JURI-toimikuntaa varten

laadittu syvä-analyysi (Parliamentary immunity in a European context. In-depth analysis for the JURI Committee) 2015. Se sisältää selostuksen niin EIT:n kuin EUTI:n ratkaisukäytännöstä asiaa liittyen. Oikeuskäytännön perusteella on nähtävissä suunta, että vahvaan immuniteettiin suhtaudutaan entistä varauksellisemmin, ja syytesuojan poistamisessa tulisi omaksua funktionaalinen tarkastelu, jossa otetaan huomioon nimenomaan se, miten yksittäisessä tapauksessa on tarpeen suojata demokraattista instituutiota (mt., s. 5).

Edellä sanotun vuoksi on siis kuitenkin tarpeen tarkastella mahdollista rikosta, jotta valiokunta voi arvioida, onko rikosasia sillä tavalla vakava ja sen luontoinen, että pyyntöön tulisi suostua. Palaan tämän jälkeen arviooni sen suhteen, tulisiko pyyntöön suostua.

Alustavina havaintoina totean, että Suomen perustuslaissa siihen, kuinka edustajan koskemattomuuteen (syytesuojaan) suhtaudutaan, liittyy harkinnanvaraa. Syytesuoja ei ole ehdoton. Pitäisin tärkeänä pyrkiä tukeutumaan syytesuojasäännöksen soveltamisessa yleiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehikkoon, sillä valtiosääntömme tuntuu istuvan siihen erittäin luontevasti. Meillä ei ole sitä ongelmaa, että olisi muodostunut hyvin vahva doktriini täydellisestä immuniteetista edes niissä tilanteissa, joissa edustaja puhuu täysistunnossa tai valiokunnassa. Kun asiaa arvioidaan, on myös otettava huomioon se, miten ja millä tavalla kyseinen ilmaisu on liittynyt yleiseen keskusteluun. Tässä tapauksessa ilmaisua on käytetty täysistunnossa keskusteltaessa hallitusohjelmasta eli aivan ydinasiasta poliittisessa keskustelussa, ja kyse on ollut oppositiokansanedustajan puheenvuorosta, mikä edelleen vahventaa sen poliittista sisältöä. Nämä seikat tulisivat vaikuttamaan siihen suuntaan, että syytesuojan poistamisen epäämistä voisi harkita.

II.

Asiassa on suoritettu esitutkinta, jossa on kuultu edustaja Mäenpäätä. Mäenpää kiistää syyllistyneensä asiassa rikokseen. Hän on ollut esitutkinnassa varsin niukkasanainen ja vedonnut yhtäältä poliitikon sananvapauteen ja toisaalta siihen, että oli käyttänyt puheenvuoron spontaanisti, reaktioksi aikaisempaan keskusteluun. Puhemies ei ollut keskeyttänyt puheenvuoron pitämistä.

Mitä itse asiaan tulee, sitä koskevat faktat ovat varsin hyvin tiedossa. Kansanedustajien puheenvuorot taltioidaan ja litteroidaan.

Ensimmäinen kysymys asiassa on, onko kyse rikoksesta. Esitutkintakynnys asiassa on ylittynyt, koska esitutkinta on suoritettu. Syytteen nostaminen edellyttää todennäköisiä syitä syytteen tueksi.

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on rikossäännös, joka perustuu alun alkuaan YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen sekä vuonna 1966 hyväksyttyyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, jotka ovat tulleet Suomessa voimaan 1970-luvulla (HE 19/1970 vp s. 1 ja HE 94/1993 vp s. 32), mutta sen taustalla on nykyisin muitakin eurooppaoikeudellisia velvoitteita. Näistä voidaan mainita EU:n rasismipuitepäätös (2008/913/YOS) sekä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 2003 tehty lisäpöytäkirja, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia; näistä käytännössä edellisellä on merkitystä.

Rasismipuitepäätöksen 1 a artikla:

> 1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että seuraavat tahalliset teot säädetään rangaistaviksi:
>
> a) julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneen;

Puitepäätöksen 3 artiklassa puolestaan määrätään rikosoikeudellisista seuraamuksista:

> Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 1 ja 2 artiklassa tarkoitetuista teoista määrätään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia.2. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 1 artiklassa tarkoitetuista teoista määrätään rikosoikeudellisia seuraamuksia, joiden enimmäispituus on vähintään yhdestä kolmeen vuotta vankeutta

Nyt kyseessä on siinä mielessä perinteinen tekotapa, ettei väitetty rikos ole tapahtunut tiedotusvälineiden sen paremmin kuin tietoverkkojen kautta, vaan kyse on ollut suoraan suullisesti esitetystä puheenvuorosta. Puitepäätös kertoo siitä, että EU ja sen jäsenvaltiot ottavat julkisen väkivaltaan tai vihaan yllyttämisen erittäin vakavasti, kun se on rasistisesti motivoitua tai muuten kohdistuu artiklassa mainittuun kansanryhmään. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on se rikoslain säännös, jolla tämä velvoite kansallisesti täytäntöönpannaan. Rikoslaissa säädetään myös rangaistuksen koventamisperusteesta rasistisen motiivin perusteella, mutta sillä ei ole tässä asiassa oikeudellista merkitystä sen vuoksi, että rikosoikeudessa ankaroitetaan rangaistusta vain yhden kerran saman perusteen nojalla; kiihottamisessa kansanryhmää vastaan tällainen motiivi on mukana jo rikoksen perustunnusmerkistössä. Koventamisperusteen olemassaolo kertoo kuitenkin siitä, että RL 6:5 4-kohdan tarkoittamat motiivit ovat erityisen hylättäviä. On monia muitakin mahdollisia

hylättäviä motiiveja rikoksen tekemiseen, mutta juuri näitä lainsäätäjä on pitänyt niin hylättävinä, että niistä on erikseen säädetty:

> 4) rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta; ja

Valtakunnansyyttäjän rooli syytteen nostamisissa kiihottamisrikoksista on huomattava, ja laissa sananvapauden käyttöön joukkoviestinnässä (jota tässä Mäenpään tapauksessa ei toki sovelleta) on erikseen määrätty, että nimenomaan valtakunnansyyttäjän tulee näissä tilanteissa päättää syytteen nostamisesta. Syynä on se, että halutaan varmistaa sananvapauden suojan ja perusoikeusnäkökohtien huomioonottaminen sekä syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus (HE 54/2002).

Käytännössä ymmärtääkseni kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevissa epäillyissä syyteharkinnan on varsin yleisesti tehnyt juuri valtakunnansyyttäjä, siis silloinkin kun laki ei sitä nimenomaan edellytä. Viime vuosina juttumäärät ovat lisääntyneet niin, että vuonna 2018 yleisissä alioikeuksissa tuomittiin tällä nimikkeellä rangaistukseen 32 kertaa. Näistä 30 oli sakkorangaistuksia ja kaksi kertaa tuomittiin ehdollista vankeutta. 2017 tuomioita oli 13, mutta sitä edeltävinä vuosina määrät ovat olleet selvästi alhaisempia lukuun ottamatta vuotta 2012 (13 tuomiota). Syytteiden menestymisprosentti on ollut hyvin korkea, mikä kertoo siitä, ettei syytekynnys ole ollut ainakaan liian alhainen. Myös syyttämättä jättämispäätöksiä on tehty, joskaan niiden tarkasta määrästä ei ole tietoa.

Poliitikon sananvapauden käyttöön liittyvässä asiassa on edetty syyteharkintaan asti kansanedustaja Juho Eerolan tapauksessa. Eerola oli puhunut romanikerjäläisistä rikollisina ja halveksittavina. Syyttämättä jättämisestä kuitenkin päätettiin, koska katsottiin, ettei ollut kyse rikoksesta. VKS 6.4.2018, Päätös 18/7. Tuomioon asti johtaneita juttuja on lukuisia; itselläni olevasta aineistosta, joka ei ole enää aivan ajantasainen, olen laskenut seitsemän poliitikon tulleen tuomituksi kyseisellä rikosnimikkeellä. Todellinen lukema saattaa olla jo yli kymmenen.

Valtakunnansyyttäjän syyteharkintakäytännössä on siis ollut ja edelleen on lukuisia rikosjuttuja, joissa on ollut kyse poliitikon sananvapaudesta. Merkittävin asiaa koskeva ennakkopäätös sivuaa sekin poliitikon sananvapautta, joskin se koskee teon aikaan vasta "nousussa" olevaa poliitikkoa (Halla-aho; tuomio kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ja uskonrauhan rikkomisesta, KKO 2012:52). Viime mainitussa ratkaisussa on viittauksia myös EIT:n oikeuskäytäntöön.

KKO lausuu (KKO 20102:52):

> 39. Korkein oikeus katsoo, että kysymyksessä olevan kaltaiset panettelevat ja herjaavat lausumat ovat omiaan herättämään suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti jopa vihaa niiden kohteena olevaa kansanryhmää kohtaan. Ne ovat siten ymmärrettävissä *niin sanotun vihapuheen kaltaisiksi lausumiksi, jotka eivät nauti sananvapauden suojaa.* Tällaisten lausumien esittäjään on perusteltua kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia. (kurs. tässä)

Kiihottaminen kansanryhmään vastaan voi toteutua eri tavoin. Säännös (RL 11:10) kuuluu näin:

> 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, on tuomittava *kiihottamisesta kansanryhmää vastaan* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

On tapana erottaa yhtäältä suora uhkaaminen ja välillisempi panettelu tai solvaus. Puhe vieraslajista ja sen hävittämisestä on siinä mielessä tyypillistä kiihottamispuhetta, että siinä rinnastetaan maahanmuuttajat sellaisiin eläimiin tai kasveihin, jotka eivät kuulu Suomen luontoon ja jotka sen vuoksi tulisi hävittää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahingollisimpina pidetty sellaisia puheita, joissa kiistetään ihmisoikeussopimuksen perustavat arvot, kuten ihmisoikeuksien kuuluminen yhtäläisinä kaikille. Puhutaan oikeuksien väärinkäytön kiellosta (EIS artikla 17).

> Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu.

EIT:n oikeuskäytännössä onkin eroteltu tilanteet sen mukaan, pidetäänkö arvioitavaa toimintaa oikeuksien väärinkäyttönä, vai onko kyse normaaliin tapaan sananvapauden rajoittamisesta. Tulkitsen KKO:n epäsuorasti viitanneen tähän doktriiniin em. kohdassa, kun se puhui *vihapuheen kaltaisista lausumista*. Tämä ilmaisu on levinnyt nopeasti oikeuskäytännön piirissä.

On kiinnostavaa, että perustuslakivaliokunta on aiemmissa mietinnöissään viitannut siihen, että pyyntöön syytteeseen asettamisesta tulisi suostua silloin, kun edustajan lausunto- tai toimintavapautta on ilmeisellä tavalla väärinkäytetty. Koskemattomuutta tarkoittavalla säännöksellä ei ole tarkoitettu suojata tällaista. Ks. PeVM 13/1979, s. 1.

Kysymys onkin siitä, millainen sisältö tälle väärinkäytölle annetaan. Ei olisi mahdotonta ajatella, että sillä tarkoitettaisiin jotakin samantapaista kuin mistä EIS 17 artiklassa on kyse: rikoksesta, jossa kiistetään oikeusjärjestyksen perusarvot ja se, että jokaisen oikeuksia suojataan yhtäläisesti. Syyte, joka koskee kiihottamista kansanryhmää vastaan, on aivan eri tavalla nähtävissä sananvapauden väärinkäytöksi kuin esimerkiksi kunnianloukkausta tai yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen, sillä niistä voi puuttua tämä ihmisarvoa loukkaava piirre. Jos katsotaan kyseisen ilmaisun olevan sellaista vihapuhetta, ettei se nauti sananvapauden suojaa, vaan on oikeuden väärinkäyttöä, tällä on huomattava merkitys siihen, kuinka eduskunnan tulisi arvioida pyyntöä sallia edustajan saattaminen syytteeseen. Tulkinta nimittäin voisi aivan hyvin olla, ettei edustajalla nimenomaan ole oikeutta sananvapauden tällaiseen käyttöön, jolloin ei myöskään ole tarvetta suojata edustajan tällaista ilmaisua. Näin ollen myöskään asian poliittisella puolella ei olisi käytännössä merkitystä, koska on selvää, ettei rangaistavalla vihapuheella tule tehdä politiikkaa. Tämä on juuri syy oikeuden väärinkäytön doktriiniin ja sitä koskevaan EIT:n oikeuskäytäntöön.

III.

Poliitikon sananvapaus on korostettu, kun kyse on poliittisesta puheesta, koska suojaamalla sitä suojataan samalla moniarvoisen demokratian toteutumista. EIT on korostanut sitä, että myös ihmisen tunteita loukkaavasti saadaan asioita käsitellä, eli poliittiselta puheelta ei tule vaatia hienotunteisuutta. Perimmäinen syy on toki se, että varsinaista poliittista keskustelua ei ole syytä rajoittaa.

Toisaalta on selvää, ettei poliitikonkaan sananvapaus ole rajoittamaton. EIT:n käytännöstä voi poimia muutamia esimerkkejä. Ratkaisussa Féret v. Belgium (16.7.2009) poliittisen puolueen johtaja oli tuomittu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin mm. vaadittuaan Belgian islamisoitumisen pysäyttämistä. EIT ei katsonut poliitikon artiklan 10 mukaista sananvapautta loukatun. Féret'n syytesuoja oli poistettu. Ratkaisu on kiinnostava, koska sen perusteluissa korostetaan *poliitikon vastuuta sananvapauden käytössään* ja sitä, ettei *kiihottaminen kansanryhmää vastaan nauti sananvapauden suojaa* (kohta 75). Tämä pätee myös vaalikampanjan aikana. Pidän tätä ratkaisua edelleen selkeimpänä sen suhteen, ettei EIT katso vihapuheen kaltaisen kiihottamisen nauttivan sananvapauden suojaa edes kun on kyse poliitikosta. Ratkaisu on kuitenkin niukka äänestysratkaisu; vähemmistö olisi todennut Féret'n sananvapauden loukkauksen. Kannattaa myös huomata, ettei kyse ollut puheesta parlamentin istunnossa. – Belgiasta on myös tapaus Belkacem vs. Belgium

27.6.2017, jossa Belgiaan sharia-lakia ajaneen yhteisön johtaja valitti saamastaan tuomiosta. EIT piti Belkacemin puhetta vihapuheena, eikä ottanut asiaa käsiteltäväkseen.

EIT ei ottanut käsiteltäväkseen puoluejohtaja Le Penin valitusta, joka koski hänen saamaansa rikostuomiota hänen lausuttuaan Le Monde-lehden haastattelussa, että kun Ranskassa on viiden miljoonan sijaan 25 miljoonaa muslimia, heillä on vastuu (Le Pen v. France 20.4.2010, inadmissibility).

On myös esimerkkejä siitä, että poliitikon sananvapauden rajoittamista on pidetty artikla 10:n vastaisena. Ks. esim Faruk Temel v. Turkey (1.2.2011). Puolueen johtaja oli puoluekokouksessa lukemassaan kannanotossa mm. arvostellut sitä, että ihmisiä katoaa pidätyksen yhteydessä poliisiasemilla. Valittaja oli saanut tuomion propagandan levittämisestä ja väkivallan käytön puolustamisesta. EIT katsoi, että valittajalla oli ollut oppositiojohtajana oikeus käsitellä ajankohtaisia ja yleiseltä kannalta kiinnostavia asioita, eikä hän ollut yllyttänyt väkivallan käyttöön tai aseelliseen vastarintaan tai kansannousuun. Tässä asetelmassa suojataan poliittisen prosessin toimimista ja turvataan sananvapaus suhteessa toimeenpanevaan valtaan.

Perincek v. Sveitsi 15.10.2015 (suuri jaosto) koski turkkilaisen poliitikon Sveitsissä pitämää puhetta, jossa hän kiisti sen, että armenialaisiin kohdistetut toimet vuonna 1915 olisivat yltäneet joukkotuhonnaksi. EIT katsoi, että Perincekin oikeutta sananvapauteen oli loukattu, ottaen huomioon muun muassa sen, ettei Sveitsissä asiasta keskusteltu kiihtyneessä ilmapiirissä. Perincek ei ollut yllyttänyt väkivaltaan ja oli käynyt keskustelua yleisesti kiinnostavasta aiheesta.

Erbakan v. Turkki (6.7.2006) koski Turkin pääministeriä, joka oli saanut rangaistuksen vihaan kiihottamisesta ja uskonnollisesta suvaitsemattomuudesta, kun hän oli julkisessa puheessaan visioinut uskonnollisille arvoille perustuvaa yhteiskuntaa. EIT katsoi poliitikon sananvapautta loukatun. Vaikka politiikkojen tuli välttää vihanlietsontaa, asiassa ei kuitenkaan ollut voitu osoittaa, että tällainen sananvapauden rajoitus olisi "välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa".

EIT:n oikeuskäytännössä on ollut esillä kansanedustajan koskemattomuutta koskevia kysymyksiä. Ilmeisesti yleensä asetelma on ollut se, että kansanedustaja on joko puheellaan loukannut ja aiheuttanut vahinkoa yksityishenkilölle, tai sitten arvostellut hallituksen toimia ja politiikkaa.

> Jonkinlainen vertailukohta-asetelma on ollut esillä Ruotsin korkeimmassa oikeudessa joka hylkäsi uskonnonvapaus- ja sananvapausnäkökohtien perusteella syytteen homovastaisen saarnan vuoksi syytteeseen asetettua pastori Greeniä vastaan. (NJA 2005 s. 805). Tässä kiinnitettiin huomiota siihen, että kyse oli saarnasta ja että saarna perustettiin raamatun kohtiin.

Totean edellä esitetyn perusteella, että Mäenpään lausumassa on sellaisia piirteitä, että sitä voi pitää jopa sananvapauden väärinkäyttönä. Siinä puhutaan vieraslajien torjunnan tehostamista tavalla, jonka jokainen tuossa asiayhteydessä ymmärtää viittaavan islaminuskoisiin maahanmuuttajiin.

Toisaalta lausumassa on myös piirteitä, jotka pehmentävät lausumaa. Siinä otetaan esille huoli poliittisten turvapaikanhakijoiden hallitsemattomasta invaasiosta, vieläpä niin että Mäenpää kertoo tulleen yhteydenottoja turvapaikanhakijoiden itsensä suunnalta. On myös tulkinnanvaraista, onko lausuman aikaan Suomessa sellainen kiihtynyt ilmapiiri, joka voisi korostaa tällaisten lausumien vahingollisuutta ja vaarallisuutta.

Mäenpää puheenvuoron rikosoikeudellisessa arvioinnissa on mahdollisesti lisäksi otettava huomioon, että siinä on kyse eräänlaisesta nokkeluudesta, sutkautuksesta. Nähdäkseni Mäenpää on ollut hyvin selvillä siitä, että tuo sutkautus sisältää erittäin voimakkaan kannan, eikä sanoilla leikittely sinänsä välttämättä lievennä asian oikeudellista arvostelua. Kiihottamisrikoksen "tuntomerkit" ovat olleet julkisessa keskustelussa varsin runsaasti esillä, kun myös kansanedustajien toimista on keskusteltu ja nostettu syytteitä. On vaikea kiistää teon tahallisuus. Mäenpää ei myöskään ole katunut sanomaansa vaan on puolustanut oikeutta lausua julki tämä näkemyksensä.

IV.

Kiihottamista kansanryhmää vastaan ei rikosnimikkeenä ole poikkeuksellisen vakava, sillä rangaistuksena siitä on joko sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Ehdotonta vankeutta ei tietääkseni ole koskaan tällä nimikkeellä tuomittu. Rikoksesta on myös törkeä tekomuoto, jossa vankeusasteikko ulottuu neljään vuoteen ja jossa sakkoasteikkoa ei enää ole.

Käytännössä kansanedustajan syytteeseen asettamista koskeva tällainen pyyntö koskee aina sananvapauden käyttöä. Suomen rikoslaissa on vahvistettu sananvapauden suojaa poistamalla perusmuotoisesta kunnianloukkauksesta vankeusuhka. Vastaava muutos tehtiin yksityiselämää loukkaavaan tiedon levittämiseen. Kumpaankin rikosnimikkeeseen säädettiin erikseen törkeästä tekomuodosta.

Jos asiaa tarkastellaan sananvapausrikosten näkökulmasta, kiihottaminen kansanryhmää vastaan näyttäytyy huomattavan vakavana rikoksena, sillä siinä on tietoisesti säilytetty vankeusasteikko, mitä myös rasismipuitepäätös edellyttää. Mainittu rikos on myös sijoitettu erityiseen yhteyteen, rikoslain 11 lukuun, jossa säädetään sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan.

Eurooppalaisessa sääntelyssä on selvästi otettu kanta, että vakavat rasistisesti motivoidut ilmaisut on säädetty rangaistusuhkan alaisiksi eikä niitä voi oikeuttaa sananvapausnäkökohdilla.

Kansanedustajan rikosoikeudellisen koskemattomuuden tarkoituksena ei Suomen oikeuden mukaan selvästikään ole, että kansanedustaja olisi kokonaan vapautettu rikosoikeudellisesta vastuusta eduskunnassa esittämiensä lausumien suhteen. Tässä suhteessa oikeusperinteemme poikkeaa niistä maista, joissa erityisesti edustajan sananvapauden suoja parlamentissa on ehdoton. Sääntelyllä on haluttu varmistaa se, ettei kansanedustajiin kohdistettavilla rikosilmoituksilla voida häiritä tarpeettomasti eduskunnan ja sen kansanedustajien työtä. Vaikka kansanedustajien asema on tällä tavalla suojattu syytteeseen asettamiselta, on yhdenvertaisuudenkin kannalta tärkeää, että kansanedustaja voi joutua rikosvastuuseen sellaisista lausumista, jotka ovat vähäistä vakavampia.

En näe mitään perusteita siihen, että tällaisen kiihottamisrikosepäilyn yhteydessä edes se seikka, että oppositioon kuuluva edustaja on arvostellut hallituspuolueita ja hallitusohjelmaa, riittäisi puolustamaan oikeutta sananvapauden tällaiseen käyttöön. Oletusarvo on pikemmin se, että maahanmuuttopolitiikkaa olisi voinut arvostella toisin sanankääntein, välttäen kärjistetyt rasistiset ilmaukset. Opposition kritiikkioikeutta ei ole mitenkään rajoitettu, eikä siitä siten ole ollut kyse, että oppositio ei olisi saanut tuoda näkökohtiaan esille. Sananvapauden suoja ei yksinkertaisesti kata tämänkaltaisia ilmaisuja. Edustajan perustuslaillinen oikeus puhevapauteen (PeL 31.1) ei vaarannu siitä, että rangaistavaan vihapuheeseen puututaan.

Edustaja Mäenpään toiminnasta tehtiin lukuisia rikosilmoituksia ja asiasta nousi huomattava julkinen keskustelu. Pidän selvänä, ettei rikosilmoituksia ole tehty ilkivaltaisesti tai kiusantekomielessä eivätkä ne ole poliittisesti motivoituneita, vaan ne kertovat aidosta huolesta, että täysistunnossa käytetään kieltä tuolla tavalla. Valtakunnansyyttäjä on viranomainen joka toimii lakien mukaisesti ja käyttää harkintavaltaansa asiassa oikeudellisin, ei poliittisin perustein. Moni tavallinen kansalainen ymmärtää, että vastaava puhe voisi olla kiihottamisrikoksena rangaistavaa myös, jos se esitetään eduskunnan ulkopuolelle ja jos siihen syyllistyisi ns. tavallinen ihminen. Myös yhdenvertaisuusnäkökohdat tulee sen vuoksi ottaa huomioon.

Jos eduskunta päättää antaa suostumuksen syytetoimiin, asia etenee normaalilla tavalla. Jos syyte nostetaan, asia käsitellään tuomioistuimessa. Tuomioistuin, samoin kuin jo valtakunnansyyttäjä, ottaa asiaa käsitellessään huomioon ne erityispiirteet, joita liittyy sananvapauden käyttöön kansanedustajan hoitaessaan edustajantointaan. Johtaisi tämä sitten syytteen menestymiseen tai sen hylkäämiseen, asiaan on tarpeen saada arvovaltainen tuomioistuimen kannanotto. En pidä asian käsittelyn vaivaa sellaisena haittana, joka tulisi ottaa huomioon. Asia on suhteellisen

yksinkertainen, koska tapahtunut on tarkkaan dokumentoitu, eikä se tule vaatimaan kovin pitkää istuntokäsittelyä.

Ottaen huomioon perustuslakimme harkinnanvaraisen sääntelyn tässä kysymyksessä, pitäisin mahdollisena, että jos edustajan syytesuojaa ei poisteta, tämä saattaisi merkitä ihmisoikeusloukkausta siinä mielessä, että vakavaan ihmisoikeusloukkaukseen jätetään puuttumatta. Tilanteemme on erilainen sen vuoksi, että edustajan koskemattomuus ei ole ehdoton, ja kansallista järjestelmää sovellettaessa on otettava huomioon valtion velvollisuudet puuttua näihin loukkauksiin ja toteuttaa rikosvastuuta sen mukaisesti. Tämäkin näkökohta puhuisi syytesuojan poistamisen puolesta.

Huomautan vielä siitä, että ihmisoikeusnäkökulmasta olisi erityisen ongelmallista, jos Mäenpään menettelyyn ei puututtaisi millään tavoin. Rikosprosessin ohella eduskunnan sisäiset menettelyt ovat se toinen tie, mutta vaikuttaa siltä, että perustuslain 31.2 §:n tuntemat keinot eivät mahdollista edes periaatteessa kovin painavaa puuttumista, etenkään jollei kyse ole toistetusta menettelystä.

Valtakunnansyyttäjän esittämään pyyntöön tulisi edellä esitettyjen näkökohtien perusteella suostua.

Helsingissä, 27.2.2020

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori