

Grundlagsutskottet

Riksåklagarens begäran om tillstånd att åtala en riksdagsledamot

INLEDNING

Remiss

Riksåklagarens begäran om tillstånd att åtala en riksdagsledamot (Ö 5/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagsledamot Juha Mäenpää, riksdagen
- riksåklagare Raija Toiviainen, Åklagarmyndigheten
- statsåklagare Anu Mantila, Åklagarmyndigheten
- professor Mikael Hidén
- professor Päivi Korpisaari
- professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunder för behandlingen och tidigare praxis

Enligt 30 § 2 mom. i grundlagen får en riksdagsledamot inte åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden genom ett beslut som har fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna.

Enligt 104 § i grundlagen leds åklagarväsendet av riksåklagaren, som är högsta åklagare. Den 16 januari 2020 skickade riksåklagaren riksdagen en begäran om åtalstillstånd enligt 30 § 2 mom. i grundlagen. Riksåklagaren ber att riksdagen ger i det momentet avsett samtycke till att riksdagsledamot Juha Mäenpää åtalas på grund av de åsikter han yttrade i riksdagen den 12 juni 2019.

Varken grundlagen eller riksdagens arbetsordning innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av en sådan åtalsbegäran i riksdagen. Tidigare under vårt lands självständighet har riksdag-

Betänkande GrUB 21/2020 rd

gen i tre fall behandlat en begäran om att åtala en riksdagsledamot på grund av åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen. I samtliga fall lämnade grundlagsutskottet ett betänkande om saken, och ärendet behandlades i riksdagen utifrån det.

I betänkandena tog grundlagsutskottet ställning till huruvida riksdagen skulle besluta att ge sitt samtycke till åtalet. I det första fallet 1932 föreslog grundlagsutskottet att riksdagen skulle besluta att ge sitt samtycke till åtalet (GrUB 18/1932 rd). Utskottets ståndpunkt fick dock inte den kvalificerade majoritet som skulle ha krävts. I de två senare fallen föreslog grundlagsutskottet att riksdagen skulle besluta att inte samtycka till begäran (GrUB 106/1947 rd och GrUB 13/1979 rd). Riksdagen har således inte en enda gång under självständigheten bifallit en begäran om att få åtala en ledamot på grund av åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen.

År 1932 intog grundlagsutskottet ståndpunkten att det inte hör till riksdagen att undersöka skuldfrågan, dvs. huruvida den gärning som avsågs i skrivelsen skulle tillräknas ledamoten som brott, utan det var en sak för domstolen. Enligt utskottet fanns det inga bindande bestämmelser om när riksdagen skulle ge sitt samtycke till att en ledamot åtalas, utan det var beroende av prövning huruvida det avsedda åtalet till sin art var sådant att saken på grund av ett allmänt eller enskilt intresse borde överlämnas till domstol för avgörande (GrUB 18/1932 rd, s. 2). Å andra sidan bedömde utskottet 1979 uttryckligen också skuldfrågan, visserligen med negativt resultat (se GrUB 13/1979 rd).

Under behandlingen av det nu aktuella ärendet hörde grundlagsutskottet den ledamot som begäran gäller, riksåklagaren och experter på straffrätt, yttrandefrihetsrätt och författningsrätt. Under utfrågningen i utskottet hade ledamoten ett juridiskt biträde. Utskottets bedömning gäller frågan om huruvida en riksdagsledamots grundlagsfästa immunitet kan hävas i ett brottmål av denna typ. Utskottet bedömer inte skuldfrågan, men vid bedömningen kan inte straff- och straffprocessrättsliga frågor om åtalströskeln åsidosättas. Vid behandlingen av ärendet ska det dessutom bedömas hur yttrandefriheten för en ledamot förhåller sig till det straffrättsliga ansvaret, särskilt i ljuset av Europadomstolens praxis. Av betydelse är också att riksåklagaren anser att 30 § 2 mom. i grundlagen skyddar riksdagsledamöterna mot åtalseftergift av påföljdsnatur.

Riksdagsledamotens yttrandefrihet

Syftet med bestämmelsen i 30 § 2 mom. i grundlagen är att trygga riksdagsledamöternas immunitet och att säkerställa att uppdraget som riksdagsledamot kan skötas utan störningar (RP 1/1998 rd, s. 85—86). I den juridiska litteraturen konstateras att syftet med bestämmelsen således inte är att en riksdagsledamot som person ska ha en straffrättslig särställning jämfört med övriga medborgare, utan dess syfte hänför sig till att skydda riksdagsledamoten i uppdraget som central aktör för demokratin. Grundlagsutskottet understryker att skyddet för en riksdagsledamot begränsar sig till verksamhet som är av betydelse med tanke på ledamotsuppdraget ("för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende"). När det gäller yttranden som en riksdagsledamot framfört någon annanstans än i riksdagen bedöms ledamotens verksamhet på samma sätt som för övriga medborgare.

Bestämmelserna i 30 § i grundlagen har en nära anknytning till grundlagens 31 § om riksdagsledamöternas rätt att yttra sig. Enligt 31 § 1 mom. i grundlagen har varje riksdagsledamot rätt att i

Betänkande GrUB 21/2020 rd

riksdagen fritt tala om alla angelägenheter som debatteras samt om behandlingen av dem. Av tradition har riksdagsledamöternas rätt att yttra sig ansetts vara omfattande, och man har understrukt den stora principiella betydelsen av denna rätt (GrUB 10/1998 rd, s. 14/I). Rätten att yttra sig begränsas främst av bestämmelsens 2 mom., där det föreskrivs att riksdagsledamöterna ska uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Om en riksdagsledamot bryter mot detta, kan talmannen påpeka detta eller förbjuda ledamoten att fortsätta tala. En riksdagsledamot som upprepade gånger bryter mot ordningen kan tilldelas varning av riksdagen eller utestängas från riksdagens sammanträden för högst två veckor.

Europadomstolen betonar i sin praxis betydelsen av yttrandefriheten för riksdagsledamöter och parlamentsledamöter framför allt när det gäller politiska uttalanden och uttryckligen politiska uttalanden av riksdagsledamöter (t.ex. Castells mot Spanien, 23.4.1992, punkt 42, och Piermont mot Frankrike, 27.4.1995, punkt 76). Yttranden som framförs i ett parlament har ansetts ha ett förhöjt skydd, eftersom parlamentet är ett unikt forum för debatten i ett demokratiskt samhälle. Ett exempel på detta förhöjda skydd är den parlamentariska immuniteten (t.ex. Karácsony m.fl. mot Ungern [GC], 17.5.2016, punkt 138). Å andra sidan har Europadomstolen i sin praxis betonat att trots att en fri parlamentarisk debatt är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle är denna frihet inte absolut. Domstolen har ansett det möjligt att begränsa den parlamentariska rätten att yttra sig i syfte att trygga ett korrekt parlamentariskt arbete (Karácsony m.fl. mot Ungern, punkt 139). Europadomstolen har i sin praxis ansett att det på denna punkt är viktigt att skilja mellan yttrandenas innehåll, å ena sidan, och tiden och platsen för yttrandet och det sätt på vilket det framförts å den andra. Europadomstolen har ansett att de senare fallen är sådana som de nationella parlamenten själva får besluta om, medan den har understrukt den ytterst begränsade prövningsrätten när det gäller inskränkningar av innehållet (Karácsony m.fl. mot Ungern, punkt 140). Som ett exempel på godtagbar begränsning av innehållet i ett yttrande nämner Europadomstolen indirekt eller direkt anstiftan till våld (Karácsony m.fl. mot Ungern, punkt 140, och Pastörs mot Tyskland, 3.1.2019, punkt 38).

Också den så kallade Venedigkommissionen vid Europarådet understryker i sin rapport om parlamentarisk immunitet (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunity, Venice Commission, 2014) vikten av normer om parlamentarisk immunitet för att trygga den representativa demokratins verksamhet och anser att dessa normer är motiverade för att säkerställa att folkrepresentationen och riksdagsledamöterna kan arbeta utan störningar. Venedigkommissionen betonar särskilt vikten av att trygga oppositionens och de parlamentariska minoriteternas verksamhet i detta avseende (punkt 36). Venedigkommissionen poängterar vidare den stora betydelse riksdagsledamöternas yttrandefrihet har för ett genuint förverkligande av demokratin (punkt 79). Å andra sidan anser kommissionen att det är möjligt att innehållsmässigt begränsa denna yttrandefrihet, också om den betonar att frågan i princip omfattas av staternas konstitutionella prövningsrätt. Kommissionen säger uttryckligen att även i de länder där den parlamentariska immuniteten också utsträcker sig till kränkande yttranden, till exempel hatretorik eller anstiftan till våld, och det inte är möjligt att vidta straffrättsliga åtgärder mot dessa yttranden, bör de nationella parlamenten ha interna mekanismer för att döma dem och påföra sanktioner (punkt 93).

Allt som allt är det av synnerligen stor betydelse i ett demokratiskt samhälle att riksdagsledamöterna har rätt att yttra sig för att den representativa demokratin och det representativa systemet ska fungera störningsfritt. Politiska anföranden har kanske det största möjliga yttrandefrihetsskyd-

Betänkande GrUB 21/2020 rd

det. Anföranden som hålls vid sammanträden i plenum kan betraktas som ett specialfall, och man ska i princip förhålla sig särskilt restriktiv till begränsningar i dessa fall. Inte heller riksdagsledamotens yttrandefrihet är dock absolut. Också den kan begränsas, särskilt i de allra grövsta fallen.

Straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp

Vid bedömningen av om åtalstillstånd ska beviljas är också det brott som ledamoten misstänks för av betydelse. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tänkt att skydda folkgrupper mot diskriminering och rasism. Med tanke på de mänskliga rättigheterna bör rasistiska yttranden inte tolereras i den politiska debatten. Allvarliga brott av rasistisk eller främlingsfientlig natur kränker de mänskliga rättigheterna och är ett hot mot rättsstatens principer och en stabil demokrati.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp är en av de straffbestämmelser som gäller rasistiska motiv. Ursprungligen fogades en kriminalisering om hetsande till diskriminering av folkgrupp och en kriminalisering om diskriminering till strafflagen redan 1970 i samband med genomförandet av FN:s rasdiskrimineringskonvention. Som hetsande till diskriminering av folkgrupp kriminaliserades kränkning på grund av ras, nationellt eller etniskt ursprung eller religion. Kriminaliseringen av hetsbrott och diskrimineringsbrott grundade sig särskilt på fullgörandet av skyldigheterna enligt artikel 4 a i rasdiskrimineringskonventionen. En annan viktig grund för kriminaliseringen av hetsbrott var artikel 20.2 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 (MP-konventionen).

Straffbestämmelsen reviderades i samband med totalreformen av strafflagen 1995, då bestämmelsen flyttades till 11 kap. 8 § i strafflagen. Dessutom gjordes det mindre ändringar i bestämmelsen, och rubriken ändrades till hets mot folkgrupp (RP 94/1993 rd, s. 31—32). Lagutskottet ansåg att de skärpningar i tillämpningsföresättningar som föreslogs i propositionen gick alltför långt och att de gärningar som nämndes i bestämmelsen i sig var så skadliga att ett straffrättsligt sanktionshot var motiverat (LaUB 22/1994 rd, s. 10).

Europadomstolen har i sin praxis ansett att hatretorik i vissa situationer inte heller hör till den politiska yttrandefriheten. I sitt avgörande *Feret mot Belgien* (16.7.2009) ansåg domstolen att det var fråga om hatretorik när man under en valkampanj delade ut flygblad mot invandring där invandrare framställdes som brottslingar som missbrukade socialbidrag. I fallet ansågs det handla om tillåten begränsning av yttrandefriheten utifrån de grunder som anges i artikel 10.2 i Europakonventionen. Domstolen ansåg att hatretoriken under valkampanjen var ägnad att skapa förakt och rentav hat mot utlänningar hos allmänheten. Domstolen ansåg också att det att klaganden var parlamentariker (ordförande för ett nationalistiskt parti och parlamentsledamot) inte minskade hans ansvar och att det är viktigt att politiker i sina yttranden avhåller sig från kommentarer som kan väcka eller befästa intolerans.

I det färskare avgörandet *Pastörs mot Tyskland* (3.10.2019) handlade det om ett tal som hölls i delstatsparlamentet av en person som var ordförande för ett nationalistiskt parti och parlamentariker och där personen förringade det som skedde i förintelselägren under andra världskriget. Domstolen ansåg att trots att det i sig bör göras en ytterst grundlig bedömning av begränsningar av yttrandefriheten just när det handlar om yttranden som framförts i parlamentet av en parlamen-

Betänkande GrUB 21/2020 rd

tariker som valts genom val, förtjänar inte heller yttranden som gjorts i ett sådant sammanhang yttrandefrihetsskydd.

Enligt grundlagsutskottet kan hets mot folkgrupp betraktas som ett allvarligt brott som i enlighet med det som sägs ovan grundar sig på ett flertal internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Den kriminaliserade verksamheten kränker jämlikheten enligt grundlagens 6 § och har dessutom betydelse med avseende på människovärdets okränkbarhet, som skyddas i grundlagens 1 § 2 mom. (se också RP 317/2010 rd, s. 47/I). Grundlagsutskottet har påpekat att hets mot folkgrupp inte ingår i den grundlagsskyddade yttrandefriheten eller exempelvis förenings- och församlingsfriheten (GrUU 40/2017 rd, s. 4, se också GrUU 10/2000 rd, s. 3, och GrUU 19/1998 rd, s. 7/I).

Processrättslig bedömning

I riksåklagarens skrivelse med begäran om åtalstillstånd sägs det att ett eventuellt åtalstillstånd innehåller riksdagens samtycke till ett avgörande där riksåklagaren finner att Mäenpää på sannolika skäl gjort sig skyldig till hetsbrott. Riksåklagaren framhåller särskilt att ett samtycke av riksdagen i sig inte betyder att riksåklagaren väcker åtal mot Mäenpää (begäran om åtalstillstånd, s. 9—10).

I skrivelsen görs den tolkningen att 30 § 2 mom. i grundlagen skyddar riksdagsledamöterna inte bara mot åtal och en dom och ett straff som eventuellt följer på detta, utan också mot ett avgörande där åklagaren konstaterar att en ledamot på sannolika skäl har gjort sig skyldig till brott på grund av de åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen men avstår från att väcka åtal. Enligt den tolkningen krävs det samtycke av riksdagen både för att väcka åtal och för att besluta om åtalshelftergift efter prövning.

Den tolkning av 30 § 2 mom. i grundlagen som görs i begäran om åtalstillstånd är problematisk i konstitutionellt hänseende. Riksåklagarens ståndpunkt betyder att riksåklagaren begär riksdagens samtycke till att åtala en riksdagsledamot innan åtalsprövningen har slutförts. Ordalydelsen i 30 § 2 mom. i grundlagen förbjuder uttryckligen att en riksdagsledamot åtalas om inte riksdagen har samtyckt till det genom ett beslut som har fattats med kvalificerad majoritet.

Av de orsaker som anges ovan har grundlagsutskottet frågat riksåklagaren om hon kommer att väcka åtal i ärendet om riksdagen ger sitt tillstånd till det. Riksåklagaren uppgav i ett yttrande av den 5 mars 2020 att hon i så fall kommer att väcka åtal. Men riksåklagaren meddelade samtidigt att riksåklagaren också har exklusiv behörighet att besluta om åtalshelftergift. Enligt grundlagsutskottet har den processrättsliga reglering om åtalshelftergift efter prövning som stiftats senare inte beaktats i grundlagsbestämmelserna. I detta avseende är ordalydelsen i grundlagens 30 § ovillkorlig — det handlar om tillstånd att väcka åtal — och grundlagen ska också här tolkas autonomt och inte med avseende på särskilda processuella bestämmelser. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på riksdagens ställning skulle vara problematiskt om det uppstår en situation där riksdagen ger tillstånd att väcka åtal men riksåklagaren efter det beslutar om åtalshelftergift. Samtidigt är det enligt grundlagsutskottet klart att åklagaren till exempel får avstå från åtalet under rättegången, om det visar sig finnas laga grunder för det.

Betänkande GrUB 21/2020 rd

Grundlagsutskottet anser att riksåklagarens meddelande om att väcka åtal betyder att riksåklagaren faktiskt har slutfört åtalsprövningen, trots att utskottet inte har fått någon handling till exempel i form av en stämningsansökan. Rent generellt anser grundlagsutskottet att riksåklagaren framöver ska slutföra åtalsprövningen innan ett eventuellt ärende som gäller åtalstillstånd föreläggs riksdagens plenum för avgörande. Det beslut som ska fattas i riksdagens plenum gäller således bara frågan om huruvida tillstånd att väcka åtal mot en riksdagsledamot ska beviljas eller inte. Grundlagen ger inget stöd för den tolkningen att också ett beslut om åtalseftergift skulle kräva samtycke av en kvalificerad majoritet i riksdagen. Om inte minst en fem sjättedels majoritet i riksdagen röstar för att bevilja åtalstillstånd, ska riksåklagaren fatta beslut om att inte väcka åtal på grund av att det saknas åtalsrätt.

En konstitutionell bedömning av åtalsbegäran

Riksåklagaren utgår i sin straffrättsliga bedömning i åtalsbegäran från att det i ledamot Mäenpääs anförande kunde vara fråga om sådan hets mot folkgrupp som ska bedömas utifrån de inskränkningar i yttrandefriheten som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen. Riksåklagaren anser alltså inte att det handlar om den grävsta formen av hatretorik, som ska bedömas som missbruk av rättigheter enligt artikel 17 i konventionen.

En granskning av Europadomstolens praxis, Venedigkommissionens rekommendationer och Europaparlamentets praxis visar att en riksdagsledamots rätt att yttra sig bör vara ytterst stark och att den parlamentariska yttrandefriheten hör till kärnan i yttrandefriheten. Trots det kan även den parlamentariska yttrandefriheten begränsas, och i vissa fall kan den parlamentariska immuniteten hävas. En annan sak som kan vara av betydelse är att det genom en straffprocess i en oavhängig domstol går att få klarhet i saken (se även GrUB 18/1932 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet betonar att den politiska yttrandefriheten är omfattande och konstaterar att det bör finnas vägande grunder för att ingripa i den. Detta ska bara göras i sällsynta fall och när det finns godtagbara grunder för det. Å andra sidan är det möjligt att ingripa i tal och yttranden som framförts i parlamentet när de grunder för inskränkningar i yttrandefriheten som anges i Europadomstolens praxis uppfylls. Utskottet noterar att de bestämmelser i 30 § 2 mom. i grundlagen som möjliggör åtal av en riksdagsledamot också betyder att yttrandefriheten för en riksdagsledamot inte är tänkt att vara obegränsad.

I det åtalstillstånd som avses i 30 § 2 mom. i grundlagen är det inte fråga om ett yttrande som fastställer ledamotens skuld. När riksdagen behandlar ärendet om åtalstillstånd ska den inte undersöka skuldfrågan, dvs. frågan om huruvida den gärning som avses i begäran om åtalstillstånd ska tillräknas ledamoten som brott (GrUB 18/1932 rd, s. 2, och GrUB 106/1947 rd, s. 1/II). Också de eventuella frågor som gäller tillräknande, dvs. uppsåt, ligger därför utanför den bedömning som gäller åtalstillståndet. Grundlagsutskottet anser dock att man i beslutet om åtalstillstånd också kan beakta de förhållanden under vilka yttrandet framfördes och övriga omständigheter kring gärningen, om utskottet utifrån dem kommer fram till att det är uppenbart att det inte kan handla om ett brott. I det här fallet anser utskottet inte detta (jfr GrUB 13/1979 rd).

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis om åtalstillstånd bland annat fäst uppmärksamhet vid huruvida ledamotens yttrande verkar ha fällts av illvilja eller i kränkande syfte eller om det haft

Betänkande GrUB 21/2020 rd

karaktären av en allvarlig, saklig kritik och huruvida de framställda påståendena var uppenbart ogrundade samt hur grovt brottet kan vara (GrUB 106/1947 rd, s. 1—2, och GrUB 13/1979 rd, s. 2/I). De synpunkterna är fortfarande i tillämpliga delar relevanta vid bedömningen av en åtalsbegäran enligt 30 § 2 mom. i grundlagen. Man kan särskilt väga in hur allvarligt det brott är som avses i åtalsbegäran. Av betydelse är då också bedömningen av hur ledamotens verksamhet förhåller sig till den omfattande rätten att yttra sig och det sätt på vilket ledamoten uttryckt sitt politiska budskap.

Hets mot folkgrupp kan betraktas som en allvarlig gärning som kränker människovärdet enligt grundlagens 1 § 2 mom. och jämlikheten enligt dess 6 §. Gärningens allvarlighet och kravet på att inte tolerera hatretorik betonas ytterligare av de många internationella förpliktelser som har lett till stiftandet av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp samt av Europadomstolens omfattande praxis om hatretorik. I sina allvarligaste former har hatretoriken också ansetts syfta till att omintetgöra de grundläggande värderingarna i ett demokratiskt samhälle.

Trots att den politiska yttrandefriheten är särskilt stark och riksdagsledamotens rätt att yttra sig bör vara mycket omfattande, kan även den begränsas på grundval av såväl Europadomstolens praxis som grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis. Där betonas det att den parlamentariska immuniteten inte är tänkt att utgöra ett skydd för brottslig verksamhet (GrUB 106/1947 rd, s. 1/II; se även GrUB 18/1932 rd, s. 1).

Grundlagsutskottet anser att det inte är meningen att en riksdagsledamots i grundlagen tryggade immunitet och rätt att yttra sig ska utnyttjas i riksdagsarbetet för att kränka människovärdet, som skyddas i grundlagens 1 §, eller jämlikheten, som skyddas i grundlagens 6 §.

Grundlagsutskottet förordar att tillstånd att väcka åtal beviljas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Grundlagsutskottet föreslår att riksdagen beslutar ge sitt samtycke till att riksdagsledamot Mäenpää åtalas för det brott som avses i begäran om åtalstillstånd.

Betänkande GrUB 21/2020 rd

Helsingfors 17.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Eeva Kalli cent
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen. cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.

Betänkande GrUB 21/2020 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Enligt 30 § 2 mom. i grundlagen får en riksdagsledamot inte åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden genom ett beslut som har fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Varken grundlagen eller riksdagens arbetsordning innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av en sådan åtalsbegäran i riksdagen.

Syftet med bestämmelsen i 30 § 2 mom. i grundlagen är att trygga riksdagsledamöternas immunitet och att säkerställa att uppdraget som riksdagsledamot kan skötas utan störningar (RP 1/1998 rd, s. 85—86). Utgångspunkten för bestämmelsen är att det bara i undantagsfall och när en mycket stor majoritet av riksdagen samtycker till det är motiverat att åtala en riksdagsledamot på grund av åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen. Meningen har varit att garantera riksdagsledamöterna en så stor frihet som möjligt att framföra kritik mot skötseln av offentliga angelägenheter. Å andra sidan utgör inte grundlagens 30 § 2 mom. om åtalande av en riksdagsledamot någon grund för befrielse från straffrättsligt ansvar (se GrUB 18/1932 rd, s. 1), men det har ansetts att det behövs bestämmelser på grundlagsnivå om åtalstillstånd för att trygga ett störningsfritt riksdagsarbete och säkerställa att uppdraget som riksdagsledamot kan skötas utan störningar. Den parlamentariska immuniteten är inte heller avsedd att "utgöra ett skydd för en uppenbart brottslig verksamhet" (se GrUB 106/1947 rd, s. 1)

Bestämmelserna i 30 § i grundlagen har en nära anknytning till grundlagens 31 § om riksdagsledamöternas rätt att yttra sig. Enligt 31 § 1 mom. i grundlagen har varje riksdagsledamot rätt att i riksdagen fritt tala om alla angelägenheter som debatteras samt om behandlingen av dem. Av tradition har riksdagsledamöternas rätt att yttra sig ansetts vara synnerligen omfattande, och man har understrukit den stora principiella betydelsen av denna rätt (GrUB 10/1998 rd, s. 14/I). Rätten att yttra sig begränsas främst av bestämmelsens 2 mom., där det föreskrivs att riksdagsledamöterna ska uppträda sakligt och värdigt och utan att kränka andra. Om en riksdagsledamot bryter mot detta, kan talmannen påpeka detta eller förbjuda ledamoten att fortsätta tala. En riksdagsledamot som upprepade gånger bryter mot ordningen kan tilldelas en varning av riksdagen eller utestängas från riksdagens sammanträden för högst två veckor. Vid bedömningen av om det är motiverat att samtycka till att en ledamot åtalas på grund av åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen ska det därför tillmätas betydelse hur övervakningen av "ett värdigt och sakligt uppträdande" har fungerat inom riksdagen och om denna kan anses tillräcklig i det enskilda fallet.

Allt som allt är det av synnerligen stor betydelse i ett demokratiskt samhälle att riksdagsledamöterna har rätt att yttra sig för att den representativa demokratin och det representativa systemet ska fungera störningsfritt. Politiska anföranden har kanske det största möjliga yttrandefrihetsskyddet. Anföranden som hålls vid sammanträden i plenum kan betraktas som ett specialfall, och man ska i princip förhålla sig särskilt restriktivt till begränsningar i yttrandefriheten i dessa fall. Inte heller riksdagsledamotens yttrandefrihet är dock absolut. Också den kan begränsas, särskilt i de allra grövsta fallen.

Betänkande GrUB 21/2020 rd Reservation

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp måste vägas mot yttrandefriheten. När det gäller hatretorik har Europadomstolen ansett att vissa yttranden i så allvarlig grad har stått i strid med värderingarna i Europakonventionen att de med stöd av dess artikel 17 om missbruk av rättigheter inte alls omfattas av yttrandefrihetsskydd. Det görs då inte ens någon sådan avvägning av begränsning av yttrandefriheten som artikel 10 i konvention förutsätter (t.ex. Seurot mot Frankrike 8.5.2004 och Ivanov mot Ryssland 20.2.2007). Tillämpningen av artikel 17 om missbruk av rättigheter har ofta haft anknytning till rasistiska eller främlingsfientliga yttranden. Det har bland annat handlat om yttranden där man förnekar förintelsen eller framställer judarna som en källa till ondska i Ryssland, berättigar nazisternas verksamhet eller kopplar alla muslimer till grymma terroråd.

Det finns således två olika kategorier av hatretorik i Europadomstolens praxis: 1) om de grundläggande värderingarna i Europakonventionen förnekas i yttrandet och det skulle strida mot förbudet mot missbruk av rättigheter i artikel 17 i Europakonventionen att återropa yttrandefriheten, har yttrandet inget skydd alls enligt konventionen, 2) om ett yttrande trots att det är hatretorik inte strider mot de grundläggande värderingarna i Europakonventionen, bedöms en inskränkning av yttrandet enligt förutsättningarna för inskränkningar i yttrandefriheten enligt artikel 10.2 i Europakonventionen.

Gränsdragningen mellan artikel 17 och artikel 10.2 i Europakonventionen kan ibland vara svår när det gäller hatretorik. Detta är av betydelse eftersom det inte görs någon bedömning av grunderna för inskränkningar eller någon proportionalitetsprövning av påföljderna om yttrandet strider mot artikel 17, i motsats till vad fallet är i fråga om yttranden som hör till tillämpningsområdet för artikel 10. Riksåklagaren utgår i sin straffrättsliga bedömning i åtalsbegäran från att det i ledamot Mäenpääs anförande kunde vara fråga om sådan hets mot folkgrupp som ska bedömas utifrån de inskränkningar i yttrandefriheten som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen. Inte ens riksåklagaren anser således att det handlar om den grävsta formen av hatretorik, som ska bedömas som missbruk av rättigheter enligt artikel 17 i Europakonventionen.

Europadomstolen har i sin tolkning följt principen att vara restriktiv när det gäller inskränkningar i yttrandefriheten och liberal när det gäller utövning av yttrandefriheten. Enligt principen om restriktiv tolkning är utgångspunkten vid tolkningen av inskränkningar i yttrandefriheten att yttrandefrihet är huvudregeln och att inskränkningar i den utgör undantag. Därför ska inskränkningar enligt artikel 10.2 i Europakonventionen tolkas snävt, och det ska finnas övertygande bevis för att inskränkningarna är nödvändiga. Med de förbehåll som anges i artikel 10.2 i Europakonventionen gäller yttrandefriheten förutom positiv, harmlös eller ligkiltig information också information och tankar som är kränkande, upprörande eller oroväckande. Ett meddelande är inte i sig lagstridigt bara för att dess innehåll är kränkande, upprörande eller störande eller för att tonen i meddelandet är polemisk eller aggressiv.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis om åtalstillstånd bland annat fäst uppmärksamhet vid om ledamotens yttrande verkar ha fällts av illvilja eller i kränkande syfte eller om det haft karaktären av allvarlig, saklig kritik och om de framställda påståendena var uppenbart ogrundade samt hur grovt brottet kan vara (GrUB 106/1947 rd, s. 1—2 och GrUB 13/1979 rd, s. 2/I). De synpunkterna är fortfarande i tillämpliga delar relevanta vid bedömningen av en åtalsbegäran enligt 30 § 2 mom. i grundlagen. Man kan särskilt väga in hur allvarligt det brott är som avses i åtalsbegäran.

Betänkande GrUB 21/2020 rd **Reservation**

Av betydelse är då också bedömningen av hur ledamotens verksamhet förhåller sig till den omfattande rätten att yttra sig.

Det finns ingen bindande praxis eller rättsnorm om när riksdagen ska ge sitt samtycke till att åtala en ledamot. Det handlar om att bedöma om det tänkta åtalet till sin art är sådant att ärendet på grund av ett allmänt eller enskilt intresse ska överlämnas till domstol för avgörande (GrUB 18/1932 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att den stora kvalificerade majoritet som krävs för ett åtalstillstånd, fem sjättedelar av de avgivna rösterna, visar att en ledamots verksamhet i riksdagen i straffrättsligt hänseende bör bedömas liberalare än motsvarande verksamhet utanför riksdagen (GrUB 106/1947 rd) och att det saken gäller i juridiskt hänseende måste vara "synnerligen försvårande" (GrUB 13/1979 rd). Målet att särskilt trygga oppositionens verksamhetsmöjligheter, som ingår i kärnan i den parlamentariska yttrandefriheten, saknar inte heller betydelse. Ledamot Mäenpää (opp.) gjorde det nu aktuella inlägget i riksdagen den 12 juni 2019 uttryckligen i samband med debatten om meddelandet om regeringsprogrammet. En annan sak som bör beaktas är eventuella preventiva effekter av ett åtalstillstånd för utövningen av yttrandefriheten i riksdagen (s.k. chilling effect).

Trots att utskottet inte bedömer skuldfrågan, kan det inte i sin bedömning åsidosätta straff- och straffprocessrättsliga frågor om åtalströskeln. Det nu aktuella yttrandet av ledamot Mäenpää är åtminstone inte direkt hets mot folkgrupp, även om yttrandet i det ovannämnda sammanhanget ger associationer som kan tolkas så som riksåklagaren avser. Ledamot Mäenpääs yttrande fick inte någon större publicitet vid den tidpunkten när det framfördes, utan yttrandet har spridits i offentligheten efter att problemen med det lyftes fram. Kravet på stor kvalificerad majoritet för att bevilja åtalstillstånd visar att det ska vara fråga om en allvarlig handling som med mycket stor sannolikhet är straffbar. Om det misstänkta brottet med beaktande av omständigheterna är av sådan art att ett åtalstillstånd sannolikt skulle leda till ett beslut om åtal eftergift av påföljdsnatur eller till att ett mindre bötesstraff döms ut i en rättegång, bör man vid prövningen av ärendet om åtalstillstånd överväga andra förfaranden för att ingripa i ledamotens verksamhet.

Riksdagen har på det sätt som föreskrivs i 31 § 2 mom. i grundlagen ingripit i ledamot Mäenpääs verksamhet. Den 27 juni 2019 förde riksdagen en särskild debatt om ledamot Mäenpääs anförande på initiativ av talmännen. Riksdagens talman fäste ledamot Mäenpääs uppmärksamhet vid grundlagens krav på värdigt och sakligt uppträdande. Ledamot Mäenpääs anförande och verksamhet har således behandlats internt i riksdagen i ett disciplinärt förfarande.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen inte ger sitt samtycke till att ledamot Mäenpää åtalas för det brott som avses i begäran om åtalstillstånd.

Reservationens ändringsförslag

FÖRSLAG TILL BESUT

Betänkande GrUB 21/2020 rd
Reservation

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Grundlagsutskottet föreslår att riksdagen inte ger sitt samtycke till att ledamot Mäenpää åtalas för det brott som avses i begäran om åtalstillstånd.

Helsingfors 17.6.2020

Wille Rydman saml
Heikki Vestman saml
Olli Immonen saf
Sakari Puisto saf
Jukka Mäkynen saf