



25.10.2021

OKV/1273/10/2020  
OKV/1274/10/2020,  
OKV/1276/10/2020,  
OKV/1277/10/2020,  
OKV/1281/10/2020,  
OKV/1287/10/2020,  
OKV/1301/10/2020,  
OKV/1317/10/2020,  
OKV/1334/10/2020,  
OKV/1363/10/2020,  
OKV/1364/10/2020  
OKV/1420/10/2020  
OKV/1273/10/2020-OKV-4

## KANTELOT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui kesä- ja heinäkuussa 2020 useita kanteluja, joissa arvosteltiin valtakunnansyyttäjä Raija Toiviaisen menettelyä hänen pyytäessään eduskunnalta lupaa syytteen nostamiseksi kansanedustaja Juha Mäenpäästä vastaan sekä hänen julkisuuteen antamiensa kannanottojen sisältöä. Kanteluissa viitattiin Toiviaisen Ylelle 26.6.2020 antamaan haastatteluun, jossa hän totesi muun ohella, että ”onko oikein, että politiikkaa voi tehdä laittomin keinoin? Eli käyttää siinä sanoman ajamisessa lainvastaista puhetta, ja rikkoa siinä mielessä voimassa olevaa lainsäädäntöä niin, että siitä ei seuraa rikosoikeudellista seuraamusta”. Toiviaista arvosteltiin myös siitä, ettei hän kunnioittanut eduskunnan syytesuojaa koskevan äänestyksen jälkeen syyttömyysolettamaa eikä hän kohdellut kansanedustajia tasapuolisesti. Oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan muun muassa valtakunnansyyttäjän toimet kansanedustajan syyttämistä koskevassa asiassa ja se, onko valtakunnansyyttäjä syyllistynyt virkamiehenä virantoimituksessa antamiensa julkisten lausuntojen myötä, perättömiin tuomitseviin päätelmiin.

## SELVITYS

Valtakunnansyyttäjä on antanut asiassa 22.9.2020 päivätyn selvityksensä, joka toimitetaan kantelijoille ratkaisun ohessa.

## RATKAISU

### Valtakunnansyyttäjän menettely syyttämislupa-asiassa

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtakunnansyyttäjä on 16.1.2020 lähettänyt eduskunnalle perustuslain 30 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyttämislupaa koskevan pyynnön, jossa pyydettiin mainitussa momentissa tarkoitettua suostumusta asettaa kansanedustaja syytteeseen hänen valtiopäivillä 12.6.2019 antaman lausumansa 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. Kyseisen perustuslain säännös on asiallisesti samansisältöisenä Suomen perustuslakien keskeisiin periaatteisiin jo vuoden 1869 Suomen suuriruhtinaanmaan säätyvaltiopäivien valtiopäiväjärjestyksestä lähtien.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 30 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on, että kansanedustaja voi vapaasti lausua mielipiteensä käsiteltävinä olevista asioista, arvostella suoritettuja toimenpiteitä sekä tuoda esille epäkohtia tai muita seikkoja, joiden esittämistä hän pitää maan edun vaatimana ([PeVM 13/1979 vp](#), s. 1). Säännöksellä on kiinteä yhteys kansanedustajan puhevapautta koskevaan perustuslain 31 §:ään. Säännös turvaa kansanedustuslaitoksen toimintaa ja eduskunnan työhön kuuluvaa yhteiskunnallista keskustelua sekä erityisesti kansanedustajan toimen häiriötöntä hoitamista ([Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp](#), s. 84-85; perustuslakivaliokunnan mietintö [PeVM 21/2020 vp](#), s. 2).

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa sekä Euroopan yhteiseen valtiosääntöperinteen sisältämiin oikeusperiaatteisiin sekä yhteisiin Eurooppalaisiin hyviin käytäntöihin ja suosituksiin perustuvissa Euroopan neuvoston piirissä laadituissa suosituksissa korostetaan perustuslain 30 §:n 2 momentin kaltaisten säännösten tehtävää suojella parlamentin demokraattisia tehtäviä (ks. Euroopan neuvoston alaisen asiantuntijaelimen European Commission for Democracy through Law eli Venetsian toimikunnan raportti suosituksineen [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, CDL-AD \(2014\)011](#)). Parlamentin demokraattisten tehtävien suojaamisen tavoite ja sen toteuttamista koskevat Euroopan neuvoston suositukset ja hyvät käytännöt voidaan ottaa huomioon Suomen

lain tulkinnassa arvioitaessa syyttämislupapyyntöön ja siihen liittyvää viestintää koskevia viranomaisten ja virkamiesten menettelyitä.

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisessa syyttämislupamenettelyssä eduskunta ei tutki rikosoikeudellista syyllisyyskysymystä, sillä sen tutkiminen kuuluu tuomioistuimelle. Perustuslakivaliokunta on todennut edelleen, että eduskuntaa sitovia sääntöjä suostumuksen antamisesta ei ole vaan asiassa kyse on harkinnasta, oliko asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi (PeVM 18/1932 vp, s. 2). Eduskunnan päätöksenteon kohteena on, voidaanko kansanedustajan perustuslaissa säädetty immuniteetti esillä olevassa rikosasiassa murtaa. Perustuslakivaliokunta totesi nyt käsillä olevan asian yhteydessä, että valiokunta ei arvioi syyllisyyskysymystä, mutta arvioinnissa ei voida sivuuttaa rikos- ja rikosprosessioikeudellisia kysymyksiä syytekynnyksestä ([PeVM 21/2020 vp](#), s. 2 sekä s. 7 ja aikaisempi perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVM 18/1932 vp, s. 2 ja PeVM 106/1947 vp, s. 1/ II).

Syyttämislupapyyntöön käsittelyn yhteydessä valtakunnansyyttäjän tuli perustuslain 30 §:n 2 momentin perusteella esittää eduskunnalle syyteharkinnallinen arvionsa eli perusteltu käsityksensä siitä, onko käsittelyssä olevassa asiassa todennäköiset syyt epäillä rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttyneen ja onko syyttäjän tarkoituksena nostaa syyte. Perustuslakivaliokunnan pyynnöstä valtakunnansyyttäjä myös ilmoitti, että tulisi lupapyyntönsä tarkoitettussa asiassa nostamaan syytteen, mikäli saisi siihen luvan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ilmoituksellaan syytteen nostamisesta valtakunnansyyttäjä oli tosiasiallisesti suorittanut syyteharkinnan loppuun, vaikka ei ole valiokunnalle esimerkiksi haastehakemuksen muotoon kirjoitettua asiakirjaa toimittanutkaan. ([PeVM 21/2020 vp](#), s. 5-6).

Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys ei sisällä erityisiä säännöksiä kansanedustajaan kohdistuvan syyttämispyyntöön käsittelystä eduskunnassa. Eduskunta on itsenäisyyden aikana käsitellyt nyt käsillä oleva tapaus mukaan lukien neljässä tapauksessa pyyntöä asettaa kansanedustaja syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta. Kaikissa tapauksissa perustuslakivaliokunta on antanut asiasta mietinnön, jonka pohjalta asia on käsitelty täysistunnossa.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tarkoin noudatettava laki pitää sisällään myös Suomea velvoittavat ja Suomessa valtion sisäisesti noudatettavat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet, joista nyt käsillä olevassa asiassa erityisen huomattava on Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen vakiintunut tulkintakäytäntö Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 2 §:n mukaan syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä toimii valtakunnansyyttäjä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 §:n mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla. Saman lain 10 §:n mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänänsä olevassa rikosasiassa.

Oikeuskansleri ei voi puuttua lain puitteissa ja sen antaman harkintavallan rajoissa tapahtuvaan syyttäjän riippumattoman syyteharkinnan ja päätösvallan käyttöön. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeuskansleri voi puuttua vain syyttäjän toimien selvään lainvastaisuuteen ja syyttäjälle kuuluvan harkintavallan ylittämiseen tai selvään väärinkäyttöön taikka perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden selvään huomiotta jättämiseen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta syyttäjiinkin nähden painottuu etupäässä syyttäjän toimissa ja syyttäjän viran hoidossa noudatettavien menettelyiden ja menettelyä koskevien periaatteiden valvontaan.

Valtakunnansyyttäjä Toiviaisen selvityksen lisäksi minulla on ollut käytettävissäni eduskunnan perustuslakivaliokunnan syyttämislupa-asiaa koskeva mietintö [PeVM 21/2020 vp](#), valtakunnansyyttäjän syytelupaa koskeva pyyntö 16.1.2020 dnro 222/27/19 ja syytelupapyynnön käsitellyssä perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot (syyttämislupaa koskeva pyyntö ja perustuslakivaliokunnalle annetut julkiset lausunnot ovat saatavilla eduskunnan verkkopalveluista valtiopäiväasian [M 5/2019 vp](#) käsittelyasiakirjoista). Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon saadun selvityksen sekä käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenevät seikat minulla ei ole syyttämislupa-asian osalta ilmennyt aihetta epäillä valtakunnansyyttäjä Raija Toiviaista virheellisestä tai lainvastaisesta menettelystä virkatoimissaan.

Jatkossa rajauduin näin tarkastelemaan valtakunnansyyttäjän kannanottoja haastattelussa 26.6.2020.

## Valtakunnansyyttäjän kannanotot haastattelussa 26.6.2020

Ylen haastattelussa 26.6.2020 Toiviaisen kannanotot on kirjattu seuraavasti: ”*Julkista keskustelua seuranneena osasin arvella, että näin käy. Mutta kyllä olen pettynyt lopputulokseen. Siitä saa sen käsityksen, että äänestyksessä vähemmistöissä olleet viestivät hyväksyttävämpää suhtautumista rasistiseen vihapuheeseen. Kansanedustajien enemmistö, kuten myös perustuslakivaliokunnan enemmistö ja perustuslakivaliokunnassa kuulleet asiantuntijat olivat sitä mieltä,*

*että syytesuoja olisi pitänyt murtaa. He katsoivat kuten minäkin, että kyse oli rasistisesta ihmisarvoa loukkaavasta vihapuheesta. Tästä olisi mielestäni täytynyt saada tuomioistuimen tulkinta. Ja tämä on nyt estetty. Tässä on kyse varsin tavallisesta lainvastaisesta vihapuheesta. Mitä todennäköisemmin se olisi johtanut tuomioon. Ratkaisun tekee tietysti aina lopulta tuomioistuin. Onko oikein, että politiikkaa voi tehdä laittomin keinoin? Eli käyttää siinä sanoman ajamisessa lainvastaista puhetta, ja rikkoa siinä mielessä voimassa olevaa lainsäädäntöä niin, että siitä ei seuraa rikosoikeudellista seuraamusta. Tämä on mielenkiintoinen kysymys, joka vaatii laajempaa pohdiskelua ja valtiosääntöasiantuntijoiden mukaan ottamista keskusteluun. Sitä toivoisi, että nämä ratkaisut tehtäisiin oikeudellisin eikä poliittisin perustein. Jos näin ei tapahdu, voi käydä niin, että oikeutta syyteharkintaan ei anneta. Ja tämä on yksi esimerkki siitä.”*

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Artiklan 2 kohdan mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, sananvapaus voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla. Artiklan 3 kohdan mukaan edellisessä kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta. Sananvapaus voidaan sen tähden saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näiden tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalisen suojelemiseksi.

Jokaisen oikeus sananvapauteen on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) mukaan sananvapaudella on perustavaa laatua oleva merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapauteen kuuluu oikeus mielipiteisiin ja niin suulliseen, kirjoitettuun kuin sähköisten viestimienkin kautta tapahtuvaan mielipiteiden ja tietojen ilmaisemiseen ja vastaanottamiseen (esim. [Castells v. Espanja, 23.4.1992](#)).

Sananvapaus ei kuitenkaan ole rajoittamatonta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. EIS 8 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. EIT:n ratkaisukäytännössä säännöksen on katsottu antavan suojaa myös henkilön maineelle ja kunnialle (esim. [Cumpana ja Mazare v. Romania 17.12.2004](#), kohta 91), jotka osana yksityisyydensuojaa rajoittavat sananvapauden käyttöä. EIT on myös todennut EIS:n 8 artiklan ja 10 artiklan mukaisten oikeuksien olevan samanarvoisia ja katsonut, että näiden oikeuksien yhteensovittamisen on tapahduttava siten, että oikeuksien ydin säilytetään ([Delfi AS v. Viro, 16.6.2015](#), kohta 110). Jos tulkintatilanteessa on vastakkain kaksi perusoikeutta, kuten yksityiselämän suoja ja sananvapaus, esillä olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka turvaa molemmat oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti ([PeVM 25/1994 vp.](#) erit. s. 4).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Sama periaate käy ilmi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdasta ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 2 kohdasta. Syyttömyysolettama on myös osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaatimus kohdistuu tehtäväalueellaan myös syyttäjälaitokseen ja valtakunnansyyttäjään ylimpänä syyttäjänä.

Oikeudelliselta asemaltaan valtakunnansyyttäjä on valtion virkamies, johon sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ää. Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Syyttäjälaitosta johtavan ylimmän syyttäjän ja syyttäjien esimiehen virkatehtäviin ja aseman ja tehtävien edellyttämään käyttäytymiseen kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin ja syyttömyysolettaman toteutumisen turvaaminen ja asianmukainen huomioiminen kaikessa virkatoiminnassaan.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:n 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. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan säännös sisältää vaatimuksen sekä epäiltynä olevan henkilön syyllisyyden että syyppääksi toteavan tuomion todennäköisyydestä ([HE 82/1995 s. 38](#)).

Yleisesti voidaan todeta, että syyttömyysolettama on erityisen velvoittava ennen syytteen nostamista. Syyttömyysolettama on voimassa kuitenkin koko rikosoikeudenkäynnin ajan aina lainvoimaiseen tuomioon saakka. Syyttömyysolettama velvoittaa muun muassa syyttäjiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on tehty eroa itse oikeudenkäynnissä tai rikosprosessissa esitettyjen kannanottojen ja rikosprosessin ulkopuolella mediassa esitettyjen kannanottojen ja lausumien välillä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ei ole kielletty sitä, että syyttäjä antaa tietoja rikosasiasta myös julkisuudessa roolinsa ja sen edellyttämän tasapuolisuusvaatimuksen mukaisesti sekä ottaen huomioon syyttömyysolettaman vaatimukset.

Laillisuusvalvontakäytännössä syyttömyysolettamaa on käsitelty muun muassa [apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 4.2.2015 dnro 175 /4/14](#) ja [apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa 10.12.2015 dnro OKV/122/1/2015](#)).

Toiviainen on todennut selvityksessään, että hän ei missään vaiheessa esittänyt, että kyseessä oleva kansanedustaja olisi tuomittu rikoksesta ja syyttömyysolettama olisi tällä tavoin lopullisesti kumoutunut. Hän ei ole myöskään pitänyt kansanedustajan syyllisyyttä varmana eikä muutoinkaan antanut ymmärtää, että kansanedustaja olisi syyllistynyt rikokseen ja että syyttömyysolettama olisi tosiasiallisesti kumoutunut. Sen sijaan hän on pitänyt tuomiota todennäköisenä. Tämä on selvityksen mukaan täysin luonnollista, koska syytekynnyksen ylittyminen jo itsessään edellyttää tietynasteista tuomiotodennäköisyyttä.

Toiviainen on korostanut, että hänen lausumissaan on ollut kyse nimenomaan laintulkinnasta eli kansanedustajan lausumien tunnusmerkistön mukaisuudesta. Muutoin syyllisyyskysymykseen, kuten tahallisuuteen ja siihen liittyviin näyttökysymyksiin hän ei ole tarkoittanut ottaa kantaa, vaikka hänen lausumistaan voi ehkä tällaisen käsityksen saada. Lausumia ei kuitenkaan voi tulkita niin, että hän olisi katsonut kansanedustajan syyllistyneen rikokseen, vaikka lausuma tulkittaisiinkin koskeneen kokonaisvaltaisesti kansanedustajan syyllisyyttä. Sen sijaan hän on esittänyt oikeudellisesti perustellun, perusoikeuspunnintaan perustuvan ja tosiasiallisen syyteharkintapäätöksen mukaisen tulkinnan lausumien lainvastaisuudesta eli siitä, että kansanedustajan käyttämiä ilmaisuja on hänen mielestään perustellusti pidettävä kiihottamisrikoksen tunnusmerkistössä tarkoittamana solvaamisena. Hän on puhunut laintulkinnasta ja siitä, että tulkinnasta tulisi saada oikeuden kannanotto. Hänen tulkintakannanottonsa käy myös ilmi eduskunnalle osoitetusta [syytelupapyyntöstä 16.1.2020 dnro 222/27/19](#). Hän on myös ilmoittanut perustuslakivaliokunnalle nostavansa tähän tulkintaan perustuvan syytteen, mikäli eduskunta myöntäisi siihen luvan (lausunto 3.4.2020 Dnro 021/62/20). Laintulkintakysymyksen osalta hän

on esittänyt arvionsa siitä, että tuomioistuin olisi sen osalta todennäköisesti päätenyt hänen kanssaan samanlaiseen lopputulokseen. Hän ei ole pitänyt tuomiota oikeuskysymyksenään osalta varmana ja on ilmaissut ratkaisun tekemisen kuuluvan lopulta aina tuomioistuimelle.

Toiviainen on todennut, että eduskunnan päätöksellä olla myöntämättä syytelupaa ei ole merkitystä syyteharkintapäätöksestä ilmenevän laintulkinnan kannalta, johon hän on ylimpänä ja itsenäistä syyteharkintavaltaa käyttävänä viranomaisena päätenyt. Tämän johdosta hän on medialle antamissaan lausumissa voinut syyteharkintapäätöksensä mukaisesti ja syyttömysolettamaa rikkomatta todeta kansanedustajan lausumien olevan mitä todennäköisimmin rangaistavaa vihapuhetta. Oikeuskysymystä koskevissa lausumissa hän ei ole ollut sidottu eduskunnan äänestyspäätöksen tulokseen tai niiden enemmän tai vähemmän oikeudellisiin perusteisiin.

Toivaiasen mukaan hänen lausumallaan "Onko oikein, että politiikkaa voi tehdä laittomin keinoin?" hän ei ole väittänyt, että kansanedustaja olisi todettu syylliseksi kiihottamisrikokseen tai että hänen syyllisyyttään olisi pidettävä varmana eikä tällaista lausumista voida myöskään lukea. Hän on halunnut esittää selkeän viestin kaikille poliitikoille ja poliittisille päättäjiille, että poliittisia päämääriä ei saa ajaa sanavapauden rajat ylittävällä retoriikalla ilman, että hän olisi lausumillaan tarkoittanut ketään yksittäistä henkilöä. Eri asia on, että useat poliitikot ovat tähän mennessä saaneet tuomion kiihottamisrikoksesta. Hänen viestinsä on ollut, että politiikan tekemiseen on olemassa lailliset keinot. Laittomia keinoja ei tule käyttää. Laittomilla keinoilla hän on tarkoittanut ilmaisua, jota laintulkinnallisesti on pidettävä kiihottamisrikoksessa tarkoitettuna rangaistavana vihapuheena. Lausuma on ollut täysin yleisluontoinen eikä kohdistettu nimenomaisesti syyttämislupapyynnön kohteena olevaan kansanedustajaan. Tämä käy selkeästi ilmi haastattelun asiayhteydestä. Valtakunnansyyttäjänä hänellä on oikeus ja myös velvollisuus pyrkiä kannanotoillaan torjumaan sanavapauden rajat rikkovaa retoriikkaa.

Väitteeseen siitä, että Toiviainen olisi antanut virheellistä tietoa asian käsittelystä perustuslakivaliokunnassa, Toiviainen on todennut, että perustuslakivaliokunta tai eduskunta eivät ratkaise syyllisyyskysymystä, koska kumpikaan valtioelimistä ei käytä tuomiovaltaa. Kuitenkin se, miten vakavasta rikoksesta syytelupapyynnössä on kysymys, on olennainen merkitys syytelupakysymystä ratkaistaessa. Hänen lausumissaan on epätarkkuutta sen verran, että kaksi asiantuntijaa puolisivat syyteluvan myöntämistä. Tämän tyyppisiä tahattomia epätarkkuuksia voi haastattelutilanteessa syntyä helposti. Koska syyttömysolettama ei koske laintulkintakysymyksiä, hänellä ei ole ollut tarvetta korostaa, että asiantuntijat eivät ole todenneet kyseisen kansanedustajan syyllistyneen rikokseen. Tämän vuoksi hänellä ei myöskään ole ollut tarvetta tuoda esiin, kuinka varmoja heidän lausuntonsa olivat eli miten varmoja he ovat olleet vihapuhetulkintansa oikeellisuudesta. Toiviainen tulkitsi heidän asettuneen hänen kanssaan samalle kannalle. Lausumilla hän ei ole tarkoittanut, että syyllisyys olisi perustuslakivaliokunnassa tai asiantuntijoiden lausumilla todettu. Toiviainen on olettanut olevan selvää, että sekä oikeus- että näyttökysymykset ratkaistaan lopullisesti tuomioistuimessa eikä perustuslakivaliokunnassa tai eduskunnassa.



Hän ei ole väittänyt, että asiantuntijat (siis tarkennettuna heistä kaksi) olisivat todenneet kansanedustajan syyllistyneen rikokseen, vaan että he ovat laintulkintakysymyksessä olleet hänen kanssaan samaa mieltä siitä, että kyse on vihapuheesta.

Toiviainen on todennut, että hän ei ole väittänyt, että syytelupakysymys perustuslakivaliokunnassa ja eduskunnassa olisi ratkaistu poliittisin perustein. Toisaalta ei ole perusteetonta olettaa, että kansanedustajat syyteluvasta äänestäessään tekisivät äänestyspäätöksensä yksinomaan oikeudellisilla perusteilla. Perusteita, joilla syytelupakysymys eduskunnassa tulee ratkaista, ei ole säännelty laissa. Haastattelussa on ollut kysymys siitä, tulisiko syytelupainstituutio poistaa ja tässä yhteydessä hän on esittänyt näkemyksensä siitä, millä perusteilla ratkaisut tulisi tehdä.

Toivaisen mukaan hän ei ole väittänyt ketään rasistiksi. Hän on ilmaissut käsityksensä siitä, että syytelupääneestyksessä vähemmistönä olevat kansanedustajat ovat suhtautuneet häntä ja eduskunnan enemmistöä myötämielisemmin lausumiin, joita hän on syytelupapyyntön ja tosiasiallisen syyteharkintapäätöksen mukaisesti pitänyt sananvapauden rajat ylittävänä kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön tarkoittamana vihapuheena. Poliitikkojen toiminnan arviointi ja arvostelu kuuluvat perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen turvaaman sananvapauden ytimeen. Eduskunta ei voi olla kaiken arvostelun yläpuolella.

Totean oikeudellisena arviointinani, että virkamiehellä on yleensä sama perustuslain 12 §:n mukainen sananvapaus kuin muillakin henkilöillä. Virkamiehen asemasta ja virkatehtävien luonteesta voi kuitenkin johtua, että hänen sananvapautensa viranhoitoon liittyvissä asioissa on tosiasiallisesti joissakin suhteissa rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla.

Henkilön leimaaminen rikoksentekijäksi ennen lainvoimaista syyksilukevaa tuomiota on vastoin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettua syyttömyysolettamaa. Syyttömyysolettama ei luonnollisestikaan estä käsittelemästä henkilöä rikosprosessissa syylliseksi epäiltynä. On selvää, että syyllisyydestä ei voi tehdä johtopäätöstä pelkästään syylliseksi epäillyn aseman perusteella vaan esitutkinta, syyteharkinta ja viimekädessä tuomioistuimen menettely ovat sitä muotomääräistä menettelyä, jossa epäilyä tarkemmin selvitetään.

Syyttömyysolettamaa loukkaavat paitsi sellaiset ennen lopullista syyksilukevaa ratkaisua annetut lausumat, joissa epäillyn suoranaisesti ilmoitetaan syyllistyneen rikokseen, myös muut sellaiset lausumat tai päätökset, jotka antavat ymmärtää henkilön syyllistyneen rikokseen tai saavat yleisön uskomaan niin taikka joilla ennakoidaan toimivaltaisen tuomioistuimen langettavaa tuomiota ([Poncelet v. Belgia 30.3.2010](#)). Viranomaisilla on velvollisuus kunnioittaa epäillyn suojaksi säädettyä syyttömyysolettamaa rikosprosessin kaikissa vaiheissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen kannan mukaan viranomaiset voivat epäillyn syyttömyysolettamaa loukkaamatta käyttää kannanotoissaan ilmaisuja, jotka kuvaavat epäilyksen tilaa. Ilmaisut eivät

kuitenkaan saa olla syyksilukevia ja varauksetta arvioida epäillyn toiminnan olleen rikos (esimerkiksi [Borovsky v. Slovakia 2.6.2009](#) ja [Pavalache v. Romania 18.10.2011](#)). Syyttäjän tulee asettaa sanansa huolellisesti ja harkiten sekä siten, että ne eivät loukkaa syyttömyysolettamaa (ks. ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ([Fatullayev v. Azerbaidžan](#), § 159; [Allenet de Ribemont v. Ranska](#), § 38; [Garycki v. Puola](#), § 69; [Daktaras v. Liettua](#), § 41; [Arrigo and Vella v. Malta \(dec.\)](#); [Khuzhin and Others v. Venäjä](#), § 94; [Gutsanovi v. Bulgaria](#) § 195-201).

Viranomaisen tulee olla sanavalinnoissaan erityisen huolellinen silloin, kun syyte on lainvoimaisella tuomiolla hylätty. Tällöin ei ole sallittua käyttää ilmaisuja, joista voidaan päätellä, että viranomainen vapauttavasta tuomiosta huolimatta pitää henkilöä syyllisenä rikokseen tai kyseenalaistaa syytteen hylkäävän tuomion perustelut. Jos asiassa ei ole lopullista tuomioistuimen antamaa ratkaisua, lausunnot on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tulkittu helpommin sallituiksi.

Syyttäjällä on muita viranomaisia laajempi oikeus ottaa etukäteen kantaa epäillyn mahdolliseen syyllisyyteen, mutta syyttäjäkään ei saa lausumissaan mennä pidemmälle kuin mitä rikosprosessin eteenpäin vieminen edellyttää. Syyttäjän tulee siten esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana lähtökohtaisesti pidättäytyä ottamasta kantaa epäillyn syyllisyyteen. Syyttäjän rikosprosessissa syytteen nostamisen jälkeen tai muutoin syyttäjän roolissa esittämät käsitykset eivät sitä vastoin voi pääsääntöisesti loukata syyttömyysolettaman periaatetta ([Daktaras v. Liettua 10.10.2000](#)).

Perustuslain 30 §:n 2 momentin vaatima kansanedustajan syyttämislupaa koskeva menettely asettaa omat erityispiirteensä syyttömyysolettaman kunnioittamisen arvioinnille. Lupapyyntöissä ja sen käsittelyn yhteydessä valtakunnansyyttäjän tuli asiallisesti suorittaa syyteharkinta loppuun. Eduskunnan antama syytelupa on ehdoton oikeudellinen edellytys syytteen nostamiselle mutta syytelupa tai sen epääminen eivät merkitse kannanottoa syyllisyyteen tai tunnusmerkistön täyttymiseen. Mikäli eduskunta ei anna syytelupaa perustuslain 30 §:n 2 momentissa säädetyllä määränemmistöllä, ei syyttäjällä ole syyteoikeutta ja rikosasia raukeaa syyteoikeuden puuttumisen johdosta. Syyttömyysolettama jää voimaan, koska epäiltyä ei ole lainvoimaisella tuomiolla tuomittu.

Perustuslain 30 §:n 2 momentti johtaa tällöin myös siihen, että rikoksesta epäillyllä ei ole oikeussuojakeinoja viedä syyttömyyttään koskevaa asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kiinnitän huomiota siihen, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 9 a §:n (sellaisena kuin pykälä on laissa 670/2014) mukaan syyttäjän jättäessä laissa syyttäjälle säädetyt harkinnan perusteella syytteen nostamatta, on syyttämättä jätetyn vaatimuksesta syyttäjän saatettava ratkaisunsa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuus liittyy siis näin aina seuraamusluonteiseen syyttämättä jättämispäätökseen, jossa on todettu rikoksesta epäillyn syyllistyneen rikokseen.

Syyttömyysolettamaa on asian erityispiirteistä huolimatta perusteltua tulkita epäillyn oikeuksien ja tuomiovallan kuulumisen riippumattomille tuomioistuimille mukaisesti siten, että syyteoikeuden puuttumisen johdosta tapahtuva asian raukeamisen jälkeen syyttäjän tulee kannanotoissaan olla korostetun huolellinen ja painottaa, ettei epäilty ole tuomittu rikoksesta. Samoin syyttäjän tulee näissä tilanteissa kannanotoissaan ja viestinnässään pyrkiä sananvalinnoillaan huolehtimaan siitä, ettei syyttäjän kannanotoista voida aiheettomasti tehdä johtopäätöksiä siitä, että rikoksesta epäilty olisi syyllistynyt rikokseen.

Yhdyn sinänsä Toiviaisen selvityksessä esittämään näkemykseen siitä, että syyttömyysolettama ei koske laintulkintaa. Siten syyttäjä voi syyttömyysolettamaa loukkaamatta, esittää näkemyksensä tietyn menettelyn tunnusmerkistön mukaisuudesta. Syyttäjä esittää jo virkavelvollisuuksiensa johdosta tällaisen kannanoton rikosprosessissa syyteharkinnassa ja kertoessaan sen tuloksista oikeudenkäynnissä ja perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisessa syyttämislupamenettelyssä eduskunnalle. Julkisissa kannanotoissa tiedotusvälineille varsinaisen rikosprosessin ja syyttämislupaprosessin ulkopuolella syyttäjän tulee kuitenkin tällöin olla erityisen huolellinen ja pyrkiä kuvaamaan tunnusmerkistön mukaisuutta sellaisilla ilmaisuilla, joilla ei liitetä rikokseen syyllistymisen leimaa henkilöön, jota ei ole lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta. Asiallinen tietojen antaminen rikosprosessista ja sen vaiheista medialle on kuitenkin syyttömyysolettamaa loukkaamatta mahdollista.

Toiviaisen kannanotossa siitä, että kansanedustajan puheenvuorossa oli kyse lainvastaisesta vihapuheesta, on ollut kysymys laintulkinnasta. Varsinkin johtavassa asemassa olevassa viranhaltijoiden on kuitenkin viestinnässään otettava huomioon sekin, että viestintää lukevat ja kuuntelevat henkilöt, joille oikeudellisten käsitteiden ja kannanottojen tulkinta ei ole osa koulutusta ja työtehtäviä ja siten erottelut yhtäältä laintulkintaa ja toisaalta syyllisyyttä koskevien kannanottojen eivät näin välttämättä hahmotu yleisölle. Syyttäjän tulee syyttömyysolettaman kunnioittamiseksi viestinnässään ottaa myös todennäköisten yksinkertaistavienkin tulkintojen mahdollisuus kohtuullisessa määrin huomioon ja pyrittävä valitsemaan sanansa tämän mukaisesti. Virkavelvollisuuksiin ja huolellisuuteen viestinnässä ei kuitenkaan kuulu erilaiset mahdolliset asian irtoamiset asiayhteydestään. Virkavelvollisuuden piiriin ei kuulu esimerkiksi ennakoita journalistin vapautteen kuuluvaa jutun toimituksellista käsittelyä ja siitä seuraavaa jatkokeskustelua tiedotusvälineissä ja muilla foorumeilla.

Toiviaisen seuraavassa kommentissa *”Tässä on kyse varsin tavallisesta lainvastaisesta vihapuheesta. Mitä todennäköisemmin se olisi johtanut tuomioon. Ratkaisun tekee tietysti aina lopulta tuomioistuin.”* viittaus siihen, että mitä todennäköisemmin se olisi johtanut tuomioon voidaan tulkita ottavan kantaa kansanedustajan syyllisyyteen. Tätä ilmaisua voidaan edellä esitetyn korostetun huolellisuusveloitteen valossa ja jälkikäteen tarkasteltuna pitää viestinnällisesti

epäonnistuneena, mutta sillä toisaalta viitattiin nimenomaisesti tehtyyn syyteharkintaan liittyneeseen tuomiotodennäköisyyden arviointiin.

Syyttäjällä on edellä todetusti rikosprosessissa nimittäin itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syytteen nostaminen edellyttää todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Toiviaisen kannanottoja arvioitaessa on otettava huomioon, että ne on esitetty syyttäjän roolissa syytelupapyyntönsä tekemisen ja siten syyteharkinnan asiallisen suorittamisen jälkeen. Toiviainen oli tässä vaiheessa jo ilmoittanut nostavansa syytteen Mäenpäättä vastaan, mikäli hän olisi saanut siihen eduskunnalta luvan ja asia oli tullut osana suurta yleistä intressiä omaavaa asiaa julkiseksi. Lisäksi Toiviainen on haastattelussa korostanut, että ratkaisun olisi tehnyt tuomioistuin. Toiviaisen ilmoitus siitä, että hän olisi nostanut syytteen vastaan tarkoittaa sitä, että Toiviainen on katsonut olevan todennäköisiä syitä syyllisyyden tueksi. Kuten lain esitöistä edellä todetusti ilmenee, tämä tarkoittaa myös tietynasteista tuomiotodennäköisyyttä.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että tältä osin Toiviaisen sanavalintoja voidaan pitää osaksi kyseenalaisina, mutta niiden ei voida katsoa loukkaavan syyttömyysolettamaa lain ja siihen perustuvien virkavelvollisuuksien vastaisella tavalla. Olen tässä ottanut huomioon senkin, että Toiviainen oli tässä vaiheessa jo tehnyt syyteharkintaratkaisun ja on korostanut haastattelussakin tuomioistuimen tekemän lopullisen ratkaisun syyllisyydestä ja tuomioistuinten kannanottojen tärkeyttä.

Toiviaisen kommentti "onko oikein, että politiikkaa voi tehdä laittomin keinoin?" voidaan ymmärtää Toiviaisen väittämin tavoin eli siten, että hän on viitannut yleisesti siihen, ettei politiikkaa saisi tehdä laittomin keinoin. Kommentti ei ole sisältänyt viittausta nimettyyn kansanedustajaan. Samassa haastattelussa samalla kuitenkin Toiviainen ilmaisee pettymyksensä eduskunnan päätöksen lopputulokseen. Haastattelun perusteella kommentti voidaan näin liittää myös yksittäisen edustajan menettelyyn ja näin on journalistille kuuluvassa jutun otsikoinnissa tehtykin. Syyttömyysolettaman johdosta syyttäjän tulisi olla hyvin huolellinen tämän tyyppistä asiaa kommentoidessaan.

Siltä osin, kun kanteluissa on moitittu Toiviaisen kommenttia siitä, että perustuslakivaliokunnassa kuullut asiantuntijat ovat olleet hänen kanssaan samaa mieltä, totean, että Toiviainen on kertonut, että kyseessä on ollut hänen puoleltaan epätarkka kommentti. Syyttäjän tulee olla varsinkin oikeudellisia asioita koskevissa kysymyksissä erityisen huolellinen ja tarkka. Lausunto haastattelussa epätarkkuuden vuoksi on altis huolellisuutta koskevalle kritiikille. Haastattelutilanteessa voi toisaalta syntyä tahattomasti epätarkkoja lausuntoja eikä tältä osin ole ilmennyt aihetta epäillä Toiviaista lainvastaisesta menettelystä virkatoimissaan.

Siltä osin, kun Toiviaisen kannanottojen voidaan katsoa kohdistuvan yleisesti kansanedustajiin tai poliitikkoihin, totean, että valtakunnansyyttäjä on virkamies. Sananvapaus kuuluu myös virkamiehille. Eduskunnan tekemien päätösten asiallinen erittely ja arvostelu on sananvapauden ydintä.

Virkamiehen sananvapauden käyttöä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon virkamieslain 14 §:n 2 momentti, jonka mukaan virkamiehen on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Syyttäjä voi harkintansa mukaan osallistua oikeuspoliittiseen keskusteluun, mutta tällaisessa keskustelussa syyttäjällä on silti velvollisuus noudattaa voimassa olevia lakeja ja tasapuolisuutta siten, ettei esimerkiksi syyttömyysolettaman ja oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin sekä esimerkiksi syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 §:ssä säädettyjen syyttäjän toimintaa ohjaavien periaatteiden ja erityisesti tasapuolisuuden toteutumisesta synny objektiivisesti perusteltuja epäilyksiä. Viestintä ei saa johtaa objektiivisesti perusteltuihin epäilyksiin lainvastaisista ennakkokäsityksistä. Valtakunnansyyttäjällä on ollut oikeus ilmaista yleisluontoinen käsityksensä syyttämislupapyyntöä koskevasta menettelystä.

Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja rikosvastuun tasapuolista toteuttamista virka-tehtävänään hoitavalta syyttäjältä edellytetään eduskuntaan kohdistuvassa kritiikissä korostetua asiallisuutta johtuen jo eduskunnan valtiosääntöisestä asemasta demokratiaa toteuttavana valtioelimenä ja perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisen syyttämislupamenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa siitä, että lupamenettely on tarkoitettu suojaamaan demokratiaa ja siihen kuuluvaa parlamentaarista keskustelua, jotka ovat aivan keskeisiä demokraattisen oikeusvaltion elementtejä. Tämä ei tarkoita, etteivätkö oikeudellisilla ja asiallisilla sekä objektiivisesti esitetyillä kriteereillä syyttäjälaitoksen edustajat voisi arvostella eduskunnan menettelyitä ja päätöksentekoa. Arvostelussa korostetun hillitty asiallisuus ja näkemysten huolellinen perusteleminen ovat syyttäjille syyttäjän laissa ja erityisesti valtakunnansyyttäjälle perustuslaissa osoitettu rooli huomioon ottaen perusteltuja. Valtakunnansyyttäjä olisi voinut jälkikäteen arvioiden asettaa sanaan viestinnällisesti paremminkin. Hänen esittämässään näkemyksissä ei mielestäni kuitenkaan ole sellaista, jota voitaisiin pitää hänen valtakunnansyyttäjän virkaan kuuluvien virkavelvollisuuksien vastaisena. Katson, ettei asiassa ole tältä osin ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Minulla ei kanteluiden perusteella ole aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo