Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Syyttämislupa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa yllä mainitusta asiasta, jossa valtakunnansyyttäjä pyytää eduskunnalta perustuslain (731/1999) 30 §:n 2 momentin mukaista suostumusta asettaa kansanedustaja Juha Mäenpää syytteeseen hänen valtiopäivillä 12.6.2019 lausumiensa mielipiteiden vuoksi.

Perustuslain 30 §:ssä säädetään kansanedustajan koskemattomuudesta. Sen 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.”

Valtakunnansyyttäjän tulkinnan mukaan PL 30 §:n 2 momentti suojaa kansanedustajaa sekä syytteeseen asettamiselta että sellaiselta ratkaisulta, jossa kansanedustajan todettaisiin todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen, mutta syyttäjä jättäisi ryhtymättä syytetoimiin (ns. seuraamusluonteinen syyttämättäjättämispäätös).[1] Valtakunnansyyttäjä on myös katsonut harkinnanvaraisen syyttämättäjättämispäätöksen edellyttävän, että kaikki syyttämisen erityiset edellytykset ovat täyttyneet. Valtakunnansyyttäjän mukaan PL 30 §:n 2 momentissa tarkoitettu syytelupa on rikosoikeudenkäynneistä annetun lain (ROL) 1 luvun 6 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu syytteen nostamiselle säädetty erityinen edellytys. ROL 1 luvun 7 ja 8 pykälien mukaisia syyttämättäjättämisperusteita ei siten ole mahdollista käyttää, jos syyteoikeuden erityiset edellytykset eivät täyty. Valtakunnansyyttäjä on lopuksi todennut, että eduskunnalta saatu syyttämislupa ei vielä tarkoita sitä, että

[1] Valtakunnansyyttäjän käsitysten referoiminen perustuu tämän 16.1.2020 päivättyyn syyttämislupaa koskevaan pyyntöön Dnro 222/27/19.

kansanedustaja Mäenpää asetettaisiin syytteeseen. Jos suostumusta ei anneta, valtakunnansyyttäjä on ilmoittanut tekevänsä päätöksen syyttämättäjättämisestä syyteoikeuden puuttumisen perusteella.

Kansanedustajan immuniteetti

Kansanedustajan immuniteettia koskevan perustuslain 30 §:n 2 momentin tarkoituksena on turvata kansanedustajan sananvapaus edustajan toimessaan, jossa hänen tulee myös noudattaa lakia. PL 31 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan kansanedustajan tulee myös ”esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä”.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään 13/1979 katsonut, että kansanedustajan immuniteettisäännöstä on tulkittava ottaen huomioon sen ensiarvoinen merkitys yksittäisen kansanedustajan toiminnan kannalta sekä myös koko kansanedustuslaitoksen toiminnan kannalta. Säännöksen tarkoituksena ei ole suojata lausuntovapauden ilmeistä väärinkäyttöä.[2] Korkean määräenemmistön edellyttäminen osoittaa, että menettelyn täytyy olla oikeudellisesti erittäin raskauttavaa ennen kuin syytelupa annetaan.[3] Iäkkään mietinnön PeVM 106/1947 mukaan viiden kuudesosan määräenemmistövaatimus ”osoittaa osaltaan, että eduskunnassa tapahtuvaa edustajan toimintaa on rikosoikeudelliselta kannalta arvosteltava väljemmin kuin vastaavaa toimintaa eduskunnan ulkopuolella”.[4] Syyteluvan antamisesta päättää lopullisesti eduskunta.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 1947 antamassaan mietinnössä katsonut, että ratkaisua tehtäessä on verrattava kansanedustuslaitoksen toiminnan turvaamiseen liittyvää etua siihen yleiseen etuun, joka vaatii, että rikoksista syytetään ja niihin syyllistyneet saavat rangaistuksen. Tätä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko edustajan lausunto esitetty ilkivaltaisesti tai loukkaustarkoituksessa vai onko se tarkoitettu vakavasti otettavaksi asialliseksi arvosteluksi. Merkitystä on myös lausumien mahdollisella perättömyydellä sekä sillä, miten törkeästä rikoksesta saattaa olla kysymys.[5] Arvioitaessa asiaa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko harkittavana oleva syyteasia sellainen, että asia yleisen tai yksityisen edun vuoksi olisi jätettävä oikeuden ratkaistavaksi.[6]

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 13/1979 katsonut, että ennen kuin syytelupaa koskeva hakemus otetaan ratkaistavaksi, täytyy selvittää, että hakijalla on puhevalta asiassa, että hakemuksessa tarkoitettu teko täyttää jonkun rikostunnusmerkistön ja että edustajan syyksi väitetty menettely liittyy hänen toimintaansa edustajan toimessaan tai valtiopäivillä.[7]

[2] Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM) anomuksen johdosta, jossa pyydetään suostumusta edustajan syytteeseen panemiseen 13/1979 vp, s. 1.
[3] PeVM 13/1979 vp, s. 1.
[4] Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM) anomuksen johdosta, jossa pyydetään suostumusta edustajan syytteeseen panemiseen 106/1947 vp, s. 1.
[5] PeVM 106/1947 vp, s. 2.
[6] Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 18 anomuksen johdosta, jossa pyydetään eduskunnan suostumusta edustajan syytteeseen panemiseen 18/1932 s. 2.
[7] PeVM 13/1979 vp, s. 1.

Sananvapaus

Perustuslain 12 §:ssä turvataan sananvapaus ja julkisuus. Säännöksen 1 momentti kuuluu seuraavasti:

> ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

Suomalainen sananvapausjärjestelmä perustuu ennakkosensuurin kiellolle, jonka mukaan tiedon tai mielipiteen ilmaisua ei voida etukäteen estää, mutta jälkikäteen voi seurata rangaistus, korvausvastuu tai uhkasakko tilanteesta riippuen, jos ilmaisu osoittautuu lainvastaiseksi.

Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin kuuluvat muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille.[8]

Sananvapaussäännös turvaa yhtäältä viestin ilmaisijan oikeutta tietojen, mielipiteiden ja muiden viestien ilmaisemiseen, mutta myös viestin vastaanottajien oikeutta vastaanottaa näitä. Sananvapaus kuuluu yksittäisille ihmisille samalla kun se edistää myös yhteistä hyvää eli demokratiaa ja siihen kuuluvaa moniarvoista ja mahdollisimman luotettavaa julkista keskustelua.

Sananvapaussäännös soveltuu lähtökohtaisesti kaikenlaiseen viestintään, kuten esimerkiksi poliittiseen, tieteelliseen, uskonnolliseen, taiteelliseen ja kaupalliseen viestintään. Käytännön tulkintatilanteessa esimerkiksi viestin rangaistavuutta harkittaessa viestin tarkoituksella ja sisällöllä on kuitenkin olennainen merkitys. Viestin aiheen tai laadun lisäksi sananvapauden suojan asteeseen vaikuttaa se, rajoittaako sananvapauden käyttäminen jotain toista perus- tai ihmisoikeutta.

Sananvapaus on ydinajatukseltaan poliittinen perusoikeus:

> "Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin".[9]

Sananvapaudella on sekä diskursiivinen että vallankäyttöä kontrolloiva tehtävä. Sananvapautta pidetään molemmissa tapauksissa demokraattisen päätöksenteko- ja lainsäädäntömenettelyn

[8] Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 56.
[9] HE 309/1993 vp, s. 56 ja Perusoikeuskomitean mietintö (KM) 1992:3, s. 82–83.

olennaisena osana.[10] Sananvapauden avulla vallankäyttöä voidaan valvoa ja voidaan pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon. Tiedossa oleva vallankäytön valvonta myös vähentää riskiä hallinnon mielivallasta.

Sananvapautta voidaan rajoittaa muiden oikeushyvien suojaamiseksi. Kysymys voi olla esimerkiksi yksittäisten ihmisten yksityiselämän tai kunnian suojaamisesta, lasten suojelemisesta haitallisilta kuvaohjelmilta tai yrityksen varallisuusintressien ja kuluttajien oikeuksien turvaamisesta. Lisäksi sananvapauden rajoittaminen voi tapahtua ilman kytkentää yksittäiseen ihmiseen. Esimerkiksi ihmisarvon kunnioittaminen muodostaa demokraattisen, moniarvoisen yhteiskunnan perustan, jonka vuoksi demokraattisissa yhteiskunnissa voidaan pitää tarpeellisena säätää rangaistaviksi ilmaisut, jotka levittävät, yllyttävät, edistävät tai perustelevat suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa. Rajoitusten ja seuraamusten on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen ja hyväksyttävään päämäärään. [11]

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 10 §:ssä, joka kuuluu seuraavasti:

> 10 §. (13.5.2011/511) Kiihottaminen kansanryhmää vastaan. 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.

Tämä kriminalisointi perustuu Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, kuten esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimuksen) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkieltoihin sekä KP-sopimuksen 20 artiklassa mainittuun kansallisen taikka rotu- tai uskonnollisen vihan puoltamisen kieltoon ja 27 artiklassa turvattuun vähemmistökulttuurien, -uskontojen ja -kielten aseman. Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ETS 189) lisäpöytäkirja edellytti kansallisen rikoslain muuttamista mm. säännöksen tarkoittamien ihmisryhmien laajentamisella sekä siten, että myös tunnusmerkistön täyttävän viestin saatavilla pitäminen säädettiin rangaistavaksi. Näin lainsäädäntömme saatettiin

[10] Sami Manninen, Sananvapaus perusoikeutena, teoksessa Marjut Helminen (toim.), Journalismi: Sananvapaus ja etiikka. Tampere 1993, s. 66. Ks. myös sama, luku 8. Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), teoksessa Hallberg ym. Perusoikeudet, Päivitetty 12.1.2011. Luettu 26.2.2020. AlmaTalent Fokus.
[11] Erbakan v. Turkki (6.7.2006).

vastaamaan rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen (2008/913/YOS, rasismipuitepäätös) vaatimuksia.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta lain edessä (1 mom.) sekä yleisestä syrjintäkiellosta (2 mom.). PL 17.3 §:ssa turvataan oikeus oman kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen.[12] Syrjinnän kielto kuuluu myös EU:n perusoikeuskirjan takaamiin oikeuksiin.

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on säännös, jota joudutaan punnitsemaan sananvapautta vasten. Vihapuheen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistui (EIT) on pitänyt joitakin ilmaisuja niin vakavasti ihmisoikeussopimuksen arvojen vastaisina, että oikeuksien väärinkäyttöä koskevan EIS 17 artiklan nojalla ne jäävät kokonaan ilman sananvapauden suojaa, eikä EIS 10 artiklan edellyttämää sananvapauden rajoittamista koskevaa punnintaa edes tehdä.[13] Oikeuksien väärinkäyttöä koskevan 17 artiklan soveltaminen on usein liittynyt rasistiseen tai xenofobiseen puheeseen.[14] Sen piiriin kuuluvia ilmaisuja ovat olleet esimerkiksi lausumat, joissa kiistetään holokausti tai esitetään juutalaiset pahuuden lähteinä Venäjällä, natsien toiminnan oikeuttaminen sekä kaikkien muslimien liittäminen julmaan terroristitekoon.[15]

Vihapuhe voi siten EIT:n käytännössä sijoittua kahteen vaihtoehtoiseen kategoriaan:

> - jos vihapuhe kieltää EIS:n perustavanlaatuiset arvot ja sananvapauteen vetoaminen olisi vastoin 17 artiklan mukaista oikeuksien väärinkäytön kieltoa, ilmaisu ei nauti lainkaan EIS:n takaamaa suojaa
>
> - jos puhe, vaikkakin on vihapuhetta, ei ole vastoin EIS:n perustavanlaatuisia arvoja, sen rajoittamista arvioidaan EIS 10 artiklan 2 kappaleessa sananvapauden rajoittamiselle asetettujen edellytysten mukaisesti.

Rajanveto EIS 17 ja 10(2) artiklan välisen vihapuheen välillä voi olla vaikeaa.[16] Sillä on merkitystä sen vuoksi, että jos ilmaisu on 17 artiklan vastainen, ei rajoitusperusteiden arviointia ja seuraamusten

---

[12] Ari-Matti Nuutila ja Kimmo Nuotio, luku Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10) teoksessa Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Dan Helenius – Pekka Koskinen – Martti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio, Rikosoikeus. Alma Talent Fokus 2018. Säännöksessä tarkoitetulta ryhmältä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä, ja sillä viitataan lähinnä kansallisiin ja etnisiin vähemmistöihin.

[13] Esimerkiksi Seurot v. Ranska, (päätös, 8.5.2004), Ivanov v. Venäjä (päätös, 20.2.2007) ja vastaavasti W.P. v. Puola (päätös, 2.9.2004) yhdistymis- ja kokoontumisvapauden osalta, kun yhdistys, jonka perustaminen kiellettiin, oli antisemitistinen. EIS 17 artiklan mukaan ”[m]inkään 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.” EIS 17 artiklasta esitetty perustuu pääoin allekirjoittaneen Lakimiehessä 7-8/2019 s. 928–952 julkaistuun artikkeliin ”Sananvapaus verkossa – yksilöön kohdistuva vihapuhe ja verkkoalustan ylläpitäjän vastuu”.

[14] Jukka Viljanen, Combating hate speech online, s. 225–238 teoksessa Mart Susi (toim.), Human Rights, Digital Society and the Law: A Research Companion. Routledge 2019, s. 229.

[15] Lehideux ja Isorni v. Ranska (23.9.1998), Pavel Ivanov v. Venäjä (päätös, 20.2.2007), Garaudy v. Ranska (päätös, 24.6.2003), Norwood v. Yhdistynyt Kuningaskunta (päätös, 16.11.2004) ja Witzsch v. Saksa (päätös, 13.12.2005). Ks. myös Seurot v. Ranska (päätös, 18.5.2004: “There is no doubt that any remark directed against the Convention’s underlying values would be removed from the protection of Article 10 [freedom of expression] by Article 17 [prohibition of abuse of rights]” sekä Pastörs v. Saksa (päätös, 3.10.2019), jossa valittaja ei saanut sananvapauden suojaa esitettyään valheita juutalaisten loukkaamiseksi.

[16] Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. painos. Alma Talent 2018, s. 1054.

suhteellisuusharkintaa edes tehdä, toisin kuin 10 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvien ilmaisujen osalta. Ihmisoikeuksien rajoittaminen 17 artiklan nojalla on poikkeuksellista, ja sen on katsottu edellyttävän suoraa yhteyttä oikeuteen vetoamisen ja sopimuksenvastaisen tarkoitusperän välillä. Tästä on kysymys esimerkiksi silloin, kun sananvapauteen tai yhdistymisvapauteen vedotaan rotuvihan edistämiseksi.[17]

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on ollut tuomioistuimissa ratkaistavana vain harvakseltaan. Ainoa ennakkopäätös on KKO 2012:58. Tapauksessa kunnallispolitiikassa toiminut A oli internetissä julkaisemassaan blogikirjoituksessa esittänyt, että ”[o]hikulkijoiden ryöstely ja verovaroilla loisiminen on somalien kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre.” Sekä käräjä- että hovioikeus olivat hylänneet RL 11 luvun 10 §:ään perustuneen syytteen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. KKO tuomitsi A:n uskonrauhan rikkomisesta erään toisen väitteen osalta[18] sekä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan edellä kuvatun väitteen osalta. Rangaistukseksi A:lle tuomittiin 50 päiväsakkoa, minkä lisäksi hänet velvoitettiin poistamaan blogikirjoituksestaan sisällöltään rikollisiksi katsotut lausumat.

Blogikirjoitus oli otsikoitu sananvapausasioita hoitaneeseen valtionsyyttäjään viitaten ”[m]uutama täky Illmanin Mikalle”. Syytteessä tarkoitettujen lausumien esittäminen oli ollut osa sittemmin kansanedustajaksi valitun A:n poliittista toimintaa. Kirjoituksilla A oli kertomansa mukaan halunnut kritisoida erästä uskonrauhan rikkomista koskenutta tuomiota. Kritiikin kohteena oli myös se, että Julkisen sanan neuvosto ei ollut tutkinut kantelua eikä valtionsyyttäjä ollut viran puolesta nostanut syytettä erään sanomalehden pääkirjoituksesta, jossa oli arveltu ”päissään tappamisen olevan suomalaisten kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre”. Kirjoittaja oli kirjoituksellaan ottanut kantaa sen puolesta, että eri kansanryhmiä tuli kohdella samalla tavalla.

A:n mukaan kirjoituksissa oli kysymys sananvapaudesta ja tasa-arvosta. Hän oli perustellut väitteet loogisesti ja maininnut somaleita koskevan lausuman yhteydessä, että ”kaikki somalit eivät tietenkään ryöstä tai loisi verovaroilla” ja ettei hän käsittele väitteen sisältöä faktana. A myös kiisti esittäneensä väitteitä loukkaamistarkoituksessa.

A:n kirjoitus oli liittynyt hänen poliittiseen toimintaansa, mikä otettiin sananvapautta laajentavana seikkana huomioon sananvapauden rajoittamisen välttämättömyyttä koskevassa harkinnassa. KKO totesi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitaten, että EIS 10(2) artikla ei ”juurikaan” mahdollistanut poliittisen keskustelun rajoittamista. Kun demokraattinen yhteiskunta perustui suvaitsevuuteen ja ihmisten väliseen tasa-arvoon, oikeasuhtaisten seuraamusten määrääminen saattoi kuitenkin olla tarpeen, jos oli loukattu ihmis- tai perusoikeuksia yllyttämällä vihaan tai

[17] Ibid. 1054–1055.

[18] ”Profeetta Muhammad oli pedofiili, ja islam on pedofilian pyhittävä uskonto, siis pedofiiliuskonto. Pedofilia on Allahin tahto.” Tässä tapauksesta KKO 2012:58 esitetty perustuu allekirjoittaneen laatimaan kommenttiin ”KKO 2012:58 Uskonrauhan rikkominen ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan” teoksessa Pekka Timonen (toim.), KKO:n ratkaisut kommentein 2012:I.

väkivaltaan. EIT:n käytännössä henkilöitä tai henkilöryhmiä loukkaavien vihapuheiden ei ollut katsottu nauttivan sananvapauden suojaa.

KKO sovelsi tekoaikana voimassa ollutta RL 11 luvun 10 §:ää, koska 1.6.2011 voimaan tulleen ja lähinnä vanhaa säännöstä täsmentäneen ja sen soveltamisalaa jossain määrin laajentaneen säännöksen soveltaminen ei olisi johtanut lievempään lopputulokseen. KKO katsoi, ettei viestintään saanut ”puuttua enempää kuin oli välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa”. KKO:n mukaan A:n syytteenalaisessa väitteessä somalit kuvattiin ”kansanryhmänä rikollisiksi ja yhteiskuntamoraaliltaan muihin nähden ala-arvoisiksi”. Viranomaisten kritisoinnin tarkoitus ei oikeuttanut somaleja panettelevan ja solvaavan väitteen esittämiseen leimaamalla tämä kansanryhmä rikollisiksi ja loisiksi.

KKO totesi, että A:n tahallisuuden kannalta ei ollut merkitystä, oliko hän pitänyt väitettään totena. Väitteen esittäminen ”täkynä” syyttäjälle osoitti, että A oli ymmärtänyt väitteensä loukkaavan luonteen. Lausumat olivat omiaan herättämään suvaitsemattomuutta, halveksuntaa ja mahdollisesti myös vihaa somaleja kohtaan, eivätkä tällaiset ”vihapuheen kaltaiset lausumat” nauttineet sananvapauden suojaa. Näillä perustein A:n katsottiin syyllistyneen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.

Sananvapaus suojaa poliittista keskustelua, mutta sen suuresta suojasta huolimatta EIT on pitänyt rasististen vihailmausten esittämistä niin vahvasti EIS 17 artiklassa säädetyn oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaisena, että ne eivät nauti sananvapauden suojaa.[19] Alempien oikeuksien päätyminen kiihottamisrikoksen osalta erilaiseen lopputulokseen kuin KKO osoittaa, miten vaikeaa rajanveto sallitun poliittisen kritiikin ja lainvastaisen vihapuheen välillä on.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi KKO arvioi rikossäännösten soveltamista myös harkitsemalla, oliko sananvapauden rajoittaminen EIS 10(2) artiklan edellyttämin tavoin välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Näin EIS:n edellyttämä välttämättömyysharkinta otettiin myös osaksi kansallista laintulkintaa, mikä on perusteltua ihmisoikeusrikkomukselta välttymiseksi ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan mahdollistamiseksi.

A:n blogikirjoituksen kritiikki kohdistui muun muassa siihen, että kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva säännös oli suomalaisessa oikeuskäytännössä suojannut etnisiä vähemmistöjä mutta ei suomalaista valtaväestöä. Tätä säännöksen soveltamisessa noudatettua vähemmistöjen suojaamisen periaatetta ei muutettu säännöksen muuttamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä 317/2010 s. 42 todettiin, että ”[s]äännös antaa suojaa ennen kaikkea sellaisille vähemmistöryhmille, jotka yleensä ovat yhteiskunnassa sosiaalisesti heikommassa asemassa ja sen vuoksi erityisen suojan tarpeessa. Soveltamisala ei kuitenkaan rajoitu lausumiin, joita valtaväestöön kuuluva kohdistaa

[19] Ks. Jersild v. Tanska (23.9.1994), Erbakan v. Turkki (6.7.2006), Balsyté-Liedeikiené v. Liettua (4.11.2008) ja Feret v. Belgia (16.7.2009).

tiettyyn muuhun kansanryhmään, vaan se koskee myös muun muassa tilannetta, jossa tiettyyn etniseen vähemmistöryhmään kuuluva kiihottaa vihaan muuta etnistä vähemmistöryhmää vastaan.”

KKO arvioi tahallisuutta varsin ankarasti. Kiihottamisrikoksessa tahallisuuteen riittää tavanomainen olosuhdetahallisuus eli se, että tekijä on pitänyt varsin todennäköisenä, että väite panettelee, uhkaa tai solvaa kansanryhmää.[20] Toisin kuin kiihottaminen kansanryhmää vastaan, uskonrauhan rikkominen on rangaistavaa vain silloin, kun se on tehty loukkaamistarkoituksessa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2012:58 uskonrauhan rikkomisen edellyttämän loukkaamistarkoituksen katsottiin olevan käsillä jo sillä perusteella, että A oli ymmärtänyt väitteidensä ”herjaavan ja häpäisevän” luonteen, esittänyt ne muusta tekstistä selvästi erottuvalla tekstityypillä ja erityisesti syyttäjälle heitettynä ”syöttinä”. Se seikka, että väitteiden esittämisellä oli myös sinänsä legitiimejä tarkoitusperiä, kuten viranomaisten toiminnan kritisointi, ei vaikuttanut asiaan, kun kritiikki olisi voitu esittää ilman herjaavia tai häpäiseviä sanakäänteitä. Tällä melko ankaralla tahallisuusarvioinnilla KKO:n ratkaisu eliminoi sitä, että uskonrauhaa rikkovia tai vihapuhetta sisältäviä ilmaisuja voitaisiin seuraamuksetta esittää yhteiskuntakritiikkiin vedoten.

Ratkaisusta ilmenee, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan sekä uskonrauhan rikkominen voivat olla käsillä myös silloin, kun niiden esittäminen liittyy poliittiseen keskusteluun ja sinänsä sallittuun yhteiskuntakritiikkiin.

Kansanedustaja Mäenpään lausuma

Kuten aineistosta ilmenee, kansanedustaja Juha Mäenpää on 12.6.2019 klo 22.27 pitänyt seuraavansisältöisen puheenvuoron:

> ”Arvoisa puhemies! Tuo edustaja Kiljunen sai motivoitua minua niin paljon, että ajattelin käyttää vielä pienen puheenvuoron.
>
> Eikö teistä ole huolestuttavaa, että maahamme tulleet poliittiset turvapaikanhakijat ottavat minuun yhteyttä? He ovat huolissaan tästä hallitsemattomasta invaasiosta, joka Suomeen tuli. Eikö se ole niin kuin jollakin lailla pysähdyttävää, että perussuomalaiseen ottaa Iranista lähtöisin oleva ihminen yhteyttä ja on huolissaan tästä tilanteesta? Ei minulla ole mitään sitä vastaan, jos tänne Venäjältä tulee joku henkilö — heidän on tänne helppo sopeutua, heidän uskontonsa on hyvin meidän uskontomme kaltainen — tai jos he tulevat Virosta tai jostakin muualta.

[20] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta 317/2010 vp, s. 42.

> 2015 syksyllä Suomeen tuli turvapaikanhakijoita sellaisista maista, joissa on erilainen uskonto kuin meillä ja joissa uskonnon sisällä on useita haaroja, jolloin eivät keskenäänkään pysty siellä asumaan. 2015 tänne tuli noin 32 000 ihmistä, pääosin samasta uskontokunnasta, mutta hyvin monet heistä erilaisista uskonnon haaroista. Se tulee aiheuttamaan ongelmia. Jos viitsisitte katsoa tuon Seinäjoen arabikevät -dokumentin, se löytyy Yleisradiosta vielä muutaman päivän ajan. Siinä hyvin selkeästi tulee ilmi, kun turvapaikanhakija kertoo, että osa heistä tuli tänne turistiksi, osa raiskaamaan. Tiedän jotain muutakin tuosta dokumentista, mutta kerron nyt vain sen, mitä tässä julkisesti sanon.
>
> Täällä hallitusohjelmassa on yksi hyvä kirjaus. Täällä lukee: ”Tehostetaan vieraslajien torjuntaa sekä lainsäädännöllä että torjuntatoimenpiteiden rahoitusta lisäämällä.” Tämä valitettavasti lukee väärässä kohdassa. — Kiitoksia.”

Puheenvuorosta on tehty neljä rikosilmoitusta, minkä lisäksi todettakoon, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan on ns. virallisen syytteen alainen rikos. Sananvapaudesta joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 24 §:n 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta. Valtakunnansyyttäjä määrää myös siitä, kenen on ajettava syytettä. Koska kysymyksessä on kansanedustajan eduskunnassa esittämästä lausumasta, valtionsyyttäjä on pyytänyt asiassa syytelupaa syyteoikeuden erityisten edellytysten täyttämiseksi.

Syytelupa-asian arviointi

Kiihottamissäännöksen esitöissä todetaan, että säännöksen soveltamisessa ja rangaistavuuden rajaamisessa on ”tärkeää ottaa huomioon säännöksen suhde perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamaan sananvapauteen. Viestintään ei sananvapauslain 1 §:n 2 momentin tapaan saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Niinpä esimerkiksi maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tai siitä vastuussa olevien ankarakaan arvostelu ei sellaisenaan täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Rangaistavaa kuitenkin on kansanryhmien uhkaaminen, solvaaminen tai panettelu. Tyypillinen rangaistava menettely olisi sellaisen tiedon, mielipiteen tai muun viestin levittäminen, joissa ryhmään kohdistuvaa väkivaltaa tai syrjintää pidetään hyväksyttävänä tai toivottavana tai ihmisiä verrataan eläimiin, loisiin jne. tai yleistäen väitetään heitä rikollisiksi tai esitetään alempiarvoisiksi jne.”[21]

Kriminalisointia koskevassa hallituksen esityksessä 317/2010 myös painotetaan sananvapauden keskeistä merkitystä yhteiskunnallisen ja poliittisen keskustelun samoin kuin tieteen ja taiteen alalla: ”Ehdotetuilla rikoslain säännöksillä ei rajoiteta vapautta keskustella yhteiskunnallisesti

[21] HE 317/2010 vp, s. 42.

merkityksellisistä asioista. Sananvapauden ydinalueeseen kuuluvan poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun yhteydessä rajoituksiin on suhtauduttava tiukemmin kuin esimerkiksi kaupallisessa mainonnassa."[22]

Valtakunnansyyttäjä on syytelupapyynnössään kiinnittänyt huomiota vieraslajien torjuntaa koskevaan lausumaan. Valtakunnansyyttäjän mukaan ilmaisua on pidettävä epäasiallisena sekä islaminuskoisia ja erityisesti islaminusoisia turvapaikanhakijoita halventavana. Valtakunnansyyttäjän mukaan "suomalaisessa yhteiskunnassa vakiintuneiden arvokäsitysten perusteella ilmaisua, jossa ihmisryhmiä verrataan kasveihin tai eläimiin, on pidettävä epäasiallisena, halventavana ja loukkaavana." Hänen mukaansa lausumat ovat myös syrjiviä sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa loukkaavia. Ne eivät siten nauti sananvapauden suojaa.

Mäenpää on kiistänyt syyllistyneensä rikokseen. Hän ei mielestään ole uhannut, panetellut sai solvannut mitään ihmisryhmää niin, että kiihottamisrikoksen tunnusmerkistö täyttyisi. Lisäksi puhe oli täysin suunnittelematon eikä sillä ollut ollut tarkoitus uhata, panetella tai solvata ketään. Oppositiopuolueen kansanedustajalla oli myös oikeus kritisoida hallituksen toimia kärjekkäinkin sanakäänteen. Maininta vieraslajeista ei viitannut turvapaikanhakijoihin eikä siten halventanut heitä, vaan se oli viittaus hallituksen maahanmuuttopolitiikkaan, josta seurasi ongelmia. Eduskunnan puhemies ei ollut puuttunut hänen puheenvuoroonsa sen esittämisajankohtana.

Kokonaisharkinta

Mäenpää viittaa hallitusohjelmaan katsoen, että lausuma "[t]ehostetaan vieraslajien torjuntaa sekä lainsäädännöllä että torjuntatoimenpiteiden rahoitusta lisäämällä" "valitettavasti lukee väärässä kohdassa".[23] Sitä ennen hän on kritisoinut turvapaikanhakijoita ja heidän ottamistaan Suomeen. Turvapaikanhakijoiden rinnastamista vieraslajiin kytkettynä hallitusohjelmassa mainittuun vieraslajien torjuntaan voitaneen pitää maahanmuuttajia solvaavana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on noudattanut tulkinnassaan sananvapauden rajoitusten osalta supistavan ja sananvapauden käyttämisen osalta suvaitsevan tulkinnan periaatteita. Supistavan tulkinnan periaatteen mukaan sananvapauden rajoitusten tulkinnassa on lähtökohtana, että sananvapaus on pääsääntö ja rajoitus vastaavasti poikkeus. Tämän vuoksi EIS 10(2) artiklan mukaisia rajoituksia tulee tulkita ahtaasti ja kaikkien rajoitusten välttämättömyydestä tulee olla vakuuttava näyttö.[24]

[22] HE 317/2010 vp, s. 42.
[23] Vieraslajeja koskeva kannanotto on kirjattu Rinteen hallitusohjelmaan 2019, s. 40. Ks. myös mts. 121 ja 128.
[24] Ks. myös iäkäs, mutta yhä usein viitattu tapaus Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (29.3.1979). Tässä esitetyt esimerkit perustuvat osin allekirjoittaneen kirjassaan "Sananvapaus ja yksilön suoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen", WSOYpro 2007, kirjoittamaan.

EIS 10(2) artiklassa mainituin varauksin sananvapaus koskee paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdentekevinä pidettyjä, myös loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia tietoja tai ajatuksia. Tämä johtuu demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvista pluralismin, suvaitsevuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksista. Pelkästään viestin sisällön loukkaavuus, järkyttävyys tai häiritsevyys taikka viestin poleeminen tai hyökkäävä sävy eivät tee siitä lainvastaista.[25] Toisaalta EIT on sallinut rajoittaa sananvapautta silloin, kun lausumilla on loukattu toisten ihmisarvoa ja yhdenvertaisuutta.[26]

Tapauksessa *Nilsen ja Johnsen v. Norja* (25.11.1999) EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, että loukkaaviksi katsotut lausumat oli esitetty lehdistölle suullisesti, jolloin lausumat esittäneillä henkilöillä oli oletettavasti ollut vähemmän tai ei lainkaan mahdollisuuksia muotoilla, täydentää tai peruuttaa lausumiaan ennen niiden julkaisemista.

EIT on ottanut huomioon myös sen, miten laajasti väitteitä on levitetty. Esimerkiksi tapauksessa *Polat v. Turkki* (8.7.1999) oli merkityksellistä, että separatistiseksi propagandaksi väitetty kirjoitus oli julkaistu kaunokirjallisessa kirjassa eikä joukkotiedotusvälineessä, mikä oli yksi peruste sille, että valittajalle tuomittu rangaistus katsottiin suhteettomaksi. Kirjan kautta tieto ei levinnyt niin laajalle kuin lehdistön, radion tai television kautta. Samoin separatista propagandaa koskeneessa tapauksessa *Karatas v. Turkki* (8.7.1999) ihmisoikeustuomioistuin antoi merkitystä sille, että lausumia ei ollut julkaistu joukkotiedotusvälineessä, vaan runoteoksena, mikä oli rajoittanut lausumien mahdollisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen.[27]

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana olevassa tapauksessa lausumat on esitetty suullisesti eduskunnan istunnossa myöhäiseen kellonaikaan. Lausuja ei välttämättä ole harkinnut sanojaan samalla vakavuudella kuin olisi, jos kysymys olisi ollut kirjallisesta ilmaisusta tai tiedotusvälineeseen tehdystä haastattelusta. Vaikka istunnon pöytäkirja on internetissä, samoin kuin lienee istuntoa koskeva verkkotallenne, ei väitteen alun perin vastaanottanut yleisö liene ollut suuri. Väitettä ei liene sen lausujan toimesta levitetty laajemmalti eikä sitä ole alun perin laadittu laajaa yleisöä silmällä pitäen. Tässä suhteessa tilanne eroaa tapauksen KKO 2012:58 olosuhteista, joissa blogikirjoitus oli laadittu harkiten ja tarkoitettu laajan yleisön vastaanotettavaksi ja verkkoon helposti lukijoiden löydettäväksi.

[25] Esimerkiksi Societe Prisma Presse v. Ranska (1.7.2003), Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi (16.11.2004). Näin myös Manninen, Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet ja jo Raimo Pekkanen, Sananvapaudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan, s. 117–132 juhlajulkaisussa Antti Suviranta 1923-30/11-1993. Helsinki 1993, s. 118.

[26] Esim. Erbakan v. Turkki (6.7.2006).

[27] Ratkaisu on kuitenkin aina tapauskohtainen ja perustuu kokonaisharkintaan. Lisäksi tulee ottaa huomioon ns. harkintamarginaalioppi. Esimerkiksi tapauksessa Otto-Preminger-Institut v. Itävalta, (20.9.1994, ään. 6-3) sallittiin ilmaisunvapauden rajoittaminen, vaikka kysymyksessä olevaa elokuvaa oli tarkoitus näyttää vain teatterissa, jossa kävi pieni, kokeellisista elokuvista kiinnostunut yleisö, jota oli varoitettu filmin luonteesta ja vaikka sen katsominen oli kielletty alle 17-vuotiailta. Tapausten ero selittyy myös sillä, että yllä päätekstissä mainituissa tapauksissa oli kysymys kapeasta harkintamarginaalista sananvapauden ydinalueella, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa oli kysymys uskonnollisista tunteista, joilta osin kansallinen harkintamarginaali on yhteisen yleiseurooppalaisen käsityksen puuttuessa suurempi.

Poliitikot joutuvat alistumaan kärjekkääseen kritiikkiin, mutta heillä itselläänkin on laaja oikeus kritisoida poliittista toimintaa. Esimerkiksi tapauksessa *Brasilier v. Ranska* (11.4.2006) opposition ehdokkaana ollut henkilö oli tuomittu symboliseen 1 frangin vahingonkorvaukseen kunnianloukkauksen perusteella tämän syytettyä vaalit voittanutta henkilöä vaalivilpistä. EIT katsoi, että oppositiolla tuli olla mahdollisuus päästä poliittiselle areenalle, mikä välttämättä sisälsi mahdollisuuden ottaa esille vaalien laillisuutta koskevia kysymyksiä. Lisäksi vaalikamppailun yhteydessä tuli suvaita voimakkaampia lausumia kuin muissa yhteyksissä. Puuttumisen oikeasuhtaisuutta harkittaessa tuli ottaa huomioon myös seuraamusten laatu ja ankaruus. Vaikka symbolinen 1 frangin suuruinen korvaus oli mahdollisimman kohtuullinen seuraamus, tämä ei kuitenkaan oikeuttanut puuttumista valittajan sananvapauteen. Kun kysymys on poliittisesta tai yhteiskunnallisen vallan käyttöön liittyvästä keskustelusta, varsin lieväkin seuraamus saatetaan siten katsoa suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Tapauksessa *Lopes Gomes da Silva v. Portugali* (28.9.2000) EIT katsoi, että merkitystä ei ollut valittajalle tuomitun rangaistuksen vähäisyydellä vaan itse tuomitsemisella.[28] Nyt arvioitavana olevassa tapauksessa on kysymys oppositiossa olevan puolueen kansanedustajan esittämästä kritiikistä, jolloin sananvapaus on laaja.

Aikaisemmista syytelupaa koskevista eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöistä ilmenee, että syytelupaan ei ole katsottu riittävän pelkästään sen, että rikostunnusmerkistö täytyy. Sen lisäksi on edellytetty, että rikos on merkittävä tai vakava.

Kansanedustaja käyttää lainsäädäntövaltaa. Kun ihmisarvo, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat tärkeitä perustuslaissa ja Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa säädettyjä oikeuksia, voidaan perustellusti edellyttää, että kansanedusaja lainsäätäjänä kunnioittaa niitä. Turvapaikanhakijoiden rinnastaminen vieraslajeihin, jotka on tuhottava, on halventavaa ja heidän ihmisarvoaan loukkaavaa. Jos lausuma oli kohdistettu vain islaminuskoisiin, se on tehty jossain määrin peitellysti siten, ettei tätä uskontoa mainittu puheenvuorossa lainkaan. Lausuman voi ymmärtää myös yleisenä maahanmuuttovastaisena kritiikkinä, joka ei välttämättä kohdistu vain yhteen uskonnolliseen turvapaikanhakijaryhmään vaan turvapaikanhakijoihin laajemminkin.

Huomioon tulee ottaa myös mahdollisen syyteluvan ennalta ehkäisevät vaikutukset sananvapauden käyttämiseen (ns. chilling effect).

Yhteenveto

Turvapaikanhakijoiden rinnastaminen vieraslajeihin, jotka on tuhottava, osoittaa halveksuntaa heitä kohtaan. Syyteluvasta päätettäessä on otettava huomioon myös lausuman esittämisolosuhteet. Kysymys on ollut oppositiopoliitikon hallituksen maahanmuuttopolitiikkaa vastaan esittämästä kritiikistä. Lausuma on esitetty myöhään illalla sitä sen kummemmin valmistelematta tai suunnittelematta. Lausuman esittäjää ei ole aikaisemmin epäilty vastaavanlaisesta, eduskunnan istunnossa, tapahtuneesta teosta. Esittämishetkellä lausuma ei liene saanut kovin laajaa julkisuutta. Valistunut

[28] Samoin Jersild v. Tanska (23.9.1994) ja Stoll v. Sveitsi (25.4.2006; ei vielä lopullinen). Ks. myös Nikula v. Suomi (21.3.2002, ään. 5-2; KKO 1996:17, ään. 1-2-2).

kuulija on voinut päätellä, että lausumalla lienee tarkoitettu erityisesti islaminusoisia maahanmuuttajia.

Syyteluvan myöntämiseen tarvittavan korkean määräenemmistön vaatimus osoittaa, että kysymyksessä tulee olla vakava ja hyvin suurella todennäköisyydellä rangaistava teko. Jos epäilty rikos on kaikki olosuhteet huomioon ottaen sen laatuinen, että syyteluvan todennäköinen seuraus olisi seuraamusluonteinen syyttämättäjättämispäätös tai oikeudenkäynnissä tuomittava vähäinen sakkorangaistus, on syytelupa-asiaa harkittaessa mietittävä myös muita mahdollisia keinoja lainvastaiseen menettelyyn puuttumiseksi.[29] Samalla on arvioitava myös syyteluvan vaikutusta myöhempään sananvapauden käyttöön eduskunnan istunnoissa ja kansanedustajan immuniteetin periaatteellista merkitystä.

Espoossa, helmikuun 26. päivänä 2020

Päivi Korpisaari
Viestintäoikeuden professori
Varatuomari
Espoo

[29] Puhemiesten puhuttelu yms.