

**ASIA** Puolustusministeri Jussi Niinistön blogikirjoitukseen liittyvä menettely**KANTELOT**

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut professori Martin Scheininin 26.2.2019 päivätty kantelu, jossa pyydetään tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimina puolustusministeri Jussi Niinistön blogissaan 19.2.2019 otsikolla ”Eduskunnan on ryhdistädyttävä” esittämät lausumat, jotka koskevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemia valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita ja erityisesti professori Martin Scheininia. Niinistö on blogissaan muun muassa viitannut valtiosääntöoikeuden asiantuntijoihin lauseella ”Perustuslakitalibanit verhoavat omat ideologiset tavoitteensa asiantuntijuuden valekaapuun” sekä käsitellyt kriittisesti Scheininin poliittista taustaa. Niinistön lausumat saivat laajaa julkisuutta tiedotusvälineissä.

Oikeuskanslerinvirastoon on lisäksi saapunut 20.2.2019 ja 6.3.2019 välisenä aikana neljä kantelua, joissa arvostellaan Niinistön menettelyä samassa asiassa.

**SELVITYS**

Puolustusministeri Jussi Niinistö on 26.3.2019 antanut häneltä pyytämäni selvityksen, jossa hän lausuu muun ohella seuraavaa.

Niinistö käy läpi niitä perusteita, joiden hän katsoo oikeuttavan blogikirjoituksensa sisältämien ilmaisujen käyttämisen. Niinistö katsoo, että hänen blogikirjoituksensa ”Eduskunnan on ryhdistädyttävä” (19.2.2019) tapahtui sananvapauden piirissä. Niinistön mukaan hänen blogikirjoituksensa tarkoituksena oli kritisoida sitä prosessia, jolla tiedustelulait lähetettiin takaisin valiokuntiin käsittelyyn ja erityisesti sitä tapaa, jolla prosessiin vaikutettiin eduskuntatyöskentelyn ulkopuolelta valiokunnissa jo kuultavina olleiden asiantuntijoiden toimesta Perustuslakiblogin tviittien kautta. Perustuslakiblogin tviittaajana toimii muun muassa Martin Scheinin.

Niinistö kirjoittaa, että puhemiesneuvoston ehdotuksesta lähetettiin ainutlaatuisesti kahden perustuslakibloggaajan – jotka kummatkin olivat olleet jo useamman kerran kuultavina eri valiokunnissa – tviitteihin perustuen siviili- ja sotilastiedustelua koskevat mietinnöt takaisin valmisteluun puolustus- ja hallintovaliokuntiin, joille perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto.

Perustuslakiviitit on listattu mm. eduskunnan kanslian muistioon puhemiesneuvostolle 14.2.2019 liittyen hallintovaliokunnan mietinnön 30/2018 vp ja puolustusvaliokunnan mietinnön 4/2018 vp lakiehdotusten käsittelyyn. Tiedustelulainsäädännön osalta tviiteissä käsiteltiin ja kuvailtiin puolustus- ja hallintovaliokuntien mietintöjä mm. puutteellisina, epäselvinä, heikkoina tai hylättyinä tenttivastauksina.

Niinistö toteaa, että hallintovaliokunnan ja puolustusvaliokunnan tiedustelua koskevissa mietinnöissään ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuus perustuslakivaliokunnan lausunnoissa asetettujen vaatimusten kanssa oli käyty läpi virkamiestyönä. Eduskunnan tiedotteen mukaan selvityksessä ei tullut esille selkeitä puutteita. Näin ollen Niinistön mukaan tosiasiallista perustuslaillista tarvetta lakiesitysten palautukseen valiokuntakäsittelyyn ei olisi ollut vaan kyseessä oli ennemminkin seuraus valiokuntien asiantuntijoina toimineiden henkilöiden sosiaalisessa mediassa tekemästä ulkoparlamentaarisesta, varsin poikkeuksellisesta vaikuttamisesta. Lakiesitysten palauttaminen eduskunnan suuresta salista takaisin valiokuntiin tviittien perusteella oli aivan poikkeuksellista ja olisi voinut pahimmillaan vaalikauden päättymisen seurauksena johtaa tiedustelulakien raukeamiseen.

Niinistön mukaan Scheinin ei ole tieteellisistä ansioistaan huolimatta pelkästään tieteelliseen argumentaatioon ja tutkimukseen pitäytyvä akateeminen professori vaan myös omia poliittisia näkemyksiään aktiivisesti ja voimakkaasti julkisuuteen tuova mielipidevaikuttaja. Tästä esimerkkeinä Niinistö mainitsee Perustuslakiblogin, jonka Twitter-profiilia Scheinin on Niinistön mukaan itse tietoisesti kehittänyt, jotta se vaikuttaisi asioihin, joiden ajamista hän pitää tärkeänä sekä eräät Scheininin antamat lehtihaastattelut. Niinistön mukaan Scheinin on lisäksi eduskunnan valiokuntien valtiosääntöasiantuntijana toimiessaan myös pyrkinyt vaikuttamaan valiokuntatyöskentelyn ulkopuolelta kansanedustajiin. Esimerkkinä on hänen 4.9.2017 lähettämänsä ”Avoin kirje Sosiaalidemokraattiselle eduskuntaryhmälle, Vihreälle eduskuntaryhmälle, vasemmistoliiton eduskuntaryhmälle ja Ruotsalaiselle eduskuntaryhmälle”, jossa Scheinin lähettää oppositiopuolueille viestiä, minkä avulla tiedustelulait voitaisiin tosiasiallisesti vesittää. Niinistö ei näe tämänkaltaista toimintaa asianmukaisena eduskunnan kuultavaksi kutsutun asiantuntijan toimesta.

Niinistö katsoo, että Scheininin toiminnassa lehdistössä, sosiaalisessa mediassa ja eduskunnan kutsumana asiantuntijana on sekoittunut, milloin Scheinin antaa lausuntoja puhtaasti ihmisoi-keusasiantuntijana ja milloin oman kantansa ja näkemyksensä esille tuovana. Niinistö katsoo, että asiantuntijana toimivan henkilön poliittisluonteiseen argumentaatioon on voitava vastata samalla tavalla.

Niinistö myös katsoo, että tyyllilajina blogi ja kolumni voidaan tietyiltä osin rinnastaa toisiinsa. Niissä kirjoittaja esittää henkilökohtaisen mielipiteensä jostakin ajankohtaisesta aiheesta ja tarkastelee asiaa vain valitsemastaan näkökulmasta. Lisäksi niissä voidaan käyttää tyylikeinoja kuten ironiaa, sarkasmia tai huumoria. Blogin ja kolumnin tyyllilajiin kuuluu, että kirjoittajalla on oikeus piikitellä ja esittää olevansa oikeassa. Niinistö katsoo, että tällaisissa tapauksissa sananvapauden on voitava olla mahdollisimman laajaa. Niinistön henkilökohtaisessa blogissa ei ollut kyse puolustusministeriön virallisesta tiedottamisesta vaan siinä oli erityisesti kyse ministerin oikeudesta etenkin eduskuntavaalien alla vapaamuotoisemmassa tekstimuodossa ajaa kansallisen turvallisuuden kannalta ensisijaisen tärkeää puolustusministeriön lakihanketta, jota oli pyritty poikkeuksellisin ulkoparlamentaarisin keinoin horjuttamaan sellaisten asiantuntijoiden taholta, jotka toimivat säännöllisesti asiantuntijoina eduskunnan valiokunnissa.

Niinistön mukaan ”taleban” merkitsee pashtun kielellä opiskelijaa tai etsijää. Toisaalta Niinistö kirjoittaa, että hänen blogikirjoituksensa termi ”perustuslakitaleban” kuvaa erityisesti sitä tapaa, jolla äärimmäisesti johonkin teemaan suhtautuvat henkilöt vievät kaikin käytettävissään olevin keinoin eteenpäin jotakin tärkeäksi kokemaansa agendaa. Scheininin tapauksessa näitä ovat Niinistön näkemyksen mukaan yksilön oikeudet äärimmäisesti tulkittuina. Niinistön mukaan blogissa ollut viittaus perustuslakitalebaneihin liittyi siis erityisesti siihen Scheininin menettelyyn ja toimintatapaan professorina ja eduskunnan kutsumana asiantuntijana, millä Scheinin pyrki oman näkemyksensä mukaisia tavoitteita korostaen vaikuttamaan eduskunnan päätöksentekoon. Scheinin on myös itse altistanut näkemyksensä julkisen keskustelun piiriin tyylilajissa, jota hän itse käytti mm. arvostellessaan valiokuntien mietintöjä heikkoina tai hylättyinä tenttivastauksina. Niinistön mielestä Scheininin asiantuntemusta ei sinänsä blogissa kyseenalaistettu. Niinistön mukaan myös eräs kansanedustaja on eduskunnassa käyttänyt nimitystä perustuslakifundamentalisti ja tietosuojataleban.

Niinistö toteaa, että puolustushallinnon näkökulmasta kyse on ollut perusteellisesti valmistelusta, tämän hallituskauden selkeästi merkittävimmästä ja vaikuttavuudeltaan tärkeimmästä lakihankkeesta. Eduskunnassa kutsuttuna asiantuntijana toimineen henkilön käyttämien ulkoparlamentaaristen vaikuttamiskeinojen arvostelun on oltava poliitikoille mahdollista varsinkin, kun asiantuntija itse on eri yhteyksissä todennut pyrkivänsä vaikuttamaan lainsäädäntöön myös muualla kuin valiokunnan asiantuntijana toimiessaan. Oman ministeriön hallinnonalaan kuuluvan pitkään ja laajasti valmistellun, laajakantoisen lakihankkeen julkinen puolustaminen ja julkinen ajaminen tarvittaessa myös blogin kautta kuuluvat sekä sananvapauden piiriin, vaalien alla käytävään keskusteluun, että ministerin normaaleihin virkatehtäviin ja velvollisuuksiin.

## VASTINE

Martin Scheinin on antanut 8.4.2019 päivätyn vastineen, jossa hän muun ohella lausuu seuraavaa.

Scheinin ei pidä uskottavina tai totuudenmukaisina Niinistön esittämiä selityksiä blogikirjoituksensa yksittäisille sanavalinnoille. Kyseisten sanavalintojen tarkoituksena näyttää olleen keskustelun siirtäminen tiedustelulakien sisällöstä ja perustuslainmukaisuudesta Scheininin henkilöä koskevaksi, käyttäen henkilöön käyviä (*ad hominem*), kärkeviä, loukkaavia ja halveksuntaa synnyttäviä ilmaisuja, joista ainakin osa on ollut totuudenvastaisia. Scheinin pitää uskotavana, että kärkevät sanavalinnat ovat olleet Niinistölle keino hänen yrityksessään vaikuttaa itse asian (tiedustelulait) käsittelyyn.

Niinistön selitykset ilmaisun ”Perustuslakitalebanit verhoavat ideologiset tavoitteensa asiantuntijuuden valekaapuun” käyttämiselle eivät ole Scheininin mukaan vakuuttavia, koska ne ovat selvässä ristiriidassa ilmaisun kieliasun ja siihen sisältyvien termien käyttöyhteyden kanssa. Niinistön selitys, jonka mukaan pashtun kielessä sana taleban tarkoittaisi opiskelijaa ja etsijää, ei vastaa sitä voimakkaan negatiivisen konnotaation sisältävää tapaa, millä hän on esiintymisissään viitannut Scheininin ja muihin perustuslakiasiantuntijoihin taleban-sanalla. Afganistanin talebanit ovat väkivaltainen ääriliike, jonka toiminnan olennaisena osana ovat yleismaailmallisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien polkeminen ja ihmisyksilöiden henkeen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat rikokset. Talebanit ovat jo kaksikymmentä vuotta olleet YK:n terrorismin vastaisten pakotetointien kohteena. Sanan käyttö suomalaisista oikeustieteen professoreista on voimakkaasti leimaavaa, ilman että siihen liittyisi mitään positiivista sivumerkitystä.

Niinistö ei blogikirjoituksessaan Scheininin tai muiden perustuslakiasiantuntijoiden ”ideologisilla tavoitteilla” viitannut perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksiin ja niiden arvopohjaan. Hän ei blogikirjoituksessaan tunnustanut Scheininin asiantuntemusta vaan nimenomaisesti kutsui sitä ”valekaavuksi”, johon Scheinin olisi ”verhonnut” (siis läpinäkymättömällä tavalla peittäen) ”ideologiset” (siis ei-oikeudelliset) tavoitteensa. Niinistön käyttämä ilmaisu kiisti sekä Scheininin asiantuntemuksen, että integriteetin Suomen valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeuksien asiantuntijana. Kun tiedustelupaketti on koko hallituskauden ajan ollut Niinistön ja hänen ministeriönsä tärkein ja suurin lainsäädäntöhanke, Scheinin ei pidä uskottavana, että Niinistö voisi olla tietämätön Scheininin erityisestä ja kansainvälisesti tunnustetusta asiantuntemuksesta juuri tässä asiassa. Scheininin mukaan hän on kohdistanut luonteeltaan oikeudellista, analyttistä ja yksilöityä kritiikkiä eräisiin lainsäädäntöhankkeissa tehtyihin valintoihin. Scheininin mukaan asiasisällöltään tviitit olivat luonteeltaan oikeudellisia ja rakentavia ja ne olisivat mahdollistaneet Niinistölle vastaamisen julkisuudessa (ja hänen johtamalleen ministeriölle siltä pyydettyssä uudessa lausunnossa perustuslakivaliokunnalle) asia-argumentein. Tämän menettelytavan sijasta hän turvautui ad hominem-ilmaisuihin asiantuntijakritiikin oikeuden kieltämiseksi ja voimakkaana reaktiona eduskunnan, tämän puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan menettelyyn ja päätöksiin.

Väitettä siitä, että Scheininin julkisuudessa esittämät kannanotot olisivat miltään osin olleet ”ulkoparlamentaarisia keinoja” Scheinin pitää totuudenvastaisena. Niinistö on erityisesti kohdistanut väitteensä ”ulkoparlamentaarisesta painostuksesta” niihin tviitteihin, jotka Scheinin kollegoja konsultoituaan julkaisi Perustuslakiblogin Twitter-tilillä arvioina puolustusvaliokunnan (5.2.2019) ja hallintovaliokunnan (8.2.2019) tuoreista tiedustelulakeja koskevista mietinnöistä. Nuo tviitit olivat osa em. julkista keskustelua yhteiskunnallisesti tärkeässä asiassa. Niiden tarkoituksena oli esittää tiiviissä ja helposti ymmärrettävässä muodossa oikeudelliseen asiantuntemukseen perustuva arvio valiokuntavaiheen lopputuloksesta.

Niinistö turvautui itse valtioneuvoston jäsenelle sopimattomalla tavalla ”ulkoparlamentaariseen painostukseen” henkilöimällä asian Scheininin kohdistuvin ad hominem-luonteisin ilmaisin ja väistämällä keskustelun tiedustelulakien perustuslainmukaisuudesta ja eduskunnan päättämän uuden arvioinnin asiakysymyksistä. Niinistö esitti eduskuntaa ja eduskunnan puhemiestä kohtaan ankaraa kritiikkiä ja leimasi Scheininin ja muut perustuslakiasiantuntijat henkilöiksi, joiden arvioilla ei saisi olla asiassa merkitystä ja joita ei ehkä vastaisuudessa tulisi lainkaan kuulla. Scheinin pitää täysin mahdollisena, että Niinistö on onnistunut pysyvin vaikutuksin horjuttamaan sitä luottamusta, minkä Scheinin on vuodesta 1982 alkaneen juristin uransa kautta kyennyt saavuttamaan muun muassa eduskunnan, virkamiesten, toimittajien ja suuren yleisön keskuudessa. Niinistön blogissaan julkaisemat lausumat ovat hänen asemansa ja ilmaisujen kärkevyyden takia saaneet erittäin laajaa ja Scheininille vahingollista julkisuutta.

Scheinin katsoo, että Niinistön selityksen lausuman, jonka mukaan Scheinin olisi ”poliittinen vaikuttaja” ja tästä syystä olisi hyväksyttävää, että Scheininin voidaan kohdistaa ”vahvaa ja retoriikaltaan voimakastakin poliittista kritiikkiä” taustalla on väärä ymmärrys rikoslain 24 luvun 9 §:n 3 momentin sisällöstä. Scheininin näkemyksen mukaan lainkohta korottaa kunnianloukkauksen tunnusmerkistön täyttymiskynnystä, milloin on kysymys tietyn alan (esimerkiksi tiede tai politiikka) sisäisestä vertaiskeskustelusta. Sitä ei ole oikeutettua ulottaa tilanteisiin, joissa poliitikko (esimerkiksi kansanedustaja tai ministeri) ilmaisee erimielisyytensä akateemisen tutkijan kanssa. Poliitikon ei ole rikoslain mainitun säännöksen valossakaan oikeutettua käyttää tutkijoista samanlaista kärkevää kieltä kuin mikä olisi hyväksyttävää poliitikkojen keskinäisessä vertaiskeskustelussa, erityisesti kun tuota vertaiskeskustelua käydään parlamentaarisen immuniteetin suojaamana ja samalla forumilla tapahtuvan vastaamisen mahdollistavalla tavalla eduskunnan täysistunnossa.

Niinistön lausumilla on ollut liityntä yleiseltä kannalta merkittävään asiaan, eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa olleisiin tiedustelulakeihin. Olennaista on, että sen sijaan, että Niinistö olisi osallistunut tuota asiaa koskevaan keskusteluun vastaamalla asiantuntijoiden esittämään kritiikkiin, hän on lausumillaan siirtänyt keskustelun pois tuon yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemisestä, keskusteluksi Scheininin henkilöstä, väitetystä henkilöhistoriasta, oletetuista ideologisista sitoumuksista, motiiveista ja luotettavuudesta.

## RATKAISU

### Valtioneuvoston jäsenen oikeudellisesta vastuusta

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka toteutuu perustuslain ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000, jälj. ministerivastuulaki) mukaisesti, ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jota arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat.

Muunlaisen ministereiden väitetyn lainvastaisen toiminnan valvonta perustuu perustuslain 108 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tältä osin oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa, jonka 6 §:stä ilmenee, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Oikeuskanslerin ministereihin kohdistama laillisuusvalvonta ei poikkea muihin viranomaisiin ja muihin perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tahoihin kohdistamasta laillisuusvalvonnasta, lukuun ottamatta ministereiden rikosoikeudellista vastuuta.

Ministerin rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty mm. seuraavasti: Perustuslain 114 §:n 1 momentin mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Syytteen nostamisesta päättää 114 §:n 2 momentin mukaan eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Ylimpien laillisuusvalvojien oikeudesta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasioissa on esitetty erilaisia näkemyksiä. Tilannetta on pidetty epäselvänä (mm. PeVL 66/2010 vp, s. 4). On katsottu, että ”perustuslain ja ministerivastuulain säännöksistä johtuu, että oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta käynnistää esitutkintaa valtioneuvoston jäsenen epäillyn virkarikoksen joh-

dosta. Esitutinnan käynnistäminen on vain perustuslakivaliokunnan harkinnassa. Oikeuskansleri voi, jos riittävät oikeudelliset edellytykset ovat olemassa, tehdä perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen perustuslakivaliokunnalle.” (oikeuskanslerin ratkaisu 16.9.2010 dnro OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009). Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 8 §:n ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 §:n sekä oikeuskanslerista annetun lain esitöiden perusteella kummallakin laillisuusvalvojalla on katsottu olevan oikeus käynnistää esitutkinta tutkittavanaan olevassa asiassa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin lisättiin asiasta myös nimenomainen säännös 5 a §, jonka mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että kysymys oli selventävästä säännöksestä eikä muutoksesta nykytilaan (HE 222/2010 vp, s. 368). Hallituksen esityksessä tehtiin myös se johtopäätös, ettei oikeus käynnistä esitutkinta koske erikseen säänneltyjä ministerivastuuasioita, joissa ylimmät laillisuusvalvojat voivat perustuslain 115 §:n nojalla tehdä ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, joka päättää esitutinnan aloittamisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin piti kyseistä tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan se, että ”perustuslakivaliokunta voi ministerivastuulain 4 §:n nojalla pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi, ei valiokunnan käsityksen mukaan tarkoita, etteivätkö ylimmät laillisuusvalvojat voisi käynnistää itse esitutkintaa ministerivastuuasiassa. Mainittu pykälä on sijoitettu lain 2 lukuun, jonka otsikko on ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa. Ministerivastuulain esityöt eivät myöskään viittaa siihen, että lakia säädettäessä olisi ollut tarkoitus tältä osin muuttaa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa.” (PeVL 66/2010 vp, s. 4-5). Yhdyn perustuslakivaliokunnan esittämään näkemykseen.

Tulkinnassa on lisäksi perusteltua ottaa huomioon asianosaisten oikeusturvan sekä asian puolueettoman ja mahdollisimman objektiivisen selvittämisen vaatimukset. Tämä korostuu, mikäli ministerivastuuasiassa on myös mahdollisen uhrin asemassa olevia asianomistajia. Esitutkintalain (805/2011) 4 luvussa säädetään esitutkinnassa sovellettavista esitutkintaperiaatteista, jotka ohjaavat esitutinnan toimittamista. Mainitun 4 luvun 1 §:n tasapuolisuusperiaatteen mukaan esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Esitutkintaperiaatteissa ja esitutinnan menettelyissä huomioidaan myös oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen (4 luvun 3 §). Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tapahtuvan ministerivastuuasian käsittelyn kannalta on tarpeellista ja asianosaisten oikeusturvan kannalta jopa välttämätöntä, että asia on riittävän perusteellisesti ja monipuolisesti selvitetty kyseiset esitutkintaperiaatteet huomioiden ennen asian saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ministerin virkatoimen lainvastaisuutta koskevaa kannanottoa varten. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotton käsittelyn riittävän tietopohjan mahdollistamiseksi on siten perusteltua, että muiden laillisuusvalvonta-asioiden tavoin ylimmät laillisuusvalvojat voivat käyttää esitutkintaa tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi myös ennen perustuslain 115 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekemistä perustuslakivaliokunnalle. Nämä seikat tukevat osaltaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 66/2010 vp, s. 4-5) esittämää käsitystä.

## Oikeuskanslerin toimivallasta tutkia puolustusministeri Niinistön menettely

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on katsottu, että ministerin menettely voi tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, kun menettelyssä on kyse ministerin virkatoimista. Laillisuusvalvonta voi kuitenkin ulottua myös ministerin varsinaisten virkatoimien ulkopuoliseen menettelyyn, jos menettelyllä on oikeudellisesti merkityksellinen yhteys mi-

nisterin virkatoimiin. Esimerkiksi ministerin julkiset lausumat voivat tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitaviksi, jos lausumalla on oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virka-asemaan tai virkatehtäviin.

Ministerin menettely voi tulla arvioitavaksi myös poliittista luottamusta koskevana kysymyksenä eduskunnassa. Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Säännös kattaa ministerin virkatoimia koskevan oikeudellisen vastuun lisäksi ministerin poliittisen vastuun eduskunnalle (oikeuskanslerin päätös 11.4.2013, dnro OKV/449/1/2013). Poliittinen vastuu punnitaan myös määrääjain demokraattisissa vaaleissa.

Menettelyn kuulumista laillisuusvalvonnan piiriin on arvioitava viime kädessä tapauskohtaisesti. Eräissä oikeuskanslerin aiemmissa ratkaisuissa on arvioitu ministerin tiedotusvälineille antamia julkisia lausuntoja. Niissä on todettu, että keskusteluun osallistumisen vapautta ei luonnollisesti voida evätä poliitikoilta, korkeiltakaan virkamiehiltä tai ministereiltä. Tärkeää on kiinnittää huomiota kannanoton esittäjän rooliin ja sen mukaisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Sinänsä oikeudellisesti perusteltavissa oleva puheenvuoro voi saada julkisuudessa epäasiallista sivumerkitystä, jos sen esittäjä on ministeri. Olennaista on myös kannanoton yleisyystaso, sisältö ja kohde (oikeuskanslerin päätös dnro 195/1/05, 28.1.2008, jossa oli kyse silloisen oikeusministerin tiedotusvälineille antamista lausunnoista).

Ministerin tehtävien ja kansanedustajan toimen hoitaminen eroavat lähtökohtaisesti toisistaan. Joissakin tilanteissa saattaa herätä epäselvyyttä siitä, kummassa ominaisuudessa henkilö on toiminut. Sillä seikalla, missä ominaisuudessa henkilö on esiintynyt, on merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa oikeudellisen vastuun ja virkavalvonnan kannalta. Kysymys yhteydestä virkatoimiin on keskeinen. Esimerkiksi ministerin puheet ja väitteet vaalikampanjassa tai puoluekokouksessa jäävät lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tällaiset tilanteet liittyvät poliittisten prosessien ydinalueelle, jolla sananvapauden käytön on voitava olla mahdollisimman laajaa ja rajoituksetonta. Tällaisiin nimenomaan demokraattisen poliittisen tuen tavoitteluun liittyviin tilanteisiin ei myöskään varsinaisesti liity sekaantumisriskiä ministerin tehtäviin nähden (eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 31.10.2013, dnro 3027/4/13 jne.).

Edellä mainituissa ministerien julkisia lausuntoja koskevista ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuissa on katsottu, että arvioitaessa sitä, liittyykö menettely sillä tavoin ministerin virkatoimiin tai ministerin asemaan, että menettelyä tulisi arvioida ylimmän laillisuusvalvojan toimesta, huomiota olisi kiinnitettävä lausunnon sisällön lisäksi siihen, missä yhteydessä lausunto on esitetty, millä yleisyystasolla lausunto on esitetty ja miten lausunto kytkeytyy ministerin toimialaan ja toimivaltuuksiin sekä niiden mukaisiin tehtäviin.

Helsingin poliisilaitos on 25.2.2019 tekemällään päätöksellä jättänyt Martin Scheininin tekemän tutkintapyynnön johdosta esitutinnan toimittamatta sillä perusteella, ettei poliisilla ole toimivaltaa suorittaa asiassa esitutinnan aloittamisharkintaa. Tutkinnanjohtaja katsoi päätöksessään, että ”asian käsittelyyn on sovellettava ministerivastuuta koskevia oikeusohjeita, sillä ministerivastuusäännökset peittävät tässä tapauksessa myös blogikirjoittelun netissä” ja että ”tässä tapauksessa ei julkaisualustan valinta, ei tiedottamisen tapa eikä kirjoituksen konteksti indikoi, että Niinistön virkatehtävien ja blogikirjoituksen väliseen asiayhteyteen jäisi olematon ta suurempi katve. Oman ministeriön hallinnonalaan kuuluvan lakihankkeen julkinen puolustaminen ja julkinen ajaminen kuuluvat nähdäkseni ministerin normaaleihin virkatehtäviin.” Näin ollen Niinistön ilmaisuja ei tullut käsitellä irrallaan hänen ministerin virkatehtävistään ja -toimistaan.

Niinistö toteaa selvityksessään, että hänen blogikirjoituksensa ”Eduskunnan on ryhdistäydyttävä” on liittynyt siviili- ja sotilastiedustelua koskevien mietintöjen lähettämiseen takaisin valmisteluun puolustus- ja hallintovaliokuntiin ja uudestaan lausunnolle perustuslakivaliokuntaan perustuslakibloggaajien tviitteihin perustuen. Niinistö katsoo, että oman ministeriön hallinnonalaan kuuluvan pitkään ja laajasti valmistellun, laajakantoisen lakihankkeen julkinen puolustaminen ja julkinen ajaminen kuuluvat ministerin normaaleihin virkatehtäviin ja velvollisuuksiin.

Totean, että ministerin tehtäviin kuuluu johtaa lainvalmistelua ja hallituksen esitysten antamisen suunnittelua ministeriössään ja seurata etenkin oman hallinnonalaansa lakiesitysten eduskuntakäsittelyä. Niinistö on blogikirjoituksessaan ottanut kantaa asiassa, joka on koskenut Niinistön johtaman puolustusministeriön toimialaan kuuluvien hallituksen esitysten käsittelyä eduskunnassa. Katson, että Niinistön menettelyllä on ollut siinä määrin oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virka-asemaan ja virkatehtäviin, että Niinistön menettelyä voidaan seuraavassa oikeuskanslerin toimesta arvioida.

## Sananvapaudesta ja kunnian suojasta

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 moraalin 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 moraalin 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 (*Delphi 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).

EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, että sananvapaus voi koskea myös loukkaavien, järkyttävien tai häiritsevien ajatusten tai ideoiden esittämistä. Sananvapauden rajat ovat laajimmat julkiseen ja yleistä mielenkiintoa herättävään keskusteluun osallistuttaessa. Tällöin on myös sallittua käyttää jossain määrin liioittelua ja provokaatiota. (esim. *von Hannover v. Saksa* (no. 2), 7.12.2012, kohta 101). Poliitikkojen täytyy sietää muita virkamiehiä ja etenkin yksityishenkilöitä enemmän asemaansa ja toimintaansa kohdistuvaa arvostelua (esim. *Cărlan v. Romania* 20.4.2010 ja *Haguenauer v. Ranska* 22.4.2010.) EIT on esimerkiksi pitänyt hyväksyttävänä liittokanslerin kutsumista muun muassa ”moraalittomaksi” ja ”typeräksi” (*Lingens v. Itävalta* 8.7.1986) ja poliitikon kutsumista ”idiotiksi” (*Oberschlick v. Itävalta* (No. 2), 1.7.1997).

Monet rikoslain säännökset rajoittavat sananvapauden käyttöä, yhtenä keskeisenä rikoslain 24 luvun 9 §, jossa säädetään kunnianloukkauksesta seuraavasti:

Joka

- 1) esittää toisesta valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, taikka
- 2) muuten kuin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla halventaa toista, on tuomittava *kunnianloukkauksesta* sakkoon. (1 momentti)

Kunnianloukkauksesta tuomitaan myös se, joka esittää kuolleesta henkilöstä valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan kärsimystä ihmiselle, jolle vainaja oli erityisen läheinen. (2 momentti)

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna kunnianloukkauksena ei pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä, tieteessä, taiteessa taikka näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. (3 momentti)

Kunnianloukkauksena ei myöskään pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. (4 momentti)

Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat positiiviset toimintavelvoitteet siten kuin niitä on tulkittu EIT:n ratkaisukäytännössä julkisen vallan velvollisuutena pidättäytyä toimista, jotka rajoittavat näiden oikeuksien toteutumista, ellei se ole välttämätöntä. Sananvapauden osalta EIT on katsonut, että valtion on luotava kaikille suotuista ympäristö julkiseen keskusteluun osallistumiselle

ja mielipiteiden ja ajatusten ilmaisemiselle (esim. Dink v. Turkki, 14.9.2010, kohta 137). Tämä velvollisuus koskee julkista valtaa yleisesti, myös valtioneuvostoa ja sen jäseniä.

## Arviointia

Seuraavaksi tehtävän tarkastelun tarkoituksena on arvioida Niinistön menettelyä kunnianloukkausta koskevien säännösten valossa sen selvittämiseksi, täyttyvätkö esitutkinnan käynnistämisen edellytykset vai onko Niinistön menettely arvioitava laillisuusvalvonnallisesti.

Esitutkinnan käynnistämisen edellytyksiä koskevaan harkintaan vaikuttaa tosiasiallisesti myös perustuslain 116 §:n korotettu syyttämiskynnys. Perustuslain 116 §:ssä säädetään eduskunnan päätöksellä tehtävän ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Hallituksen esitys (HE 1/1998 vp, s. 171) linjaa, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Vaikka ministerisyytteen edellytysten varsinainen arviointi tapahtuisi vasta esitutkintaa myöhemmässä vaiheessa, ei esitutkintaa ole tarkoituksenmukaista käynnistää, jos näyttää ilmeiseltä, että ministerisyytteen korkea kynnyks, toisin sanoen *tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta* tapahtunut ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien *olennainen* rikkinen tai muutoin *selvästi* lainvastainen menettely virkatoimessa ei ylittyisi.

Esitutkinnan käynnistämisen osalta on myös harkittava, olisiko esitutkinta omiaan tuomaan ministerivastuun selvittämiseksi oikeudellisesti olennaista lisäselvitystä. Harkintaan vaikuttavat osaltaan toisaalta asianomistajan ja toisaalta esitutkinnan kohteen oikeusturvaan liittyvät näkökohdat. Vaikka esitutkinnan käynnistämällä ei oteta lopullista kantaa rikosoikeudelliseen syyllisyyteen, voi esitutkinnan käynnistäminen oikeuskanslerin toimesta olla siinä määrin kielteisesti leimaavaa, että oikeuskanslerin ei tule panna tutkintaa vireille kevyin perustein.

Scheinin on kantelussaan pyytänyt erityisesti kiinnittämään huomiota Niinistön niihin lausumiin, joissa on potentiaalisesti halveksuntaa aiheuttavalla tavalla kiistetty Scheininin asema ja integriteetti Suomen valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeuksien asiantuntijana. Scheinin on pitänyt erityisesti Niinistön blogikirjoituksessa käyttämää ilmaisua ”Perustuslakitalibanit verhoavat omat ideologiset tavoitteensa asiantuntijuuden valekaapuun” häntä loukkaavana, henkilökohtaisesti ja nimenomaan hänen asiantuntemuksensa kieltävänä ja hänen integriteettinsä mitätöivänä. Asian ydin on Scheininin mukaan yllä esitetyssä yksittäisessä ilmaisussa. Tämän vuoksi seuraavassa arvioidaan esitutkinnan edellytysten täyttymistä tältä osin.

Niinistö on esittänyt, että hänen blogikirjoituksensa tapahtui sananvapauden piirissä ja korostanut, että hänen kritiikkinsä kohdistui erityisesti prosessiin ja menettelytapoihin, joilla valiokunnassa olleet asiantuntijat pyrkivät ulkoparlamentaarisiin keinoin vaikuttamaan eduskunnan päätöksentekoon, koska kokivat että heidän näkemyksiään ei ollut eduskuntatyössä riittävästi huomioitu. Niinistö katsoo, että asiantuntijana toimivan henkilön poliittisluonteiseen argumentaatioon on voitava vastata samalla tavalla ja että Scheinin oli lisäksi tviiteillään itse altistanut näkemyksensä julkisen keskustelun piiriin tyyllilajissa, jota hän itse käytti mm. arvostellessaan valiokuntien mietintöjä heikkoina tai hylättyinä tenttivastauksina. Niinistö katsoo myös, että tyyllilajina blogi ja kolumni voidaan tietyiltä osin rinnastaa toisiinsa ja että niiden tyyllilajiin kuuluu, että kirjoittajalla on oikeus piikitellä ja esittää olevansa oikeassa. Niinistö katsoo, että tällaisissa tapauksissa sananvapauden on voitava olla mahdollisimman laajaa.

Niinistö on kirjoituksensa julkaistessaan toiminut puolustusministerinä. Vaikka hän ei ole esittänyt kysymyksessä olevia lausumiaan varsinaisessa poliittisessa keskustelussa vaan ylläpitämässään blogissa, hänen blogissaan käsittelemänsä aihe on liittynyt Niinistön poliittiseen toimintaan ja tässä toiminnassa esillä oleviin asioihin. Tämä seikka on otettava huomioon punnittaessa sananvapauden ulottuvuutta ja sen rajoittamisen välttämättömyyttä. EIT on nimittäin useasti todennut, että ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohta ei liiemmin anna mahdollisuutta rajoittaa poliittista keskustelua tai keskustelua yleisesti kiinnostavista kysymyksistä. Erityisuuja koskee kaikkea yhteiskunnallista keskustelua (ks. Neuvonen s. 133), sillä poliittista keskustelua on käytännössä vaikeata erottaa muusta sellaisesta keskustelusta, jota käydään yhteiskunnallisesti kiinnostavista asioista (Thorgeirson v. Islanti, 25.6.1992, kohta 64). Tällaisen keskustelun vapautta voidaan rajoittaa vain pakottavin perustein.

Kunnianloukkausta koskevan rangaistussäännöksen tulkinnassa tulee siis ottaa huomioon myös sananvapauden suoja. Nyt kyseessä olevaan tapauksessa rangaistussäännöksenä kyseeseen voisi tulla lähinnä rikoslain kunnianloukkausta koskevan säännöksen 2 kohdan mukainen muunnainen halventaminen: ”joka muuten kuin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla halventaa toista on tuomittava kunnianloukkauksesta”. Sanonnalla ”halventaa” on tarkoitettu kuvata kaikkia mahdollisia tekotapoja, joilla loukataan toisen kunniaa. (HE 19/2013 vp, s. 45) Tällaista halventamista voi olla esimerkiksi nimittely tai totuudenmukaisten asioiden esittäminen halventamisen tarkoituksessa. Vahinkoa, kärsimystä tai halveksuntaa aiheuttava luonne arvioidaan objektiivisesti sisällön perusteella. (Korpisaari, Päivi: Sananvapauslainsäädäntö 2000-luvulla, teoksessa ”Sananvapaus Suomessa” (2015), s. 125)

Kunnianloukkaus on rangaistava vain tahallisuudella. Kirjallisuudessa on katsottu edellä mainitun 2 kohdan osalta, että tahallisuuteen on katsottava riittävän sen, että tekijä on pitänyt toisen halveksitukseksi tulemistakin varsin todennäköisenä seurauksena, vaikkei se ole ollut teon tarkoitus (Frände, Dan ja Wahlberg, Markus: Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisrikokset, teoksessa ”Keskeiset rikokset” (2018), s. 460). Rikokseen syyllistyvältä edellytetään siis todennäköisyydestä tahallisuuden tasoinen tietoisuus siitä, että konkreettinen teko on omiaan aiheuttamaan kärsimystä, vahinkoa tai halveksuntaa. (HE 44/2002 vp, s. 73) Eri tilanteisiin soveltuvaa tarkkaa tahallisuuden rajaa ei voida etukäteen tarkoin määrittää. (HE 19/2013 vp, s. 46)

Eräissä tapauksissa loukkaamistarkoituksen puuttuminen voi kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan sulkea pois tahallisuuden. Tapauksessa KKO 2007:56 korkein oikeus hylkäsi syytteen kunnianloukkauksesta todeten asiassa jääneen näyttämättä, että rikoksesta epäilty olisi 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla tahallisesti halventanut asianomistajaa. Perusteluissaan korkein oikeus totesi, että epäillyn oli täytynyt pitää loukkausta ainakin tekonsa todennäköisenä seurauksena, mutta epäillyn menettely ei osoittanut sellaista loukkaamistarkoitusta, jota mainituissa 2 kohdassa edellytetään.

Toista halventavakin arvostelu voi olla rankaisematonta, jos sen kohteena on henkilön menettely tietyillä julkisen toiminnan alueilla. Kunnianloukkauksena ei rikoslain 24 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan nimittäin pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä, tieteessä, taiteessa taikka *näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa* ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Kyseinen kunnianloukkaussäännöksen 3 momentti turvaa yhteiskunnallista keskustelua, tieteellistä ja taiteellista kritiikkiä ja arvostelun vapautta (ks. PeVL 36/1998, s. 3). Poliitiikan, elinkeinoelämän tai taiteen vaikuttajien toimintaa voidaan arvioida ja arvostella kriittisesti, vaikka arvostelun kohde itse kokisi sen halventavana. Säännös ei kuitenkaan turvaa totuudenvastaisiin lähtökohtiin pohjautuvaa arvostelua. (Korpisaari, s. 125) Julkisiin tehtäviin voidaan rinnastaa myös henkilöiden toimiminen kansalaisjärjestöissä ja erilaisia asioita ajavissa julkisesti toimivissa yhdistyksissä (Ollila, Riitta: Sananvapaus (2014), s. 155). Lain perustelujen ja oikeuskirjallisuuden perusteella ei löydy tukea sille, että säännöksen soveltuminen olisi tarkoitettu rajata vain jonkin tietyn alan sisäiseen vertaiskeskusteluun. Säännöksen tarkoituksena on yleisemminkin mahdollistaa se, että yhteiskunnallisesti merkittäviin henkilöihin voidaan kohdistaa arvostelua.

Myös oikeuskirjallisuuden perusteella loukkauksen merkittävyyttä ja arvostelun sietämistä on lähestytty loukkauksen kohteen aseman perusteella. Arvostelunvapautta, joka sallii yhteiskunnallisesti merkittävien henkilöiden menettelyn arvostelemisen, kun he toimivat yhteiskunnallisesti merkittävässä tehtävässä, on pidetty sananvapauden kannalta merkittävänä. Asiaa koskeva EIT:n ratkaisukäytäntö liittyy suurelta osin poliitikkojen ja virkamiesten arvosteluun eikä tieteen, taiteen tai urheilun piiristä ole mainittavia ratkaisuja. (Neuvonen, Riku: Sananvapauden sääntely Suomessa (2012), s. 453-454) EIT:n ratkaisukäytännössä nimenomaisesti todetaan, että sananvapauden piiriin kuuluva keskustelu voi olla provokatiivista ja loukkaavaakin varsinkin yhteiskunnallisissa ja poliittisissa kysymyksissä (von Hannover v. Saksa (no. 2), 7.12.2012, kohta 101). Sananvapauden kuuluvan arvostelun näkökulmasta ministeri ja perustuslakiasiantuntija eivät kuitenkaan ole täysin tasaveroisessa asemassa, sillä EIT:n ratkaisukäytännön perusteella ministerille asetetaan korkeampi sietovaade kuin yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuvalla asiantuntijalla.

Niinistön selvityksestä ja blogikirjoituksen asiayhteydessä ilmenee, että Niinistön tarkoituksena on ollut blogikirjoituksessaan arvostella perustuslakiasiantuntijoiden ja erityisesti Scheinin toimintaa tiedustelulakien käsittelyyn liittyen. Niinistön arvostelu on kohdistunut Scheinin julkiseen toimintaan ja menettelyyn eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemana asiantuntijana. Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat yleensä tieteellisesti ansioituneita valtiosääntöoikeuden tutkijoita, jotka eivät kuitenkaan toimi yksinomaan tutkijan roolissa, vaikka asiantuntijan asema sinänsä tutkijan rooliin ja siihen liittyvään yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen kuuluukin. Vaikka perustuslakiasiantuntijoiden asema ei vertaudu ministerin asemaan, heidän roolinsa on yhteiskunnallisesti siinä määrin merkittävä, että heidän toimintaansa on voitava kohdistaa arvostelua kunnianloukkaussäännöksen 3 momentin tarkoittamissa rajoissa.

Toiminnan kärkeväkin arvostelu on siis sananvapauden kuuluvana oikeutena lähtökohtaisesti sallittua. Näin on varsinkin silloin, kun tällaista keskustelua käydään tai arvostelua esitetään yhteiskunnallisesti merkittävässä asiayhteydessä. Arvostelu voi sinänsä olla halventavaakin, mutta ”ollakseen sallittua arvostelun on kohdistuttava pikemminkin henkilön poliittiseen toimintaan tai tieteenharjoittajan työhön kuin hänen henkilöönsä. Tähän viittaa lainkohdan vaatimus, jonka mukaan arvostelun on kohdistuttava henkilön menettelyyn. On selvää, että henkilön menettelyn arvostelu voidaan kokea henkilökohtaisesti loukkaavana. Tällainen arvostelu on kuitenkin lähtökohtaisesti sallittua. Mitä selvemmin arvostelu irtaantuu arvostelun kohteena

olevasta toiminnasta tai työstä ja kohdistuu tekijän henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, sitä todennäköisemmin arvostelun aiheuttamassa halventamisessa on kysymys rangaistavasta kunnianloukkauksesta.” (HE 19/2013 vp, s. 48 ja esim. KKO 2007:70). ”Säännöksen 3 momentissa tarkoitetun arvostelun tarkoituksena ei kuitenkaan saa olla toisen loukkaaminen. Muun muassa tähän viittaa vaatimus siitä, että arvostelu ei saa selvästi ylittää sitä, mitä on pidettävä hyväksyttävänä. Tällä tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että politiikan tai kulttuurin kritiikissäkin on syytä noudattaa alalla vallitsevia pelisääntöjä ja hyviä tapoja eikä sanoa selvästi enempää kuin on tarpeen toiminnan arvioimiseksi.” (HE 19/2013 vp, s. 48)

Vaikka Niinistön arvostelu on kohdistunut ensisijaisesti Scheininin toimintaan, arvostelussa on käytetty osin henkilöön meneviä ilmaisuja. Niinistön blogikirjoituksesta arvioitavaksi tulee Scheininin loukkaamana pitämän ”perustuslakitaleban”-sanan käyttäminen Scheininista ja muista perustuslakiasiantuntijoista. Kuten Scheinin vastineessaan toteaa, Afganistanin talebanit ovat väkivaltainen ääriliike, jonka toiminnan olennaisena osana ovat yleismaailmallisesti tunnettujen ihmisoikeuksien polkeminen ja ihmisyksilöiden henkeen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat rikokset. Talebanit ovat jo kaksikymmentä vuotta olleet YK:n terrorismin vastaisten pakotetoimien kohteena. Tätä taustaa vasten ”perustuslakitaleban” -sanan käyttöä voidaan pitää loukkaavana.

Vaikka tyyliin voi oikeuttaa kunnian loukkaamisen esimerkiksi parodiassa, satiirissa tai vaikkapa pakinassa (Neuvonen s. 453), Niinistön blogikirjoituksessa ei nähdäkseni ole ollut hänen esittämällään tavalla kyse pakinatyyliisestä liioittelusta tai provokaatiosta tyylikeinona.

Selvityksen mukaan Niinistön tarkoituksena on ollut arvostella Scheininin toimintaa ja tärkeäksi kokemiensa tavoitteiden, tässä tapauksessa yksilön oikeuksien, viemistä eteenpäin ”kaikin käytettävissä olevin keinoin”. Vaikka Niinistön sanavalinnat ovat olleet epäasiallisia ja loukkaaviakin, osana tätä arvostelua käytettyjä ilmaisuja ei nähdäkseni voida kuitenkaan pitää sillä tavoin Scheininin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin puuttuvina, että ne ainakaan selvästi ylittäisivät sen, mitä voidaan pitää rikoslain 24 luvun 9 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla hyväksyttävänä. Ottaen huomioon sen, millaisessa asiayhteydessä Niinistö on esittänyt Scheininia koskevat ilmaisut, asiassa ei ole mielestäni syytä epäillä, että Niinistön tarkoituksena on ollut halventaa Scheininia tai että hän olisi pitänyt hänen halveksutuksi tulemistaan varsin todennäköisenä seurauksena ilmaisujen käyttämisestä. Asiayhteys tukee mielestäni käsitystä siitä, että kysymys olisi ollut muusta kuin Scheininin tahallisesta loukkaamisesta.

Kuten olen edellä todennut, esitutinnan käynnistämisen edellytyksiä koskevan harkinnan taustalla vaikuttaa tosiasiallisesti myös perustuslain 116 §:n korotettu syyttämiskynnys. Oikeuskanslerilla pitää olla perustuslain 116 §:ssä tarkoitettu menettelystä konkreettinen ja perusteltu epäily. Esitutkintaa ei ole tarkoituksenmukaista käynnistää, jos näyttää ilmeiseltä, että Niinistö ei ole rikosoikeudellisen ministerivastuun edellyttämällä tavalla olennaisesti rikkonut ministerin tehtäviin kuuluvia velvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin selvästi lainvastaisesti. Esitutinnan keinoin ei nähdäkseni ole saatavissa asian arvioinnin kannalta olennaista lisänäyttöä jo käytettävissä olevan aineiston lisäksi. Käytettävissä olevaan selvitykseen pohjautuvan kokonaisarvioinnin perusteella katson, että Niinistön ei ole syytä epäillä syyllistyneen sellaiseen rikokseen, josta häntä ministerinä voitaisiin syyttää ja että edellytyksiä esitutinnan käynnistämiseksi asiassa ei ole.

Olen edellä katsonut, että tiedustelulakien käsittelyä eduskunnassa koskeva Niinistön blogikirjoitus on liittynyt oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla hänen virkatoimiinsa puolustusministerinä ja että menettelyä voidaan arvioida oikeuskanslerin toimesta. Laillisuusvalvonnallisesti arvioin ministeri Niinistön menettelyä seuraavasti.

Valtioneuvoston jäsenelle ei ole perustuslaissa tai muussa laissa säädetty vastaavaa käyttäytymisvelvollisuutta kuin virkamiehille on säädetty virkamieslaissa, jonka 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lain esitöiden mukaan säännöstä ei sovelleta kansanedustajaan tai valtioneuvoston jäseneseen.

Kansanedustajalla on perustuslain 31 §:n mukaan eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Tämän oikeuden vastapainoksi säännöksessä edellytetään, että kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Säännös koskee vain kansanedustajan esiintymistä eduskunnassa ja kansanedustajan tehtäviin liittyvissä tehtävissä. Se ilmaisee kuitenkin nähdäkseni myös yleisemmän oikeusperiaatteen. Säännökseen kiteytyy perus- ja ihmisoikeuksien julkisen vallan korkealle edustajalle asettamat vaatimukset sananvapauden käyttämiselle ja yhteiskunnallisen keskustelun edellytysten turvaamiselle.

On selvää, että ministerillä on oikeus sananvapauteen, joka antaa vahvaa suojaa erityisesti poliittiseen toimintaan kuuluvalla viestinnällä ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiselle. Toisaalta ministerin tulee esiintymisissään ottaa huomioon myös toisten oikeus sananvapauteen ja mahdollisuus osallistua yhteiskunnallisia asioita koskevaan keskusteluun. Liian kärkevä ja toisia loukkaava poliittinen keskustelu voi nimittäin muodostua varsinkin ministerin taholta esitettyä esteeksi julkiseen keskusteluun osallistumiselle.

Katson Niinistön kohdistaneen epäasiallista ja osin henkilöön käyvää arvostelua eduskunnan käyttämiin asiantuntijoihin tilanteessa, jossa eduskunnan käsittelyssä olevien lakiehdotusten arviointi perustuslainmukaisuuden kannalta on ollut meneillään eduskunnassa. Edellä käsitellyn ”perustuslakitaliban” ilmaisun lisäksi Niinistö on käsitellyt kriittisesti Scheininin motiiveja sekä hänen poliittista henkilöhistoriaansa tai oletettua poliittista henkilöhistoriaansa. Niinistön käyttämät ilmaisut ovat olleet epäasiallisia ja osin loukkaaviakin ja ne ylittävät sen, mitä on pidettävä tarpeellisena yhteiskunnallisen keskustelun käymiseksi. Niinistö olisi voinut esittää arvostelunsa tällaisiin ilmaisuihin turvautumatta.

Asiassa on kyse myös siitä, millaista harkintaa valtioneuvoston jäseneltä voidaan esillä olevassa tilanteessa edellyttää. Niinistöllä on ollut spontaania suullista puheenvuoroa paremmat mahdollisuudet harkita kirjallisessa muodossa esittämiensä lausumien sisältöä. Katson, että ministerin tulee säilyttää vakaus ja arvokkuus myös mielestään oikeutettua kritiikkiä esittäessään. Tämä myös suojaa muiden edellytyksiä käyttää sananvapauttaan.

Totean, että ministerin velvollisuuksiin voidaan katsoa kuuluvan pidättäytyä kyseessä olevan kaltaisesta kielenkäytöstä virkatoimeensa liittyvässä yhteydessä. Vaikka edellä tässä ratkaisussa on tehty se johtopäätös, että asiassa ei ollut edellytyksiä esitutkinnan käynnistämiseksi, katson Niinistön sanavalinnoillaan ylittäneen sen, mitä ministerin tehtävässä toimivalta voidaan edellyttää.

## Toimenpiteet

Saatan edellä puolustusministeri Jussi Niinistön menettelyn moitittavuudesta esittämäni käsityksen hänen tietoonsa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi