

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet")

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet", (COM(2022) 177 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.7.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
8.7.2022

EU/2022/0505

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI JULKISTA OSALLISTUMISTA HARJOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELEMISESTA ILMEISEN PERUSTEETOMILTA TAI AIHEETTOMILTA KANTEILTA ("STRATEGISET HÄIRINTÄTARKOITUKSESSA NOSTETUT KANTEET")

1 Tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 27.4.2022 ehdotuksen (COM(2022) 177 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet", SLAPP-direktiivi). Strategisista häirintätarkoituksessa nostetuista kanteista käytetään lyhennettä SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation).

Samalla komissio antoi suosituksen (C(2022) 2428 final) julkista osallistumista harjoittavien toimittajien ja ihmisoikeuksien puolustajien suojelemiseksi ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (SLAPP-suositus).

Osana Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa komissio on jo syyskuussa 2021 antanut suosituksen (C(2021) 6650 final) toimittajien ja viestintäalan ammattilaisten turvallisuuden parantamiseksi.

Myös SLAPP-aloitteet ovat demokratiatoimintasuunnitelmaan sisältyviä toimia, joiden tavoitteena on vahvistaa tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta unionissa. SLAPP-aloitteiden piiriin kuuluvat myös ihmisoikeuksien puolustajat, joilla on keskeinen rooli demokratioissa. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on päästä yhteisymmärrykseen siitä, mitä SLAPP-kanteella tarkoitetaan, estää ilmiön laajeneminen EU:ssa ja suojella SLAPP-kanteiden kohteita. Ehdotuksen tavoitteena on ottaa käyttöön menettelytakeita ja antaa siten tuomioistuimille ja mahdollisille kohteille välineitä SLAPP-kanteita vastaan. Ehdotettuja menettelytakeita sovelletaan tapauksissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia.

SLAPP-suosituksessa jäsenvaltioita kannustetaan yhdenmukaistamaan prosessilainsäädäntöään direktiiviehdotuksen kanssa; ei pelkästään siviiliasioissa vaan kaikissa prosesseissa. Jäsenvaltioita kannustetaan muun muassa varmistamaan, että kansallinen sääntely tarjoaa menettelylliset takeet ilmeisen perusteettomien kanteiden hylkäämiseksi ja että kunnianloukkausta koskeva sääntely on riittävän selkeää. Lisäksi kehoitetaan järjestämään koulutusta tuomareille ja asianajajille sekä koulutusta ja tukea SLAPP-kanteiden kohteena mahdollisesti oleville toimittajille ja ihmisoikeuksien puolustajille, jotta ilmiö tunnistettaisiin ja oikeusprosessit olisivat tehokkaita. Jäsenmaiden tulee myös kerätä tietoja SLAPP-kanteista komissiolle vuosittain 2023 lähtien. Suositus ja direktiiviehdotus on annettu samanaikaisesti, ja ne täydentävät ristiriidattomasti toisiaan.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiivillä annettaisiin vähimmäissäännökset strategisia häirintätarkoituksessa nostettuja siviilikanteita vastaan. Direktiivillä pyritään tarjoamaan tuomioistuimille tehokkaat keinot käsitellä rajatylittäviä vaikutuksia omaavia SLAPP-kanteita ja kanteiden kohteille keinoja puolustaa itseään. Varsinaisista menettelytakeista säädettäisiin direktiiviehdotuksen artikloissa 5-16.

Yleiset säännökset (1-4 artiklat)

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa säädettäisiin direktiivin kohteesta ja 2 artiklassa soveltamisalasta. Direktiivillä suojattaisiin julkista osallistumista harjoittavia henkilöitä, erityisesti toimittajia ja ihmisoikeusaktivisteja, ilmeisen perusteettomilta ja aiheettomilta kanteilta (1 artikla). Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin, joilla olisi rajatylittäviä vaikutuksia (2 artikla). Asioilla katsottaisiin olevan rajatylittäviä vaikutuksia, jos molempien asianosaisten kotipaikka ei olisi siinä jäsenvaltiossa, jossa kanne olisi nostettu. Asianosaisten kotipaikasta riippumatta asialla olisi rajatylittäviä vaikutuksia myös silloin, jos julkisella osallistumisella yleistä etua koskevaan asiaan olisi merkitystä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, tai jos kantaja olisi nostanut rinnakkaiskanteen toisessa jäsenvaltiossa. (4 artikla) Direktiivin määritelmien mukaan *julkisella osallistumisella* tarkoitettaisiin luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön sananvapautta käyttäessään ilmaisemaa lausumaa tai toteuttamaa toimintaa yleistä etua koskevassa asiassa. *Yleistä etua koskevalla asialla* tarkoitettaisiin asiaa, joka vaikuttaa yleisöön siinä määrin, että se voi oikeutetusti olla siitä kiinnostunut. *Häirintätarkoituksessa nostetut perusteettomat kanteet* tarkoittaisivat julkiseen osallistumiseen liittyviä kanteita, jotka ovat kokonaan tai osittain perusteettomia ja joiden tarkoituksena on estää tai rajoittaa julkista osallistumista tai rangaista siitä. (3 artikla)

Menettelytakeita koskevat yhteiset säännöt (5-8 artiklat)

Direktiiviehdotuksen mukaan vastaaja eli SLAPP-kanteen kohde voisi hakea tuomioistuimelta muun muassa vakuutta oikeudenkäyntikulujen tai vahinkojen varalta, kanteen hylkäämistä, oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja korvausta oikeudenkäynnin aiheuttamista vahingoista (5 artikla). Kanteen muuttaminen tai kanteesta luopuminen eivät saisi vaikuttaa tuomioistuimen mahdollisuuksiin hylätä kanne perusteettomana, velvoittaa vastaaja korvamaan oikeudenkäyntikuluja ja vahingonkorvauksia tai määrätä kantajalle muita seuraamuksia (6 artikla). Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomioistuin voi sallia julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden oikeuksia suojelevien kansalaisjärjestöjen osallistumisen oikeudenkäyntiin joko vastaajan tukemiseksi tai tietojen antamiseksi (7 artikla). Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomioistuin voi määrätä kantajan asettamaan vakuuden oikeudenkäyntikulujen tai vahinkojen varalta (8 artikla).

Ilmeisen perusteettomien kanteiden hylkääminen varhaisessa vaiheessa (9-13 artiklat)

Ehdotetun direktiivin artikloissa 9-13 säädettäisiin ilmeisen perusteettomien kanteiden hylkäämisestä prosessin varhaisessa vaiheessa. Tuomioistuimen tulisi voida päättää häirintätarkoituksessa nostetun kanteen hylkäämisestä kokonaan tai osittain ilmeisen perusteettomana. Sille, missä ajassa vastaajan tulisi hakea kanteen hylkäämistä, voisi asettaa määräajan. (9 artikla) Jos vastaaja hakisi kanteen hylkäämistä varhaisessa vaiheessa, hakemus tulisi käsitellä nopeutetussa menettelyssä (11 artikla), kantajan olisi osoitettava, ettei kanne ole ilmeisen perusteeton (12 artikla), hakemusta koskevaan päätökseen tulisi voida hakea muutosta (13 artikla), ja pääasian käsittely tulisi lykätä hakemuksen käsittelyn ajaksi (10 artikla).

Oikeussuojakeinot perusteettomia kanteita vastaan (14-16 artiklat)

Direktiiviehdotuksen artikloissa 14-16 säädettäisiin suojakeinoista. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomioistuimien voi velvoittaa kantajan korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut (14 artikla), ja että vastaaja voi vaatia ja saada korvauksen häirintätarkoituksessa nostetusta kanteesta aiheutuneista vahingoista (15 artikla). Lisäksi tuomioistuimen tulisi voida määrätä seuraamuksia eli ns. varoittavia rangaistuksia ilmeisen perusteettoman kanteen nostaneelle (16 artikla).

Suoja kolmansien maiden tuomioita vastaan (17-18 artiklat)

Komission ehdotuksen mukaan direktiivissä säädettäisiin myös suojakeinoista kolmansissa maissa nostettuja perusteettomia kanteita vastaan. Jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitävän luonnollisen tai oikeushenkilön julkiseen osallistumiseen liittyvän toiminnan vuoksi kolmannessa maassa annetun tuomion tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta tulisi kieltäytyä, jos kannetta olisi pidetty ilmeisen perusteettomana sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa tunnustamista tai täytäntöönpanoa haetaan (17 artikla). Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitävä henkilö voisi vaatia korvausta vahingoista ja kuluista, jotka ovat aiheutuneet perusteettomasta oikeudenkäynnistä kolmannen maan tuomioistuimessa (18 artikla).

Loppusäännökset (19-23 artiklat)

Ehdotuksen artikloihin 19-23 sisältyy tavanomaiset loppusäännökset. Jäsenvaltioiden olisi saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta (21 artikla).

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 81 artiklan 2 kohdan f alakohta, jossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan valtuus hyväksyä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan riita-asiain oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen yhteensopivuutta. SEUT 81 artiklan 2 kohdan nojalla voidaan kyseisen artiklan 1 kohdan mukaisesti hyväksyä sääntelyä sellaisissa yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Myös ehdotetut kolmansien maiden tuomioita koskevat säännökset perustuvat SEUT 81 artiklan 2 kohdan f alakohtaan, sillä ne ovat komission mukaan liitännäisiä ehdotuksen päämäärään nähden. SLAPP-kanteiden tavoitteena ei ole oikeussuojan saaminen vaan vastaajien vaientaminen, ja ne kuormittavat tuomioistuimia. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena vaikutuksiltaan rajatylittävien SLAPP-kanteiden sääntelyyn.

Toissijaisuusperiaatteen osalta ehdotuksessa todetaan, että SLAPP-kanteet ovat muodostumassa EU:n laajuiseksi ongelmaksi. Niitä vastaan voidaan käyttää yleisiä suojatoimia, mutta kansalliset suojatoimet vaihtelevat, eivätkä ne ole aina tehokkaita rajatylittävien SLAPP-kanteiden torjumisessa. Lisäksi kansallisten prosessilakien väliset erot uhkaavat lisätä oikeuspaikkakeinottelua. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena, sillä esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa eikä SLAPP-ilmiötä torjua pelkästään kansallisilla laeilla. Direktiiviehdotuksella pyritään antamaan tuomioistuimille ja mahdollisille SLAPP-kanteiden kohteille välineitä SLAPP-kanteita vastaan. Direktiivissä säädettäisiin vain

tietyistä menettelytakeista, ja monia muita toimia, joilla SLAPP-ilmiötä pyritään torjumaan, esitetään SLAPP-suosituksessa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusta voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutustenarviointi

Ehdotuksesta ei ole tehty varsinaista vaikutustenarviointia. Komission avoimessa julkisessa kuulemisessa 4.10.2021-10.1.2022 saatiin kansalaisilta, toimittajilta, jäsenvaltioilta, kansalaisjärjestöiltä, tuomareilta, oikeusalan ammattilaisilta ja muilta sidosryhmiltä näkemyksiä SLAPP-kanteista ja siitä, mitä toimia niiden torjumiseksi EU:ssa olisi toteutettava. Kansallisille tuomareille kohdennetussa kuulemisessa 12.11.2021-10.1.2022 kerättiin tietoja SLAPP-kanteiden tunnistamisesta, käytettävissä olevista suojakeinoista ja tuomareiden koulutustarpeista. Komissio järjesti sidosryhmille marraskuussa 2021 työpajan, jossa keskusteltiin SLAPP-kanteiden ulottuvuudesta ja mahdollisista ratkaisuista. Julkisissa kuulemisissa ja sidosryhmien työpajassa saatiin tietoja SLAPP-ilmiöstä ja tukea EU:n toimille SLAPP-kanteiden torjumiseksi. Lisäksi vuonna 2021 komissio tilasi tutkimuksen SLAPP-kanteista jäsenvaltioissa (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp_comparative_study_0.pdf) ja perusti asiantuntijaryhmän avustamaan SLAPP-aloitteiden valmistelussa.

Ehdotuksen liitteenä on valmisteluasiakirja (SWD(2022)117 final), jossa on analysoitu SLAPP-ilmiötä ja tarvetta EU:n toimille. Komissio ei ole pitänyt vaikutustenarviointia tarpeellisena, koska ehdotuksella pyritään tarjoamaan tuomioistuimille keinoja estää oikeuden väärinkäyttöä, eikä sillä ole arvioitu olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. SLAPP-kanteet vaarantavat sananvapautta, ja on tarpeen ryhtyä toimiin yhä useammin esiintyvän ilmiön torjumiseksi.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaahan

Direktiiviehdotus aiheuttaisi muutostarpeita yleisten tuomioistuinten prosessisäännöksiin.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin, joilla olisi rajatylittäviä vaikutuksia. Direktiivissä ehdotettu rajatylittävien vaikutusten määrittely on merkitykseltään laaja. Asianosaisten kotipaikasta riippumatta asialla olisi rajatylittäviä vaikutuksia, jos julkisella osallistumisella yleistä etua koskevaan asiaan olisi merkitystä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Käytännössä rajatylittävien vaikutusten laaja merkitys voisi tuoda direktiivin soveltamisalan piiriin puhtaasti kansallisia asioita. Mahdollista olisi säätää uusi prosessilaki, jota sovellettaisiin ainoastaan direktiivissä tarkoitettuihin, rajatylittäviä vaikutuksia sisältäviin SLAPP-kanteisiin. Direktiivillä on kuitenkin tarkoitus luoda menettelytakeita, jotka koskevat siviiliprosessioikeuden peruskysymyksiä kuten ilmeisen perusteettoman kanteen hylkäämistä, oikeudenkäyntikuluvastuuta ja turvaamistoimien hakemista. Myös SLAPP-suosituksessa jäsenvaltioita kannustetaan yhdenmukaistamaan prosessilainsäädäntöään direktiiviehdotuksen kanssa. Mahdollista siten on, että direktiivin edellyttämät muutokset tehtäisiin kansallisiin prosessisäännöksiin.

Suomessa siviiliasioiden oikeudenkäynnistä säädetään oikeudenkäymiskaaressa. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeus voi heti vastapuolelta vastausta pyytämättä hylätä kanteen tuomiolla, jos kanne on selvästi perusteeton. Jos taas kanteen perusteettomuus ilmenee vasta myöhemmin kanteen tutkimisen jälkeen, kantaja joutuu jutun hävitessään korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Direktiiviehdotus saattaisi edellyttää muutoksia oikeudenkäymiskaaren 5 lukuun, jossa säädetään riita-asian vireillepanosta ja valmistelusta, ja

7 lukuun, jossa säädetään turvaamistoimista. Mahdollisesti muutostarpeita kohdistuisi myös oikeudenkäyntikuluja, oikeudenkäyntiin osallistumista ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Direktiivissä ehdotetaan säännöksiä myös ns. varoittavista seuraamuksista. Oikeudenkäymiskaareissa ei ole säännöksiä kanteiden sanktioimisesta ns. varoittavilla seuraamuksilla.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin rajatylittäviä vaikutuksia omaaviin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin, riippumatta siitä millaisessa tuomioistuimessa niitä käsitellään. Sääntelyä olisi siten sovellettava myös rikosoikeudenkäynnissä esitettäviin yksityisoikeudellisiin vaatimuksiin. Suomessa yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittelystä rikosasian yhteydessä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3 luvussa ja rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen tai hyvityksen maksamisen turvaavasta takavarikosta pakkokeinolain (806/2011) 6 luvussa. Direktiiviehdotus saattaisi edellyttää muutoksia myös näihin säännöksiin.

Direktiivillä pyritään luomaan tuomioistuimille keinoja puuttua perusteettomiin kanteisiin ja estää oikeuden väärinkäyttöä, eikä sillä arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Direktiiviehdotus koskee lainkäyttöön liittyvää sääntelyä, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntöön Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaisesti.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaoston (EU-35) kirjallisessa menettelyssä 20.-22.6.2022.

Lakivaliokunta on EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa (E 12/2021 vp) koskevassa lausunnossaan (LaVL 7/2021) suhtautunut varauksellisesti siihen, että jäsenvaltioiden prosessioikeudellista lainsäädäntöä harmonisoitaisiin SLAPP-kanteiden torjumiseksi.

Oikeusministeriö järjesti 16.6.2022 direktiiviehdotuksesta kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu käräjäoikeuksien, Suomen Asianajajaliiton, Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry:n, Journalistiliiton, Oikeustoimittajat ry:n ja Ihmisoikeusliiton edustajat.

Direktiiviehdotuksen käsittely alkoi neuvoston siviilioikeustyöryhmässä 13.5.2022.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on sitoutunut edistämään perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista kokonaisvaltaisesti ja painottaen ennaltaehkäiseviä toimia. Valtioneuvosto pitää tärkeinä myös toimia, joilla edistetään tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktiivin tavoitteita torjua SLAPP-ilmiön laajenemista, yhtenäistää käsitystä SLAPP-kanteista ja antaa tuomioistuimille ja mahdollisille kohteille välineitä SLAPP-kanteita vastaan. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että suojelun kohteena olevien ryhmä olisi laaja.

Direktiivissä ehdotettu menettely oikeussuojakeinojen käyttämiseksi on kuitenkin melko raskas. Suomen olisi neuvotteluissa pyrittävä siihen, että direktiivin säännökset olisivat mahdollisimman yhteensopivia kansallisen prosessilainsäädännön kanssa, eivätkä ne heikentäisi kansallisen järjestelmän toimivuutta. Jäsenvaltioiden tulisi voida huolehtia direktiivin tavoitteiden to-

teutumisesta kansalliseen sääntelyyn soveltuvin mekanismein, jolloin direktiivin menettelysäännösten tulisi olla mahdollisimman joustavia ja kansalliset erityispiirteet huomioivia. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti siviiliprosessisäännösten yhtenäistämiseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä jokaisen oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotukseen ns. varoittavista seuraamuksista. Perusteettoman tai heikosti perustellun siviilikanteen nostamisen sanktioiminen jollain muulla tavalla kuin oikeudenkäyntikulusäännöksillä olisi ongelmallista oikeuden saatavuuden ja oikeusturvan kannalta. Valtioneuvosto arvioi, että Suomessa kuluvasäännökset estävät tehokkaasti perusteettomien kanteiden, myös mahdollisten SLAPP-kanteiden, nostamisen.

Neuvotteluissa olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät vahingonkorvausta koskevat aineelliset säännökset ole ristiriidassa kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön kanssa, jos ylipäättäen osoittautuu tarpeelliseksi sisällyttää direktiivin vahingonkorvaussäännöksiä. Lisäksi neuvottelujen kuluessa on pyrittävä yleisesti saamaan selvennystä direktiivin sanamuotoihin.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa löytämään ratkaisuja edellä mainittujen ongelmien poistamiseksi ja tasapainoisen ratkaisun tavoittamiseksi.