



Lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet"), U 55/2022 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Komission ehdotus

Euroopan komissio antoi 27.4.2022 ehdotuksen (COM(2022) 177 final) direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (myöhemmin SLAPP-direktiivi). Kyse on sääntelystä, jolla pyritään suojaamaan strategisessa häirintätarkoituksessa nostetuilta kanteilta erityisesti toimittajia ja ihmisoikeuspuolustajia.

Häirintä tässä tarkoittaisi kanteita, jotka ovat kokonaan tai osittain perusteettomia ja joiden tarkoituksena on estää tai rajoittaa julkista osallistumista tai rangaista julkisesta osallistumisesta eli sananvapauden käyttämisestä ilmaisemaan lausumaa tai toteuttamaan toimintaa yleistä etua koskevassa asiassa.

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

SLAPP-suosituksissa kannustetaan jäsenvaltioita yhdenmukaistamaan prosessilainsäädäntöään direktiiviehdotuksen kanssa ja varmistamaan, että kansallinen lainsäädäntö tarjoaa menettelylliset takeet ilmeisen perusteettomien kanteiden hylkäämiseksi sekä riittävän selkeän kunnianloukkauksia koskevan sääntelyn. Ilmiö tulisi osata tunnistaa ja oikeusprosessien tulisi olla tehokkaita.

Direktiiviä sovellettaisiin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin, joilla olisi rajat ylittäviä vaikutuksia. Näin olisi esimerkiksi silloin, jos molempien asianosaisten kotipaikka ei olisi siinä EU:n jäsenvaltiossa, jossa kanne nostettiin. Näin olisi myös, jos julkisella osallistumisella yleistä etua koskevaan asiaan olisi merkitystä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa tai kantaja olisi nostanut rinnakkaiskanteen toisessa jäsenvaltiossa.

Direktiivissä on useita menettelytakeita, kuten kanteen hylkääminen, oikeudenkäyntikulujen korvaaminen sekä korvaus oikeudenkäynnin aiheuttamista vahingoista, joita vastaaja eli kanteen kohde voisi hakea. Vastaaja voisi

hakea myös vakuutta oikeudenkäyntikulujen tai vahinkojen varalta. Tuomioistuimen tulisi myös sallia julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden oikeuksia suojelevien kansalaisjärjestöjen osallistuminen oikeudenkäyntiin vastaajan tukemiseksi tai tietojen antamiseksi. Vastaajan hakiessa kanteen hylkäämistä aikaisessa vaiheessa, kantajan täytyy osoittaa ettei kanne ole ilmeisen perusteeton. Lisäksi tuomioistuimen tulisi voida määrätä varoittavia seuraamuksia eli sanktioita ilmeisen perusteettoman kanteen nostaneelle.

2. Suomen kanta

Valtioneuvoston U-kirjelmässä todetaan, että on tärkeä torjua SLAPP-ilmiön laajenemista, yhtenäistää käsitystä SLAPP-kanteista sekä antaa tuomioistuimille sekä kanteiden kohteille välineitä SLAPP-kanteita vastaan. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että suojelun kohteena olevien ryhmä olisi laaja.

Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että ehdotettu menettely oikeussuojakeinojen käyttämiseksi olisi melko raskas ja että Suomen tulisikin neuvotteluissa pyrkiä siihen, että säännökset olisi sovittavissa kansallisen prosessilainsäädännön kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi voida huolehtia direktiivin tavoitteiden toteutumisesta kansalliseen lainsäädäntöön soveltuvin mekanismein ja että direktiivin menettelysäännösten tulisi olla mahdollisimman joustavia ja kansalliset erityispiirteet huomioivia. Kirjelmässä todetaan, että Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti prosessisäännösten yhtenäistämiseen.

Kirjelmässä todetaan Valtioneuvoston suhtautuvan kielteisesti myös sanktioihin eli niin sanottuihin varoittaviin seuraamuksiin. Perusteluina tälle kannalle esitetään se, että jokaisen oikeutta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen pidetään tärkeänä. Perusteettoman tai heikosti perustellun siviilikanteen nostamisen varoittava sanktioiminen olisi ongelmallista oikeuden saatavuuden ja oikeusturvan kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että Suomessa oikeudenkäyntikulusäännökset estävät jo tehokkaasti perusteettomien kanteiden nostamisen, mikä koskee myös mahdollisia SLAPP-kanteita.

Lisäksi Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, etteivät vahingonkorvausta koskevat säännökset ole ristiriidassa kansallisten vahingonkorvaussäännösten kanssa, mikäli sellaisia edes on tarpeen sisällyttää direktiiviin.

3. Amnestyn kanta

Amnesty katsoo, että Suomen tulee tukea EU:n laajuisen lainsäädännön hyväksymistä SLAPP-kanteiden estämiseksi. SLAPP-kanteet ovat yhä useammin esteenä ihmisoikeuspuolustajien, toimittajien, tutkijoiden sekä muiden ihmisoikeusloukkauksia ja muita epäkohtia paljastavien työlle. Kyse on yleensä kanteista tai niillä uhkaamisesta, tavoitteena pelotella ja vaientaa niitä, joita vastaan kanne nostetaan.

3.1. Menettelytakeet

Komission esittämä ehdotus direktiiviksi sisältää tärkeitä menettelytakeita, joita tulisi vahvistaa tai ainakin säilyttää, jotta saadaan luotua vähimmäisstandardit oikeussuojalle sellaisia riita-asioita vastaan, joissa vaatimukset ovat perusteettomia tai suhteettomia ja joiden tarkoituksena on hiljentää kriittisiä ääniä. Direktiivissä onkin määrättävä seuraamuksia lakia väärinkäyttävälle kantajille ja veloitettava tuomioistuimet tarjoamaan menettelyllisiä takeita, kuten ilmainen oikeusapu sekä vahingonkorvaus, uhreille eli vastaajille.

Komissio ehdottaa mahdollisuutta hylätä kanne aikaisessa vaiheessa tuomioistuimessa. Mahdollisuus kanteen hylkäämiseen aikaisessa vaiheessa on avainasemassa, kun pyritään torjumaan ja minimoimaan uhreille aiheutuvia SLAPP-kanteiden haitallisia vaikutuksia. Suomen tulee tukea neuvotteluissa sitä, että direktiivissä varmistetaan yksinkertainen prosessi, jonka avulla tuomioistuimet voivat nopeasti tunnistaa ja hylätä SLAPP-kanteita oikeudenkäynnin varhaisessa vaiheessa.

Suomen tulee vaatia vahvojen menettelytakeiden sisällyttämistä, jotta SLAPP-kanteiden hylkääminen aikaisessa vaiheessa olisi mahdollista. Tähän liittyvät mahdollisuus saada pääkäsitellyä lykätystä, nopeutetun menettelyn soveltaminen sekä käännetty todistustaakka. Komission ehdottama kanteen ”ilmeinen perusteettomuus” -kriteeri sen hylkäämiseen aikaisessa vaiheessa nostaa kynnyksen hyvin korkealle. Tätä kriteeriä tulee muuttaa, siten, että ilmeisen perusteettomien kanteiden lisäksi myös muut aiheettomat, häirintätarkoituksessa nostetut kanteet voidaan hylätä aikaisessa vaiheessa, sillä korkea kynnyks heikentää huomattavasti kyseisen tärkeän

menettelytakeen käytettävyyttä. Kaikkien kanteiden, jotka on tarkoitettu estämään julkista osallistumista tai rankaisemaan siitä, tulisi kuulua aikaisessa vaiheessa hylkäämisen piiriin.

Kuten komissio ehdottaa, tuomioistuimille tulee mahdollistaa kantajan velvoittaminen antamaan vakuuden kulujen ja vahingonkorvausten varalta, jotta SLAPP-kanteille tyypillinen osapuolten välinen valtaepäsuhta voidaan korjata. SLAPP-kanteisiin liittyy usein liiallisia tai kohtuuttomia vahingonkorvausvaatimuksia, joilla on tarkoitus aiheuttaa vastaajalle suhteettomia kustannuksia. Suomen tulee pyrkiä vahvistamaan komission ehdotusta siten, että tuomioistuimille annetaan mahdollisuus määrätä vakuudesta omasta aloitteestaan, harkitsemalla sekä välittömiä että välillisiä kustannuksia, mukaan lukien oikeudellisen avun kustannuksia.

Suomen on tuettava komission ehdotusta, että vahingonkorvaus ymmärretään täysimääräisenä korvauksena vahingoista, mukaan lukien fyysiset ja henkiset vahingot. Tässä yhteydessä tulee myös selvittää, että vahingonkorvausvaatimus on voimassa ilman erillisen muodollisen vaatimuksen teon tarvetta.

Suomen tulee myös tukea tuomioistuinten mahdollisuutta määrätä seuraamuksia niille, jotka ovat tehneet SLAPP-kanteita sekä julkisen rekisterin perustamista, johon kirjattaisiin SLAPP-kanteisiin liittyviä tuomioistuinten päätöksiä. Amnesty katsoo, että Suomen kanta sanktioihin ei vastaa todellista tilannetta Suomessa. Suomi suhtautuu sanktioihin kielteisesti ja sitä perustellaan sillä, että jokaisella on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja sanktioiminen olisi ongelmallista muun muassa oikeuden saatavuuden kannalta. Lisäksi kirjelmässä katsotaan, että oikeudenkäyntikulut jo estävät tehokkaasti SLAPP-kanteiden nostamisen Suomessa. Amnesty toteaa, että kyse on tosiaan kanteista, jotka on nostettu oikeuden väärinkäyttötarkoituksessa ja niiden päämääränä on estää julkista osallistumista tai rangaista siitä. Kyse on siten kanteista, joilla ei alunperinkään ole oikeutusta vaan pelkästään vahingoittamistarkoitus.

Amnesty katsoo, että ensinnäkin Suomessa korkea oikeudenkäyntikuluriski on jo itsessään ongelmallinen oikeuden saatavuuden kannalta ja sitä tulisi pienentää. Näin ollen sitä ei voi käyttää hyväksyttävänä ja tehokkaana esteenä SLAPP-kanteiden nostamiselle. Toisekseen Amnesty huomauttaa, että SLAPP-kanteita tai niitä vastaavia kanteita on nostettu myös Suomessa, mikä kertoo sen, että korkeat oikeudenkäyntikulut eivät ole tehokkaasti tällaisia kanteita estäneet.¹ Suomen tulee siis muuttaa kantaansa seuraamusten määräämisestä ja mahdollistaa kantajan sanktioimisen, jotta SLAPP-kanteita ja niistä aiheutuvia vahinkoja voitaisiin tehokkaasti estää.

Lisäksi Suomen tulee tukea kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta osallistua SLAPP-kanteiden oikeudenkäynteihin tukeakseen vastaajaa tai antaakseen tietoja, kuten komissio on ehdottanut. Tulisi myös harkita tämän mahdollisuuden laajentamista koskemaan kaikkia tahoja, joilla on intressi puolustaa kanteen perimmäisenä kohteena olevaa julkista osallistumista, kuten ammattijärjestöihin.

3.2. Soveltamisala

Direktiivillä tulee myös varmistaa, että SLAPP-kanteiden vastaiset takeet eivät rajoitu esimerkiksi toimittajiin, vaan soveltamisalan tulee olla laaja, jotta se kattaisi toimijat, joihin SLAPP-kanteet vaikuttavat, mukaan lukien ihmisoikeuspuolustajat, tutkijat ja väärinkäytösten paljastajat eli whistleblowerit. Amnesty katsoo, että Suomen tulee tukea laajaa soveltamisalaa, jotta SLAPP-kanteiden vastaiset menettelytakeet ulottuvat kaikille luonnollisille tai oikeushenkilöille, jotka harjoittavat suoraan tai epäsuoraan julkista osallistumista. Laajan soveltamisalan tulee koskea myös kantajaa ulottuen kaikkiin luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, mukaan lukien valtion elimet.

SLAPP-kanteiden tarkoituksena on pelotella vastapuolta tai heikentää tai kuluttaa vastapuolen resurssit siten, että julkinen osallistuminen estyy. SLAPP-kanteet ovat usein juurikin ilmeisen perusteettomia kanteita. SLAPP-kanteet voivat kuitenkin olla kanteita, joilla on joitain oikeudellisia perusteita, mutta niissä on selviä merkkejä lakien tai menettelyjen väärinkäytöstä. Sekä direktiivissä että kansallisessa lainsäädännössä tulisi varmistaa, että soveltamisalaan sisältyvät kaikki ne kanteet, jotka perustuvat lakien epäasianmukaiseen käyttöön tarkoituksena estää julkista osallistumista. SLAPP-kanteiden ymmärtäminen laajasti estämään julkista osallistumista on avainasemassa soveltamisalaa säädettäessä.

¹ Ks. esim. [KKO:2022:1 - Korkein oikeus](#)

Myös, koska soveltamisala rajautuu asioihin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, tulee rajat ylittävien vaikutusten määritelmän olla kattava, kuten komissio ehdottaa. Kansallisessa lainsäädännössä tulee myös huomioida komission suositus, jonka mukaan menettelytakeita tulisi soveltaa yhtäläisesti myös kotimaisiin tapauksiin.

4. Lopuksi

Strategiset SLAPP-kanteet julkista osallistumista vastaan ovat oikeuden väärinkäyttöä. Kanteilla pyritään hiljentämään kriittistä puhetta, pääsemään vastuusta sekä heikentämään ihmisoikeuksia. Tutkimusten² mukaan SLAPP-kanteet ovat kasvussa. Amnesty toivottaakin tervetulleeksi komission ehdotuksen, joka on ratkaiseva ensiaskel toimittajia, ihmisoikeuspuolustajia, aktivisteja ja tutkijoita vastaan suunnattujen strategisten oikeudenkäyntien lopettamiseen.

Komission ehdotus direktiiviksi asettaa vähimmäisvaatimukset, joilla vastaajia suojataan SLAPP-kanteiden aiheuttamilta pahimmilta vaikutuksilta. Amnesty katsoo, että Suomen kannassa esitetyt edellä mainitut vähimmäisvaatimusten vesitykset, kuten kielteinen suhtautuminen seuraamuksien määräämiseen, heikentävät olennaisesti SLAPP-kanteiden tehokasta estämistä ja niiden vaikutusten pienentämistä. Kyse on pohjimmiltaan koko yhteiskuntaa vastaan suunnatuista kanteista, koska niillä heikennetään julkista osallistumista, vääryyksien paljastamista sekä tiedonsaantia.

Suomen tulee saattaa komission ehdottamat vähimmäisvaatimukset sekä niihin neuvotteluissa mahdollisesti saadut parannukset tehokkaasti kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen kanta liittyy siihen, että ehdotettu menettely oikeussuojakeinojen käyttämiseksi on raskas ja että Suomi pyrki neuvotteluissa siihen, että menettelysäännökset olisivat mahdollisimman joustavia ja kansalliset erityispiirteet huomioivia eikä prosessisäännöksiä tulisi yhtenäistää, on ongelmallinen. Direktiivin tarkoituksena on yhtenäistää prosessisäännöksiä juuri siksi, että SLAPP-kanteita ei olisi mahdollista saattaa tuomioistuimeen eri säännöin eri jäsenmaissa. Amnesty katsoo, että direktiivin tarkoitus ei toteudu, ellei Suomi ota kansallisessa lainsäädännössään täysimääräisesti ja tehokkaasti käyttöön kaikkia direktiivissä esitettyjä menettelyjä ja tee niiden edellyttämiä muutoksia lakeihin.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija

² Ks. esim. [The Coalition against SLAPPs in Europe \(the-case.eu\)](https://the-coalition-against-slapps.eu/)