OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EaT Maria Wakeham-Hartonen

Lausunto

8.3.2021

Lakivaliokunnalle

Komission tiedonanto Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta (Valtioneuvoston selvitys E 12/2021 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta (E 12/2021 vp).

Komissio antoi tiedonannon Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta 3.12.2020. Tiedonannossa tuodaan esille, että demokratia, oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet ovat Euroopan unionin perusta. Demokratia on keskeinen eurooppalainen arvo. Sen hoitaminen ja puolustaminen edellyttävät yhteisiä ja aktiivisia toimia yhteiskunnan resilienssin vahvistamiseksi sekä demokraattisten järjestelmien haavoittuvuuksien huomioon ottamiseksi.

Toimintasuunnitelma muodostaa laajan kokonaisuuden, johon linkittyvät muun muassa EU:n digipalvelusäädös sekä media- ja audiovisuaalialaa koskeva toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan sekä uusia toimia että nykyisten toimien tehostamista demokratian edistämiseksi. Toimintasuunnitelmalla pyritään muun muassa lisäämään toimijoiden yhteistyötä ja edistämään kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistumista.

Toimintasuunnitelma jakautuu kolmeen aihealueeseen, joita ovat:

- vaalien luottavuuden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen;
- tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden vahvistaminen;
- tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden vahvistaminen.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Komissio aikoo toteuttaa EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa vaiheittain ja saada sen päätökseen vuotta ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja, jotka järjestetään vuonna 2024. Vuonna 2023 komissio arvioi saavutettua edistystä ja lisätoimien tarvetta.

Suomen kannat EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaan on esitetty valtioneuvoston 15.2.2021 eduskunnalle toimittamassa E-selvityksessä (E 12/2021 vp).

Tiedonannon keskeinen sisältö siviiliprosessioikeuden ja rikosoikeuden näkökulmista

Journalistien ja kansalaisyhteiskunnan suojeleminen SLAPP-kanteilta

Toimintasuunnitelman mukaan komissio esittäisi vuonna 2021 aloitteen journalistien ja kansalaisyhteiskunnan suojaamiseksi SLAPP-kanteita (Strategic Lawsuit Against Public Participation) vastaan. SLAPP-kanteilla tarkoitetaan aiheettomia siviilikanteita, esimerkiksi kunnianloukkauskanteita, joita varakkaat ja vaikutusvaltaiset henkilöt, esimerkiksi niin sanotut oligarkit, nostavat toimittajia tai kansalaisjärjestöjä vastaan haitatakseen niiden toimintaa ja vaientaakseen julkista keskustelua.

Toimintasuunnitelmassa annetaan ymmärtää, että yhdenmukaisella siviiliprosessilainsäädännöllä voitaisiin estää SLAPP-kanteita. Suomi suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen, että oikeudenkäyntimenettelyä koskevaa lainsäädäntöä ryhdyttäisiin harmonisoimaan EU:n tasolla yksittäisissä jäsenvaltioissa esiintyviin SLAPP-ongelmiin puuttumiseksi.

Suomessa SLAPP-kanteita ei tunneta. Jos niitä alkaisi esiintyä, prosessilainsäädäntömme tarjoaa jo nykyisellään tehokkaat keinot niiden estämiseksi. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeus voi heti, pyytämättä vastapuolelta vastausta, hylätä nostetun kanteen tuomiolla, jos kanne on selvästi perusteeton.

Jos kanteen perusteettomuus ei kuitenkaan ole ilmeinen, sen käsittely jatkuu. Jos kanne sen tutkimisen jälkeen osoittautuu olevan vailla perustetta, ja kantaja häviää juttunsa, joutuu hän korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut siten kuin oikeudenkäymiskaaren 21 luvussa säädetään. Tällä hetkellä Suomessa nostetaan vähiten riita-asian kanteita koko Euroopassa per capita. Suomessa ei näin ollen ole mitään tarvetta sanktioida siviilikanteiden nostamista, koska kuluvastuusäännökset estävät tehokkaasti perusteettomien kanteiden, myös mahdollisten SLAPP-kanteiden, nostamisen.

Suomi pitää erittäin ongelmallisena ajatusta säätää perusteettoman tai heikosti perustellun siviilikanteen nostamisen jossain muodossa ”rangaistavaksi”. Riita-asiassa kantajalla on ja tuleekin olla oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin turvataan pääsy tuomioistuimeen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (access to court, access to justice). Jos kantaja häviää juttunsa, kulukorvausvastuu varmistaa, ettei vastaajalle aiheudu taloudellista vahinkoa kanteen johdosta.

SLAPP-kanteiden nostaminen on erittäin kielteinen ilmiö. Suomi katsoo kuitenkin, että toimittajien ja kansalaisyhteiskunnan vaikuttajien etuja olisi tarkoituksenmukaisempaa edistää esimerkiksi komission tiedonannolla, jossa selostettaisiin tapahtuneita väärinkäytöksiä, kuvattaisiin malleja väärinkäytösten estämiseksi ja kannustettaisiin jäsenvaltiota tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin ongelman torjumiseksi, kuin harmonisoimalla prosessilainsäädäntöä.

Vihapuheen torjuminen ja toisten mielipiteiden kunnioituksen edistäminen julkisessa keskustelussa laajentamalla EU:n vahvistamaa rikosten luetteloa koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta

Komissio tulee toimintasuunnitelman mukaan torjumaan verkossa esiintyvää vihapuhetta, joka voi estää ihmisiä ilmaisemasta näkemyksiään ja osallistumasta verkossa käytäviin keskusteluihin. Komissio tulee vuonna 2021 tekemään aloitteen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisen niin sanottujen EU-rikosten luettelon laajentamiseksi koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta, myös verkossa esiintyvää vihapuhetta. Lisäksi jatketaan laittoman vihapuheen torjuntaa koskevien käytännesääntöjen mukaista työtä.

Toimintasuunnitelmaa koskevan valtioneuvoston E-selvityksen (E 12/2021 vp) mukaan Suomi pitää tärkeänä puuttumista laittomaan vihapuheeseen. Euroopan komissio sekä joukko tietotekniikkayrityksiä ovat esimerkiksi sitoutuneet verkossa esiintyvän laittoman vihapuheen torjuntaa koskevien käytännesääntöjen mukaiseen työhön. Käytännesääntöihin sisältyviä julkisia sitoumuksia ja niiden vaikutusta arvioidaan säännöllisesti. Tulokset vihapuheen torjuntaa koskeviin käytännesääntöihin perustuvasta työstä ovat parantuneet jatkuvasti.

Rikosoikeuden alalla keskeisintä laittoman vihapuheen torjumisessa on EU:n rasismipuitepäätöksen tehokas täytäntöönpano. Suomi suhtautuu varauksellisesti lisäharmonisointiin EU:n rikosoikeuden alalla vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi, ja ottaa tätä koskeviin mahdollisiin ehdotuksiin kantaa tapauskohtaisesti.

Tiedonannon mukaan komissio torjuu vihapuhetta ja edistää toisten mielipiteiden kunnioitusta julkisessa keskustelussa tekemällä vuonna 2021 aloitteen EU:n vahvistaman rikosten luettelon laajentamiseksi koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta, myös verkossa esiintyvää vihapuhetta.

Asiaa on arvioitu tarkemmin eduskunnalle 4.3.2021 toimitetussa valtioneuvoston E-selvityksessä E 18/2021 vp: Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020-2025, komission tiedonanto.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivallasta koskien niin kutsuttuja EU-rikoksia. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla,

joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

EU-rikokset on lueteltu 83 artiklan 1 kohdassa. Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Näissä rikoksissa Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annetuilla direktiiveillä säätää tällaisten rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä.

Rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:n rikosoikeudellinen toimivalta on tarkoin määritelty. On tärkeää, että harkitessaan EU:n toimivaltaan kuuluvien rikosten listan laajentamista vihapuheeseen ja viharikoksiin, komissio kiinnittää erityistä huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja jäsenvaltioiden kuulemiseen ja käsityksiin sekä perussopimusten asettamiin rajoihin.

Viharikokset ja vihapuhe ovat ilmiöitä, joiden yleinen, sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioiva ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi EU-tasolla olla hyvin haastavaa. EU-tasoinen määritelmien ja rangaistusasteikkojen harmonisointi voi myös olla vaikeasti yhteen sovitettavissa kansalliseen oikeusjärjestykseen. On myös tarkemmin arvioitava, voidaanko näitä ilmiöitä oikeudellisesti rinnastaa SEUT 83 artiklassa nykyisin lueteltuihin rikoksiin, kuten terrorismiin tai ihmiskauppaan.

Kyseessä olisi ensimmäinen kerta, kun perussopimuksen luetteloa täydennettäisiin, ja EU:n toimivaltaa näin laajennettaisiin. Suomen alustava suhtautuminen on siten varauksellinen, mutta Suomi tarkastelee komission mahdollista tulevaa ehdotusta tarkemmin ja ottaa siihen kantaa aikanaan.

Eräitä käynnissä olevia kansallisia toimia

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma sisältää useita Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman aihe-alueeseen liittyviä hankkeita, joista nostetaan tässä yhteydessä esille seuraavat.

Osana maalittamista koskevaa hallitusohjelmakirjausta, hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:ssä muuttamisesta (HE 226/2020 vp). Esityksen mukaan laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että teko olisi virallisen

syytteen alainen, jos laiton uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Kansallinen demokratiaohjelma 2025 kattaa hallitusohjelman lukuisat kansalaisyhteiskuntaa ja osallisuutta edistävät toimet. Se toimii sateenvarjona ministeriöiden demokratiaa edistäville hankkeille. Oikeusministeriön koordinoimaa poikkihallinnollista ohjelmaa toteutetaan vuosina 2019-2023.

Hallitusohjelman mukaisesti oikeusministeriö on käynnistänyt rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman valmistelun. Toimintaohjelma on keskeinen osa hallituksen syrjinnän vastaista työtä. Toimintaohjelma on määrä antaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuoden 2021 aikana. Toimenpiteitä toteutetaan vuosina 2021-2022.