Prof. Sakari Melander
19.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **E-kirjelmä (E) 12/2021 vp** Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n demokratiatoimintasuunnitelmasta

Yleistä

Komissio on 3.12.2020 antanut tiedonannon Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta (COM(2020) 790 final). Komission tiedonannossa omaksutaan laaja lähestymistapa demokraattisen ja aktiivisen osallistumisen edistämiseen sekä esitetään suuntaviivoja toimenpiteiksi, joilla pyritään ehkäisemään esimerkiksi demokraattiseen osallistumiseen ja sitä tukeviin toimintoihin liittyvään häirintää.

Komission tiedonannossa ja siitä annetussa E-kirjelmässä käsitellään ennen muuta vaalien luotettavuuden suojelemiseen ja demokraattisen osallistumisen edistämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka nähdäkseni kuuluvat ennen muuta eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimialaan. Tiedonannossa ja E-kirjelmässä tarkastellaan kuitenkin tiettyjä rikosoikeudellisesti ja prosessioikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä. Keskityn lausunnossani näihin kysymyksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Vihapuheen torjuminen

Komission tiedonannon (s. 12) mukaan vaalien ulkopuolella tapahtuvan demokraattisen ja aktiivisen osallistumisen edistämisen suhteen verkossa esiintyvän vihapuheen torjuminen on tärkeää, koska vihapuhe voi estää ihmisiä ilmaisemasta näkemyksiään ja osallistumasta verkossa käytäviin keskusteluihin. Lisäksi tiedonannossa (s. 14) kiinnitetään erityisesti huomiota toimittajien turvallisuuteen ja siihen, että toimittajat joutuvat häirinnän, vihapuheen ja

herjauskampanjoiden kohteeksi. Tiedonannossa (s. 12) viitataan komission ehdotukseen, jonka mukaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa tarkoitettua niin sanottua eurorikosten tyhjentävää listaa laajennettaisiin koskemaan myös viharikoksia ja vihapuhetta, myös verkossa esiintyvää vihapuhetta. Komission työohjelman mukaan se olisi tekemässä aloitetta SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten luettelon täydentämiseksi kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot (COM(2020) 690 final, s. 9). Työohjelman liitteen mukaan tällainen ehdotus on ajoitettu vuoden 2021 viimeiselle vuosineljännekselle.

E-kirjelmän (s. 2) mukaan Suomi pitää laittomaan vihapuheeseen puuttumista tärkeänä. E-kirjelmässä tosin todetaan, että Suomi suhtautuu varauksellisesti lisäharmonisointiin EU-rikosoikeuden alalla vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi ja ottaa tämänkaltaisiin ehdotuksiin kantaa tapauskohtaisesti. Käsittelen SEUT 83(1) artiklan rikoslistan laajentamista koskevaa ehdotusta tarkemmin E-kirjelmän 18/2021 vp johdosta antamassani lausunnossa.

Vihapuheen torjuminen myös rikosoikeudellisin keinoin on tavoitteena kannatettava ja E-kirjelmässä samoin kuin komission tiedonannossa siltä osin esitettyä voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna. On sinänsä huomattava, että EU:ssa on annettu rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskeva puitepäätös 2008/913/YOS, joka on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan vuonna 2010 (HE 317/2010 vp ja LaVM 39/2010 vp). Samaan aikaan saatettiin voimaan Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia (CETS N:o 189, SopS 84/2011). Vihapuheen kannalta merkityksellinen rikossäännös on rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettu kiihottaminen kansanryhmää vastaan (511/2011). Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy paljon vihapuhetta koskevaa ratkaisukäytäntöä.[1] Selvää näin on, että laittomaan vihapuheeseen puuttumista voidaan E-kirjelmässä esitetyin tavoin pitää merkittävänä ja tärkeänä tavoitteena.

Toimittajiin kohdistetut vihapuhe- ja häirintäkampanjat ovat demokratian ja sananvapauden toteutumisen kannalta erityisen haitallisia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on, kuten tunnettua, annettu medialle tietty erityisasema sananvapauden käyttäjänä. EIT on ratkaisukäytännössään toistuvasti korostanut tiedotusvälineiden roolia ”julkisena vahtikoirana” (*public watchdog*) ja katsonut, että vaikka tiedotusvälineidenkään sananvapaus ei ole täysin rajoittamatonta, niiden velvollisuutena kuitenkin on välittää ja levittää tietoa yleisesti kiinnostusta tai huolta herättävistä aiheista sekä paljastaa tietoja ja herättää keskustelua aiheista, joilla on julkista kiinnostavuutta. Tässä arvioinnissa on otettava lisäksi huomioon se olennainen näkökohta, että median kautta toteutuu myös yleisön oikeus vastaanottaa tietoja.[2] Selvää näin on, että toimittajiin kohdistetut häirintä- ja vihapuhekampanjat ovat sananvapauden ja demokraattisen yhteiskunnan kannalta haitallisia ja oikeudelliset ja muut toimenpiteet, joilla tällaisia kampanjoita pyritään estämään, ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä.

---

[1] Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vihapuhetta koskevia ratkaisuja koskeva Fact Sheet (September 2020), saatavana sivulta https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf.

[2] Ks. esim. The Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26.4.1979, 65 kohta, Lingens v. Itävalta, 8.7.1986, 41 kohta, Observer ja Guardian v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26.11.1991, 59 kohta, Jersild v. Tanska, 23.9.1994, 31 kohta ja Couderc ja Hachette Filipacchi Associés v. Ranska [GC], 10.11.2015, 114 kohta. Ks. myös Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön (2. p., Helsinki 2017), s. 920–921.

Komission tiedonannossa omaksutaan melko maltillinen lähestymistapa verkossa tapahtuvan vihapuheen torjuntaan – lukuun ottamatta SEUT 83(1) artiklaa koskevaa muutosehdotusta. Tiedonannossa (s. 12) esimerkiksi todetaan, että laittoman vihapuheen torjuntaa koskevien käytännesääntöjen mukaista työtä tullaan jatkamaan. Lisäksi tiedonannossa pyritään edistämään demokratian ja avoimen kansalaiskeskustelun toteutumista muun muassa erilaisin rahoituksellisin toimenpitein, joiden tarkoituksena on edistää aktiivista kansalaisuutta esimerkiksi nuorten keskuudessa. Rikoksentorjunnallisesta näkökulmasta tämänkaltainen lähestymistapa on perusteltu, koska sillä pyritään luomaan edellytyksiä avoimemmalle ja demokraattisemmalle kansalaisyhteiskunnalle. Rikosoikeudellisten toimenpiteiden toteuttamisen viimesijaisuuden vuoksi perusteltuna voidaan pitää myös sitä, että komission lähestymistapa on rikosoikeudellisten keinojen käyttöönottoa ja olemassa olevien rikosoikeudellisten keinojen ankaroittamista koskevaa lähestymistapaa laajempi. Edellä todetusta huolimatta on kuitenkin korostettava verkossa toteutettavan vihapuheen torjumisen tavoitteen tärkeyttä ja myös rikosoikeudellisten keinojen asemaa osana näitä torjumistoimenpiteitä.

Komission tiedonannossa useassa kohdassa viitataan komission joulukuussa 2020 antamaan digitaalisia palveluita koskevaan säädöspakettiin, joka on myös vihapuheen torjumisen kannalta merkityksellinen. Komissio on 15.12.2020 antanut digitaalisia palveluita koskevan säädöskokonaisuusehdotuksen, joka sisältää kaksi asetusehdotusta, joista toisella säänneltäisiin digitaalisia palveluita (COM(2020) 825 final ja sitä koskeva U 2/2021 vp) ja toisella digitaalisia markkinoita (COM(2020) 842 final). Erityisesti digitaalisia palveluita koskeva asetusehdotus on myös vihapuheen torjunnan kannalta merkityksellinen. Digitaalisia palveluita koskevassa asetusehdotuksessa tavoitteena on, että kaikkiin digitaalisiin palveluihin, jotka yhdistävät kuluttajat tavaroihin, palveluihin ja sisältöön, sovellettaisiin sitovia EU:n laajuisia velvollisuuksia, jotka koskevat muun muassa menettelyjä laittoman sisällön nopeammaksi poistamiseksi ja käyttäjien perusoikeuksien kattavaa suojelua verkossa. Asetusehdotuksen nimenomaisena tarkoituksena on täydentää komission demokratiasuunnitelmaa koskevaan tiedonantoa. Digitaalisia palveluita koskeva asetusehdotus ei sisältäisi rikosoikeudellista sääntelyä. Digitaalisia palveluita tarjoavaan voitaisiin sen sijaan kohdistaa hallinnollinen seuraamusmaksu, joka voisi komission asetusehdotuksen 42(3) artiklan mukaan olla enintään kuusi prosenttia palveluntarjoajan vuotuisista tuloista tai liikevaihdosta.

EU:n asiaa koskeva tai siihen liittyvä lainsäädäntökokonaisuus tulee oletettavasti jatkossa olemaan laaja ja kattava, mutta myös erilaisten lainsäädännöllisten lähestymistapojen ja erilaisiin toimijoihin kohdistuvien erilaisten velvollisuuksien vuoksi monimutkainen. Vaikuttaa myös siltä, että verkossa olevaan vihapuheeseen tultaisiin puuttumaan jatkossa niin rikosoikeudellisin keinoin kuin hallinnollisin seuraamusmaksuin. Rikosoikeudellisia seuraamuksia voitaisiin oletettavasti jatkossa entistä laajemmin kohdentaa vihapuheen ja häirintäkampanjoiden tekijöihin. Hallinnollisia seuraamusmaksuja taas voitaisiin kohdentaa esimerkiksi verkkoalustojen ylläpitäjiin. Nähdäkseni tämänkaltainen laajasti asiaan vaikuttamaan pyrkivä oikeudellinen lähestymistapa on perusteltu. Asiaa koskevien oikeudellisten säädösten valmisteluvaiheessa olisi kuitenkin pyrittävä huolehtimaan siitä, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että samaan toimijaan ei ole mahdollista kohdentaa perusteettomasti useita eri seuraamuksia vaan EU:ssa annettavaan sääntelykokonaisuuteen kuuluvien säädösten rajapintojen tulisi olla tässä suhteessa selväpiirteiset.

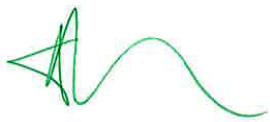
Strategisessa häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden torjuminen

Komission tiedonannossa (s. 16–17) esitetään, että vuonna 2021 annettaisiin aloite journalistien ja kansalaisyhteiskunnan suojaamiseksi strategisessa häirintätarkoituksessa nostettuja kanteita (ns. SLAPP-kanteet) vastaan. SLAPP-kanteet ovat tiedonannon mukaan erityinen häirinnän muoto, jota käytetään yhä enemmän journalisteja ja muita yleisen edun suojaamiseen osallistuvia tahoja vastaan. Tällaiset kanteet ovat liioiteltuja ja perusteettomia ja niiden tarkoituksena on rajoittaa arvostelua esittäneen henkilön sananvapautta, pelotella häntä tai hiljentää hänet.

Selvää on, että tämänkaltaiset kanteet ovat moitittavia ja että niihin tulee puuttua myös oikeudellisin toimenpitein. Kysymys on eräänlaisesta oikeuden väärinkäytöstä. E-kirjelmän (s. 3) mukan Suomi suhtautuu varauksellisesti SLAPP-kanteita koskevaan ehdotukseen, koska se asiallisesti merkitsisi prosessioikeudellisen lainsäädännön harmonisoimista SLAPP-kanteiden torjumiseksi. E-kirjelmässä katsotaan, että esimerkiksi tapahtuneita väärinkäytöksiä selostava ja väärinkäytösten estämistä koskevia lähestymistapoja kuvaava komission tiedonanto olisi perustellumpi unionintasoinen lähestymistapa asiaan.

Komission tiedonannossa ei tarkemmin käsitellä, minkälaisesta unionilainsäädäntöä koskevasta aloitteesta SLAPP-kanteita koskevassa aloitteessa olisi kysymys. Myöskään komission lainsäädäntöohjelmassa (COM(2020) 690 final) ei ole asiasta tarkempaa tietoa, joskin aloitteen antaminen ajoitetaan lainsäädäntöohjelman liitteessä vuoden 2021 viimeiselle vuosineljännekselle. Lainsäädäntöohjelman liitteen mukaan kysymyksessä voi olla säädös tai muu kuin säädös. Lähtökohtaisesti E-kirjelmässä esitetty näkemys, jonka mukaan ensisijainen asiaa koskeva lähestymistapa ei olisi jäsenvaltioiden prosessioikeudellisen lainsäädännön harmonisointi, on nähdäkseni perusteltu. Lisäksi on otettava huomioon, että sekä perustuslain (731/1999) 22 §:stä että Euroopan ihmisoikeussopimuksesta on johdettavissa tämänkaltaisiin tilanteisiin soveltuvia valtioon kohdistuvia positiivisia toimintavelvoitteita, joilla on myös merkitystä suhteessa siihen, onko asiassa tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä antaa unionintasoista sekundäärilainsäädäntöä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että valtiolle voi syntyä positiivinen toimintavelvoite tutkinta- ja suojelutoimenpiteisiin ryhtymiseen sanomalehteä ja sen toimittajia vastaan kohdistetun väkivalta- ja pelottelukampanjan vuoksi (Özgür Gündem v. Turkki (2000)). Saattaa olla, että tällainen valtioon kohdistuva positiivinen toimintavelvoite vähentää asiaa koskevan nimenomaisen sekundäärilainsäädännön tarvetta.

Espoossa 19.3.2021



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori