

5.6.2025

EOAK/3166/2025

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO SLAPP-DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOVA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa SLAPP¹-direktiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän [mietinnöstä](#).

Oikeusministeriö asetti 16.10.2024 työryhmän valmistelevaan SLAPP-direktiivin [\(EU\) 2024/1069](#) täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset säännökset. Työryhmän tehtävänä oli arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmän tuli arvioida myös muutosten pääasialliset vaikutukset. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Lausunto työryhmän mietinnöstä on pyydetty annettavaksi lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi).

1 TYÖRYHMÄN EHDOTUSTEN SOVELTAMISALA

SLAPP-direktiivin tavoitteena on suojella julkiseen keskusteluun osallistuvia henkilöitä ilmeisen perusteettomilta vaatimuksilta ja ”väärinkäyttöön” perustuvilta oikeudenkäynneiltä. SLAPP-kanteella tarkoitetaan kanteita, jotka eivät perustu aitoon oikeussuojan tarpeeseen vaan pyrkimykseen ehkäistä henkilöiden osallistumista julkiseen keskusteluun tai rangaista siitä.

Työryhmä ehdottaa, että direktiivi pantaisiin täytäntöön säätämällä uusi erillislaki, jossa säädettäisiin direktiivin velvoitteiden mukaisesti selvästi perusteettoman kanteen hylkäämisestä varhaisessa vaiheessa, oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vakuuden asettamisesta, vastaajan tukemisesta oikeudenkäynnissä, häirintäkannemaksun määräämisestä sekä muutoksenhausta. Lakia sovellettaisiin siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Direktiivissä tarkoitettujen suojakeinojen soveltamisalaa ei ulotettaisi rikosasioihin eikä sellaisiin siviiliasioihin, joilla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia.

¹ SLAPP = Strategic Lawsuit Against Public Participation

Työryhmän tavoitteena on ollut tehdä direktiivin edellyttämät välttämättömät lainsäädäntömuutokset, muttei mitään muuta. Tämä lähtökohta on olennaisesti supistanut luonnostellun lain soveltamisalaa. Mikään ei kuitenkaan estäisi asian jatkovalmistelussa laajentamasta lain soveltamisalaa rikosasioihin ja myös sellaisiin riita-asioihin, joilla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia.

Olen useissa aikaisemmissakin asiayhteyksissä (esim. lausuntoni [EOAK/4731/2021](#) ja [EOAK/5742/2022](#)) arvostellut Suomessa vallalla olevaa linjausta implementoida direktiivit kansallisesti vain välttämättömällä minimitasolla. Tällainen lähestymistapa on johtanut esimerkiksi kansallisen Whistle Blower -järjestelmän suppeaan ja ilmoittajan kannalta vaikeasti ennakoitavissa olevaan käyttöalaan. Ilmoittajansuojelujärjestelmän käyttöala on kansallisessa lainsäädännössämme rajattu vain direktiivissä mainituille EU:n politiikka-aloille, jolloin esimerkiksi seksuaalista häirintää ja kiusaamista koskevat ilmoitukset jäävät suojelua koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

Kuten työryhmäkin on katsonut (s. 37) SLAPP-direktiivissä tarkoitettu toiminta todennäköisimmin kanavoituisi Suomessa pikemminkin rikosilmoitusten tekemiseen kuin siviilikanteiden nostamiseen. Rikosilmoituksen tekeminen esimerkiksi kunnianloukkauksesta avaa tutkinnanjohtajan tai syyttäjän ratkaisujen jälkeen rikoksen asianomistajaksi ilmoittautuvalle taholle helpon tien myös tuomioistuimeen. Suomessa väitetyn rikoksen asianomistaja voi toissijaisen syyteoikeutensa perusteella ajaa rangaistusvaatimusta tuomioistuimessa esimerkiksi toimittajaa tai blogin kirjoittajaa vastaan, vaikka virallisen syyttäjän näkemyksen mukaan perusteita syytteen nostamiseen ei olisi. Muualla Euroopassa rikosasian asianomistajan asema ja prosessuaaliset oikeudet eivät ole yhtä vahvoja kuin Suomessa eikä asianomistajan toissijaista syyteoikeutta oikeudellisena konstruktiona useimmissa maissa tunneta lainkaan.

Tuomareihin ja syyttäjiin kohdistuvat asianomistajien toissijaisen syyteoikeuden perusteella ajetut rikosasiat eivät Suomessa ole harvinaisia². Kuluvastuusäännöksetkään eivät käytännössä estä tällaisten juttujen vireillepanoa. Esitettyjen rangaistus- ja korvausvaatimusten tarkoitus saattaa olla oikeuslaitoksen (kuviteltu) pelottelu tai yritys jäädä tuomareita. Useimmissa tapauksissa asianomistajien vaatimukset jätetään tutkimatta tai hylätään ilmeisen perusteettomina.

² Esim. Turun HO 21.5.2024 nro 341 (E 23/237), Korkein oikeus 24.5.2024 nro 0849 (R2023/743), Turun HO 13.6.2024 nro 411 (E 24/806), Korkein oikeus 18.9.2024 nro 1359 (R2023/897), Korkein oikeus 31.10.2024 nro 1604 (R2024/313), Turun HO 13.12.2024 nro 703 (E 24/726) ja Turun HO 27.5.2025 nro 215 (E 24/810).

Mikäli SLAPP-tyyppinen toiminta Suomessa yleistyy, luultavimmin kysymys voisi olla samantyyppisestä menettelystä kuin nykyisin syyttäjien ja tuomareiden kohdalla. Julkista keskustelua pyrittäisiin tukahduttamaan rikosilmoituksia tekemällä ja tarvittaessa käyttämällä asianomistajan toissijaista syyteoikeutta. Sen vuoksi nyt ehdotettujen säännösten soveltamisalan laajentamista rikosasioihin olisi asian jatkovalmistelussa syytä pohtia perusteellisemmin kuin työryhmä on tehnyt.

Oikeushistoriallisessa tarkastelussa voidaan kysyä, oliko esimerkiksi STT:hen ja sen toimittajaan sekä päätoimittajaan kohdistuneissa maastohiihdon dopingia koskeneiden uutisten julkaisemiseen (21. – 24.1.1998) perustuneissa poikkeavan suurissa korvausvaatimuksissa ainakin osittain mahdollisesti kysymys SLAPP-tyyppisestä toiminnasta.

Julkisen keskustelun tukahduttamiseen liittyvän pelotevaikutuksen kannalta ei välttämättä ole olennaista, millaisia korvauksia jutussa tuomitaan, vaan se, kuinka suuria korvauksia siinä vaaditaan. Esimerkiksi edellä mainitussa jutussa Hiihtoliiton johtohenkilöt vaativat itselleen enimmillään puolen miljoonan markan korvauksia. Nähdäkseni ei voida työryhmän katsomin (s. 37) tavoin lähteä siitä, että SLAPP-ilmiötä automaattisesti rajoittaisi se, että oikeudenkäynnissä **tuomittavat** vahingonkorvaukset ovat Suomessa tyypillisesti määrältään maltillisempia kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, joissa SLAPP-kanteita esiintyy enemmän.

En näe syytä sille, että ehdotettujen kansallisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tavanomaiset kansalliset riita-asiat vain sen vuoksi, ettei niissä ole rajat ylittävää ulottuvuutta. Mikäli SLAPP-ilmiön hillitsemiseen ja ennaltaehkäisemiseen liittyy direktiivissä kuvattuja korostuneen oikeussuojan tarpeita, nämä tarpeet ovat olemassa myös silloin, kun toiminta tapahtuu kokonaisuudessaan Suomen rajojen sisäpuolella.

2 MÄÄRITELMÄT (3 §)

Luonnostellun lain 3 § sisältäisi lain soveltamisalan kannalta keskeisimmät määritelmät. Pykälän 3 kohdassa määriteltäisiin yleisen edun käsite, joka liittyy julkiseen keskusteluun osallistumiseen. Yleistä etua koskeva asia olisi mikä tahansa asia, joka vaikuttaa yleisöön siinä määrin, että yleisö voi oikeutetusti olla siitä kiinnostunut. Määritelmä vastaisi direktiivin suomenkielisen kieliversioon 4 artiklan 2 kohtaa.

Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa määritellään artiklan 1 kohdan määritelmässä käytetty käsite ”yleistä etua koskeva asia”. Nähdäkseni ilmaisu on käännetty direktiivin suomenkieliseen kieliversioon virheellisesti. Englanninkielinen ja ruotsinkielinen kieliversio ilmaisevat asian sitä vastoin oikein (lihavointi lisätty):

”2. fråga av **allmänintresse**: varje fråga som påverkar allmänheten i en sådan omfattning **att allmänheten kan ha ett legitimt intresse av den**, på exempelvis följande områden:”

“(2) ‘matter of **public interest**’ means any matter which affects the public to such an extent that the **public may legitimately take an interest in** it, in areas such as:”

Suomeksi sama asia on ilmaistu harhaanjohtavasti seuraavasti:

2) ”**yleistä etua** koskevalla asialla” asiaa, joka vaikuttaa yleisöön siinä määrin, että yleisö **voi oikeutetusti olla kiinnostunut siitä**, muun muassa seuraavilla aloilla:”

Vaikuttaa selvältä, että jo neuvotteluvaiheessa käsittelyn pohjana olleessa direktiivin englanninkielisessä luonnosversiossa käytetty ”public interest” olisi tullut asiayhteys huomioon ottaen kääntää direktiivin lopullisessa suomenkielisessä muotoilussa ”yleiseksi mielenkiinnoksi” eikä ”yleiseksi eduksi”. Käännösvirhettä ei tulisi toistaa suomenkielisessä säädöstekstissä kuten työryhmä ehdottaa.

Yleisellä edulla on kotimaisessa lainsäädännössä vakiintunut sisältönsä, joka ei liity nyt kysymyksessä olevaan asiayhteyteen. Ilmaisua käytetään esimerkiksi [valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain](#) 6 §:n 3 momentissa ja lukuisissa muissa laeissa. Jos mainitussa laissa tarkoitettu ”yleinen etu vaatii”, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Muissakin laeissa yleisen edun käsite liittyy tyypillisesti tilanteisiin, joissa viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, vaikkei yksityinen etu sitä välttämättä vaatisikaan.

Luonnostellun lain 3 §:n 4 kohdassa määriteltäisiin väärinkäyttöön perustuvan oikeudenkäynnin käsite. Määritelmä vastaisi direktiivin 4 artiklan 3 kohdan määritelmää julkiseen keskusteluun osallistumista vastustavalle väärinkäyttöön perustuvalla oikeudenkäynnille.

Väärinkäyttöön perustuvan oikeudenkäynnin määritelmään kuuluisi kaksi tekijää. Ensinnäkin oikeudenkäynnin pitäisi olla pääasiallisesti pantu vireille julkisen keskustelun vaientamiseksi, estämiseksi tai rajoittamiseksi. Toiseksi oikeudenkäynnin todellisen tarkoituksen tulisi olla jotain muuta kuin oikeussuojan saaminen. Tämä tarkoittaisi sitä, että kantajan tarkoituksena ei olisi aidosti oikeussuojan saaminen tai minkään oikeuden käyttäminen.

Väärinkäytössä olisi siis asiallisesti kysymys **oikeudettomasta** julkisen keskustelun vaientamisesta, estämisestä tai rajoittamisesta. Mikäli julkisessa keskustelussa olisi kysymys loukkaavien ja valheellisten tietojen esittämisestä tai muusta ilmaisunvapauden väärinkäytöstä, tällaisen keskustelun vaientamisessa ei ilmeisesti voisi olla kysymys määritelmän mukaisesta väärinkäytöstä, koska tällaisen keskustelun rajoittaminen olisi oikeutettua.

Näyttää siltä, että väärinkäytön määritelmään liittyisi käytännössä oikeudenkäynnin tarkoitukseen eli siis keskustelun hillitsemisen oikeutukseen kiinnittyvä tahallisuusvaatimus. Mikäli julkisessa keskustelussa olisi kysymys esim. paikkansa pitämättömiin tietoihin perustuvasta kunnianloukkauksesta, teon uhrilla lienee oikeus käyttää kaikkia laillisia keinoja keskustelun hillitsemiseksi. Kanteen nostaminen voi olla tällainen laillinen keino. Mikäli kanteen nostaja pitää julkisuudessa esitettyjä tietoja perättöminä, kysymys ei voine olla luonnostellussa lainkohdassa tarkoitettu ”väärinkäytöstä”, koska kantaja luulee toimivansa oikeutetusti.

Esimerkiksi edellä mainitussa hiihdon dopingia koskeneessa juttukokonaisuudessa kaikki oikeudenkäynteihin osallistuneet ja korvausvaatimuksia esittäneet henkilöt eivät tienneet, että STT:n uutiset eivät olleet perusteettomia vaan perustuivat myöhemmin paikkansa pitäviksi osoittautuviin lähdetietoihin. Kaksi asioiden oikeasta tilasta selvillä ollutta henkilöä kuitenkin tuomittiin myöhemmin törkeistä petoksista, koska he olivat aikaisemmassa oikeudenkäynnissä vaatimuksia esittäessään tienneet totuuden dopingin käytöstä. Heidän osaltaan direktiivissä ja luonnostellussa laissa tarkoitettua väärinkäytön määritelmä epäilemättä olisi täytynyt, mutta ei niiden Hiihtoliiton toiminnassa mukana olleiden henkilöiden osalta, jotka esittivät korvausvaatimuksia ilman vastaavaa tietoa.

3 VASTAAJAN TUKEMINEN OIKEUDENKÄYNNISSÄ (11 §)

Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuomioistuin voi hyväksyä sen, että yhdistykset, järjestöt, ammattiliitot ja eräät muut yhteisöt voivat tukea vastaajaa oikeudenkäynnissä tämän suostumuksella tai antaa tietoja kyseisessä oikeudenkäynnissä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Luonnostellun lain 11 §:ssä säädettäisiin, että tuomioistuin voi vastaajan pyynnöstä varata yhdistykselle tai muulle yhteisölle, jonka tarkoituksena on suojella tai edistää julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden oikeuksia, tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa. Näin pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artikla.

Työryhmän mietinnön (s. 61) mukaan yhteisön voitaisiin vastaajan pyynnöstä ja tuomioistuimen harkinnasta riippuen sallia esittää asiassa kirjallinen lausunto tai olla läsnä pääkäsittelyssä. Yhteisön voitaisiin sallia myös tekevän molemmat. Yhteisöstä ei tulisi asiassa asianosainen, vaan sen rooli oikeudenkäynnissä rinnastuisi työryhmän mukaan kuultavaan kuten esim. työsuojeluviranomaiseen työrikosasioissa.

Työryhmän käyttämä rinnastus työsuojeluviranomaiseen tai vastaavasti rinnastus vaikkapa yhdenvertaisuusvaltuutettuun ([yhdenvertaisuuslaki 27 §](#)) oikeudenkäynnissä kuultavina tahoina ei nähdäkseni ole paras mahdollinen. Mainitut viranomaiset ovat lähtökohtaisesti oikeudenkäynnissä puolueettomia kuultavia eivätkä toisen osapuolen tukena.

Työsuojelun valvonnasta annetun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen ([HE 94/2005 vp](#), s. 12, 17 ja 41) mukaan työsuojeluviranomaisen kuulemisen yleisenä tavoitteena on riittävän työsuojeluasiantuntemuksen saaminen rikosjutun kaikkiin vaiheisiin. Työsuojeluviranomainen toimii esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä työsuojeluasioiden puolueettomana erikoisasiantuntijana. Työsuojeluviranomaisen tulee tuoda puolueettomasti esiin asian tutkintaan sekä työsuojeluun liittyviä näkökohtia sekä syytetyn puolesta että häntä vastaan. Puheoikeus sisältää hallituksen esityksen mukaan myös mahdollisuuden esittää kysymyksiä asianosaisille ja todistajille. Työsuojeluviranomainen ei vaadi rangaistusta tai esitä muitakaan vaatimuksia asiassa, eikä sillä ole itsenäistä muutoksenhakuoikeutta³.

Ilmeisesti on tarkoitus, että luonnostellun lain 11 §:ssä tarkoitettu yhdistys tai muu yhteisö saisi esittää kysymyksiä asianosaisille ja todistajille. Tämän mahdollisuuden asianmukaisuutta tulisi kuitenkin asian jatkovalmistelussa pohtia tarkemmin. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden ja todistajien asianmukaisen kohtelun kannalta ei välttämättä olisi paras mahdollinen ratkaisu päästää mahdollisesti hyvinkin vahvalla agendalla varustettuja toimijoita suorittamaan todistajien kuulusteluja.

Kysymykseen tulevilla vastaajan tukijoilla tarkoitettaisiin laissa ilmeisesti lähinnä rekisteröityjä yhdistyksiä kuten ammattiliittoja ja muita edunvalvontajärjestöjä. Nähdäkseni rekisteröimättömien yhdistysten ei tulisi kuulua lain soveltamisalaan, koska ne eivät ole oikeushenkilöitä ja koska rekisteröimättömien yhdistysten oikeudellinen olemus on muutenkin epämääräinen – kuten toimintaan liittyvät vastuutkin (ks. esim. [KKO 1999:85](#)).

Myös yhtiöt ovat yhteisöjä. Niiden varsinaisena tarkoituksena ei kuitenkaan yleensä ole julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden suojeleminen, kuten työryhmä on todennutkin (s. 61). Toisaalta yhtiöt, jotka tarjoavat julkisen keskustelun alustoja, voivat liiketoimintansa menestymisen kannalta olla hyvinkin kiinnostuneita julkisen keskustelun edistämisestä ja keskustelijoiden suojelesta.

On olemassa kansainvälisiä säätiöitä (esim. Georg Soroksen perustama [The Open Society Foundations](#), [Free Press Unlimited](#) ja [Daphne Caruana Galizia Foundation](#)), joiden nimenomainen tarkoitus on edistää avoimuutta ja julkista keskustelua. Suomessa ainakin [Helsingin Sanomien Säätiön](#) sr:n tarkoituksena on muun ohella edistää ja tukea sananvapauden toteutumista. Säätiöt eivät kuitenkaan ole yhteisöjä, joten ne jäävät luonnostellun pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli säätiöitä ei mainita pykälässä erikseen.

³ [Edilex 2.11.2020](#), Vierashuoneessa AVI:n lakimies Matti Nissinen: "Te olette täällä vaan kuultavana" – valvontaviranomaisen roolista työrikosjutun pääkäsittelyssä

Työryhmän ehdotuksen mukaan yhdistyksen tai muun yhteisön osallistuminen oikeudenkäyntiin jäisi riippumaan tuomarin vapaasta harkinnasta. Harkinnan suuntaviivoista työryhmän mietinnössä todetaan (s. 62) ainoastaan se, ettei tarpeetonta yhteisöjen kuulemista tulisi sallia, koska se olisi omiaan paisuttamaan oikeudenkäyntiä. Näin varmasti on, mutta jotain muutakin lainsäätäjän tarkoitusta kuvaavaa ”johtoa” tuomarin vapaan harkinnan tueksi olisi lainvalmisteluasiakirjoissa syytä antaa.

Direktiivin johdanto-osan kappaleen 35 mukaan kysymyksessä olevalla yhteisöjen tarjoamalla tuella olisi varmistettava, että yhteisöjen erityisasiantuntemusta voidaan hyödyntää oikeudenkäynneissä sen arvioimiseksi, onko asiassa kyse väärinkäytöstä tai onko vaatimus ilmeisen perusteeton. Saattaa olla, että kansainvälisillä yhteisöillä (<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/useful-links>) voisi olla tässä suhteessa enemmän annettavaa mahdollisissa oikeudenkäynneissä kuin esimerkiksi kotimaisilla ammattiyhdistyksillä.

En pidä tuomioistuimelle jäävää täysin vapaata harkintaa yhteisön kuulemisen sallittavuuden osalta onnistuneena lainsäädäntöratkaisuna. Vähintäänkin harkinnassa huomioon otettavia seikkoja olisi hahmoteltava lain esitöissä olennaisesti laajemmin kuin työryhmä on tehnyt.

4 HÄIRINTÄKANNEMAKSUN TUOMITSEMINEN (12 § JA 13 §)

Syyttäjälaitos on [lausuntopalveluun](#) jättämässään lausunnossa kiinnittänyt ansiokkaasti huomiota niihin ”ne bis in idem” -ongelmiin, joita luonnosteltu sääntely voisi aiheuttaa sekä myös häirintäkannemaksun alhaiseen maksimimäärään ja siihen, että maksu tulisi voida tuomita vain asianosaisen vaatimuksesta eikä tuomioistuimen omasta aloitteesta. Yhdyn näiltä osin syyttäjälaitoksen lausunnossa todettuun.