

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

Erityisasiantuntija Johannes Koskeniemi

Asiantuntijalausunto

24.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden suojelemisesta rajat ylittäviltä häirintäkanteilta (HE 170/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö esittää asiantuntijalausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Aluksi

Lakiehdotuksella pantaisiin täytäntöön julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden suojelemista ilmeisen perusteettomilta vaatimuksilta tai väärinkäyttöön perustuvilta oikeudenkäynneiltä koskeva direktiivi (ns. SLAPP-direktiivi). Näin parannettaisiin julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden suojaa rajat ylittäviltä häirintäkanteilta.

Lakiehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:ssä turvatussanavapauden ja oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lakiehdotuksen taustalla olevan direktiivin tavoite – suojella sananvapauden käyttämistilanteita ja vahvistaa yleisön tiedonsaantioikeutta – on perusoikeusjärjestelmän kannalta myönteinen. Tavoitteeseen pyritään menettelysäännöillä, jotka jäljempänä käsitellyllä tavalla saattavat heikentää kantajan pääsyä tuomioistuimeen ja oikeutta saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa. Täytäntöönpanossa on pyritty löytämään tasapaino kantajan ja vastaajan oikeuksien välillä. Direktiivin antama tulkinnallinen liikkumavara on paikoin vähäinen.

Perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti säännökset, jotka koskevat kanteen hylkäämistä varhaisessa vaiheessa (5 §), kantajan velvollisuutta asettaa vakuus vastapuolen oikeudenkäyntikuluja varten (6–9 §) ja häirintäkannemaksun tuomitsemista (12–14 §).

Oikeusministeriö katsoo, että lakiehdotus on perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen, ja se voitaisiin siksi hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö perustelee kantaansa tarkemmin seuraavasti.

Kanteen hylkääminen varhaisessa vaiheessa selvästi perusteettomana

Kanteen hylkääminen selvästi perusteettomana merkitsee sitä, että kantaja ei saa vaatimustaan tutkittua tuomioistuimessa täysimittaisessa menettelyssä, vaan se hylätään valmistelun aikana pääkäsittelyä toimittamatta.

Tuomioistuimen on oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan hylättävä kanne tuomiolla siltä osin kuin se on selvästi perusteeton. Tätä ei ole Suomessa pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Ehdotetun pykälän mukaisia edellytyksiä kanteen hylkäämiseen olisi tulkittava samoin kuin tätä lainkohtaa. Uutta olisi se, että vastaajalla olisi nimellinen lakiin perustuva oikeus vaatia kanteen tai sen osan hylkäämistä selvästi perusteettomana. Koska hylkäämisen edellytykset olisivat

samat, tällä ei olisi kielteisiä vaikutuksia kantajan mahdollisuuksiin saada oikeussuojaa.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ei loukkaa se, että kanne, joka ei perustu aitoon oikeussuojan tarpeeseen vaan jonka tarkoituksena on rajoittaa vastaajan sananvapauden käyttämistä, ei käsitellä täysimittaisessa menettelyssä. Päinvastoin tällaisen kanteen hylkääminen ilman täysimittaista käsittelyä on tämän oikeuden mukaista.

Kantajan velvollisuus asettaa vakuus

Lakiehdotuksessa säädettäisiin kantajan velvollisuudesta asettaa vakuus. Ellei kantaja aseta vakuutta, kanne jätetään tutkimatta. Vakuuden määrää voidaan myöhemmin korottaa, jos asetettu vakuus osoittautuu riittämättömäksi.

Oikeudenkäyntikuluvakuus on uusi instrumentti kansallisessa oikeudessamme. Monessa vertailumaassa on aiemmin säädetty oikeudenkäyntikuluvakuudesta eri tilanteita varten. Direktiivi velvoittaa säätämään vakuudesta.

Vaatus asettaa vakuus voisi vaikuttaa kielteisesti kantajan mahdollisuuksien päästä tuomioistuimeen, koska kanne olisi jätettävä tutkimatta, mikäli kantaja ei asettaisi hyväksytysti vakuutta. Velvollisuus asettaa vakuus koskisi kuitenkin vain tilannetta, jossa on käsillä oikeudenkäynnin väärinkäytöluonteeseen viittaavia seikkoja. Kielteistä vaikutusta kantajan oikeuksiin on ehdotuksessa pyritty lieventämään useilla eri tavoin.

Ensinnäkin tuomioistuimella olisi harkintavaltaa sekä vakuuden asettamisen että sen määrän osalta. Kysymys olisi tasapainon löytämisestä kantajan ja vastaajan oikeussuojan tarpeen välillä. Harkinnassa sovellettavat tekijät olisi kuvattu lakiehdotuksessa, ja erityisesti asianosaisten aseman ottaminen huomioon vähentäisi riskiä siitä, että vähävarainen kantaja ei saa asiaansa käsiteltyksi tuomioistuimessa, koska hänellä ei ole mahdollisuutta asettaa vakuutta.

Toiseksi sääntely olisi rakennettu niin, että vakuutta olisi mahdollista korottaa, mikä tarkoittaisi sitä, ettei vakuuden määrän tarvitsisi ensi vaiheessa olla varmuuden vuoksi tarpeettoman korkea.

Kolmanneksi seuraus vakuuden asettamisen laiminlyönnistä ei olisi kanteen hylkääminen vaan sen jättäminen tutkimatta.

Häirintäkannemaksu

Lakiehdotuksessa säädettäisiin häirintäkannemaksusta, jonka pääasialla käsittelevä tuomioistuin voisi tuomita kantajan maksettavaksi pykälässä säädettävien edellytysten täytyessä. Maksu olisi vähintään 1 000 ja enintään 50 000 euroa. Näin pantaisiin täytäntöön direktiivin vaatimus tehokkaista ja oikeasuhteisista seuraamuksista. Vaatimuksen paneminen täytäntöön ei ole Suomessa aivan ongelmaton.

Kysymyksessä olisi rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, joka perustuisi perustuslaissa turvatuun oikeussuojakeinon eli oikeudenkäynnin väärinkäyttöön häirintätarkoituksessa. Tällöin käsillä olisi tilanne, jossa oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden perustuu väärinkäyttöön.

Häirintäkannemaksu ei olisi perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan. Kysymyksessä olisi sanktioluonteinen taloudellinen seuraamus. Häirintäkannemaksua olisi arvioitava vastaavin perustein kuin hallinnollisia sanktioita koskevaa sääntelyä, jonka perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 46/2021 vp s. 4 ja siellä viitatu lausunnot). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on selostettu seikkaperäisemmin sitä, millaisia vaatimuksia tämänkaltaiselle lakiehdotukselle on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetettu.

Pykälässä olisi määritelty tarkkarajaisesti maksuvelvollisuuden peruste ja se, kuka voidaan tuomita maksamaan häirintäkannemaksu. Maksu perustuisi väärinkäyttöön perustuvaan oikeudenkäyntiin. Maksun määrääminen olisi aina tuomioistuimen harkinnassa. Harkinnassa huomioon otettavat

seikat olisi kuvattu pykälässä. Maksun suuruus olisi rajoitettu 50 000 euroon. Tuomioistuimella olisi laaja harkintavalta määrän suhteen erilaisia soveltamistilanteita varten. Siihen nähden, että maksun perustana oleva menettely tähtäisi julkisen keskustelun rajoittamiseen tai hillitsemiseen tai siitä rankaisemiseen, maksun vähimmäismäärää (1 000 euroa) ei voitaisi pitää liiallisena. Menettelyssä kantaja valjastaisi oikeuslaitoksen oman moitittavan päämääränsä ajamiseen, mikä kuluttaisi perusteettomasti sekä tuomioistuinlaitoksen että vastaajan resursseja.

Kantajan oikeusturvaa vahvistaisi se, että ehdotuksen mukaisesti maksu voitaisiin jättää tuomitsematta, jos sen tuomitseminen olisi kohtuutonta. Häirintäkannemaksu ei siis seuraisi automaattisesti siitä, että kanne tai sen osa olisi hylätty ilmeisen perusteettomana. Koska jo kanteen hylkääminen ilmeisen perusteettomana on asiallisesti korkean kynnyksen takana, tämä käytännössä merkitsisi sitä, että häirintäkannemaksun tuomitseminen tulisi kysymykseen tilanteissa, joissa oikeudenkäynnin väärinkäyttöluonne on varsin selkeä. Kantajalla olisi joka tapauksessa oikeus hakea maksuun muutosta pääasian yhteydessä tai erikseenkin.

Vielä asiassa on otettava huomioon, että häirintäkannemaksu perustuisi kanteen vireillepanoon. Tämän vuoksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä yksilön oikeusturvatakeisiin kuuluvien oikeuksien tosiasiallisen käytön kannalta. Häirintäkannemaksun voidaan kuitenkin otaksua ehkäisevän ennen muuta häirintätarkoituksessa vireille pantuja kanteita, jotka perustuvat oikeuden väärinkäyttöön. Jos häirintäkannemaksulla on ehkäisevä vaikutus tällaisten kanteiden vireillepanoon, sitä ei voi pitää kantajan perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien rajoituksena. Huomioon on otettava sekin, että edellä kuvattu vaikutus olisi sekä vastaajan oikeusturvan että sananvapauden kannalta myönteinen.

Maksu tuomittaisiin siviiliprosessuaalisia menettelysääntöjä noudattaen. Tämä olisi itsessään poikkeuksellista (PeVL 12/2019 vp). Käräjäoikeudessa ei kuitenkaan ylipäätään käsitellä sellaisia lainkäyttöasioita, joissa noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Häirintäkannemaksun käsitteleminen hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä olisi siten vastoin tuomioistuinlinjojen välistä jakoa. Maksun määräämistä

siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä puoltaa sekin, että maksu perustuu asianosaisen menettelyyn riita-asiassa, ja riita-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on parhaat edellytykset päästä asiassa oikeaan ratkaisuun. Direktiivi joka tapauksessa edellyttää sitä, että seuraamuksen määrää asiaa käsittelevä tuomioistuin.

Häirintäkannemaksun tuomitseminen siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä rinnastuisi tietyssä suhteessa eräisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskeviin ratkaisuihin, joilla on tarkoitettu olevan käytäytymistä ohjaava ja korjaava vaikutus (ks. KKO 2025:95, kohta 15) ja jotka voivat perustua osaksi asianosaisen tai hänen asiamiehensä moittitavaan tai tuottamukselliseen menettelyyn oikeudenkäynnissä (ks. erityisesti OK 21 luvun 4 §:n 1 momentti ja 6 § sekä HE 191/1993 vp s. 3). Ehdotetulla menettelyllä olisi yhtymäkohtia myös tuomioistuimen kurinpito-seuraamuksena määräämään järjestyssakkoon (OK 14:7). Noudatettava menettely oikeusturvatakeineen olisi samanlainen kuin näissä asioissa.

Häirintäkannemaksua on näiltäkin osin arvioitava samoin kuin hallinnollista sanktiota koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 12/2019 vp s. 8 ja siellä mainitut lausunnot).

Syyttömyysolettaman kannalta merkityksellistä on muun muassa todistustaakan jakautuminen. Riita-asiassa asianosaisen on oikeudenkäymiskäärän 17 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu.

Häirintäkannemaksua ei tuomittaisi vain sillä perusteella, että kantajan kanne on hylätty näyttämättä jääneenä tai edes sillä perusteella, että kanne on hylätty selvästi perusteettomana, kuten 12 §:n perusteluissa on todettu. Sen sijaan maksun tuomitsemisen edellytyksenä olisi se, että oikeudenkäynti perustuu väärinkäyttöön. Tätä ei voisi päätellä kanteen lop-

putuloksesta, vaan kysymys olisi tuomioistuimen tekemästä kokonaisarviosta. Kantajalla ei siten olisi näyttötaakkaa siitä, että oikeudenkäynti ei perustu väärinkäyttöön. Todistustaakan tai syyttömyysolettaman kannalta asian käsitteleminen siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä ei olisi ongelmallista.

Häirintäkannemaksun tuomitseminen ei edellyttäisi vastaajan vaatimusta, vaan tuomioistuin voisi tuomita maksun viran puolesta. Kysymys olisi siten sellaisesta asiasta, jossa sovinto ei ole sallittu.

Kantajaa olisi kuultava, päätös olisi perusteltava ja siihen olisi oikeus haakea muutosta, mistä seikoista säädettäisiin erikseen laissa. Menettelyyn liittyisivät tavanomaiset ja riittävät oikeusturvatakeet. Kokonaisuutena arvioiden menettely ei muodostuisi perustuslain 21 §:n vastaiseksi.