

Maija Jäske
Hilma Sormunen
Jonas Schauman
Rasmus Sirén
Albert Weckman
Lauri Rapeli

Kansalaispaneeli **sanan**vapaudesta

Suosituksia toimista, joita Suomessa pitäisi ottaa käyttöön julkisissa ammateissa toimivien henkilöiden suojelemiseksi vihapuheelta sekä vapaan mielipiteenilmaisun turvaamiseksi

Kansalaispaneelin loppuraportti

Maaliskuu 2021

Valtiovarainministeriö | Oikeusministeriö | Åbo Akademi

Maija Jäske
Hilma Sormunen
Jonas Schauman
Rasmus Sirén
Albert Weckman
Lauri Rapeli

Kansalaispaneeli sananvapaudesta

Suosituksia toimista, joita Suomessa pitäisi
ottaa käyttöön julkisissa ammateissa toimivien
henkilöiden suojelemiseksi vihapuheelta sekä
vapaan mielipiteenilmaisun turvaamiseksi

Kansalaispaneelin loppuraportti

Maaliskuu 2021

OECD:n arviointi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa
(Civic Space Scan of Finland)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET



Kansalaispaneeli sananvapaudesta

Suosituksia toimista, joita Suomessa pitäisi ottaa käyttöön julkisissa ammateissa toimivien henkilöiden suojelemiseksi vihapuheelta sekä vapaan mielipiteenilmaisun turvaamiseksi

Kansalaispaneelin loppuraportti
Maaliskuu 2021

OECD:n arviointi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa (Civic Space Scan of Finland)

© tekijät, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, Åbo Akademi

ISBN 978-952-367-703-6 (pdf)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-703-6>

Taitto: Taina Ståhl

Helsinki 2021

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	4
1 Johdanto	5
2 Kansalaispaneelin kannanotto.....	6
Keskeiset tavoitteet.....	6
Suositukset toimenpiteiksi	7
Resursointi ja koordinointi.....	7
Lainsäädäntö.....	7
Työnantajien ja julkisissa ammateissa toimivien ohjeistus	8
Uhrien oikeussuoja.....	8
Tiedotus ja koulutus.....	9
Yhteiskunnallisten toimijoiden asenteet	10
Kansalaisosallistuminen	10
Tutkimus.....	10
Verkkoalustojen vastuu ja sääntely.....	11
Äänestystulokset.....	12
3 Kansalaispaneelin kuvaus	17
Kokoonpano ja edustavuus.....	17
Työskentelyn vaiheet	19
4 Kansalaispaneelin osallistujien kokemukset työskentelystä	21
5 Johtopäätökset	23
6 Liitteet	25
Liite 1. Eriävät mielipiteet	25
Liite 2. Asiantuntijat ja taustamateriaalit	26
Liite 3. Työryhmä	27
Lähteitä	28

Tiivistelmä

Puntaroiva kansalaispaneeli kokoontui helmikuussa 2021 keskustelemaan toimista, joita Suomessa tulisi ottaa käyttöön julkisissa ammateissa toimivien henkilöiden suojelemiseksi vihapuheelta sekä vapaan mielipiteenilmaisun turvaamiseksi. Kansalaisten mielipiteitä selvitettiin osana OECD:n arviointia kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa (Civic Space Scan of Finland). Kansalaispaneelin toimeksiantajina olivat valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö, ja paneelin toteuttajaksi valittiin Åbo Akademin Institutet för samhällsforskning (Samforsk).

Kansalaispaneeli on esimerkki demokraattisesta innovaatiosta, puntaroivasta kansalaiskeskustelusta, jossa joukko tavallisia kansalaisia keskustelee syvällisen perehtymisen jälkeen yhteiskunnallisesta kysymyksestä ja tuottaa suosituksia päätöksentekijöille tai laajemmalle äänestäjäkunnalle. Puntaroivien kansalaiskeskustelujen osallistujat valitaan usein satunnaisotannon kautta. Sananvapautta käsitelleen kansalaispaneelin kutsu lähetettiin 3 000 satunnaisesti valitulle täysi-ikäiselle Suomessa asuvalle henkilölle, ja paneeliin osallistui vapaaehtoisten joukosta 29 henkilöä. Paneelin kokoonpanossa olivat edustettuina eri väestöryhmät sekä maakunnat. Kansalaispaneeli kokoontui virtuaalisesti yhden illan ja kahden kokonaisen päivän ajan, perehtyi huolellisesti aihetta koskevaan taustatietoon sekä kuuli sananvapauden, vihapuheen ja maalittamisen asiantuntijoita. Kansalaispaneelin jäsenet keskustelivat pienryhmissä ja muodostivat kannanottonsa koulutettujen moderaattorien avustuksella.

Kansalaispaneeli korostaa kannanotossaan vihapuheen ja maalittamisen näkyväksi tekemistä, määritelmien selkeyttä ja niihin pohjautuvaa kansalaisviestintää, rangaistusten oikeasuhtaisuutta, ennaltaehkäisyä, resurssien riittävyyttä sekä verkkoalustojen vastuuta. Kansalaispaneeli esittää yhteensä 25 toimenpidettä vihapuheen ja maalittamisen ehkäisemiseksi. Kansalaispaneelin johdopäätökset ja suositukset julkaistaan tässä raportissa, joka luovutetaan kuntaministeri Sirpa Paaterolle keväällä 2021. Kansalaispaneelin tuloksia hyödynnetään ministeriöiden valmistelutyössä sekä OECD:n maa-arvioinnissa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistamisesta.

1 Johdanto

Suomen hallituksen pyynnöstä OECD:n Observatory of Civic Space toteuttaa Suomessa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien arvioinnin (Civic Space Scan of Finland). Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksilla viitataan arvioinnissa edellytyksiin, joilla kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat saada tietoa, puhua, kokoontua, järjestäytyä ja muuten osallistua julkiseen elämään. Nämä edellytykset voivat olla poliittisia, institutionaalisia ja oikeudellisia. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten Suomessa voitaisiin vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia kansalaisjärjestöille suotuisan toimintaympäristön kehittämiseksi sekä kansalaisten osallistamiseksi julkisen hallinnon toimintaan. Tarkoituksena on myös tuottaa näyttöön perustuvia, konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia suosituksia Suomen hallitukselle siitä, kuinka edistää ja suojella toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Civic Space Scan of Finland oli ensimmäinen OECD:n toteuttama arviointi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista, ja kansalaispaneeli järjestettiin osana sitä. Kansalaispaneelin tarkoitus oli selvittää kansalaisten näkemyksiä ja ratkaisuehdotuksia sananvapauden turvaamiseksi Suomessa sekä tuottaa kansalaispaneelin osallistujien näkemyksiin perustuva julkilausuma, jota tulitaisiin käyttämään ministeriöiden valmistelutyössä.

Kansalaispaneelin aiheeksi valikoitui OECD:n arviointityön pohjalta sananvapaus ja julkisissa ammateissa toimivien maalittaminen. OECD ja Åbo Akademi arvioivat mahdollisia aiheita sen perusteella, kuinka tärkeitä ne ovat OECD:n selvityksen kannalta, kuinka ajankohtaisia ne ovat suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kuinka hyvin aiheen laajuus sopii kansalaispaneelin käsiteltäväksi. Ehdotusten pohjalta Åbo Akademin ja OECD:n työryhmät valitsivat kansalaispaneelin aiheeksi julkisuudessa työnsä puolesta olevien henkilöiden suojelun vihapuheelta ja maalittamiselta sekä vapaan mielipiteenilmaisun turvaamisen. OECD oli selvityksissään todennut erityisesti julkisissa viroissa ja tehtävissä toimiviin henkilöihin kohdistuvan vihapuheen ja maalittamisen olevan Suomessa kasvava ongelma, minkä lisäksi aihe on lähivuosina herättänyt paljon keskustelua myös Suomessa. Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö eivät osallistuneet aiheen valintaan, mutta auttoivat paneelin järjestäjiä luomaan tilannekuvan aiheeseen liittyvästä lainsäädäntötyöstä ja hallinnon viimeaikaisista toimista.

Viime vuosina vihapuheen ja maalittamisen vastaisia toimia on nostettu esiin useissa valtionhallinnon selvityksissä, raporteissa ja riippumattomissa tutkimuksissa. Kansalaispaneelin perehdytyksessä ja työskentelyssä hyödynnetyt julkaisut on listattu tämän raportin lähdeluettelossa. Näiden aiempien julkaisujen havainnot toimivat kansalaispaneelin taustatietona, ja kansalaispaneeli käytti työskentelyssään apuna niissä esitettyjen toimenpiteiden listaa. Kansalaispaneelin tehtävänanto salli kuitenkin myös uusien toimenpiteiden ja rohkeiden ideoiden kehittämisen.

2 Kansalaispaneelin kannanotto

Tämän kannanoton on laatinut kansalaispaneeli, johon osallistui 29 eri taustoista ja maantieteellisiltä alueilta tulevaa suomalaista. Kansalaispaneelin jäsenet valittiin siten, että osallistumiskutsu lähetettiin 3 000 satunnaisesti valitulle 18–79-vuotiaalle Suomessa asuvalle henkilölle. Kutsukyselyyn vastanneista muodostettiin kansalaispaneelin kokoonpano siten, että se vastasi mahdollisimman hyvin Suomen väestöä asuinpaikan, sukupuolen, iän ja äidinkielen suhteen.

Kansalaispaneeli kokoontui kolmena päivänä 11.2., 13.2. ja 14.2.2021. Ohjatun työskentelyn aikana paneeli kuuli asiantuntijoita sekä maalittamisen uhreja. Paneelin jäsenet saivat myös ennakkomateriaalia aiheesta. Tämän jälkeen paneeli arvioi huolellisesti saamaansa tietoa ja esitettyjä suosituksia sekä muodosti omia toimenpidesuosituksiaan. Kannanotossa esitellään paneelin työskentelyä ohjanneet tavoitteet sekä konkreettiset toimenpidesuosituksukset. Kannanotto on paneelin jäsenten laatima, eivätkä viranomaiset osallistuneet sen kirjoittamiseen tai editoimiseen. Moderaattorit toimivat kirjureina sisältöön puuttumatta.

Sananvapautta käsitellyt kansalaispaneeli oli osa OECD:n arviointia Suomen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistamisesta ja kansalaisten mahdollisuuksista osallistua julkiseen päätöksentekoon Suomessa. Kansalaispaneelin järjesti Åbo Akademin Institutet för samhällsforskning valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimeksiannosta. Ministeriöt eivät vaikuttaneet kansalaispaneelin aiheeseen tai menetelmään.

Keskeiset tavoitteet

Me, kansalaispaneelin jäsenet, pidämme tärkeinä muiden muassa seuraavia tavoitteita, jotka ovat ohjanneet työskentelyämme ja toimenpidesuositusten muodostamista. Vihapuheen ja maalittamisen vastaisessa työssä tulisi ensiksikin pyrkiä siihen, että vihapuhe tehdään näkyväksi julkisuudessa, se tuomitaan selkeästi ja siitä irtisanoudutaan. On myös erittäin tärkeää, että vihapuheen ja maalittamisen määritelmät ovat selkeitä ja niistä viestitään laajalle yleisölle. Viharikoksista ja häirinnästä annettavien tuomioiden tulee olla riittävän tuntuvia, mutta samalla tulisi pyrkiä myös ennaltaehkäisemään vihapuhetta ja maalittamista. Viranomaisilla ja järjestöillä tulee olla riittävät resurssit työhön. Ongelmaa mahdollistavien verkkoalustojen vastuuta ja sääntelyä tulee laajentaa.

Suosituksset toimenpiteiksi

Resursointi ja koordinointi

<p>1. Perustetaan "Trusted flagger" -tyyppinen organisaatio, joka voisi ilmiantaa vihapuhetta sen esiintyessä.</p>	<p>Tämä varmistaisi, että valvonta olisi jatkuvaa ja säännöllistä, täten torjuen vihapuhetta tehokkaammin. Julkisen sanan neuvosto on tähän liian kankea ja etäinen organisaatio.</p>
<p>2. Virallistetaan ja jalkautetaan vihapuheen ja maalittamisen määritelmä.</p>	<p>Kun ilmiön eri muodot on määritelty selkeästi, työ vihapuhetta vastaan voi edetä paremmin koulutuksessa ja kansalaistiedotuksessa.</p>
<p>3. Vastuutetaan vihapuheen ja maalittamisen vastainen työ selkeästi valtionhallinnossa yksittäiselle henkilölle (esim. tasa-arvoministeri) tai organisaatiolle.</p>	<p>Selkeän vastuuhenkilön olemassaolo aina korkeammalta tasolta paikallistason viranomaisiin auttaa sitoutumaan tavoitteiden saavuttamisessa ja helpottaa asian eteenpäin viemistä.</p>
<p>4. Lisätään resursseja ja tiettyjä valtaoikeuksia muun muassa poliisille, tuomioistuimille ja medialle.</p>	<p>Tämä madaltaisi esimerkiksi poliisilla kynnystä tutkinnan aloittamiselle. Rangaistusprosessit nopeutuisivat, kun epäilyjä lähdetään tutkimaan aikaisessa vaiheessa ja medialle suunnatut resurssit auttaisivat ongelman nostamista julkiseen keskusteluun.</p>

Lainsäädäntö

<p>5. Käydään läpi viharikoksista annettuja rangaistuksia, tarkennetaan niitä lainsäädännössä ja määritellään kovemmat alarajat rangaistuksille. Lainsäädäntöön lisätään, että sukupuoleen, etnisyyteen tai vähemmistöryhmään kohdistunutta vihapuhetta kohdellaan rankemmalla kädellä.</p>	<p>Riittävän tuntuvilla rangaistuksilla ohjataan kansalaisten käyttäytymistä oikeaan suuntaan ja nostetaan kynnystä tehdä rikoksia</p>
<p>6. Tarkastellaan yhdyskuntapalvelua mahdollisena rangaistuksena viharikoksista.</p>	
<p>7. Vihapuheeseen liittyvät rikosnimikkeet tehdään selkeämmiksi.</p>	<p>Kun rikokseksi tuomittava toiminta on määritelty selkeästi, voi sillä olla ehkäisevä vaikutus vihapuheeseen ja maalittamiseen.</p>

Työnantajien ja julkisissa ammateissa toimivien ohjeistus

<p>8. Veloitetaan työnantaja laatimaan selkeät toimintaohjeet vihapuheen tai häirinnän varalle sekä tilanteeseen puuttumista että uhrin tukemista varten. Nämä toimintaohjeet on laadittava kuhunkin työympäristöön sopiviksi ja niiden on varmistettava työpaikoilla prosessin tukiverkon sujuvuus.</p>	<p>Nykyisellään vihapuheeseen puuttuminen jää helposti muun työsuojelun varjoon. Vaikka tämä sisältyy nykyiseen tasa-arvolakiin ja työnantajan velvoitteisiin, sitä ei nykyään korosteta riittävästi työnantajan ohjeistuksissa. Tarkoituksena on myös ottaa huomioon, minkälaisia erilaisia tilanteita eri ympäristöissä on. Tällöin kukaan ei jäisi yksin ja puuttumisprosessi olisi sujuva.</p>
<p>9. Laaditaan erityiset toimintaohjeet päättäjille ja maalittamiselle alttiille virkahenkilöstölle, jos he itse joutuvat vihapuheen ja/tai häirinnän uhriksi. Tuotetaan etukäteistietopaketti julkisissa viroissa toimiville henkilöille maalittamisen ja vihapuheen varalta.</p>	<p>Tämä lisää turvallisuuden tunnetta ja varmuutta siitä, miten toimia vihapuheen tai maalittamisen uhriksi jouduttaessa.</p>
<p>10. Huolehditaan, että jokaisessa organisaatiossa epäillyn vihapuheen kohteeksi joutuneella olisi mahdollisuus välittää viesti jollekin taholle (esim. työsuojeluvaltuutettu), joka arvioi, onko kyse vihapuheesta ja antaa suosituksen jatko-toimista. Huolehditaan, että tämä toteutuu myös päättäjien kohdalla ja että siihen on riittävät resurssit.</p>	<p>Tämä takaa, että työntekijöillä on tiedossa tukiverkko, eri näkökulmat tulevat huomioiduksi ja tilannetta arvioidaan aktiivisesti työympäristöissä. Moderaattorit voivat myös olla vahtimassa päättäjille tulevia viestejä ja noukkivat vihapuheen pois. Tällöin on oltava selkeät säännöt siitä, kuka määrittelee mitä vihapuhe on, ettei asiallinen kritiikki jää moderointiin.</p>

Uhrien oikeussuoja

<p>11. Luodaan "Track my case" -järjestelmä, jossa uhri voi itse seurata oman rikosjuttunsa etenemistä oikeudellisessa prosessissa ja saada tietoa siitä, milloin päätöksiä on odotettavissa.</p>	<p>Oikeusprosessit ovat pitkän keston takia raskaita vihapuheen uhreille.</p>
<p>12. Perustetaan viranomaisen tarjoama sivusto kaikista vihapuheen ja maalittamisen uhrien tukipalveluista, sisältäen tukiverkoston ja vertaistukea maalittamisen ja vihapuheen uhreille. Viranomaisen tarvittaessa ohjaa uhrin nettisivuille.</p>	<p>Tiedon täytyy olla helposti löydettävissä ja avun hakemiselle täytyy olla matala kynnyks.</p>

Tiedotus ja koulutus

<p>13. Lisätään tehokasta kansalaistiedottamista aiheesta. Toteutetaan riittävän pitkä tiedotuskampanja vihapuheesta ja maalittamisesta sekä niiden rikosoikeudellisista seuraamuksista kansalaisille hyödyntäen hyviä kokemuksia esimerkiksi koronatiedottamisesta.</p>	<p>Monilla ihmisillä on puutteelliset tiedot aiheesta. Kansalaisten tietouden lisääminen voisi lisätä poliittista tahtoa tarttua asioihin tehokkaammin, ennaltaehkäistä vihapuheeseen liittyviä rikoksia ja lisätä kriittistä medialukutaitoa sekä keskustelutaitoa. Vihapuheen tunnetuksi tekeminen vähentäisi siten ilmiön haittoja yhteiskunnassa ja lisäisi turvallisuuden tunnetta. Tiedotuksessa tulisi vedota myös empatian tunteeseen tuomalla esiin, miten vihapuhe vaikuttaa yksilöihin. Viha on voimakas sana, joten tiedottamisessa tulisi pohtia myös positiivisempien termien käyttämistä. Koska aihe on vakavasti otettava ongelma, se ansaitsee samanlaista huomiota kuin esim. ilmastonmuutos ja korona julkisessa keskustelussa.</p>
<p>14. Lisätään koulutusta eri ammattiryhmille ja viranomaisille vihapuheen tunnistamiseksi (tuomarit, poliisit, syyttäjät). Tarjotaan vihapuheen vastaista ja ennaltaehkäisevää koulutusta laajemmalle yleisölle, esimerkiksi peruskoulun, armeijan, siviilipalveluskoulutuksen ja maanpuolustuskurssien kautta.</p>	
<p>15. Kehitetään keskustelukulttuuria ja vähemmistöjen osallistamista julkiseen keskusteluun.</p>	<p>Vähemmistöjä koskevissa asioissa kuullaan heitä ja annetaan vähemmistöjen ääni vähemmistöjen edustajille. Tavoitteena eriarvoistumisen ja ennakkoluulojen vähentäminen, yleisen hyvinvoinnin lisääminen yhteiskunnassa, erilaisuuden hyväksyminen ja vihapuheen syihin kuten katkeruuteen puuttuminen. Vapaaehtoisyhdistykset, esim. Lähellä ihmistä -kasvuryhmät on hyvä ottaa mukaan.</p>

Yhteiskunnallisten toimijoiden asenteet

<p>16. Laaditaan päättäjille ja virkamiehille käyttäytymissäännöt ministeriöiden toimesta. Vihapuheesta ja syrjinnästä irtisanoutuminen nostetaan jo vaaleissa ehdolle asettumisen kriteeriksi. Reagoidaan aikaisessa vaiheessa vaalihäirintään tai yrityksiin vaikuttaa vaaleihin vihapuheen ja maalittamisen avulla.</p>	<p>Poliitikkojen on toimittava julkisuudessa esikuvina. Päättäjien on selkeästi irtisanouduttava vihapuheesta ja maalittamisesta, mm. vaalitenttien ja vaalikoneiden kautta, koska se kuuluu heidän asemaansa.</p>
---	--

Kansalaisosallistuminen

<p>17. Kehitetään tapoja, joilla kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon jo ennakkoon. Laaditaan ohjeistus, protokolla tai toimintatapa, jolla lähdetään pyytämään ennakkokommentteja. Muutetaan tapaa tehdä päätöksiä niin, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ennen varsinaista päätöstä ja päätöksenteon jälkeen.</p>	<p>Vahvistetaan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ennakkoon. Ennakkoon vaikuttaminen lisää osallisuuden tunnetta ja tarjoaa kanavan ilmaista tyytymättömyyttä. Tämä ennaltaehkäisee vihapuhetta, kun saadaan ihmisten ääni kuuluviin ilman, että täytyy tukeutua solvaamiseen tai loukkaamiseen.</p>
<p>18. Kuullaan kansalaisia paremmin päätöksenteossa järjestämällä kansalaispaneelija ajankohtaisista aiheista kuntatasolla ja valtiotasolla.</p>	<p>Kansalaispaneelit lisäävät vaikuttamismahdollisuuksia ja kuulluksi tulemisen tunnetta, ehkäisevät eriarvoistumista ja syrjäytymistä ja toimivat myös tiedonjakamislustoina. Kansalaispaneelissa huomioidaan erityisesti vähemmistöt, ja niiden järjestämiseen voisivat osallistua yliopistot.</p>

Tutkimus

<p>19. Lisätään säännöllistä ja jatkuvaa tutkimusta ja kartoittamista vihapuheesta. Tutkimuksessa tarkennetaan vihapuheen määritelmää. Lisätään resursseja uusien ilmiöiden ja haasteiden tutkimiseen.</p>	<p>Tutkimuksen kautta päästään kiinni ilmiön syihin ja laajuuteen. Onko kotimaisia trollitehtaita? Miten vihapuheen tunnistaa? Tutkimuksella selvitetään myös järjestäytyneemmän ja ei-järjestäytyneen maalittamisen ja vihapuheen tilaa, mitkä tahot niitä tekevät, missä ja miten? Tämä tuo lisää työkaluja tiedon pohjalta ongelmaan puuttumiseen.</p>
---	---

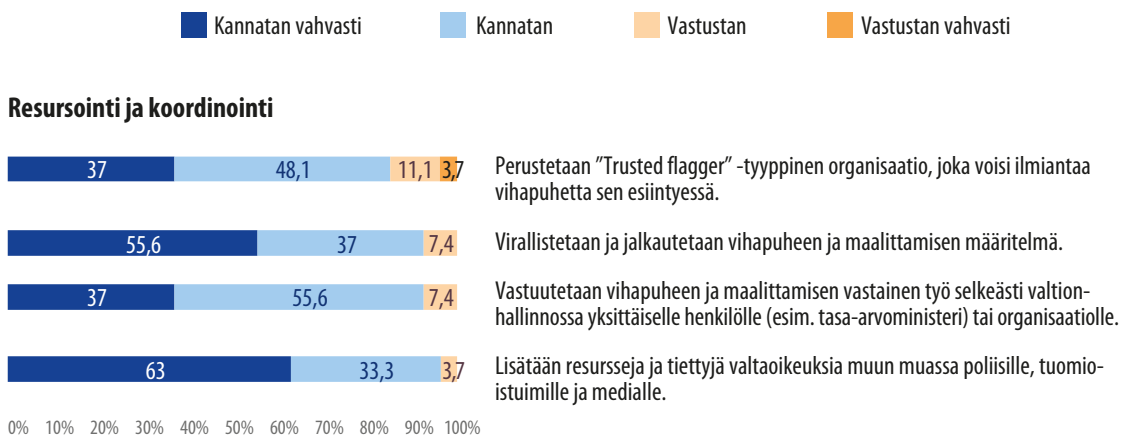
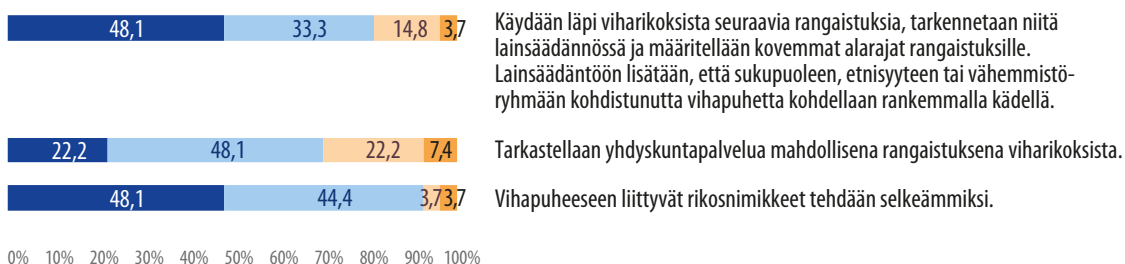
Verkkoalustojen vastuu ja sääntely

<p>20. Saatetaan Suomen lain piirissä toimivien verkkoalustojen moderaattorit tai vähintään yksi henkilö henkilökohtaiseen juridiseen vastuuseen alustalla julkaistusta materiaalista (vrt. lehtien päätoimittajat). Veloitetaan tuomaan keskustelusäännöt ilmi alustalla.</p>	<p>Tämä lisää internet-alustojen vastuuta vihapuheen kitkemisessä.</p>
<p>21. Laaditaan verkossa toimiville keskustelualustoille yleiset, harkitut ja läpinäkyvät säännöt ja suositukset ihmisoikeuksiin pohjautuen. Hyväksytetään ne eri keskustelualustoilla. Luodaan sertifiointi hyviä käytäntöjä noudattaville toimijoille (vrt. ravintoloiden hymynaama).</p>	<p>Tämä luo luottamusta ja uskallusta käydä keskustelua verkossa ja tarjoaa yrityksille selkärangan ja ohjeet omalle toiminnalleen.</p>
<p>22. Luodaan vastavoima internet-trolleille. Tuodaan eri verkkoalustoille koulutettuja, vihapuhetta ja trollausta vastustavia vaikuttajia (nk. "some-agentit" tai "anti-trolli armeija"), jotka kohtaavat vihapuheen ja vihapuhujat sekä sanovat suoraan, että viestintä on vihapuhetta, jota ei sallita.</p>	<p>Tavoitteena on keskustelukulttuurin tervehdyttäminen ja osallistavan ja rakentavan keskustelukulttuurin tukeminen. Nämä vaikuttajat voivat olla järjestön tai viranomaisen ylläpitämiä ja kouluttamia, esimerkiksi Kyberturvallisuusvirasto voisi olla mukana tässä. Jos paljon vihapuhetta tuottavat alustat tuodaan täyteen rakentavia mielipiteitä, into vihapuheen ylläpitämiseen hiipuu.</p>
<p>23. Korostetaan yritysvastuuta ja luodaan kannustimia sosiaalisen median yrityksille. Kehitetään esimerkiksi algoritmi, joka estäisi filterikuplia. Kannustetaan myös puuttumaan anonyymiin verkkokeskusteluun, vahvistamaan esimoderointia ja kouluttamaan moderaattoreita.</p>	<p>Filterikuplat sosiaalisessa mediassa edistävät vihapuhetta kun mielipiteet tiivistyvät, mikä johtaa polarisoitumiseen. Filterikuplien estäminen ehkäisee eriarvoistumista. Yhteisiin sääntöihin sitoutuminen tukee rakentavaa keskustelua ja omalla nimellä kirjoittaminen nostaa kynnystä suoltaa mitä vain ja pakottaa seisomaan omien sanojensa takana. Internetin valvonta ja moderointi tulee kuitenkin tehdä muita perusoikeuksia ja tietosuojaa loukkaamatta.</p>
<p>24. Kannustetaan kansalaisia internetsisältöjen moderointiin ja kannustetaan yrityksiä käyttäjämoderoinnin kehittämiseen.</p>	<p>Tämä vähentää kannustimia vääränlaiseen viestintään ja toimii verkkoalustojen itsesäätelynä, auttaa yrityksiä sensuroimaan vihapuhetta.</p>
<p>25. Vaikutetaan EU-lainsäädäntöön ja EU:n neuvotteluihin "digijättien" kanssa.</p>	<p>Digijättien vastuut ja velvollisuudet liittyen vihapuheen ehkäisyyn ovat tärkeitä Suomen toimien kannalta. Europarlamentaarikkojen ja ministerien aktiivisuus on välttämätöntä asian eteenpäin viemiseksi.</p>

Äänestystulokset

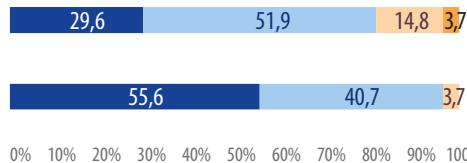
Kansalaispaneelin jäsenet äänestivät paneelityöskentelyn päätyttyä paneelin tuottamista toimenpidesuosituksista. Koska kannanotto työstettiin yksimielisesti, tämän äänestyksen tarkoituksena oli tuoda esiin näkemykset siitä, miten panelistit suhtautuvat eri toimenpidesuositukseen sekä mitä niistä he pitävät tärkeimpinä. Ensin heiltä kysyttiin, kuinka vahvasti he kannattavat yksittäisiä suosituksia (vastausvaihtoehdot: kannatan vahvasti, kannatan, vastustan, vastustan vahvasti). Sen jälkeen heitä pyydettiin valitsemaan toimenpidesuosituksista neljä mielestään tärkeintä ja asettamaan ne tärkeysjärjestykseen.

Kuviosta 1 nähdään, että kaikkia kannanotossa olevia suosituksia kannattaa vähintään 70 prosenttia kansalaispaneelin jäsenistä. Kannanoton voidaan siten katsoa edustavan hyvin kansalaispaneelin yhteistä näkemystä. Laajin yksimielisyys vallitsee kolmesta toimenpidesuosituksesta: Tehokkaan kansalaistiedottamisen lisäämisestä, kansalaispaneelien järjestämisestä kunta- ja valtiotasolla sekä toimintaohjeiden laatimisesta maalittamiselle alttiille virkahenkilöstölle. Näitä toimenpiteitä ei vastusta kukaan kansalaispaneelin jäsenistä. Myös työnantajien velvoittaminen laatimaan selkeät toimintaohjeet, vastuuhenkilöiden asettaminen organisaatioissa, resurssien lisääminen ja keskitetty sivusto uhrien tukipalveluista saavat lähes yksimielisen tuen panelisteilta. Eniten vastustusta panelistien joukossa herättävät suositukset koskien viharikosten rangaistuksia (koventaminen, yhdyskuntapalvelu), käyttäjämoderointia ja vastavoiman perustamista internetin trolleille.

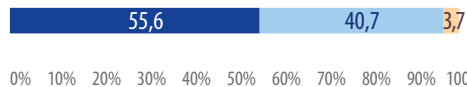
Kuvio 1**Kansalaispaneelin suositusten kannatus paneelin jäsenten keskuudessa, % (N=27).****Lainsäädäntö****Työnantajien ja julkisissa ammateissa toimivien ohjeistus**

■ Kannatan vahvasti ■ Kannatan ■ Vastustan ■ Vastustan vahvasti

Uhrien oikeussuoja

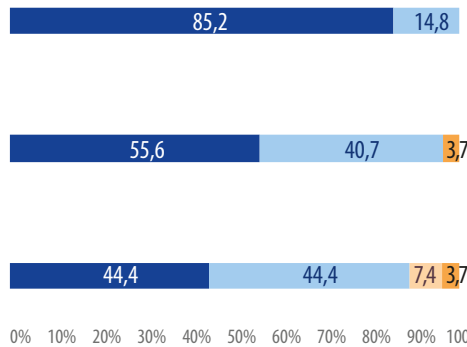


Luodaan Track my case -järjestelmä, jossa uhri voi itse seurata oman rikosjuttunsa etenemistä oikeudellisessa prosessissa ja milloin päätökset ovat odotettavissa.

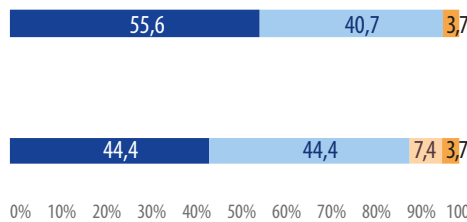


Perustetaan viranomaisen tarjoama sivusto kaikista vihapuheen ja maalittamisen uhrien tukipalveluista, sisältäen tukiverkoston ja vertaistukea maalittamisen ja vihapuheen uhreille. Viranomainen tarvittaessa ohjaa uhrin nettisivuille.

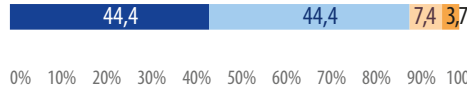
Tiedotus ja koulutus



Lisätään tehokasta kansalaistiedottamista aiheesta. Toteutetaan riittävän pitkä tiedotuskampanja vihapuheesta ja maalittamisesta sekä niiden rikos-oikeudellisista seuraamuksista kansalaisille hyödyntäen hyviä kokemuksia esimerkiksi koronatiedottamisesta.

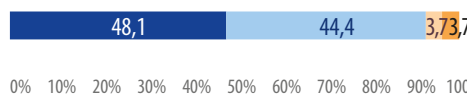


Lisätään koulutusta eri ammattiryhmille ja viranomaisille vihapuheen tunnistamiseksi (tuomarit, poliisit, syyttäjät). Tarjotaan vihapuheen vastaista ja ennaltaehkäisevää koulutusta laajemmalle yleisölle, esimerkiksi peruskoulun, armeijan, siviilipalveluskoulutuksen ja maanpuolustuskurssien kautta.



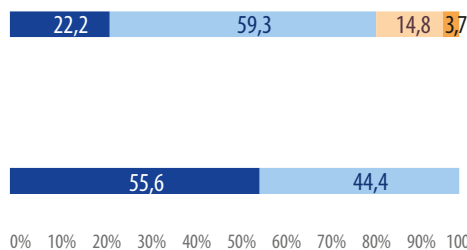
Kehitetään keskustelukulttuuria ja vähemmistöjen inklusiota julkiseen keskusteluun.

Yhteiskunnallisten toimijoiden asenteet

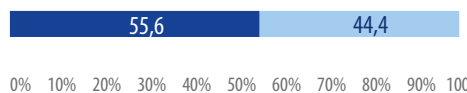


Laaditaan päättäjille ja virkamiehille käyttäytymissäännöt ministeriöiden toimesta. Vihapuheesta ja syrjinnästä irtisanoutuminen nostetaan jo vaaleissa ehdolle asettumisen kriteeriksi. Reagoidaan aikaisessa vaiheessa vaalihäirintään tai yrityksiin vaikuttaa vaaleihin vihapuheen ja maalittamisen avulla.

Kansalaisosallistuminen



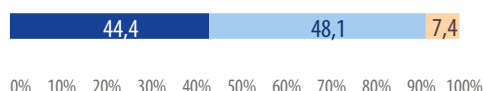
Kehitetään tapoja, joilla kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon jo ennakkoon. Laaditaan ohjeistus/protokolla/toiminnan tapa, jolla lähdetään pyytämään ennakkokommentteja. Muutetaan tapaa tehdä päätöksiä niin, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ennen varsinaista päätöstä ja päätöksenteon jälkeen.



Kuullaan kansalaisia paremmin päätöksenteossa järjestämällä kansalais-paneelija ajankohtaisista aiheista kuntatasolla ja valtiotasolla.

■ Kannatan vahvasti ■ Kannatan ■ Vastustan ■ Vastustan vahvasti

Tutkimus



Lisätään säännöllistä ja jatkuvaa tutkimusta ja kartoittamista vihapuheesta. Tutkimuksessa tarkennetaan vihapuheen määritelmää. Lisätään resursseja uusien ilmiöiden ja haasteiden tutkimiseen.

Verkkoalustojen vastuu ja sääntely



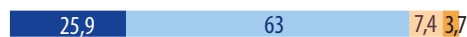
Saatetaan Suomen lain piirissä toimivien verkkoalustojen moderaattorit tai vähintään yksi henkilö henkilökohtaiseen juridiseen vastuuseen alustalla julkaistusta materiaalista (vrt. lehtien päätoimittajat). Veloitetaan tuomaan keskustelusäännöt ilmi alustalla.



Laaditaan verkossa toimiville keskustelualustoille yleiset, harkitut ja läpinäkyvät säännöt ja suositukset ihmisoikeuksiin pohjautuen. Hyväksytetään ne eri keskustelualustoilla. Luodaan sertifikaatti hyviä käytäntöjä noudattaville toimijoille (vrt. ravintoloiden hymynaama).



Luodaan vastavoima internet-trolleille. Tuodaan eri verkkoalustoille koulutettuja, vihapuhetta ja trollausta vastustavia vaikuttajia ("some-agentit" tai "anti-trolli armeija"), jotka kohtaavat vihapuheen ja vihapuhujat sekä sanovat suoraan, että teksti on vihapuhetta, jota ei sallita.



Korostetaan yritysvastuuta ja luodaan kannustimia someyrityksille. Kehitetään esimerkiksi algoritmi joka estäisi filterikuplia. Kannustetaan myös puuttamaan anonyymiin verkkokeskusteluun, vahvistamaan esimoderointia ja kouluttamaan moderaattoreita. Internetin valvonta ja moderointi tulee kuitenkin tehdä muita perusoikeuksia ja tietosuojaa loukkaamatta.



Kannustetaan kansalaisia internetsisältöjen moderointiin ja kannustetaan yrityksiä käyttäjämoderoinnin kehittämiseen.



Vaikutetaan EU-lainsäädäntöön ja EU:n neuvotteluihin "digijättien" kanssa.

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Kuvio 2 esittää, mitä suosituksia kansalaispaneelin jäsenet pitivät tärkeimpinä kannanotossa listatuista suosituksista. Kun tarkastellaan sitä, kuinka moni kansalaispaneelin jäsen nosti kunkin suosituksen omaan kärkinelikkönsä, tehokkaan kansalaistiedottamisen lisääminen nousee selvästi tärkeimmäksi toimenpidesuosituksiksi. Sen lisäksi resurssien lisääminen, määritelmien virallistaminen ja jalkauttaminen sekä säännöllisen tutkimuksen lisääminen nousevat useimmiten tärkeimpien suositusten joukkoon. Muiden suositusten suhteen kansalaispaneelin jäsenten näkemyksissä on enemmän hajontaa ja jokainen suositus on vähintään yhden panelistin mielestä tärkeimpien joukossa.

Kuvio 2**Kansalaispaneelin suositusten tärkeysjärjestys:****Kuinka moni paneelin jäsen nosti kyseisen suosituksen neljän tärkeimmän joukkoon (N=27).**

18	Lisätään tehokasta kansalaistiedottamista aiheesta. Toteutetaan riittävän pitkä tiedotuskampanja vihapuheesta ja maalittamisesta sekä niiden rikosoikeudellisista seuraamuksista kansalaisille hyödyntäen hyviä kokemuksia esimerkiksi koronatiedottamisesta.
9	Lisätään resursseja ja tiettyjä valtaoikeuksia muun muassa poliisille, tuomioistuimille ja medialle.
8	Virallistetaan ja jalkautetaan vihapuheen ja maalittamisen määritelmä.
8	Lisätään säännöllistä ja jatkuvaa tutkimusta ja kartoittamista vihapuheesta. Tutkimuksessa tarkennetaan vihapuheen määritelmää. Lisätään resursseja uusien ilmiöiden ja haasteiden tutkimiseen.
6	Käydään läpi viharikoksista seuraavia rangaistuksia, tarkennetaan niitä lainsäädännössä ja määritellään kovemmat alarajat rangaistuksille. Lainsäädäntöön lisätään, että sukupuoleen, etnisyyteen tai vähemmistöryhmään kohdistunutta vihapuhetta kohdellaan rankemmalla kädellä.
6	Velvoitetaan työnantaja laatimaan selkeät toimintaohjeet vihapuheen tai häirinnän varalle sekä tilanteeseen puuttumista että uhrin tukemista varten. Nämä toimintaohjeet on laadittava kuhunkin työympäristöön sopiviksi ja niiden on varmistettava työpaikoilla prosessin tukiverkon sujuvuus.
6	Vaikutetaan EU-lainsäädäntöön ja EU:n neuvotteluihin "digijättien" kanssa.
5	Vastuutetaan vihapuheen ja maalittamisen vastainen työ selkeästi valtionhallinnossa yksittäiselle henkilölle (esim. tasa-arvoministeri) tai organisaatiolle.
5	Luodaan vastavoima internet-trolleille. Tuodaan eri verkkoalustoille koulutettuja, vihapuhetta ja trollausta vastustavia vaikuttajia (nk. "some-agentit" tai "anti-trolli armeija"), jotka kohtaavat vihapuheen ja vihapuhujat sekä sanovat suoraan, että viestintä on vihapuhetta, jota ei sallita.
4	Vihapuheeseen liittyvät rikosnimikkeet tehdään selkeämmiksi.
4	Perustetaan viranomaisen tarjoama sivusto kaikista vihapuheen ja maalittamisen uhrien tukipalveluista, sisältäen tukiverkoston ja vertaistukea maalittamisen ja vihapuheen uhreille. Viranomainen tarvittaessa ohjaa uhrin nettisivuille.
4	Laaditaan päättäjille ja virkamiehille käyttäytymissäännöt ministeriöiden toimesta. Vihapuheesta ja syrjinnästä irtisanoutuminen nostetaan jo vaaleissa ehdolle asettumisen kriteeriksi. Reagoidaan aikaisessa vaiheessa vaali-häirintään tai yrityksiin vaikuttaa vaaleihin vihapuheen ja maalittamisen avulla.
4	Kuullaan kansalaisia paremmin päätöksenteossa järjestämällä kansalaispaneelleja ajankohtaisista aiheista kuntatasolla ja valtiotasolla.
3	Lisätään koulutusta eri ammattiryhmille ja viranomaisille vihapuheen tunnistamiseksi (tuomarit, poliisit, syyttäjät). Tarjotaan vihapuheen vastaista ja ennaltaehkäisevää koulutusta laajemmalle yleisölle, esimerkiksi peruskoulun, armeijan, siviilipalveluskoulutuksen ja maanpuolustuskurssien kautta.
3	Kehitetään keskustelukulttuuria ja vähemmistöjen inklusiota julkiseen keskusteluun.
2	Perustetaan "Trusted flagger" -tyyppinen organisaatio, joka voisi ilmiantaa vihapuhetta sen esiintyessä.
2	Laaditaan erityiset toimintaohjeet päättäjille ja maalittamiselle alttiille virkahenkilöille, jos he itse joutuvat vihapuheen ja/tai häirinnän uhriksi. Tuotetaan etukäteistietopaketti julkisissa viroissa toimiville henkilöille maalittamisen ja vihapuheen varalta.
2	Huolehditaan, että jokaisessa organisaatiossa epäillyn vihapuheen kohteeksi joutuneella olisi mahdollisuus välittää viesti jollekin taholle (esim. työsuojeluvaltuutettu), joka arvioi, onko kyse vihapuheesta ja antaa suosituksen jatkotoimista. Huolehditaan, että tämä toteutuu myös päättäjien kohdalla ja että siihen on riittävät resurssit.
2	Luodaan "Track my case" -järjestelmä, jossa uhri voi itse seurata oman rikosjuttunsa etenemistä oikeudellisessa prosessissa ja milloin päätökset ovat odotettavissa.
2	Korostetaan yritys vastuuta ja luodaan kannustimia sosiaalisen median yrityksille. Kehitetään esimerkiksi algoritmi, joka estäisi filttarikuplia. Kannustetaan myös puuttumaan anonyymiin verkkokeskusteluun, vähvistämään esimoderointia ja kouluttamaan moderaattoreita.
1	Tarkastellaan yhdyskuntapalvelua mahdollisena rangaistuksena viharikoksista.
1	Kehitetään tapoja, joilla kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon jo ennakkoon. Laaditaan ohjeistus/protokolla/toiminnan tapa, jolla lähdetään pyytämään ennakkommentteja. Muutetaan tapaa tehdä päätöksiä niin, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ennen varsinaista päätöstä ja päätöksenteon jälkeen.
1	Saatetaan Suomen lain piirissä toimivien verkkoalustojen moderaattorit tai vähintään yksi henkilö henkilökohtaiseen juridiseen vastuuseen alustalla julkaistusta materiaalista (vrt. lehtien päätoimittajat). Velvoitetaan tuomaan keskustelusaännöt ilmi alustalla.
1	Laaditaan verkossa toimiville keskustelualustoille yleiset, harkitut ja läpinäkyvät säännöt ja suositukset ihmis-oikeuksiin pohjautuen. Hyväksytetään ne eri keskustelualustoilla. Luodaan sertifikaatti hyviä käytäntöjä noudattaville toimijoille (vrt. ravintoloiden hymynaama).
1	Kannustetaan kansalaisia internetsisältöjen moderointiin ja kannustetaan yrityksiä käyttäjämooderoinnin kehittämiseen.

3 Kansalaispaneelin kuvaus

Kokoonpano ja edustavuus

Kansalaispaneeliin kutsutuista 3000 henkilöstä 70 ilmoittautui vapaaehtoiseksi osallistujaksi paneeliin. Noin 30 henkilön kansalaispaneeli on niin pieni, että sillä ei voida tavoitella täydellistä sosiodemografista edustavuutta suhteessa koko Suomen aikuisväestöön. Tavoitteena oli siis koota mahdollisimman moniääninen paneeli, jossa on mukana ihmisiä erilaisista taustoista. Vapaaehtoisissa oli monen ikäisiä naisia ja miehiä eri koulutus- ja ammattitaustoilla eri puolelta Suomea. Vapaaehtoisissa oli lisäksi äidinkieleltään niin suomen, ruotsin kuin muunkin kielisiä. Aiempien kansalaispaneelien tapaan korkeakoulutetut olivat vapaaehtoisten joukossa hieman yliedustettuja. Koska vapaaehtoisten joukko oli jo valmiiksi hyvin moniääninen, valittiin paneeliin kutsuttavat henkilöt satunnaisesti vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden joukosta. Vahvistus valinnasta paneelin jäseneksi lähetettiin yhteensä 40 henkilölle. Niiden kansalaisten tilalle, jotka eivät vahvistaneet osallistumisestaan, kutsuttiin vastaavan taustan omaava henkilö. Kutsujen lähettämisen jälkeen 35 henkilöä vahvisti osallistumisensa, mutta viime hetkien peruutusten johdosta paneeliin osallistui lopulta 29 panelistia.

Taulukossa 1 on kuvattu kansalaispaneelin kokoonpano sekä koko Suomen aikuisväestö sukupuolen, iän, asuinpaikan, kielen ja koulutuksen mukaan. Luvut ovat prosentteja. Suomen väestötiedot ovat vuodelta 2019.

Taulukko 1

Paneelin kokoonpano ja edustavuus, %.

	Koko Suomi	Kansalaispaneeli
Sukupuoli		
Mies	49	52
Nainen	51	48
Ikä		
18–24	10	21
25–34	16	3
35–44	16	24
45–54	15	7
55–64	16	17
65–74	16	17
75–	12	10
Asuinpaikka		
Uusimaa	30	34
Varsinais-Suomi	9	7
Satakunta	4	3
Kanta-Häme	3	0
Pirkanmaa	9	10
Päijät-Häme	4	3
Kymenlaakso	3	0
Etelä-Karjala	2	3
Etelä-Savo	3	0
Pohjois-Savo	4	14
Pohjois-Karjala	3	7
Keski-Suomi	5	3
Etelä-Pohjanmaa	3	7
Pohjanmaa	3	0
Keski-Pohjanmaa	1	0
Pohjois-Pohjanmaa	7	7
Kainuu	1	0
Lappi	3	0
Ahvenanmaa	1	0
Kieli		
Suomi	88	93
Ruotsi	5	7
Muu	7	0
Koulutus		
Peruskoulu	23	0
Toinen aste	54	41
Korkeakoulu	23	59
N	4 476 235	29

Työskentelyn vaiheet

Noin viikko ennen kansalaispaneelin ensimmäistä tapaamista kansalaispaneelin osallistujille jaettiin kansalaispaneelin kotisivuilla nähtäväksi Åbo Akademin tutkimustiimin valmistelemat kansalaispaneelin aiheeseen ja työskentelyyn perehdyttävät ennakkomateriaalit, joihin panelisteja suositeltiin tutustumaan huolellisesti ennen kansalaispaneelia.

Kaikki paneelin kokoontumiset tapahtuivat Zoom-ohjelman välityksellä. Kolme päivää ennen ensimmäistä kokoontumista järjestettiin vapaaehtoinen Zoom-testisessio, jossa osallistuvat pääsivät kokeilemaan ohjelman käyttöä ja tekniset tukihenkilöt auttoivat heitä tekniikan käytössä. Kansalaispaneeli kokoontui ensimmäisen kerran torstaina 11.2.2021 kello 17–19. Ensimmäisen tapaamisen tarkoitus oli esitellä panelisteille kansalaispaneelihaketta sekä paneelin järjestelyissä mukana olleita tahoja ja tutustuttaa osallistujat kriittisen ajattelun sekä puntaroivan keskustelun periaatteisiin.

Kansalaispaneelissa panelistit työskentelivät sekä pienryhmissä että koko paneelin kesken. Zoom-sovelluksen breakout rooms -toiminnolla toteutettujen pienryhmien työskentelyä moderoi 10 moderaattoria, joista toinen vastasi keskustelun kulusta ja toinen tekniikan toimivuudesta. Koko kansalaispaneelin kesken käytyjä keskusteluja moderoi päämoderaattori sekä tekninen päämoderaattori.

Varsinainen kansalaispaneelityöskentely alkoi lauantaina 13.2. Päivän aikana panelisteille esiintyi seitsemän asiantuntijaa (Liite 2). Asiantuntijaesitysten tarkoitus oli perehdyttää panelistit kansalaispaneelin aiheeseen mahdollisimman monipuolisesti ja eri näkökulmista. Asiantuntijaesitykset olivat kolmessa eri osiossa ja jokaista asiantuntijaesitystä seurasi lyhyet keskustelut pienryhmissä, joissa ryhmät muodostivat kysymyksiä asiantuntijoille. Asiantuntijat vastasivat panelistien kysymyksiin pienryhmäkeskustelujen jälkeen. Ensimmäisessä asiantuntijaesitysten osiossa panelistit kuuluivat maalittamisen ja vihapuheen kokemuksista sekä vihapuheesta ja maalittamisesta poliisin näkökulmasta. Toisessa osiossa käsiteltiin oikeudellista viitekehystä sekä valtionhallinnon aiempia maalittamisen ja vihapuheen vastaisia hankkeita. Viimeisessä osiossa panelisteille kerrottiin sananvapaudesta ja vihapuheesta ihmisoikeusjärjestön näkökulmasta sekä käsiteltiin vihapuhetta tutkimuksellisesta ja vertailevasta näkökulmasta.

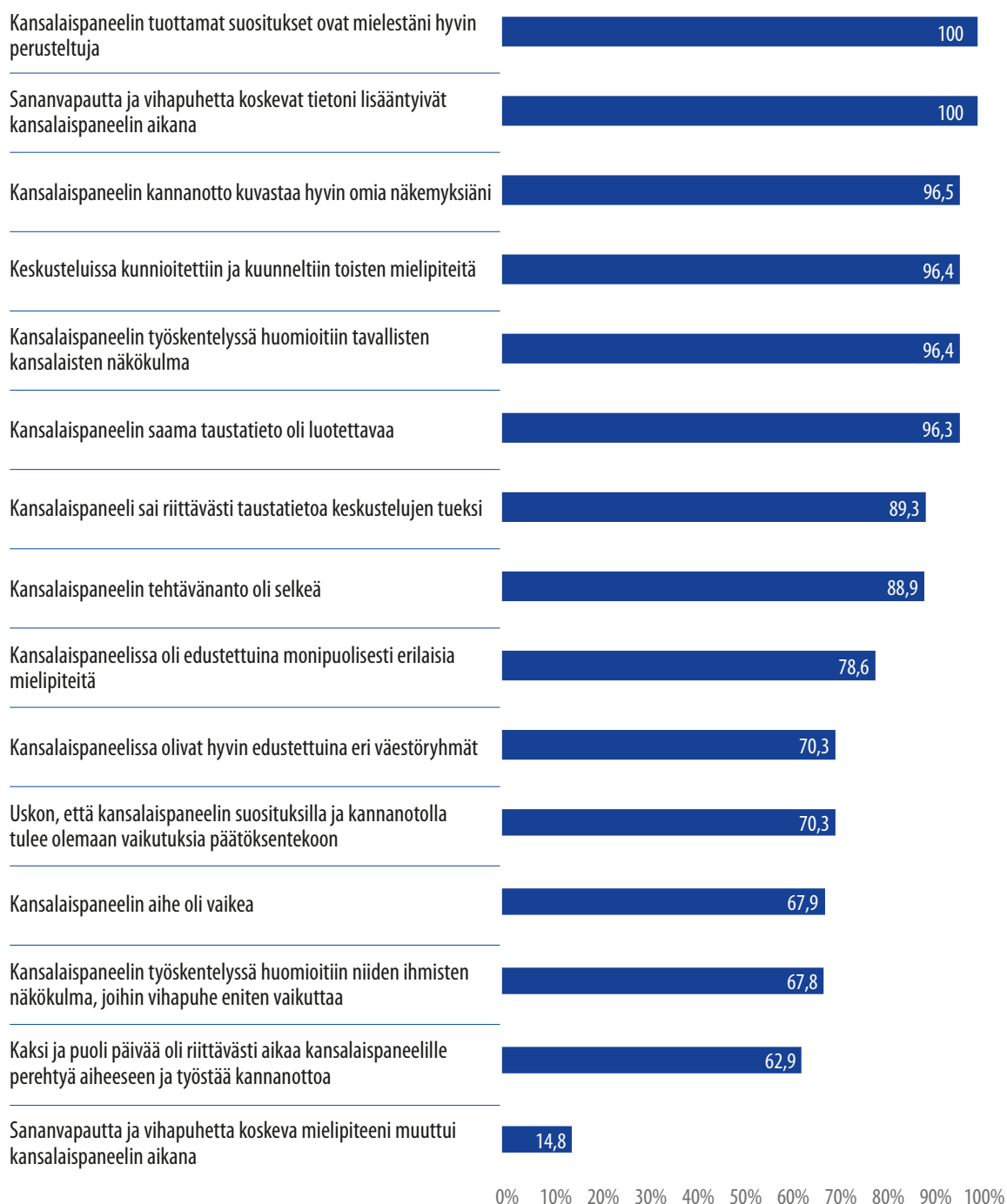
Asiantuntijaosioiden jälkeen kansalaispaneeli jatkoi työskentelyään pienryhmissä. Pienryhmät pysyivät samoina koko paneelin ajan. Lauantaina pienryhmät keskustelivat tavoitteista ja alustavista suosituksista toimenpiteiksi. Päivän päätteeksi kaikkien pienryhmien esittämistä tavoitteista järjestettiin äänestys siitä, mitä yleisiä tavoitteita kansalaispaneeli pitää tärkeänä maalittamisen ja vihapuheen vastaisessa työssä. Kansalaispaneelin äänestykset tehtiin Qualtrics-ohjelmalla.

Sunnuntaina 14.2. pienryhmät saivat jatkaa omien suositustensa työstämistä ja halutessaan lisätä uusia suosituksia. Noin tunnin pienryhmätyöskentelyn jälkeen pienryhmät esittivät suosituksensa koko paneelille, minkä jälkeen niistä käytiin keskustelua koko paneelin kesken. Lounaan jälkeen kaikki kansalaispaneelin suositukset jaoteltiin viiteen osaan suositusten teeman mukaan ja jokai-

nen pienryhmä sai käsiteltäväkseen yhden joukon suosituksia. Näin panelistit pääsivät työstämään pienryhmissä myös muiden pienryhmien ehdottamia suosituksia. Pienryhmätyöskentelyn jälkeen pienryhmät esittelivät jälleen ehdotuksensa koko ryhmälle, mitä seurasi yhteinen keskustelu koko paneelin kesken. Keskusteluissa päätettiin lopullisista toimenpidesuosituksista ja hiottiin suositusten sanamuotoja. Keskustelujen päätyttyä Zoomissa kansalaispaneelin osallistujat äänestivät itsenäisesti suositusten kannatuksesta sekä niiden priorisoinnista.

4 Kansalaispaneelin osallistujien kokemukset työskentelystä

Kansalaispaneelin jäseniltä kerättiin palautetta ja kokemuksia paneelista loppukyselyllä paneelin työskentelyn jälkeen. Kuviossa 3 esitetyistä vastauksista nähdään, että panelistien arviot kansalaispaneelin työskentelystä ja kannanotosta olivat pääosin myönteisiä. Kaikki loppukyselyyn vastanneet kokivat tietojensa lisääntyneen kansalaispaneelin aikana ja pitivät kansalaispaneelin muodostamia suosituksia hyvin perusteltuina. Yli 90 prosenttia vastaajista koki myös, että kannanotto kuvastaa heidän mielipiteitään, kansalaispaneelin työskentelyssä huomioitiin tavallisten kansalaisten näkökulma, keskusteluissa kuunneltiin ja kunnioitettiin toisten mielipiteitä ja paneelin saama taustatieto oli luotettavaa. Kansalaispaneelin aiheen koki kuitenkin vaikeaksi yli 65 prosenttia loppukyselyyn vastanneista, ja lähes yhtä moni piti 2,5 päivän työskentelyaikaa riittävänä kansalaispaneelille.

Kuvio 3**Kansalaispaneelin jäsenten mielipiteet paneelityöskentelystä ja kannanotosta, %
täysin tai jokseenkin samaa mieltä (N=29).**

5 Johtopäätökset

Kansalaispaneeli sananvapaudesta sai OECD:ltä ja ministeriöiltä tehtäväkseen puntaroida toimia, joita Suomessa tulisi ottaa käyttöön julkisuudessa työnsä puolesta olevien henkilöiden suojelemiseksi vihapuheelta ja vapaan mielipiteenilmaisun turvaamiseksi. Perehdyttyään aiheeseen ja keskusteltuaan eri taustoista tulevien ihmisten kanssa kansalaispaneeli muodosti 25 toimenpidesuositusta, joista osa on selkeää jatkumoa aiemmissa selvityksissä esiin nostetuille suosituksille ja osa paneelin uusia ideoita. Paneelin aihe oli haastava, koska siihen liittyvä lainsäädäntö on monimutkaista, ilmiön laajuudesta ei ole kattavaa kuvaa ja aihe on maalittamisen uhrien näkökulmasta arkaluontoinen. Kansalaispaneeli onnistui kuitenkin käymään aiheesta rakentavaa keskustelua ja puntaroimaan laajaa kirjoa erilaisia toimia tavallisten kansalaisten näkökulmasta. Esitämme tässä osiossa näkemyksiämme siitä, mitä vastaavien kansalaispaneelien järjestämisessä valtiohallinnon tasolla tulisi huomioida jatkossa.

Jotta kansalaispaneelin kannanotto todella kuvaisi harkittua kansalaismielipidettä, kansalaispaneelilla on oltava riittävästi aikaa työskennellä ja perehtyä huolellisesti aiheeseen. Kahta päivää voidaan pitää minimikestona yhdestä teemasta keskustelulle. Tähän vaikuttaa kuitenkin paljon aiheen rajaus ja tehtävänanto. Mitä laajemmasta aiheesta on kysymys ja mitä laadullisempaa tuotosta kansalaispaneelilta toivotaan, sitä enemmän aikaa työskentelyyn vaaditaan. Kapea-alaisesta kysymyksestä keskustelu ja valmiista vaihtoehdoista äänestäminen on mahdollista kahdessa päivässä, mutta laajemman teemakokonaisuuden käsittely ja kirjallisten suositusten tai perustelujen tuottaminen vaatii kolmesta neljään päivää.

Eri väestöryhmien ja mielipiteiden edustus kansalaispaneelissa on tärkeää sekä paneelin sisäisen että ulkoisen legitimitetin kannalta. Sananvapautta käsitelleen kansalaispaneelin kokemusten pohjalta riittävän moniäänisen paneelin kokoaminen osallistujien asuinpaikkakunnan, sukupuolen ja iän suhteen ei ole ongelma. Koulutuksen suhteen sen sijaan kansalaispaneeliin osallistuminen toistaa laajempaa poliittisen osallistumisen trendiä, jossa korkeasti koulutetut ovat yliedustettuina. Matalammin kouluttautuneiden osallistumista kansalaispaneelisiin voitaisiin pyrkiä edistämään esimerkiksi palkkiota suurentamalla tai kiintiöinnin avulla. Eri äidinkieliä puhuvien edustavuutta taas voisi parantaa järjestämällä keskusteluja kahdella tai kolmella kielellä, mikä edellyttäisi omaa budjettia tulkkauspalveluihin. Aiheesta riippuen voi olla tarpeen pohtia myös kohdennettua rekrytointia siten, että kansalaispaneeliin valitaan tietty määrä sellaisia henkilöitä, joita ongelma eniten koskettaa. Sananvapautta käsitelleen kansalaispaneelin osallistujat kokivat, että vihapuheen uhreja ja heidän näkökulmiaan olisi kaivattu keskusteluihin enemmän.

Valtionhallinnon tilaamilla kansalaispaneeleilla on korkea profiili laajan yleisön silmissä, ja kansalaiset suhtautuvat saamaansa kutsuun kunnioituksella. Kutsun ja kansalaisviestinnän lisäksi on tärkeää, että kansalaispaneelin tilannut taho sitoutuu viemään kansalaispaneelin tuotokset eteenpäin valmistelussa. Prosessi kannanoton käsittelemiseksi – kuten mikä taho sen vastaanottaa ja miten kansalaisten suosituksiin vastataan – tulisi määritellä aikaisessa vaiheessa ennen kansalaispaneelin kokoontumisia. Osallistujien sitoutumista ja motivaatiota työskentelyyn lisää se, että kansalaispaneelin rooli päätöksenteossa on selkeästi määritelty. Sananvapautta käsitelleen kansalaispaneelin osallistujista yli 70 prosenttia uskoi kannanotolla olevan vaikutuksia päätöksenteossa, joten suositusten asianmukainen käsittely on tärkeää myös sen kannalta, kuinka onnistuneena ja luotettavana osallistajat pitävät kansalaispaneelia.

6 Liitteet

Liite 1. Eriävät mielipiteet

Kansalaispaneelin jäsenillä oli mahdollisuus esittää loppukyselyssä myös eriävä mielipide paneelin kannanotosta tai työskentelystä. Eriäviä mielipiteitä jätettiin kolme kappaletta.

1. Vihapuhetta kohdistuen henkilön uskoon ja vakaumukseen ei otettu huomioon.
2. Alla punkter som togs upp är relevanta och borde diskuteras och lösas på ett eller annat sätt. Mitt problem med förslagen var att medborgarpanelen kändes mer som brainstorming, och kanske inte en session som skulle komma med förslag som faktiskt är genomförbart. Det som jag saknade var en bättre definition vad målet var. Ämnet förstod jag, men när man försöker åstadkomma en förändring inom en organisation så måste långsiktiga mål och kortsiktiga mål definieras klart och tydligt för att man på bästa sätt skall kunna hitta en lösning på problemen. Ifall syftet med den här panelen var att bara brainstorma fram idéer och tillvägagångssätt inom alla problematikområden som finns inom hatretorik och svartmålande, då tycker jag att vi uppfyllde syftet med medborgarpanelen. Men ifall ministeriet ville veta hur vi hade prioriterat och var vi hade börjat åtgärda detta växande samhällsproblem, då var ämnet för brett. Experterna som presenterade sina utredningar innefattade en väldigt bred målgrupp som berörs av psykologisk misshandel, vilket också gör att officiella tjänstemän definitionen fallerar. Jag anser att hatretorik är något som alltid funnits och kommer att finnas så länge människor är människor. Den största skillnaden är att nu sprids information på ett helt annat sätt och därför har lagarna eller staten inte kunnat följa med den digitala utvecklingen. Ifall en kampanj kan avgöra BREXIT röstningen, så bör den finska staten kunna ta till samma metoder för att lyfta fram problematiken med hatretorik och svartmålande.
3. Kansalaispaneelissa olivat heikosti edustettuina juuri vihapuheen kannalta olennaiset väestöryhmät. Tämä tuntui haastavalta ja harmilliselta, ja saattoi vaikuttaa siihen, mitä asioita lopputuloksessa korostui.

Liite 2. Asiantuntijat ja taustamateriaalit

Kansalaispaneelissa oli kuultavina seitsemän asiantuntijaa:

Milla Aaltonen	työskentelee oikeusministeriössä hankepäällikkönä Tiedolla vihaa vastaan -hankkeessa.
Jessikka Aro	on Yleisradion toimittaja ja tietokirjailija. Aro on erikoistunut Venäjään, ekstremismiin ja informaatiotosodankäyntiin.
Måns Enqvist	työskentelee poliisitarkastajana poliisihallituksen poliisi-toimintayksikön rikostorjunnan vastuualueella.
Robin Harms	työskentelee erityisasiantuntijana ja tiiminvetäjänä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa.
Vilja Härkönen	työskentelee vaikuttamistyön avustajana ihmisoikeusjärjestö Amnesty Internationalin Suomen osastossa.
Tarja Mankkinen	on ollut sisäministeriön palveluksessa yli 20 vuoden ajan ja toimii tällä hetkellä kehittämisspäällikkönä poliisiosastolla.
Reeta Pöyhkäri	(YTT) työskentelee tutkijatohtorina Jyväskylän yliopistossa. Hänen tutkimuksessaan keskeisiä aiheita ovat mm. julkisen keskustelun haasteet digitaalisessa mediaympäristössä, erityisesti vihapuhe ja häirintä.

Taustamateriaalit

Kansalaispaneelin osallistujille jaettiin ennakkomateriaaleja, joiden tarkoitus oli perehdyttää panelistit ennalta kansalaispaneelin aiheeseen sekä käytännön toteutukseen. Helpon saavutettavuuden sekä kansalaispaneelin työskentelyn läpinäkyvyyden vuoksi ennakkomateriaalit jaettiin julkisesti kansalaispaneelin kotisivuille. Panelisteille valmisteltiin noin kymmenen sivun mittainen tietopaketti, jossa käsiteltiin sananvapautta, maalittamista ja vihapuhetta Suomessa sekä esiteltiin oikeusministeriön vuonna 2019 julkaiseman raportin ehdotuksia vihapuheen ja maalittamisen vastaiseen työhön. Tietopaketti lähetettiin neljälle kansalaispaneeliin lupautuneelle asiantuntijalle kommentoitavaksi ja sitä muokattiin asiantuntijoiden kommenttien mukaisesti vielä ennen sen jakamista osallistujille. Tietopaketin tarkoitus oli luoda panelisteille yleiskuva kansalaispaneelin aiheesta ja näin edesauttaa tietoon perustuvaa puntaroivaa keskustelua.

Panelisteille jaettiin ennakkoon myös puntaroivan keskustelun säännöt, joita kansalaispaneelin keskusteluissa noudatettiin, ja Zoom-ohjelman käyttöohjeet sekä teksti- että videomuodossa. Kansalaispaneelin kotisivuille listattiin lisäksi useita valtionhallinnon ja poliisin selvityksiä ja raportteja sekä OECD:n materiaaleja Civic Space Scan of Finland -arvioinnista, joihin panelisteja myös suositeltiin tutustumaan kansalaispaneelin aiheeseen perehtymiseksi.

Liite 3. Työryhmä

Institutet för samhällsforskning (Samforsk)

Åbo Akademiassa vastasi kansalaispaneelin toteutuksesta (osallistujavalinta, menetelmä ja käytännön järjestelyt), loppuraportin tuottamisesta ja henkilötietojen käsittelystä.

Vastuuhenkilöt: **Maija Jäske, Hilma Sormunen, Albert Weckman, Jonas Schauman, Rasmus Sirén, Lauri Rapeli** sekä 7 pienryhmämoderaattoria.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö

vastasivat kansalaispaneelin toimeksiannosta ja rahoituksesta, kansalaispaneelin mandaatista ja tulosten käsittelystä sekä osallistuivat asiantuntijoiden nimeämiseen.

Vastuuhenkilöt VM: **Tuomas Parkkari, Katju Holkeri, Onni Pekonen, Johanna Nurmi.**

Vastuuhenkilöt OM: **Niklas Wilhelmsson, Maria Wakeham-Hartonen.**

OECD (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)

vastasi Civic Space Scan of Finland -maa-arvioinnista ja aiheen valinnasta kyseisen arvioinnin pohjalta. OECD osallistui myös asiantuntijoiden nimeämiseen sekä tulosten käsittelyyn osana Civic Space Scan of Finland -raporttia.

Vastuuhenkilöt: **Claudia Chwalisz, Ieva Cesnulaityte, Claire McEvoy, Marie Whelan.**

Lähteitä

Aaltonen, Milla; Illman, Mika & Mantila, Anu (2019) *Tietoa ja tapausesimerkkejä vihapuheesta ja viharikoksista – käsikirja lainkäyttäjille*. Helsinki: Oikeusministeriö. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/13949561/K%C3%A4sikirja+syytt%C3%A4jille+ja+tuomareille/e03c873a-e85d-a95e-e4cc-f677a55f4340/K%C3%A4sikirja+syytt%C3%A4jille+ja+tuomareille.pdf>

Aarninsalo, Lydia; Jäske, Maija; Kulha, Katariina; Leino, Mikko & Setälä, Maija. (2020) *Moniäänistä ja perusteltua päätöksentekoa. Puntaroivat kansalaiskeskustelut poliittisten kiistakysymysten ratkaisussa*. Palo-hankkeen julkaisuja. <https://paloresearch.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Against Hate -hanke (2019) *Against hate -hankkeen suosituksia viharikosten ja vihapuheen vastaiseen työhön*. Helsinki: Oikeusministeriö. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/13949561/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI/58f4e479-001c-daed-0e8d-a60375886602/Against+Hate+-hankkeen+suositukset+-+FI.pdf>

Illman, Mika (2020) *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: lainsäädännön arviointia*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys 2020:3. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020120399312>

Knuutila, Aleks; Kosonen, Heidi; Saresma, Tuija; Haara, Paula & Pöyhtäri, Reeta (2019) *Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-786-4>

Mäkinen, Kari ja työryhmä (2019) *Sanat ovat tekoja: Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen*. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-264-7>

OECD (2020) *Suomen kansalaisyhteiskunnan tilan arviointi – kansalaisjärjestöjen kuuleminen*. <https://www.oecd.org/gov/open-government/background-document-civic-space-scan-of-finland-finnish.pdf>

Oikeusministeriö (2018) *Syrjintä Suomessa: Ajankohtaista tietoa syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta*. Policy Brief 1/2018. Helsinki: Oikeusministeriö. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/11141214/H%C3%A4irint%C3%A4+Policy+Brief+FI/032fded6-8ccd-acab-0c52-d9d051d50a87/H%C3%A4irint%C3%A4+Policy+Brief+FI.pdf>

Rauta, Jenita (2020) *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/345708/Polamk_katsaus_16_Viharikos_B5_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sisäministeriö (2021) *Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen: Työryhmäraportti*. Sisäministeriön julkaisuja 2021:3. Helsinki: Sisäministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-623-2>



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET



Åbo Akademi



Avoin
Hallinto