

Asia: VN/24190/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rikoslain 12 ja 25 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Johdanto

Esityksessä rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi hallitusohjelman kirjausten toteuttamiseksi kolme uutta rangaistussäännöstä. Rangaistavaksi säädettäisiin vahingollinen informaatiovaikuttaminen, materiaalsen tuen antaminen vakoilurikoksen tekemistä varten ja vainoaminen tiedustelutarkoituksessa.

Helsingin käräjäoikeus kannattaa lähtökohtaisesti lakiesityksessä esitetyjä tavoitteita. Informaatiovaikuttamista ja materiaalista tukea koskevien kriminalisointien tarkoituksena on estää vieraita valtioita käyttämästä suomalaisia tai Suomessa asuvia henkilöitä agentteinaan tiedustelutehtävissä ja vaikuttamisoperaatioissa. Vainoamista tiedustelutarkoituksessa koskevalla muutoksella pyritään suojaamaan erityisesti Suomessa asuvien, vieraasta valtiosta tulleiden vähemmistöihin kuuluvien ja toisinajattelijoiden oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä yksityiselämän, sananvapauden, kokoontumisvapauden ja uskonnonvapauden suojaa.

Vahingollinen informaatiovaikuttaminen

Suomen ja Euroopan muuttuneessa turvallisuustilanteessa vahingollisen informaatiovaikuttamisen kriminalisoiminen on perusteltua. Esityksen mukaan suojelupoliisin tietojen perusteella suomalaisia ja Suomessa asuvia henkilöitä osallistuu aktiivisesti vieraiden valtioiden informaatiovaikuttamiseen.

Tällä hetkellä vieraan valtion lukuun tapahtuva informaatiovaikuttaminen tai tiedon manipulointi ei ole Suomessa erikseen rangaistavaa, vaikka vakoiluksi tulkittava tiedustelutoiminta ja tietojen luovuttaminen vieraalle valtiolle ovatkin rangaistavia. Maanpetosrikoksia koskevassa rikoslain 12

luvussa tai muualla rikoslaissa ei ole sellaista säännöstä, joka kattaisi asiallisesti ehdotetun vahingollisen informaatiovaikuttamisen.

Ehdotetussa säännöksessä rangaistavaksi säädettäisiin vieraan valtion lukuun tapahtuva sellainen totuudenvastaisen tiedon esittäminen, jonka tarkoituksena on vahingoittaa Suomea ja joka aiheuttaa selvän vaaran Suomen turvallisuudelle, yhteiskunnalliselle päätöksenteolle tai muulle säännöksessä tarkoitetulle yhteiskunnalle tärkeälle toiminnolle. Rangaistavuus edellyttäisi lisäksi, että tieto esitetään totena ja että toiminta täyttää säännöksessä asetetut muut edellytykset.

Käräjäoikeus pitää ehdotetun säännöksen tarkoitusta sinänsä perusteltuna. Tunnusmerkistö on kuitenkin perusoikeuksien suojaamisen kannalta erityistä varovaisuutta vaativalla alueella. Säännös sijoittuu sananvapauden ydinalueelle, minkä vuoksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset korostuvat. Kriminalisoinnin tulee olla tunnusmerkistöltään riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen siten, että rangaistavuuden rajat ovat lain sanamuodon perusteella ennakoitavissa.

Esityksessä on tunnistettu, että ehdotettu rangaistussäännös sisältää useita varsin väljiä tunnusmerkistökäsitteitä, kuten ”informaatiovaikuttaminen”, ”yhteiskunnallinen päätöksenteko ja siihen vaikuttaminen”, ”selvä vaarantaminen”, ”totuudenvastainen tieto”, ”merkittävä esittämistapa” ja ”muu yhteiskunnalle tärkeä toiminto”. Erityisesti keskeinen käsite ”totuudenvastainen tieto” on laaja ja väljä. Yhteiskunnallisessa keskustelussa faktapohjaisen tiedon ja mielipiteen välinen ero ei myöskään ole aina selkeä.

Se, onko jokin tieto oikea vai väärä tai vaaraa aiheuttava, ei aina ole yksiselitteistä, vaan voi olla suhteellista ja tulkinnanvaraista. Myös se, voiko tieto vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon merkittävällä tavalla tai onko tiedon levittäjällä ollut tahallinen vaaran aiheuttamisen tarkoitus, voi olla tulkinnanvaraista. Ilmaisuihin käsitteet jättävät tulkinnanvaraa, vaikka esityksen perusteluissa onkin sinänsä esitetty tarkempia tulkintaohjeita. Yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä joukkotiedotusvälineissä että sosiaalisessa mediassa kuuluu olennaisena osana pyrkimys vaikuttaa päätöksentekoon tai ainakin arvostella sitä.

Säädettävässä kriminalisoinnissa tulisi tämän vuoksi voida erottaa riittävän selkeästi toisistaan tavanomainen yhteiskunnallinen keskustelu ja kriminalisoitava tiedon levittäminen. Esityksessä on pyritty ottamaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytys huomioon rajaamalla kriminalisointi tiettyihin teemoihin sekä edellyttämällä muun muassa, että tekijä esittää totuudenvastaista tietoa totena ja että teko aiheuttaa selvän vaaran. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetut teemat liittyvät Suomen maanpuolustukseen, muuhun siihen rinnastettavaan Suomen turvallisuuteen vaikuttavaan seikkaan sekä poikkeuksellisiin oloihin varautumiseen.

Esityksen mukaan säännöksen soveltamiseen liittyvä vaara voisi tulla kysymykseen esimerkiksi Suomea koskevan sotilaallisen tai kansainvälisen poliittisen kriisin tai sen välittömän uhan aikana tai

maailmanlaajuisen pandemian aikana. Säännöksen soveltamisalaan voisi tietyissä tilanteissa kuulua myös yksittäistä viranomaispääöstä tai viranomaisen ohjetta koskevan totuudenvastaisen tiedon levittäminen. Selvää vaaraa koskevan edellytyksen on esityksessä katsottu vastaavan sananvapauden rajoittamista koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä.

Käräjäoikeus pitää aiheellisena, että lain soveltamisen kannalta keskeiset nykytilaa kuvaavat lähtökohdat ja vieraan valtion organisoitua informaatiovaikuttamista koskevat kuvaukset otettaisiin ainakin keskeisiltä osin huomioon myös lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Nykytilaa koskevassa esityksessä kuvataan muun muassa vieraan valtion tiedustelupalveluiden organisoimaa vaikuttamista, disinformaatiota ja vaikutusoperaatioita. Näiden kuvausten sisällyttäminen myös säännöskohtaisiin perusteluihin olisi perusteltua, jotta kriminalisoinnin tarkoitus ja soveltamisala hahmottuisivat kokonaisuutena ja jotta säännöksen tulkinnan lähtökohdat olisivat mahdollisimman selkeät.

Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että lainkohdan yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi kriminalisoinnin voivan tietyissä tilanteissa ulottua myös yksittäisten vaikutusvaltaisessa asemassa olevien henkilöiden toimintaan. Soveltamisalan piiriin voisi kuulua esimerkiksi päätöksentekoa valmistelevan virkamiehen toiminta tai sellaisen asiantuntijan sosiaalisessa mediassa esittämä lausuma, jolla on yhteiskunnallista painoarvoa.

Käräjäoikeus pitää mahdollisena, että edellä selostetut soveltamisalaesimerkit aiheuttavat epävarmuutta siitä, missä määrin esimerkiksi vaikutusvaltaisessa asemassa oleva henkilö tai sosiaalisessa mediassa kirjoittava henkilö uskaltaa esittää julkisesti tai suoraan päätöksentekijöille radikaaleja, enemmistön kannasta poikkeavia tai korostetun ideologisia mielipiteitään ja subjektiivisia käsityksiään siitä, mitä on pidettävä totena. Tällaisen yleisen epävarmuustilan syntyminen on mahdollista siitä huolimatta, että lakiesitys rajaa kriminalisoinnin edellä todetuin tavoin tiettyihin teemoihin ja edellyttää toimimista vieraan valtion toimeksiannosta.

Toinen asia ovat näyttövaikeudet. Ehdotettu tunnusmerkistö on varsin haasteellinen ja monikerroksinen. Se edellyttää usean tunnusmerkistötekijän samanaikaista toteennäyttämistä. Erityisesti nykyteknologian aikana julkisissa tiedotusvälineissä tai sosiaalisessa mediassa anonyymisti tapahtuvan informaatiovaikuttamisen tekijää ei aina ole mahdollista selvittää. Myös vaikutusvaltaisessa asemassa olevan yksittäisen henkilön tapauksessa voi olla vaikeaa osoittaa, että tämä on vastoin parempaa tietoaan esittänyt totuudenvastaista tietoa vahingoittamisen ja vaaran aiheuttamisen tarkoituksessa.

Rikoksesta tuomitseminen edellyttää korotettua tahallisuutta. Tekijän tulee tietää toimivansa vieraan valtion lukuun ja intressissä sekä tietää aiheuttavansa säännöksessä tarkoitettua vaaraa. Syyttäjän tulee esittää näyttö kaikista tunnusmerkistötekijöistä, tahallisuudesta ja myös toimeksiantosuhteesta tai muusta tosiasiallisesta yhteistyöstä.

Pelkästään se, että esimerkiksi Suomessa asuva vieraan valtion kansalainen esittäisi avoimesti Suomen ulkopolitiikkaa, maanpuolustusta tai muita esitetyssä lainkohdassa tarkoitettuja teemoja koskevia kärjekkäitä ja kriittisiä näkemyksiä, ei voisi yksistään riittää näytöksi rikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa näkemykset poikkeaisivat olennaisesti Suomessa yleisesti hyväksytyistä käsityksistä tai vastaisivat sisällöltään kyseisen vieraan valtion edustajien julkisesti esittämiä mielipiteitä. Rangaistusvastuu edellyttäisi lisäksi näyttöä siitä, että henkilö toimii vieraan valtion lukuun ja tarkoituksin aiheuttaa säännösehdoituksessa tarkoitettua vakavaa vahinkoa Suomelle.

Käräjäoikeus arvioi, että ehdotetun tunnusmerkistön erityisten edellytysten ja näyttövaikeuksien vuoksi rikosta koskevat asiat tulisivat rikostutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuimen käsiteltäviksi hyvin harvoin. Säännös saattaa käytännössä jäädä kokonaan tai lähes kokonaan käyttämättä.

Tästä huolimatta käräjäoikeus katsoo, että ehdotettu kriminalisointi on perusteltu. Laissa on tältä osin sääntelyaukko, eikä säännöksen lisäämistä voida pitää tarpeettomana siitä huolimatta, että sitä ei välttämättä koskaan sovellettaisi tuomioistuimessa. Säännöksellä voi olla myös ennaltaehkäisevä merkitys. Kysymys ei siten ole pelkästään rikoslain käyttämisestä symbolisessa tarkoituksessa, vaan konkreettiseen yhteiskunnalliseen ongelmaan puuttumisesta.

Käräjäoikeus arvioi, että säännös sen sanamuodosta ilmenevine rajauksineen ja perusteluissa annettuine tulkintaohjeineen mahdollistaisi lähtökohtaisesti sen, että poliisi, syyttäjä ja tuomioistuin voivat sulkea soveltamisalan ulkopuolelle tavanomaisen yhteiskunnallisen mielipiteiden esittämisen ja vaikuttamisen. Kysymys ei olisi tavanomaisesta disinformaatiosta, trollauksesta tai tavanomaisesta lobbauksesta. Säännös kytkeytyisi lähtökohtaisesti poikkeuksellisiin ja ilmeisen harvinaisiin olosuhteisiin.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden kannalta olisi kuitenkin aiheellista, että säännöstä täsmennettäisiin siten, että jo lainkohdan sanamuodosta kävisi nykyistä selvemmin ilmi, ettei kriminalisoinnilla kavenneta Suomen demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvaa sanan- ja ilmaisuvapautta. Säännöstä ei tulisi soveltaa muun muassa poliittisiin keskusteluihin, kansalaisaktivismiin, päätöksentekijöiden tai viranomaisten arvostelemiseen, tutkivaan journalismiin tai ylipäätään julkisesti tai yksityisesti esitettyjen näkemysten tavanomaiseen ilmaisemiseen.

Materiaalisen tuen antaminen

Rikoslain 12 luvun 6 a § uudeksi rikosnimikkeeksi esitetään materiaalisen tuen antamista vakoilurikoksen tekemistä varten. Säännöksellä pyritään kriminalisoimaan sellainen toiminta, jolla olennaisesti mahdollistetaan vieraan valtion tiedustelutoimintaa jo ennen varsinaisen vakoilurikoksen toteuttamista.

Tunnusmerkistö edellyttäisi korotettua tahallisuutta. Tekijällä tulisi olla nimenomainen tarkoitus edistää vakoilurikosta. Pelkästään se, että henkilö pitäisi vähintään todennäköisenä luovutuksen kohteen käyttämistä tiedustelutehtävässä, ei riittäisi. Tekijän tarkoitus voisi käydä ilmi esimerkiksi tämän ja vieraan valtion tiedustelupalvelun edustajan välisistä viesteistä tai sitä voitaisiin päätellä luovutuksen kohteen laadusta tai luovutusten määrästä.

Käräjäoikeudella ei ole säännösesityksestä muutoin huomautettavaa. Käräjäoikeus yhtyy kuitenkin esityksessä esitettyyn arvioon siitä, että säännöksellä saattaa olla päällekkäisyyttä vakoilu- ja avunantosäännösten kanssa ja että sitä tullaan soveltamaan varsin harvoin. Erilliskriminalisointia voidaan tästä huolimatta pitää perusteltuna, koska se mahdollistaa puuttumisen vakoilurikosta edistävään toimintaan jo ennen kuin päärikos tai sen rangaistava yritys on aloitettu. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa varsinaista päärikoksen tekijää ei ole tavoitettu tai päärikos on estetty. Lainkonkurenssitilanteessa sovellettaisiin konkurenssiperiaatteiden mukaisesti vakavampaa rikosnimikettä.

Vainoaminen tiedustelutarkoituksessa

Kolmanneksi uudeksi rikoslain 25 lukuun 7 b § sijoitettavaksi rikosnimikkeeksi esitetään vainoaminen tiedustelutarkoituksessa. Ehdotetulla säännöksellä pyritään suojaamaan erityisesti Suomessa asuvia henkilöitä tilanteissa, joissa vieraan valtion hyväksi hankitaan tietoja heidän poliittisesta toiminnastaan tai henkilökohtaisista olosuhteistaan ja tietojen tuleminen vieraan valtion tietoon aiheuttaisi vaaraa heidän tai heidän läheistensä hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Esityksessä rikosta kutsutaan pakolaisvakoiluksi. Lakimuutoksen tavoite ja ehdotetut lainsäädännölliset keinot ovat kannatettavia. Tunnusmerkistö muistuttaa voimassa olevan vainoamisen kriminalisointia. Myös uusi rikos täyttyisi osateoista koostuvana pitkäkestoisena tekokokonaisuutena. Ehdotettu säännös edellyttäisi vieraan valtion hyödyttämistarkoitusta sekä sitä, että tietojen hankkimiseen liittyisi vaara tiedon kohteen tai hänen läheisensä hengelle, terveydelle tai vapaudelle, jos tieto tulisi vieraan valtion tietoon. Myös tässä rikoksessa olisi kysymys korotetusta tarkoitustahallisuudesta. Tekijän tulisi lisäksi olla tietoinen vaaran aiheutumisesta.

Käräjäoikeudella ei ole ehdotetun pakolaisvakoilusäännöksen johdosta erityistä huomauttamista. Tunnusmerkistötekijät ja säännöksen tarkoitus käyvät riittävällä tavalla ilmi säännöksen sanamuodosta ja perusteluista. Näyttövaikeudet ovat myös tältä osin merkittäviä erityisesti vieraan valtion hyödyttämisen tarkoitusta koskevan tunnusmerkistötekijän sekä korotetun tahallisuuden vaatimuksen huomioon ottaen.

Käräjäoikeuden kokemuksen mukaan Suomessa asuvissa ulkomaalaistaustaisissa yhteisöissä voi olla tilanteita, joissa henkilöt ovat ilman erityistä tarkkailuakin tietoisia toistensa poliittisesta toiminnasta ja henkilökohtaisista asioista. Yhteisöjen sisäisissä riitatilanteissa kohdehenkilöstä on saatettu ilmiantaa tietoja tämän synnyinmaan viranomaisille ilmiantajan omasta aloitteesta esimerkiksi kosto- tai pahansuopuusmielessä tai kotimaan viranomaisia miellyttääkseen.

Olisi toivottavaa, että ehdotuksen perusteluissa otettaisiin kantaa siihen, voisiko tällainen menettely olla tulkittavissa vieraan valtion hyödyttämiseksi ja ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuksi vainoamiseksi tiedustelutarkoituksessa silloin, kun tietojen luovuttamisesta aiheutuisi kohdehenkilölle tai tämän läheisille vaaraa lähtömaassa, vaikka vieras valtio ei olisi pyytänyt tietoja.

Käräjäoikeudessa on ollut käsiteltävänä tilanne, jossa Suomessa pitkään oleskeluvalla asunut henkilö oli ilmiannettu tämän synnyinmaan suurlähetystöön ja tämän perusteella henkilö ja hänen perheenjäsenensä oli myöhemmin synnyinmaassa otettu kiinni ja vangittu. Henkilöt eivät olleet turvapaikanhakijoita tai pakolaisia. Vaikka ehdotettua kriminalisointia kutsutaan pakolaisvakoiluksi, säännöksen sanamuodossa tai perusteluissa ei ole rajattu kohderyhmää nimenomaisesti pakolaisiin. Esityksestä on pääteltävissä, että säännös koskisi yleisesti myös Suomessa asuvia tai oleskelevia ulkomaalaissyntyisiä henkilöitä.

Käräjäoikeuden mielestä käytännön tilanteiden vuoksi perusteluihin olisi aiheellista lisätä selventävä maininta säännöksen suojan kohderyhmästä.

Maanpetoksellinen yhteydenpito

Voimassa olevaan, maanpetoksellista yhteydenpitoa koskevaan rikoslain 12 luvun 11 §:ään (578/1995) esitetty muutos on teknisluontoinen liittyen ehdotettuihin uusiin rikosnimikkeisiin. Käräjäoikeudella ei ole tämän muutosesityksen johdosta huomauttamista.

Poliisilaki sekä laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa

Käräjäoikeus pitää ehdotettuja poliisilain sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muutoksia perusteltuina. Muutokset ovat uusien kriminalisointien edellyttämiä ja luonteeltaan teknisluonteisia. Käräjäoikeudella ei ole niiden johdosta huomautettavaa.

Muutosten vaikutukset

Käräjäoikeus arvioi, että erityisesti ehdotettuja materiaallisen tuen antamista ja vahingollista informaatiovaikuttamista koskevia rangaistussäännöksiä tullaan soveltamaan varsin harvoin. Uusilla säännöksillä ei siten kokonaisuutena arvioiden liene merkittävää vaikutusta tuomioistuinten työvoimaresursseihin.

Uusien kriminalisointien vuoksi tuomarit tarvitsevat koulutusta samoin kuin poliisit ja syyttäjätkin. Käräjäoikeus yhtyy tältä osin esityksen arvioon siitä, että koulutukseen tarvittavat kustannukset olisivat tuomareiden osalta katettavissa toimijoiden tavanomaisista koulutusresursseista.

Lisäksi käräjäoikeus yhtyy arvioon siitä, että vaikka viranomaisten tietoon tulevien tapausten määrä jäisi vähäiseksi, yksittäisenkin tapauksen käsittely voi olla tavanomaista vaativampi ja työläämpi. Erityisesti vahingollista informaatiovaikuttamista koskeva säännösehdotus on monitasoinen ja näyttö voi olla varsin sirpaleista. Lisäksi yksittäisessä asiassa voidaan joutua arvioimaan samanaikaisesti sananvapautta ja kansallista turvallisuutta koskevia vaikeita oikeudellisia kysymyksiä.

Esityksessä on viitattu aikaisempien sananvapautta ja Suomen turvallisuutta koskevien asioiden pitkään käsittelyyn sekä esimerkkinä Viestikookeskus-tapaukseen. Viestikookeskus-tapaus ei kuitenkaan välttämättä ole suoraan verrannollinen nyt ehdotettuun sääntelyyn, koska siinä ei ollut väitettyjä kytkentöjä toimimiseen vieraan valtion toimeksiannosta, vaan arvioitavana oli suomalaisten toimittajien journalistinen sananvapaus.

Pakkala Sirpa
Helsingin käräjäoikeus

Jokela Henna
Helsingin käräjäoikeus - Lausunnon on valmistellut käräjätuomari Maritta
Pakarinen ja käräjätuomari Petteri Plosila