

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

1. Yleistä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muun ohella kolmea uutta rikosnimikettä: vahingollinen informaatiovaikuttaminen, materiaalsen tuen antaminen vakoilurikoksen tekemistä varten sekä vainoaminen tiedustelutarkoituksessa. Lisäksi ehdotetaan muutoksia poliisilakiin, sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettuun lakiin sekä kansalaisuuslakiin.

Syyttäjälaitos pitää esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti perusteltuina. Esityksessä pyritään vastaamaan tunnistettuihin puutteisiin, jotka liittyvät vieraan valtion lukuun tapahtuvaan haitalliseen informaatiovaikuttamiseen, vakoilua helpottavien tilojen, välineiden tai muun käytännön avun järjestämiseen sekä niin sanottuun pakolaisvakoiluun. Nykytila-arvion perusteella voimassa oleva lainsäädäntö kattaa nämä ilmiöt vain osittain, usein hajanaisesti ja monissa tilanteissa vasta niiden myöhemmissä vaiheissa.

Syyttäjälaitos katsoo, että esitetyillä uudistuksilla voidaan vahvistaa rikosoikeudellisen järjestelmän kykyä puuttua sellaisiin turvallisuusympäristön muutoksista johtuviin ilmiöihin, joihin nykyiset tunnusmerkit eivät kaikilta osin sovellu riittävän täsmällisesti tai kattavasti.

Syyttäjälaitos pitää tärkeänä, että lain voimaantulon yhteydessä huolehditaan riittävästä koulutuksesta sekä poliisille, syyttäjille että tuomioistuimille. Uusien rikosten soveltaminen voi olla näyttökysymysten, kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kysymysten sekä perusoikeuspunninnan vuoksi tavanomaista vaativampaa.

Hallituksen esitys merkitsee kokonaisuutena sitä, että rikosoikeudellinen puuttuminen siirtyy tietyissä ilmiöissä aikaisempaan vaiheeseen kuin nykyisin. Samalla sääntely muuttuu aiempaa ilmiölähtöisemmäksi, kun eräille nykyisin hajanaisesti eri rikostunnusmerkeistöihin jakautuville tapahtumakokonaisuuksille ehdotetaan omia rikosnimikkeitä. Tämä voi parantaa sääntelyn

rakennetta, helpottaa viranomaisten ilmiöiden tunnistamista ja tukea yhtenäisemmän soveltamiskäytännön muodostumista.

Syyttäjälaitos pitää kuitenkin tärkeänä, että rikosoikeudellisen sääntelyn laajentaminen myös valmistelu- ja tiedonhankintaluonteisiin tekoihin tehdään erityisen huolellisesti rajaten. Mitä kauemmaksi varsinaisesta vahingokseuraamuksesta rangaistavuus ulotetaan, sitä korostuneempaa merkitystä saavat sääntelyn täsmällisyys, ennakoitavuus ja oikeasuhtaisuus. Tämä korostuu erityisesti ehdotetussa vahingollista informaatiovaikuttamista koskevassa sääntelyssä. Toisaalta ehdotetut säännökset ovat tunnusmerkistöiltään ja erityisesti materiaallisen tuen antamisen vakoilurikoksen tekemistä varten sekä vainoamisen tiedustelutarkoituksessa koskevan korotetun tahallisuusvaatimuksen vuoksi hankalasti toteen näytettäviä ja, kuten edellä on todettu, työläitä tutkittavia ja syytettäviä.

2. Yksityiskohtaiset huomiot

2.1 Vahingollinen informaatiovaikuttaminen

Erityisesti vahingollista informaatiovaikuttamista koskevan ehdotuksen osalta Syyttäjälaitos korostaa, että rangaistavaksi säädetyn menettelyn kuvaus ei saa jäädä tulkinnallisesti liian lähelle sallittua yhteiskunnallista keskustelua, poliittista osallistumista tai muuta sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa toimintaa. Jos tunnusmerkistön rajat jäävät epäselviksi, vaarana on paitsi soveltamiskäytännön epäyhtenäisyys myös se, että epäselvä rangaistussäännös voi kaventaa sallittua toimintaa enemmän kuin lainsäätäjä on tarkoittanut.

Syyttäjälaitos ehdottaa, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin mahdollisuutta täsmentää pykälätasolla, mitä yhteiskunnallisella päätöksenteolla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Perusteltuna voitaisiin pitää sitä, että säännöksessä yksilöitäisiin nykyistä selvemmin ne päätöksenteon muodot, joihin sääntely on tarkoitettu kohdistumaan. Tällaisen täsmennyksen lähtökohdaksi soveltuisi esityksessä jo tunnistettu jäsenyys, jonka mukaan yhteiskunnallisella päätöksenteolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä, ministeriöissä valmisteltavia tai tehtäviä ratkaisuja, valtion virastojen päätöksiä sekä hyvinvointialueiden päätöksiä. Tämän lisäksi hallituksen esityksen luonnoksesta puuttuva kunnallinen päätöksenteko olisi luettava mukaan yhteiskunnalliseksi päätöksenteoksi. Jotta säännös olisi riittävän kattava ja vastaisi sitä, mitä perustelujen mukaan on tarkoitettu, pykälään olisi lisättävä myös muissa vastaavissa julkisen vallan käyttöön tai yhteiskunnan keskeisten toimintojen järjestämiseen liittyvissä toimielimissä tehtävä päätöksenteko sekä päätöksenteon valmistelu.

Tällainen täsmennys parantaisi säännöksen soveltamisalan ennakoitavuutta, tukisi yhtenäistä soveltamiskäytäntöä ja helpottaisi rajanvetoa suhteessa hyväksyttävään yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Syyttäjälaitos pitää hyvänä sitä, että esityksessä pyritään havainnollistamaan esimerkein, mitä tunnusmerkistön eri termeillä tarkoitetaan. Tämä selkeyttää lainkäyttäjälle lainsäätäjän tarkoitusta, mutta samalla asettaa soveltamiskynnyksen hyvin korkealle.

Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota hallituksen esityksen luonnoksessa kohtaan, jossa todetaan ” Ehdotetun rangaistussäännöksen soveltaminen ei riippuisi siitä, onko toimeksiannon antajalla eli vieraan valtion edustajalla muodollinen asema vieraan valtion hallinnossa. Sen sijaan riittäisi, että edustaja on saanut vieraan valtion hallinnolta toimeksiannon informaatiovaikuttamista koskien.”

Vieraan valtion hallinnolta saadun toimeksiannon olemassaolon näyttäminen on käytännössä usein vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tätä koskeva vaatimus myös rajanee soveltamisalan ulkopuolelle sellaisia toimijoita, joille ei ole annettu nimenomaista toimeksiantoa, mutta jotka ovat muutoin organisoidusti tai vaikutteiden kautta ohjautuneet levittämään tunnusmerkistössä tarkoitettua vieraan valtion tuottamaa tai levittämää totuudenvastaista tietoa. Käytännössä merkittävä osa väärän tiedon levittäjistä näyttäisi kuuluvan tähän ryhmään, eli he toimivat yhteydessä vieraaseen valtioon pikemminkin ideologisten sidonnaisuuksien kuin muodollisen toimeksiantosuhteen perusteella.

Edellä kuvattujen ongelmien poistamiseksi Syyttäjälaitos ehdottaa luopumista toimeksiantoa koskevasta vaatimuksesta. Säännöksen soveltamisalaa voitaisiin tällöin täsmentää muotoilemalla pykälän alku esimerkiksi seuraavasti: ”Joka vieraan valtion puolesta toimien...”. Tällainen muotoilu edellyttäisi edelleen, että tekijällä on vieraan valtion kanssa tosiasiallinen yhteys, jonka perusteella teko on tehty, mutta varsinaisen toimeksiannon olemassaolon osoittamista ei vaadittaisi.

Mikäli tunnusmerkistössä käytettäisiin ilmaisua ”vieraan valtion puolesta toimien”, perusteluissa olisi tarpeen täsmentää, ettei ilmaisu kattaisi pelkkää vieraan valtion näkemysten myötäilyä, ideologista samanmielisyyttä tai ulkomaisen viestinnän edelleen levittämistä. Edellytyksenä tulisi olla, että tekijän toiminnan ja vieraan valtion välillä on todettavissa oleva tosiasiallinen yhteys, kuten ohjaus, rahoitus, tehtävänanto, yhteinen suunnitelma tai muu vastaava vieraan valtion intresseihin liittyvä sidonnaisuus.

Jos muutosta ei katsota perustelluksi, toimeksiannon osalta perusteluihin tulisi lisätä esimerkkejä sen selkiyttämiseksi, mitä ”toimeksiannolla” tarkemmin ottaen tarkoitetaan.

Hallituksen esityksessä luonnostellun tunnusmerkistön ilmaisu ”yhteiskunnallista päätöksentekoa varten merkittävällä tavalla esittää tai levittää” on sekä kielellisesti että oikeudellisesti epäselvä. Ilmaisusta ei käy riittävän täsmällisesti ilmi, mitä yhteyttä teon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välillä tunnusmerkistössä edellytetään. Tämä on Syyttäjälaitoksen mielestä merkityksellistä, koska rikosoikeudellisen vastuun kannalta on oltava selvää, mitä syyttäjän tulee näyttää toteen. Edellytetäänkö syyttäjän osoittavan, että totuudenvastainen tieto on annettu nimenomaan päätöksenteossa käytettäväksi, vai että tekijän tarkoituksena on ollut vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, vai riittääkö mahdollisesti se, että tiedolla on tosiasiallisesti arvioiden olennainen yhteys yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ilman erityistä vaikuttamistarkoitusta.

Nämä vaihtoehdot ovat rikosoikeudellisesti eri asioita. Jos tieto esimerkiksi sisällytetään viranomaisen valmisteluasiakirjaan, kyse on tiedon antamisesta päätöksenteon aineistoksi. Tällöin ilmaisu ”pätöksentekoa varten” kuvaa tilannetta luontevasti. Jos taas totuudenvastaista tietoa levitetään julkisuudessa tai sosiaalisessa mediassa tarkoituksena synnyttää poliittista tai yhteiskunnallista painetta tietyn päätöksen aikaansaamiseksi, kyse on pikemminkin päätöksentekoon vaikuttamisesta. Tällöin täsmällisempi ilmaisu olisi esimerkiksi ”yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi”. Kolmas mahdollinen tilanne on se, että esimerkiksi asiantuntija tai muu yhteiskunnallisesti merkittävä toimija esittää julkisuudessa tiedon, joka liittyy käsilä olevaan päätöksentekoon ja voi saada siinä merkitystä, vaikka tietoa ei ole annettu suoraan päätöksenteon

aineistoksi eikä nimenomaista vaikuttamistarkoitusta osoitettaisi. Tällöin kysymys olisi pikemminkin tosiasiallisesti arvioitavasta yhteydestä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Luonnoksen perusteluissa nämä eri tilanteet näyttävät esiintyvän rinnakkain ilman, että niiden välistä, tosiasiallisesti huomattavaa käsitteellistä eroa tehdään selväksi. Virkamiehen valmisteluasiakirjaa koskeva esimerkki viittaa siihen, että tieto annetaan suoraan päätöksenteossa käytettäväksi. Yleiseen mielipiteeseen vaikuttamista koskevat kohdat puolestaan viittaavat vaikuttamistarkoitukseen ja välilliseen päätöksentekoon vaikuttamiseen. Tiedeyhteisöön kuuluvan henkilön sosiaalisessa mediassa esittämät lausumat taas näyttävät perustuvan ajatukseen siitä, että tieto voi saada merkitystä päätöksenteossa tekijän aseman, ja lausuman sen perusteella saaman painoarvon vuoksi. Kaikki nämä voivat sinänsä olla sääntelyn kannalta merkityksellisiä tilanteita, mutta ne eivät ole sama asia.

Epäselvyys voi johtaa siihen, että tunnusmerkistön soveltamisala jää lainkäyttäjän näkökulmasta vaikeasti ennakoitavaksi. Jos edellytetään vaikuttamistarkoitusta, se on näytettävä toteen. Jos taas riittää objektiivinen yhteys päätöksentekoon, tunnusmerkistö voi täytyä ilman, että tekijän erityistä tarkoitusta vaikuttaa tiettyyn päätökseen osoitetaan. Jos puolestaan edellytetään, että tieto on annettu päätöksenteossa käytettäväksi, soveltamisala rajautuu selvästi viranomaisvalmisteluun, asiantuntijalausuntoihin ja muihin päätöksenteon aineistoihin. Näillä vaihtoehdoilla on huomattava vaikutus sekä tunnusmerkistön täsmällisyyteen että tavanomaisen yhteiskunnallisen keskustelun ja kansalaisvaikuttamisen rajaamiseen rangaistavuuden ulkopuolelle.

Perusteluja olisi tämän vuoksi syytä täsmentää siten, että teon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välinen yhteys kuvataan erillisenä tunnusmerkistötekijänä. Jos tarkoituksena on kattaa sekä välitön että välillinen yhteys päätöksentekoon, tämä tulisi sanoa nimenomaisesti. Perusteluissa voitaisiin esimerkiksi todeta, että välitön yhteys on käsillä silloin, kun totuudenvastaista tietoa annetaan päätöksenteossa käytettäväksi valmisteluasiakirjassa, lausunnossa tai selvityksessä. Välillinen yhteys voisi puolestaan olla käsillä silloin, kun tietoa levitetään yleisölle tai vaikutusvaltaiselle kohderyhmälle tavalla, joka on omiaan luomaan painetta tietyn yhteiskunnallisen päätöksen tekemiseksi. Samalla olisi syytä todeta, ettei pelkkä yleinen yhteiskunnallinen keskustelu, yksittäinen kansalaiskirje, satunnainen somejulkaisu tai tavanomainen kansalaisvaikuttaminen sellaisenaan riittäisi täyttämään tätä edellytystä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa kaavaillun tunnusmerkistön sanamuodon perusteella ”merkittävällä tavalla” näyttäisi kohdistuvan ensisijaisesti esittämiseen tai levittämiseen, eli teko tehdään merkittävällä tavalla. Luonnoksen perusteluissa taas merkittävyys kohdistuu osin tiedon sisältöön ja sen itsenäiseen vaikutukseen päätöksenteossa. Tämä ei Syyttäjälaitoksen mielestä ole aivan sama asia, mutta ero on silti tärkeä.

Merkittävä levittäminen tarkoittaisi Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan sitä, että levitys on laajaa, vaikutusvaltaista, kohdennettua tai muuten tehokasta. Merkittävä tieto taas viittaisi siihen, että tiedon sisältö on päätöksenteon kannalta painava. Merkittävä vaikutus päätöksentekoon puolestaan tarkoittaisi sitä, että tieto voi saada olennaista merkitystä päätöksenteossa. Nämä eivät ole sama asia, mutta luonnoksen perusteluissa ne näyttävät osin limittyvän.

Mikäli vaaditaan ”itsenäistä vaikutusta”, voi säännöksen soveltamiskynnys nousta hyvin korkeaksi. Yhteiskunnallinen päätöksenteko perustuu harvoin yhteen yksittäiseen tietoon. Vieraan valtion toimeksiannosta tai puolesta tapahtuva vaikuttaminen voi olla merkittävää juuri siksi, että se on osa laajempaa informaatiovaikuttamisen kokonaisuutta, eikä siksi, että yksittäisellä vaikuttamistoimenpiteellä tai tiedolla olisi tällainen ominaisuus. Merkittävyyседellytystä olisi

luontevampaa arvioida sen perusteella, onko totuudenvastainen tieto sisältönsä, esittäjän aseman, levittämistavan ja vastaanottajapiirin perusteella sellaista, että se voi käsillä olevissa olosuhteissa saada olennaista merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 66) todetaan ”Joukkotiedotusvälineitä ovat muun muassa erilaiset sosiaalisen median alustat...”, mutta edellisessä virkkeessä ”Levittämällä tarkoitettaisiin totuudenvastaisen tiedon julkaisemista tai jakamista joukkotiedotusvälineen tai muun vastaavan, esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä.”. Luonnoksessa on siten käsitteellinen epäjohtonmukaisuus. Ensin sosiaalinen media mainitaan asianmukaisesti joukkotiedotusvälineen rinnalla ”muuna vastaavana” välityskanavana, mutta seuraavassa virkkeessä sosiaalisen median alustat luokitellaan suoraan joukkotiedotusvälineiksi. Tämä on omiaan sekoittamaan joukkotiedotusvälineen, joukkoviestinnän ja teknisen julkaisualustan käsitteet. Sosiaalisen median alusta ei sellaisenaan ole joukkotiedotusväline, vaikka sitä voidaan käyttää joukkoviestintään tai laajaan julkaisemiseen. Perusteluissa tulisi siksi korostaa viestinnän tosiasiallista luonnetta eikä alustaa sinänsä. Muotoilulla on merkitystä myös syyteharkintatoimivallan kannalta, koska epäselvä käsitteenkäyttö voi johtaa siihen, että toimivalta määräytyisi sattumanvaraisesti sen mukaan, katsotaanko teko tehdyksi sananvapauslain tarkoittamassa joukkoviestinnässä vai ei.

Syyttäjälaitos ehdottaakin, että perustelujen selventämiseksi todettaisiin, että levittämällä tarkoitettaisiin totuudenvastaisen tiedon julkaisemista tai jakamista joukkotiedotusvälineessä taikka muulla siihen rinnastuvalla tavalla siten, että tieto saatetaan laajan tai ennalta yksilöimättömän vastaanottajajoukon saataville. Joukkotiedotusvälineellä tarkoitettaisiin termin vakiintuneen käsitesisällön mukaisesti sanoma- ja aikakauslehtiä, televisiota, radiota, sekä niihin rinnastuvia toimituksellisissa tai muuten organisoidussa julkaisutoiminnassa käytettyjä viestivälineitä.

Lisäksi huomioitaisiin, ettei sosiaalisen median palvelu tai muu verkkoalusta ole sellaisenaan joukkotiedotusväline, ja todettaisiin, että tällaisessa palvelussa tapahtuva julkaiseminen voisi kuitenkin olosuhteista riippuen rinnastua joukkotiedotusvälineen käyttämiseen tai muuhun laajaan levittämiseen, jos toiminta on luonteeltaan julkista, toistuvaa, organisoitua tai muutoin mediatoimintaan verrattavaa. Arvioinnissa merkitystä olisi muun muassa viestin julkisuudella, vastaanottajajoukon laajuudella ja ennalta määräytymättömyydellä, julkaisijan toiminnan luonteella sekä sillä, onko kyse satunnaisesta yksittäisestä viestistä vai järjestäytyneestä tai jatkuvasta julkaisutoiminnasta.

Syyttäjälaitos pitää ongelmallisena perusteluissa (s.67) todettua ”...ensinnäkin tiedon tulisi koskea jotakin ehdotetussa säännöksessä mainittua teemaa eli Suomen maanpuolustusta tai muuta siihen rinnastettavaa Suomen turvallisuuteen vaikuttavaa seikkaa taikka poikkeuksellisiin oloihin varautumista...”. Maanpuolustuksen tulisi toimia mittapuuna vain suojeltavan intressin tärkeyden kannalta, eikä niin, että muiden seikkojen pitäisi olla sisällöllisesti maanpuolustuksen kaltaisia. Lisäksi perusteluissa olisi hyvä erottaa selkeämmin poikkeusolot ja niihin varautuminen. Näillä täsmennyksillä soveltamisala rajautuisi paremmin turvallisuuden kannalta olennaisiin ja rikosoikeudellisesti riittävän täsmällisesti määriteltyihin tilanteisiin.

Syyttäjälaitos ehdottaakin, että rinnastusta ei tehtäisi suoraan maanpuolustukseen, vaan sen edustamaan tärkeyteen, esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”...eli Suomen maanpuolustukseen liittyvää tai muuta tärkeydeltään siihen rinnastettavaa Suomen turvallisuuteen vaikuttavaa...”. Tämä tekisi selväksi, että rinnastus ei koske asian laatua eli sitä, muistuttaako se maanpuolustusta, vaan asian merkittävyyttä Suomen turvallisuuden kannalta. Tämä olisi myös systemaattisesti parempi, koska luonnoksessa mainitut ulkomaansuhteet, valtiontalous, ulkomaankauppa ja energiahuolto eivät ole

maanpuolustuksen kaltaisia teemoja, mutta ne voivat olla turvallisuusmerkitykseltään siihen rinnastettavia. Rikoslain vakoilusäännöksessä ei ole kysymys maanpuolustuksesta kokonaisuutena, vaan ainoastaan maanpuolustusta koskevasta, Suomen turvallisuuteen vaikuttavasta seikasta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan: ”Poikkeuksellisiin oloihin varautumisena voidaan pitää esimerkiksi eräitä valmiuslain 3 §:n 3-6 kohdissa tarkoitettuja tilanteita...”. Syyttäjälaitos pitää tätä ilmaisua käsitteellisesti epätarkkana. Valmiuslain 3 § määrittelee poikkeusolot, ei varsinaisesti ”varautumista”. Poikkeuksellisiin oloihin varautuminen on toimintaa, suunnittelua ja järjestelyjä näitä tilanteita varten. Poikkeusolot voivat olla varautumisen perusteena, mutta ne eivät itsessään ole varautumista. Valmiuslain 3 §:ssä mainitaan muun muassa väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka sekä erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila. Syyttäjälaitos ehdottaa, että perusteluissa todettaisiin esimerkiksi, että poikkeuksellisiin oloihin varautumista koskevalla tiedolla tarkoitettaisiin tietoa, joka liittyy viranomaisten, yhteiskunnan kriittisten toimintojen tai muiden keskeisten toimijoiden varautumiseen vakaviin häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettut tilanteet, kuten väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus, vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava vaarallinen tartuntatauti taikka välttämättömien hyödykkeiden tai palvelujen saatavuuteen kohdistuva vakava uhka. Kyse olisi näihin tilanteisiin varautumista koskevasta tiedosta, ei pelkästään mistä tahansa näitä tilanteita koskevasta väitteestä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan (s. 65), että ”tekijän pitäisi lähtökohtaisesti olla sellaisessa asemassa, että hänen tietonsa on merkityksellistä päätöksenteossa”, ja sen lisäksi viitataan rikoslain 40 luvun 11 §:n henkilöryhmiin. Tämä on Syyttäjälaitoksen mielestä ymmärrettävää, mutta se ei saisi muuttua piileväksi tekijäpiiriin rajaukseksi, koska ehdotettu rikos ei ilmeisesti olisi tekijäpiiriltään näin kuitenkaan rajattu.

Nykyinen muotoilu voi antaa ristiriitaisen vaikutelman, kun ensin tekijällä tulee olla vallankäyttömahdollisuus, mutta myöhemmin tunnusmerkistö voisi täytyä myös tiedeyhteisöön kuuluvan henkilön sosiaalisen median lausumista. Syyttäjälaitoksen mielestä perusteluissa pitäisi kertoa selvästi, että merkittävyys voi perustua joko tekijän muodolliseen asemaan, tosiasialliseen vaikutusvaltaan, asiantuntija-asemaan, viestin kohdentumiseen päätöksentekoon tai levityksen laajuuteen ja koordinoituun luonteeseen. Kysymys ei ole erikoisrikoksesta, jonka tekijöinä voisivat olla vain tietyssä muodollisessa asemassa olevat henkilöt.

2.2 Materiaalisen tuen antaminen vakoilurikoksen tekemistä varten

Syyttäjälaitos pitää ehdotetun uuden rangaistussäännöksen tavoitetta perusteltuna. Esityksen mukaan voimassa oleva rikoslaki ei sisällä sellaista rikosnimikettä, joka suoraan kohdistuisi tilojen tai välineiden luovuttamiseen vieraan valtion tiedustelupalvelulle, vaikka tällaisia tekoja voidaan joissakin tapauksissa arvioida vakoiluna tai avunantona vakoiluun. Esityksen tarkoituksena on siten puuttua nimenomaan vakoilun materiaalliseen mahdollistamiseen sekä sen käytännön järjestelyihin.

Syyttäjälaitos katsoo, että ehdotettu sääntely voi parantaa rikosoikeudellisen vastuun systematiikkaa tilanteissa, joissa teon oikeudellinen arviointi jää nykyisin epäselväksi varsinaisen vakoilun, avunannon ja valmistelun välimaastossa. Samalla on kuitenkin tärkeää, että tunnusmerkistön yhteys

varsinaiseen vakoilurikokseen säilyy riittävän kiinteänä. Esityksen mukainen kytkentä rikoslain 12 luvun 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuihin vakoilurikoksiin on tästä näkökulmasta perusteltu.

Syyttäjälaitos pitää hyvänä, että esityksessä pyritään havainnollistamaan tunnusmerkistön sisältöä esimerkein. Perusteluja olisi kuitenkin syytä täydentää kuvaamalla nykyistä tarkemmin sekä tunnusmerkistön piiriin kuuluvia että sen ulkopuolelle jääviä tilanteita. Tämä on tärkeää erityisesti sen vuoksi, ettei rangaistavuus laajene epäselvästi sellaisiin yleisluonteisiin tai etäisiin toimiin, joiden yhteys vakoilurikoksen toteuttamiseen jää väljäksi.

Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen mukaan ”tärkeä”-edellytys koskisi vain välineitä, ei tiloja. Tätä ei voida pitää täysin ongelmattomana. Kaikki tilat eivät ole vakoilurikoksen tekemisen kannalta merkityksellisiä vain sen vuoksi, että ne ovat vieraan valtion tiedustelupalvelun käytettävissä. Esimerkiksi lyhytaikainen majoitus-, varasto- tai toimitilajärjestely voi olosuhteista riippuen olla vakoilurikoksen toteuttamisen kannalta olennainen, mutta tämä edellyttää tapauskohtaista arviointia. Perusteluissa olisi tämän vuoksi syytä täsmentää, että myös tilan tulee olla vakoilurikoksen tekemisen kannalta olennainen. Merkitystä voisi olla esimerkiksi sillä, soveltuuko tila tiedustelupalvelun edustajien majoittamiseen, salassa pidettävän tiedon hankkimiseen, säilyttämiseen tai välittämiseen taikka muuhun tiedustelutehtävän toteuttamista palvelevaan tarkoitukseen.

Lisäksi perusteluissa olisi syytä täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että tila tai väline luovutetaan vieraan valtion tiedustelupalvelulle. Käytännössä tiedustelupalvelu ei välttämättä toimi avoimesti omissa nimissään. Säännöksen tulisi tämän vuoksi kattaa myös tilanteet, joissa tila tai väline luovutetaan tiedustelupalvelun edustajalle, välikädelle tai muulle tiedustelupalvelun lukuun toimivalle henkilölle siten, että tila tai väline päättyy tiedustelupalvelun tosiasialliseen käyttöön.

Syyttäjälaitos ehdottaa myös, että korotetun tahallisuuden vaatimusta harkittaisiin vielä uudelleen. Tunnusmerkistön täyttymiseksi ei välttämättä tulisi edellyttää näyttöä siitä, että tekijän nimenomaisena tarkoituksena on ollut vakoilurikoksen edistäminen. Riittävää voisi olla, että tekijä on pitänyt varsin todennäköisenä, että hänen luovuttamansa tila tai väline päättyy vieraan valtion tiedustelupalvelun tai sen lukuun toimivan tahon käyttöön ja että sitä käytetään rikoslain 12 luvun 5 tai 6 §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemisessä.

Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan tällainen tahallisuusvaatimus ei laajentaisi rangaistavuutta liiallisesti, jos tunnusmerkistössä samalla edellytetään konkreettista yhteyttä vieraan valtion käyttöön tarkoitettuun tiedonhankintaan ja tiedon ilmitulosta aiheutuvaan vaaraan.

Perusteluissa olisi myös syytä täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että päärikoksen tulee olla todennettavissa, vaikka päärikoksen yritystä ei edellytetä. Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan tunnusmerkistön täytyminen ei edellyttäisi, että vakoilurikoksen yritys olisi alkanut, mutta edellyttäisi kuitenkin, että materiaalsen tuen yhteys rikoslain 12 luvun 5 tai 6 §:ssä tarkoitettuun rikokseen voidaan konkreettisesti osoittaa.

Syyttäjälaitos pitää lisäksi tärkeänä, että perusteluissa selvennetään uuden säännöksen suhdetta avunantoon vakoilurikokseen. Uuden säännöksen itsenäinen merkitys näyttäisi liittyvän erityisesti tilanteisiin, joissa vakoilurikoksen yritys ei ole vielä alkanut, päärikoksen tekijää ei ole tavoitettu tai materiaallinen tuki on annettu tiedustelutoiminnan mahdollistamiseksi ennen varsinaisen vakoiluteon käynnistymistä. Jos taas vakoilurikos tai sen yritys on alkanut ja materiaallinen tuki liittyy siihen konkreettisesti, teko voi tulla arvioitavaksi avunantona vakoilurikokseen tai poikkeuksellisesti tekijävastuuna.

2.3 Vainoaminen tiedustelutarkoituksessa

Syyttäjälaitos pitää ehdotettua vainoamista tiedustelutarkoituksessa koskevaa sääntelyä perusteltuna. Esityksen mukaan tällä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus pakolaisvakoilun kriminalisoimisesta. Nykytila-arvion perusteella pakolaisvakoilu on ilmiö, jonka eri vaiheisiin saattaa soveltua useita eri rikosnimikkeitä, mutta erityisesti tiedonhankinnan varhainen vaihe jää usein rangaistavuuden ulkopuolelle silloin, kun tiedonhankintakeino ei itsessään täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä.

Sääntelyllä voidaan parantaa niiden henkilöiden suojaa, joihin kohdistuu rajat ylittävää kontrollia, tarkkailua tai painostuspyrkimyksiä. Esityksen mukaan säännöksen suojaamia oikeushyviä ovat erityisesti henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus sekä sananvapauden, kokoontumisvapauden, uskonnonvapauden ja yksityiselämän suojan toteutuminen.

Syyttäjälaitos pitää kuitenkin tärkeänä, että perusteluissa edelleen selvennetään sitä, millä tavoin tunnusmerkistö rajautuu pois tavanomaisesta, oikeutetusta ja sinänsä laillisesta toiminnasta, kuten yleisötilaisuuksien seuraamisesta, mielenosoitusten kuvaamisesta tai muusta vastaavasta toiminnasta. Esityksessä on tältä osin todettu, ettei säännöksen ole tarkoitus soveltua tavanomaiseen mielenosoitusten seuraamiseen tai kuvaamiseen, mutta käytännön soveltamisen kannalta olisi suotavaa, että tätä rajanvetoa perustellaan vielä havainnollisemmin tai että rajoitus kirjataan auki kyseiseen lainkohtaan.

Syyttäjälaitos kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu riski, jonka mukaan vieraan valtion painostamat tai pakottamat henkilöt voivat itse joutua rikosprosessin kohteiksi. Tätä riskiä voidaan pitää erityisen merkityksellisenä pakolais- ja ihmiskauppakytkentäisissä tilanteissa. Syyttäjälaitos pitää tärkeänä sitä, että lain soveltamiskäytännössä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, onko teko tehty painostuksen, uhan, hyväksikäytön tai muun vastaavan olosuhteen alaisena, ja ehdottaa harkittavaksi jopa näitä tilanteita koskevan rajoituksen tai muun huomion kirjaamista kyseiseen lainkohtaan.

Tässäkin kohtaa Syyttäjälaitos pyytää vielä harkitsemaan korotetun tahallisuusvaatimuksen edellyttämistä. Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, että rangaistavuuden korostunut riippuvuus tekijän tarkoituksesta esitettävästä näytöstä on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen. Tunnusmerkistön täsmällisyyttä ei ole arvioitava ainoastaan sen sanamuodon teoreettisen täsmällisyyden perusteella, vaan myös sen mukaan, kuinka ennakoitavasti ja yhdenmukaisesti tunnusmerkistöä voidaan soveltaa käytännön tilanteissa.

Syyttäjälaitoksen mielestä mitä vahvemmin rangaistavuus sidotaan tekijän nimenomaiseen tarkoitukseen, sitä enemmän soveltaminen riippuu ulkoisesti vaikeasti havaittavissa olevista seikoista. Tämä voi johtaa näyttövaikeuksiin ja epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön sekä siihen, että säännös jää käytännössä soveltamatta tilanteisiin, joissa tekijä on kuitenkin pitänyt varsin todennäköisenä tiedon päättymistä vieraan valtion käyttöön ja siitä aiheutuvaa vaaraa.

Syyttäjälaitoksen mielestä tunnusmerkistö olisi kirjoitettavissa ilman tarkoitustahallisuutta, ja silti päästä tavoiteltuun lopputulokseen seuraavalla tavalla: Joka toistuvasti seuraamalla, tarkkailemalla tai ottamalla yhteyttä hankkii toisen poliittisesta toiminnasta tai henkilökohtaisista olosuhteista tietoa, joka hyödyttää vierasta valtiota, ja jonka tuleminen vieraan valtion tietoon aiheuttaisi vaaraa

hänen tai häneen rikoslain 21 luvun 16 8:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa suhteessa olevan hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Tällainen muotoilu olisi linjassa hallituksen esityksessä todetun ensisijaisen oikeushyvän suojelun kanssa. Esityksessä on todettu, että pakolaisvakoilu voidaan hahmottaa tekokokonaisuudeksi, joka voi sinänsä loukata useita erityyppisiä oikeushyviä tai vaarantaa niiden toteutumisen. Välittömin oikeushyvä, jota pakolaisvakoilu loukkaa, liittyy kuitenkin vakoilun kohteen henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pakolaisvakoilun voidaan ajatella vaarantavan valtion turvallisuutta lähinnä välillisesti. Esityksessä on myös todettu, että hyödyn tässä yhteydessä ei tarvitse olla konkreettista tai taloudellisesti mitattavaa hyötyä, vaan se kattaa myös vieraan valtion pyrkimysten edistämisen. Syyttäjälaitoksen ehdottaman tunnusmerkistön mukaisesti tekijän tarkoituksella ei ole merkitystä, vaan tahallisuuden olisi katettava se, että tekijä tiesi tai piti varsin todennäköisenä, että tieto on sellaista, joka hyödyttää vierasta valtiota, ja että sen tuleminen vieraan valtion tietoon aiheuttaisi vaaraa toisen tai häneen rikoslain 21 luvun 16 8:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa suhteessa olevan hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Tunnusmerkistön rakenne tulisi ratkaista sen perusteella, mitä oikeushyvää säännöksellä ensisijaisesti halutaan suojata. Jos sääntelyn painopiste on vieraan valtion lukuun tapahtuvan toiminnan rankaisemisessa, tarkoitustahallisuuteen perustuva rakenne on perusteltu. Jos taas painopiste on tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön turvallisuuden, vapauden ja muiden perusoikeuksien suojaamisessa, tunnusmerkistö voidaan rakentaa myös tekijän tarkoituksen sijasta teon olosuhteiden, tiedon luonteen ja tiedon vaarallisuuden arvioinnin varaan.

Syyttäjälaitoksen mielestä tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että 12 luvussa säädetyissä vakoilurikoksissa edellytetään tarkoitustahallisuutta, johtuen juuri suojeltavan oikeushyvän eroista ja siitä, että vainoaminen tiedustelutarkoituksessa on tarkoitus sijoittaa vapauteen kohdistuvia rikoksia käsittelevään rikoslain 25 lukuun.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa (s. 75-76) todetaan: ”Yksittäiset yhteydenotot, jotka eivät johda tunnusmerkistön kannalta olennaisten tietojen saantiin, voisivat osana kokonaisuutta joissain tapauksissa muodostaa vainoamisen tiedustelutarkoituksessa.”. Ehdotuksen mukaisessa tunnusmerkistössä on käytetty ilmaisua ”hankkii tietoa”. Tämä voi Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan sanamuodon perusteella edellyttää, että tietoa myös tosiasiallisesti saadaan.

Jos lainsäätäjän tarkoituksena on kattaa myös aktiivinen, toistuva tiedonhankintayritys, joka ei vielä johda tiedon saamiseen, tunnusmerkistön pitäisi tukea sitä. Muuten perustelut voivat mennä pykälän sanamuotoa pidemmälle.

Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esityksen luonnoksen mukaan säännökseen otettaisi erillistä oikeudettomuustunnusmerkkiä. Perustelujen mukaan oikeudenvastaisuus muodostuisi tiedonhankinnan tarkoituksesta ja vaaraelementistä.

Koska säännöksessä mainitut toimenpiteet voivat sellaisinaan olla myös laillisia — seuraamista julkisella paikalla, mielenosoituksen kuvaamista ja muita yhteydenottoja — erillinen oikeudettomuuden tai hyväksyttävän perusteen puuttumisen vaatimus voisi Syyttäjälaitoksen mielestä kuitenkin selkeyttää soveltamista. Tavallisessa vainoamisessa oikeudettomuus on osa tunnusmerkistöä. Vainoamista koskevan sääntelyn lähtökohtana on, että sinänsä tavanomaiset yhteydenotot tai seuraamiset voivat muuttua rangaistaviksi vasta, kun ne kokonaisuutena ovat oikeudettomia ja täyttävät muut edellytykset

Syyttäjälaitos ehdottaa siksi harkittavaksi, että säännökseen lisättäisiin oikeudettomuutta tai hyväksyttävän perusteen puuttumista koskeva rajaus. Tämä selkeyttäisi rajanvetoa suhteessa journalismiin, tutkimukseen, turvallisuusjärjestelyihin, yleisötilaisuuksien tavanomaiseen dokumentointiin ja muuhun lailliseen toimintaan.

Syyttäjälaitos pitää vaaraedellytyksen selkeyden kannalta ongelmallisena perusteluissa käytettyä ilmaisua ”todellinen ja uhkaava ontologinen mahdollisuus”. Perusteluissa olisi lainkäyttäjän kannalta selkeämpää puhua todellisesta, vakavasti otettavasta ja olosuhteisiin perustuvasta vaarasta, joka ei ole vain etäinen tai teoreettinen mahdollisuus.

2.4 Maanpetoksellinen yhteydenpito

Syyttäjälaitos pitää perusteltuna, että maanpetoksellista yhteydenpitoa koskevaa sääntelyä täsmennetään siten, etteivät nyt ehdotetut avustusluonteiset rikokset johda valmisteluluonteisen yhteydenpidon rangaistavuuden epätarkoituksenmukaiseen laajenemiseen. Esityksen mukaan muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa, vaan rajata sääntely systemaattisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

2.5 Poliisilakiin, Puolustusvoimien rikostorjuntaan ja kansalaisuuslakiin ehdotetut muutokset

Syyttäjälaitos pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

3. Vaikutusten arviointi

Syyttäjälaitos pitää esityksen vaikutusarvioita pääosin asianmukaisina. Esityksessä tuodaan realistisesti esiin, että uusien rikosten määrällisiä vaikutuksia on vaikea arvioida, koska tarkkaa tietoa ilmiöiden yleisyydestä ei kaikilta osin ole saatavilla ja osa teoista on luonteeltaan piilorikollisuutta. Samalla esityksessä todetaan, että yksittäiset asiat voivat olla tavanomaista vaativampia ja siten myös työläämpiä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä. Syyttäjälaitos yhtyy tähän arvioon.

Syyttäjälaitos pitää tärkeänä myös esityksessä tunnistettuja perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Erityisesti vahingollisen informaatiovaikuttamisen suhde sananvapauteen sekä vainoamista tiedustelutarkoituksessa koskevan sääntelyn mahdolliset vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin edellyttävät huolellista jatkovalmistelua. Tästä syystä olisi perusteltua varautua sääntelyn jälkiarviointiin sen voimaantulon jälkeen.

Rappe Jukka
Syyttäjälaitos

Korvenmaa Jenni
Syyttäjälaitos - Valtakunnansyyttäjän toimisto