VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Oikeusministeriö

Viite:
Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.6.2026, VN/24190/2023

Asia:

Rikoslain muuttaminen (vahingollinen informaatiovaikuttaminen, pakolaisvakoilu)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, poliisilakia, kansalaisuuslakia ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettua lakia. Rikoslakiin lisättäisiin kolme uutta rangaistussäännöstä. Niillä säädettäisiin rangaistavaksi vahingollinen informaatiovaikuttaminen, materiaalisen tuen antaminen vakoilurikoksen tekemistä varten ja vainoaminen tiedustelutarkoituksessa.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevan jakson mukaan hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon erityisesti siitä, voidaanko etenkin informaatiovaikuttamista koskevaa ehdotusta pitää esitetyllä tavalla välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sananvapauden käyttöön puututtaessa, sekä siitä, ovatko ehdotukset laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja ehdotusten rangaistusasteikosta.

Perustuslakivaliokunta on useamman kerran (esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 6 ja siinä mainitut lausunnot) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

säätämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on korostanut, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyystilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuuden osalta tuon esille, että kansanvaltaisessa yhteiskunnassa erilaisten tekojen paheksuttavuuden määrittely on laajasti vaaleilla valitun lainsäätäjän harkintavallan piirissä ja myös perustuslakivaliokunta on kuvannut lainsäätäjän liikkumavaran kriminalisointien säätämisessä olevan varsin väljä (esim. PeVL 7/2025 vp, kappale 16 ja PeVL 37/2024 vp, kappale 5). Valiokunta on huomauttanut, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä (PeVL 9/2016 vp, s. 5). Myös seuraamuksen ankaruus on vain hyvin harvoin ollut lain säätämisjärjestykseen vaikuttava seikka (ks. kuitenkin PeVL 18/2007 vp, s. 6).

Lainsäätäjän harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton (ks esim. PeVL 9/2016 vp, s. 5—6). Esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutoksille (PeVL 9/2016 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi kuitenkin vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa (PeVL 37/2024 vp, kappale 5). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 29/2001 vp, s. 4, PeVL 5/2009 vp, s. 3) todennut, että rikoslakia ei tule käyttää symbolisessa tarkoituksessa. Symbolisten kriminalisointien tarkoituksena on lähinnä välittää jotain tiettyä viestiä ennemmin kuin vaikuttaa konkreettisesti johonkin yhteiskunnalliseen ongelmaan.

Kokonaisuudessaan jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon, että esityksessä on useassa kohdassa viitattu hallitusohjelmakirjauksiin, joihin esityksellä pyritään vastaamaan. Esimerkiksi tilojen tai välineiden luovuttamisen vieraan valtion tiedustelupalvelulle osalta sivulla 37 todetaan hallitusohjelmakirjauksen toteuttamisen katsoa edellyttävän uutta rangaistussäännöstä, joka kohdistuisi nimenomaan tiloihin ja välineisiin. Saman säännöksen osalta myös suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa todetaan sivulla 88: ”Siten ehdotettua rangaistussäännöstä voidaan perustellusti pitää tarpeellisena hallitusohjelman toteuttamiseksi.”

Kiinnitän huomiota, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei tyypillisesti riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi. Hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta (PeVL 16/2024 vp, kohta 9).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen osalta on myös syytä muistaa, että mikä tahansa epävarmuus ei ole asianmukainen peruste valtioneuvoston pyynnölle lähettää esitys perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten eikä tällainen pyyntö ratkaise kaikkia esityksen ristiriitoja. Lakien sisällöllinen pohdinta on ensisijaisesti kunkin mietintövaliokuntana toimivan substanssivaliokunnan tehtävä. Pyyntö perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä ei myöskään paikkaa puutteellista valmistelua. Lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi. Niiden tulee täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista sekä EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset ja niitä laadittaessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kriminalisointien ja Suomen perustuslain 12 §:n turvatun sananvapauden suhdetta lausunnoissaan useasti. Viimeaikaisesta käytännöstä voidaan mainita esimerkiksi lausunnot PeVL 57/2025 vp ja PeVL 38/2025 vp. Vaikka ehdotettavan vahingolliseen informaatiovaikuttamisen tunnusmerkistöön sisältyy tulkinnanvaraisia määritelmiä, jatkovalmistelussa olisi aiheellista pohtia, jääkö tällaiseen esitykseen kuitenkaan lopulta sellaista perustuslain tulkintaongelmaa tai tulkintakäytännön muutosta, jonka johdosta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen on tarpeen.

Toinen asia on, että mielestäni ilmeistä kuitenkin on, että esitys vaatii jatkovalmistelussa yhä vakavaa harkintaa ja muokkausta.

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut kriminalisointien ja Suomen perustuslain 12 §:n turvatun sananvapauden suhdetta muun ohella viimeaikaisessa käytännössään edellä mainituissa lausunnoissaan PeVL 57/2025 vp ja PeVL 38/2025 vp.

Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakkoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön (PeVL 19/2008 vp, s. 4/II). Näihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä sananvapauden käyttöön puututtaessa (PeVL 60/2001 vp, s. 2/II). Esimerkiksi

pitkälle menevät ja väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (PeVL 26/2002 vp, s. 2/II).

Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti poliittisen sananvapauden laajuutta ja todennut, että siihen puuttumiselle tulee asettaa painavat perusteet ja puuttumisen tulee toteutua vain harvinaisissa tilanteissa, joissa puuttumiselle on hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVM 21/2020 vp, s. 6). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei sääntely demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta sitä on mahdollista noudattaa, ja pitänyt tärkeänä, että sananvapauden käyttöön liittyvät seuraamukset eivät ole niin suuret, että niillä olisi niin sanottu chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen (PeVL 57/2022 vp, kappale 9).

Esityksessä ehdotettava vahingollisen informaatiovaikuttamisen tunnusmerkistö sisältää useita sen soveltamisalaa rajaavia tunnusmerkistötekijöitä. Esimerkiksi tunnusmerkistöön asetettu vaatimus vieraan valtion tai sen edustajalta saadusta toimeksiannosta rajaa säännöksen soveltamisalaa kuten se, että teon tulee vaarantaa selvästi säännöksessä mainittuja etuja. Yksinomaan abstrakti vaara ei riitä. Lisäksi tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää, että totuudenvastaista tietoa on levitetty merkittävällä tavalla.

Tunnusmerkistö sisältää tulkinnanvaraisia käsitteitä. Esimerkiksi merkittävyys on määritelmänä tulkinnanvarainen ja sitä olisi esityksessä syytä käsitellä tarkemmin. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa merkittävyyden on todettu tarkoittavan, että levitetyn tai esitetyn tiedon tulee olla sellainen, että sillä voidaan arvioida olevan itsenäinen vaikutus päätöksenteossa. Jatkovalmistelussa on aiheellista pohtia, tulisiko tämänkaltaisia tarkennuksia sisältyä itse säännökseen, jotta itse säännös olisi tarkkarajaisempi.

Keskeinen ongelma on, että kokonaisuudessaan esityksestä on vielä vaikea saada käsitystä, mihin konkreettisiin tilanteisiin vahingollisen informaatiovaikuttamisen säännös esityksen perusteella soveltuisi. Esimerkkejä konkreettisista soveltamistapauksia esityksessä ei ole. Esityksen sivulla 8 on kerrottu tapauksesta, jossa ”ulkomailla värvätty akateemisesti koulutettu pariskunta perusti vähemmistökansojen oikeuksia ajavan yhdistyksen ja matkusti ulkomaisen tiedustelupalvelun ohjauksessa Suomeen. Pariskunta hakeutui Suomessa toimivien vähemmistökansojen järjestöjen yhteyteen mahdollisena aikomuksena lietsoa yhteiskunnallista eripuraa. Näiden avustajien yhdistysten nimissä tehtyjen julkaisujen ja luentojen tarkoituksena on todennäköisesti ollut koettujen epäkohtien paisuttelu Suomessa.” Ehdotettu säännös ei kuitenkaan soveltune esimerkiksi tämänkaltaiseen tilanteeseen, kun tunnusmerkistön edellyttämää konkreettista selvää vaaraa ei kuvauksen mukaan ollut eikä tiedon levittäminen tapahtunut säännöksen tarkoittamaa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten.

Kaiken kaikkiaan päätöksentekijän tulisi saada esityksestä huomattavasti selkeämmin kuva siitä, mihin konkreettisiin tilanteisiin tunnusmerkistö soveltuisi ja mihin ei. Muutoin säännöksen tarpeellisuuttakaan on vaikea arvioida.

Esityksessä todetaan (s. 65) merkittävyyttä koskevan ehdotuksen mahdollistavan, että esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät voisivat sen nojalla päättää esitutkinnan tai tehdä syyttämättäjättämispäätöksiä vähäisissä tapauksissa. Kirjaus on mielestäni osin harhaanjohtava. Esitutkintaahan ei edes tule aloittaa, jos ei ole syytä epäillä merkittävyysedellytyksen täyttyvän. Esitutkinta aloitetaan vasta sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä rikoksen tunnusmerkistötekijöiden täyttyvän. Kenenkään ei tule joutua edes rikoksesta epäillyn asemaan, jos ei ole syytä epäillä rikoksen tunnusmerkistön täyttyvän.

Esityksessäkin arvioidaan, että vahingollisen informaatiovaikuttamisen tunnusmerkistön mukaisia tapauksia tulisi käsittelyyn vähän ja toisaalta osa voimassa olevista rangaistussäännöksistä saattaa soveltua joihinkin informaatiovaikuttamisen muotoihin. Esitettävän uuden tunnusmerkistön käytännön soveltamista ja soveltamistapauksia tulisi esityksessä käsitellä paremmin, jotta voidaan vakuuttua siitä, että säännös ei ole vain symboliseen tarkoitukseen, jollaista perustuslakivaliokunta ei ole katsonut hyväksytyksi. Tätä on aiheellista käsitellä paremmin myös kriminalisoinnin välttämättömyyden ja hyöty–haitta-punninnan periaatteen arvioinnissa. Rikosoikeudellista sääntelyä ei tule säätää vain sääntelyn itsensä vuoksi vaan rikosoikeudellisella sääntelyllä on pyrittävä vaikuttamaan moitittavana pidettyyn käyttäytymiseen tavalla, jolla tällainen käyttäytyminen yhteiskunnassa vähenee.

Esityksessä olisi syytä arvioida myös perusteellisemmin sananvapauteen puuttuvan sääntelyn ”chilling effect” -ilmiötä suhteessa esitykseen. Olennaista on se, että vaikka ketään ei lopulta tuomittaisi, pelkkä mahdollisuus rikostutkintaan voi saada ihmiset välttämään esimerkiksi maanpuolustusta koskevaa kritisointia. Esityksessäkin tunnistetaan, että vahingollisen informaatiovaikuttamisen tunnusmerkistö on tulkinnanvarainen ja rangaistusasteikko poikkeuksellisen laaja ja enimmäisrangaistus korkea. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei sääntely demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta sitä on mahdollista noudattaa, ja pitänyt tärkeänä, että sananvapauden käyttöön liittyvät seuraamukset eivät ole niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen (PeVL 57/2022 vp, kappale 9, PeVL 4/2022 vp, kappale 17).

Vahingollisesta informaatiovaikuttamisesta ehdotetaan neljän vuoden enimmäisrangaistusta. Suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa todetaan, että neljän vuoden enimmäisrangaistusta voidaan pitää hyvin poikkeuksellisena ilmaisuvapausrikosten kohdalla ja

enimmäisrangaistuksesta seuraa järeinä pidettävien pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käyttömahdollisuudet. Esityksessä pidetään tämän johdosta suotavana, että perustuslakivaliokunta ottaisi lausunnossaan kantaa erityisesti ehdotettuun enimmäisrangaistukseen.

Kuten lausunnossani jo aiemmin totesin pyyntö perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä ei paikkaa puutteellista valmistelua. Esityksessä tulisi yhä ensisijaisesti pyrkiä vakuuttavammin perustelemaan sitä, miksi esitetty vaihtoehto on perustelluin ja miten esitetty vaihtoehto on perustuslain mukainen.

Suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa todetaan, että yhteiskunnallisen polarisoitumisen estäminen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon legitiimiys ovat intressejä, joita ei ole perinteisesti suojattu rikosoikeuden keinoin. Yhteiskunnallisen polarisoitumisen estäminen tulisi ihan terminologisestikin tässä käsitellä monipuolisemmin, mikäli se on asiassa merkityksellinen. Jonkinasteiset erimielisyydet ja ideologiset vastakkainasettelut ovat myös toimivaan demokraattiseen järjestelmään kuuluvia piirteitä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki