



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Informaatiovaikuttamisen ja disinformaation torjumisen oikeudellinen keinovalikoima ja sääntelytarve normaalioloissa

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö OT00BE33-3001

Tutkielma

Laatija:

Ines Kallionpää

30.4.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä(t): Iines Kallionpää

Otsikko: Informaatiovaikuttamisen ja disinformaation torjumisen oikeudellinen keinovalikoima ja sääntelytarve normaalioloissa

Ohjaaja(t): Antti Aine, Jaakko Ossa

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 30.4.2025

Tämän tutkielman aiheena on informaationvaikuttamisen ja disinformaation torjumisen oikeudellinen keinovalikoima ja sääntelytarve normaalioloissa. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan voimassa olevaa lainsäädäntöä disinformaation osalta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Disinformaation leviäminen on tunnistettu haitalliseksi ilmiöksi sekä Suomen viranomaistasolla että EU-tasolla.

Disinformaatio on monin eri tavoin toteutettavaa, valheellisen tiedon levittämistä ja tiettyä narratiivia tukevaa toimintaa, jonka pyrkimyksenä on epäluottamuksen synnyttäminen viranomaisinstituutioita kohtaan. Toiminnassa keskeistä on myös tavoite yhteiskunnallisen polarisaation vahvistamisesta ja yleisen mielipiteen hajottamisesta.

Tutkimusmetodi on lainopillinen. Tutkimuksesta käy ilmi, että kansallisella tasolla oikeudellinen keinovalikoima keskittyy disinformaation pyrkimyksiä ennaltaehkäiseviin toimiin. Kansan medianlukutaidon vahvistaminen sekä demokratian ja oikeusvaltion ylläpitäminen korostuu viranomaisisten vastatoimissa. Nimenomaista disinformaatiota koskevaa lainsäädäntöä ei kansallisella tasolla ole. Disinformaation sääntely on haasteellista, koska sen torjumisen ja sananvapauden välinen suhde on jännitteinen. Oikeudelliset sääntelymahdollisuudet jäävät kuitenkin suppeaksi, jos sääntelyssä ei oteta huomioon perusoikeusrajoitusten mahdollisuutta.

Euroopan unionin tasolla disinformaation torjumisen keinovalikoimaa on kehitetty viime vuosina. Kulmakivenä keinovalikoimassa toimivat disinformaation vastaiset käytännesäännöt, joiden oikeudellista velvoittavuutta on pyritty vahvistamaan integroimalla käytännesäännöt digipalvelusäädöksen soveltamisalaan. EU:ssa on tunnistettu disinformaation ylikansallinen luonne, ja käytännesääntöihin perustuvat vastatoimet keskittyvätkin kansainvälisen digitaalisen ympäristön sääntelyyn.

Avainsanat: disinformaatio, informaatiovaikuttaminen, hybridi-vaikuttaminen, digipalveluasetus, sananvapaus

Sisällys

Informaatiovaikuttamisen ja disinformaation torjumisen oikeudellinen keinovalikoima ja sääntelytarve normaalioloissa.....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet	VII
1 Johdanto	1
2 Informaatiovaikuttaminen osana hybridivaikuttamista	5
2.1 Informaatiovaikuttaminen ja disinformaatio	5
2.2 Disinformaation toimijat ja kohderyhmät	7
3 Nykytilanne ja kansallisen tason keinovalikoima	8
3.1 Valtion keinot puuttua disinformaatioon	8
3.2 Rikosoikeudelliset seuraamukset	9
4 Digitaalisten alustojen vastuu ja EU:n vastatoimet.....	13
4.1 Digitaalisten alustojen vastuu	13
4.2 Yhteissääntelymalliin kohdistuva kritiikki.....	14
5 Suhde sananvapauteen.....	17
5.1 Disinformaation sääntelytarpeen ja sananvapauden välinen jännite	17
5.2 Uhkaako disinformaatio demokraattisia prosesseja?	19
6 Lopuksi.....	21

Lähteet

Kirjallisuus

- Ahonen, Anneli, Nato Strategic Communications Centre of Excellence, "Russia's Information Influence Operations in the Nordic – Baltic Region", 2024.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Valtonen, Vesa. "Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus". *Lakimies*, 6/2022.
- Benn, Caire – Lazar, Seth. "What's wrong with automated influence". Cambridge University Press. 24.9.2021.
- Chan, M.S.– Jones, C.R. – Hall Jamieson, K. – Albarraccín, D."Debunking: A Meta-Analysis of the Psychological Efficiency of Messages Countering Misinformation". *Psychological Science* 28. 2017.
- Helm, Rebecca K. – Nasu, Hitoshi. "Regulatory Responses to 'Fake News' and Freedom of Expression: Normative and Empirical Evaluation". *Human Rights Law Review* nro. 21. 2021. s. 302–328.
- Ireton, Cherilyn – Posetti, Julie. UNESCO, "Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training". 2018.
- Kryzvoń, Adam. *German law journal*, "Summary Judicial Proceedings as a Measure for Electoral Disinformation: Defining the European Standard". 6/2021.
- Marsden, Chris – Meyer, Trisha – Brown, Ian. "Platform values and democratic elections: How can the law regulate digital disinformation?". *Computer Law & Security Review*, 2024.
- Mikkola, Harri – Aaltola, Mika – Wigell, Mikael, "Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi: Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa". *Ulkopoliittinen instituutti* 5/2018, nro. 55.
- Newman, Nic – Fletcher, Richard – Robertson, Craig T. – Ross Arguedas, Amy – Kleis Nielsen, Rasmus. "Reuters Institute Digital News Report 2024". Reuters Institute for the Study of Journalism, 2024.
- Oleart, Alvaro – Rone, Julia. "Reversing the Privatisation of the Public Sphere: Democratic Alternatives to the EU's Regulation of Disinformation". *Media and Communication*. 11.2.2025. nro. 13, artikkeli 9496.

Virallislähteet

Euroopan komissio, Commission staff working document, "Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement", 10.9.2020.

Khan, Irene, Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression", A/HCR/47/25. 13.4.2021.

Kyberturvallisuuskeskus. "Vinkkejä informaatiovaikuttamisen tunnistamiseksi", 16.4.2024. <https://www.kyberturvallisuuskeskus.fi/fi/ajankohtaista/ohjeet-ja-oppaat/vinkkejä-informaatiovaikuttamisen-tunnistamiseksi>.

Sisäministeriö, "Kansallinen riskiarvio 2023". Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, 2023. Valtioneuvosto, "Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko", 2024:33, 2024.

Valtioneuvoston kanslia, "Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen, opas viestijöille". Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 2019:11, 5.4.2019.

Valtioneuvoston kanslia, "Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje – Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa", 2019.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (United Nations Human Rights Council), päätöslauselma 44/12, "Freedom of Opinion and Expression". 24.7.2020.

Oikeustapaukset

Tuomio 7.12.1976, Handyside v. The United Kingdom, 5493/72. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

Medialähteet

Euroopan komissio, "The enforcement Framework under the Digital Services Act | Shaping Europe's Digital Future". (Luettu 18.2.2025). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-enforcement>.

Euroopan komissio, "The 2022 Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe's Digital Future", 13.2.2025. (Luettu 14.2.2025). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

International Press Institute, "Rush to pass "fake news" laws during Covid-19 intensifying global media freedom challenges", 3.10.2020. (Luettu 11.3.2025).

<https://ipi.media/rush-to-pass-fake-news-laws-during-covid-19-intensifying-global-media-freedom-challenges/>.

Kolehmainen, Aleks, ”Meta antoi EU:lle Trump-varoituksen”. Tivi 17.2.2025. (Luettu 18.2.2025). <https://www.tivi.fi/uutiset/meta-antoi-eulle-trump-varoituksen/0b7b2eef-0852-40d3-bfd1-1005da846b24>.

Kytömaa, Eero. ”Hybridiuhat ja hybridi vaikuttaminen”. Sisäministeriö. (Luettu 28. tammikuuta 2025). <https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/hybridiuhat>.

Naski, Meri. Yle, ”Meta lopettaa faktantarkistusohjelmansa Yhdysvalloissa”. 7.1.2025. (luettu 28.4.2025) <https://yle.fi/a/74-20135304>.

Ness, Susan. Tech Policy Press, ”Truth and consequences: The Post-Election Regulatory Landscape for Big Tech”. 4.4.2025. (Luettu 27.4.2025) <https://www.techpolicy.press/truth-and-consequences-the-postelection-regulatory-landscape-for-big-tech/>.

Nungent, Ciara. Time, ”France Is Voting on a Law Banning Fake News. Here’s How it Could Work”. 7.6.2018. (Luettu 28.4.2025). <https://time.com/5304611/france-fake-news-law-macron/>.

Salminen, Viivi, ”Sosiaalinen media | Trollitilit ja vale-ehdokkaat Twitterissä eivät vaikuta Suomen vaaleihin – todellinen häirintä on hienovaraisempaa”, Helsingin Sanomat. 25. helmikuuta 2023. (Luettu 22.2.2025). <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009417406.html>.

Silberling, Amanda. Business & Human Rights Resource Centre, ”Meta officially ends its US fact-checking program”. 4.4.2025. (luettu 28.4.2025). <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/meta-officially-ends-its-us-fact-checkin-program/>.

Suojelupoliisi, ”Äärioikeistolaisen terrorismin uhka on voimistunut länsimaissa”. (Luettu 17.2.2025). <https://supo.fi/aarioikeistolainen-terrorismi>.

Internetlähteet

Eu DisinfoLab, Resources, France. (Luettu 29.4.2025). <https://www.disinfo.eu/resources/france-2/>.

Lyhenteet

DSA	Digipalvelusäädös (engl. Digital Services Act)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan Unioni
KP-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
NATO	Pohjois-Atlantin puolustusliitto
UPI	Ulkopoliittinen instituutti
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 Johdanto

Suomalaisten luottamus uutisiin on kansainvälisessä vertailussa vahvaa.¹

Luottamus mediaan ja päättäjiin on olennainen osa demokraattisen yhteiskunnan toimivuutta ja se vahvistaa kansalaisten henkistä kriisinkestävyyttä sekä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusolojen aikana. Informaatioteknologian kehitys ja mediakentän sirpaloituminen vaikeuttavat informaatioympäristön hallintaa ja mahdollistavat entistä moniäänisemmän vuoropuhelun ja alustan julkiselle keskustelulle.

Moniääninen ja avoin julkinen keskustelu on demokratian elinehto ja oikeusvaltion tukipilari, mutta sen mahdollistamat disinformaation vaikutukset informaatioympäristöön voivat olla haitallisia ja pahimmillaan uhata demokraattisen yhteiskunnan turvallisuutta.

Informaatiovaikuttamiseen ja disinformaatioon puuttuminen ei voi rajoittua ainoastaan poikkeusoloihin tai kriisitilanteisiin, koska kansalaisten henkisen kriisinkestävyyden perusta luodaan normaalioloissa, eikä disinformaatio leviä ainoastaan poikkeusoloissa tai kriisitilanteissa.²

Oikeudellisen resilienssin toteutumiseksi on välttämätöntä, että informaatiovaikuttamiseen puututaan normaalioloissa, jolloin tavoitteena on estää ennakolta tilanteen eskaloituminen kriisiksi tai häiriötilanteeksi. Informaatiovaikuttamisen ja disinformaation leviämisen seuraukset voivat olla vaikeasti tunnistettavissa ja ne voivat kehittyä pitkällä aikavälillä. Hitaasti kehittyvien kriisien ja häiriötilanteiden erityispiirteet vaikeuttavat niiden oikeudellista sääntelyä, minkä vuoksi sääntelymahdollisuuksien moniulotteinen tarkastelu ja arviointi on tarpeellista.³

Turvallisuusympäristön muutos on pakottanut viranomaiset varautumaan moniin epävarmuustekijöihin.⁴ Turvallisuusuhkien eriateisuus sekä vaihteleva laajuus, ennakoitavuus ja kesto edellyttävät uhkiin varautumista myös normaalioloissa. Erityisesti Venäjän suunnalta tapahtuva hybridivaikuttaminen on muovannut Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristöä perustavanlaatuisesti.⁵

¹ Newman ym., 2024, s. 79.

² Valtioneuvoston kanslia, 2019, s. 9.

³ Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Valtonen, Vesa. s. 861–862.

⁴ Sisäministeriö, 2023, s. 12.

⁵ Valtioneuvosto, 2024, s.10.

Informaatiovaikuttaminen pyrkii horjuttamaan kohderyhmien luottamusta viranomaisiin sekä valtamediaan ja hajauttamaan tai muovaamaan yleistä mielipidettä. Lisäksi disinformaatio voi tukkia informaatiotilaa ja vaikeuttaa todenmukaisen tiedon saatavuutta. Sananvapauden vahva asema demokraattisen yhteiskunnan mahdollistajana vaikeuttaa kuitenkin informaatiovaikuttamiseen ja disinformaatioon puuttumista ja etenkin sen sääntelymahdollisuuksia, koska disinformaatioon puuttumisen on pelätty heikentävän sananvapautta.

On kuitenkin varsin vaikeaa puuttua lainsäädännöllisin keinoin disinformaatioon ilman, että se tapahtuu sananvapauden vaikutuspiirissä, mikäli tavoitteena ei ole ainoastaan disinformaatioon varautuminen ennakkollisesti tai väärän tiedon korjaaminen jälkikäteisesti, vaan siihen puuttuminen jo sisällön teko- tai julkaisuvaiheessa.⁶ Disinformaation levittäjätahon tunnistaminen voi olla vaikeaa, mikä on omiaan hankaloittamaan sääntelyn kohdistamista ja sen varmistamista, ettei sääntely käänny itseään vastaan ja demokratian suojaamisen sijaan rajoita avointa, todenmukaista ja demokratialle olennaista, kritiikkiä sallivaa ja moniäänistä keskustelua.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, millaisia haasteita disinformaation sääntelyyn liittyy. Keskeistä tutkimuskysymyksen kannalta on tarkastella sitä, miten disinformaation sääntelytarve on huomioitu nykyisessä lainsäädännössä ja onko nykyisessä lainsäädännössä puutteita disinformaation sääntelyn osalta. Tutkimusmetodi on lainopillinen. Disinformaation tematiikkaa on luonnollista tarkastella lainopillisesta näkökulmasta, koska vaikka disinformaation historia ilmiönä on pitkä, sen ilmenemismuodoissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosikymmeninä. Ilmiö on siirtynyt pitkälti digitaaliseen ympäristöön ja teknologinen kehitys on tuonut mukanaan uusia turvallisuushkia, minkä vuoksi on merkityksellistä kartoittaa, onko disinformaatio huomioitu nykyisessä lainsäädännössä vai onko se jäänyt osittain tai kokonaan sen ulottumattomiin.

Kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on käsitelty viime vuosina enenevissä määrin disinformaation sääntelymahdollisuuksia ja sääntelyyn liittyviä haasteita, mutta suomenkielisessä tutkimuksessa disinformaatio on jäänyt vähäiselle huomiolle, minkä vuoksi aihetta on merkityksellistä tutkia – yhdenkään valtion disinformaatioympäristö ei ole muiden

⁶ Helm – Hitoshi, 2021, s. 303.

valtioiden kanssa identtinen, ja Suomen disinformaatioympäristöä tutkittaessa on tarpeellista huomioida mahdolliset maantieteellisestä sijainnista ja historiasta johtuvat erityispiirteet. Oikeudellisen nykytilan tarkastelun tarve korostuu alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Suomen kansallisista erityispiirteistä huolimatta disinformaatio on sekä itsessään että informaatiovaikuttamiseen kytkeytyessään ylikansallinen ilmiö, minkä vuoksi tutkielman kannalta ei ole tarkoituksenmukaista rajata sen tarkastelua koskemaan ainoastaan kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen tarkastelen kansallisen oikeudellisen ympäristön lisäksi myös Euroopan Unionin (EU) ja kansainvälisen oikeuden, etenkin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeusneuvoston kannanottoja ja oikeudellista keinovalikoimaa disinformaatioon vastaamisessa. Lisäksi tarkastelen EU-jäsenmaan Ranskan lainsäädännöllisiä vastatoimia disinformaation estämiseksi vaalien alla. EU-valtion keinovalikoiman tarkastelu palvelee tutkimuksen tavoitetta, koska sääntelyratkaisua voidaan pitää länsimaisten demokratioiden viitekehyksessä erityislaatuisena.

Seuraavassa luvussa avaan informaatiovaikuttamisen ja disinformaation käsitteistöä ja tuon esille, miten informaatiovaikuttaminen kytkeytyy hybridi-vaikuttamiseen ja saattaa pahimmillaan uhata kansallista turvallisuutta. Kolmannessa luvussa kartoitan nykyisiä, sekä ei-velvoittavia että velvoittavia keinoja, joita on käytössä kansallisella tasolla informaatiovaikuttamisen ja disinformaation torjunnassa ja arvioin, onko nykyisessä keinovalikoimassa puutteita lainsäädännön osalta. Lisäksi tarkastelen, millaisena Suomen kansallinen lainsäädäntö näyttäytyy suhteessa muiden EU-maiden kansallisiin oikeudellisiin ympäristöihin.

Neljännessä luvussa tarkastelen internetalustojen ja toisaalta viranomaisten välistä vastuun jakautumista disinformaatioon puuttumisen osalta etenkin EU-oikeuden kontekstissa. Avaan sitä, miten EU:ssa on tunnistettu disinformaation uhkakuvat ja millaisiin vastatoimiin on ryhdytty disinformaation torjumiseksi. Tutkimuskysymyksen kannalta on merkityksellistä tarkastella EU-tason keinovalikoimaa ja sen nykytilannetta, koska ilmiö on tunnistettu oikeudellisessa ympäristössä vasta viime vuosina ja sitä koskeva sääntely on tutkielman tekohetkellä murroksessa.

Viidennessä luvussa tutkin disinformaation suhdetta sananvapauteen. Sananvapauden vahva asema perusoikeutena ja demokratian kulmakivenä luo jännitteisen tilanteen disinformaation sääntelyssä, mikäli sääntely edellyttää sananvapauteen puuttumista. Huomioin kuitenkin sen, että disinformaation haitalliset pyrkimykset saattavat toteutuessaan häiritä perusoikeuksien toteutumista ja kansalaisten tiedonsaantioikeutta, mikä itsessään korostaa disinformaation kohdistuvien vastatoimien tärkeyttä.

2 Informaatiovaikuttaminen osana hybridivaikuttamista

2.1 Informaatiovaikuttaminen ja disinformaatio

Erityisesti internet ja sosiaalisen median aikakausi ovat luoneet hedelmällisen alustan informaatiovaikuttamiselle. Keskityn tässä työssä informaatiovaikuttamisen ja tarkemmin sen välineenäkin käytetyn disinformaation leviämiseen liittyvään oikeudelliseen keinovalikoimaan. Huomionarvoista on, että informaatiovaikuttaminen ei ole kuitenkaan muista hybridivaikuttamisen keinoista irrallinen, vaan hybridivaikuttaminen tapahtuu nimenomaisesti eri keinoin pahantahtoisen pyrkimyksen toteuttamiseksi.⁷

Ulkopoliittisen instituutin (UPI) vuonna 2018 julkaisemassa raportissa nähdään hybridihäirintä osana niin sanottua kiilastrategiaa, jonka pyrkimyksenä on tietyn kohdemaan tai koalition hajottaminen ja toisaalta halu heikentää sen kykyä suojautua vaikuttavan maan pyrkimyksiltä. Onnistuneena hybridihäirintä on hienovaraista: se on yleensä systemaattista ja koordinoitua toimintaa, joka onnistuessaan kyetään tekemään piilossa ja siten, että kohdeyhteisön uhkatietoisuus hämärtyy.⁸

Valtioneuvoston kanslia määrittelee informaatiovaikuttamisen keinoiksi muun muassa pahantahtoisen retoriikan, teknisen manipuloinnin keinot (kuten botit ja deepfake-väärennökset) sekä disinformaation levittämisen.⁹ Tavanomaisesti suomenkielisissä diskurssissa disinformaatio nähdään yhtenä osana informaatiovaikuttamisen laajaa keinovalikoimaa.

UPI:n raportti kuitenkin kuvailee disinformaatiota kattokäsitteeksi eri tavoin toteutettaville informaatio-operaatioille. Sen mukaan disinformaatiolla viitataan ”harkittuun tahallisesti väärän tai epätarkan tiedon levittämiseen kohdevaltion tai -yhteisön tiedotusjärjestelmässä”. Disinformaatio voi sisältää myös faktaperäistä tietoa, jota on kuitenkin manipuloitu tai irrotettu kontekstistaan puolitotuudeksi ja tiettyä narratiivia tukevaksi, mikä itsessään voi muodostaa virheellisen ja puutteellisen käsityksen asian todellisesta laidasta.

Disinformaation ja informaatiovaikuttamisen terminologiaan ja sen vaihteleviin tulkintatapoihin saattaa vaikuttaa suomenkielisessä keskustelussa se, että

⁷ Kytömaa. Sisäministeriö.

⁸ Mikkola – Aaltola – Wigell, 2018, s. 10.

⁹ Valtioneuvoston kanslia, 5.4.2019.

informaatiovaikuttamisella ei ole englannin kielessä suoraa vastinetta. Englannin kielessä informaatiovaikuttamista läheisimpänä terminä saatetaan käyttää käsitettä ”influence operation” tai ”information warfare”, jotka voidaan kuitenkin suomentaa tarkoittamaan myös tarkemmin informaatio-operaatiota tai informaatiotosodankäyntiä.

Esimerkiksi EU:n disinformaation vastaista toimintasuunnitelmaa voidaan pitää kuitenkin kehyksenä EU:n vastatoimille disinformaation kitkemiseksi myös silloin, kun kyseessä on sellainen hybridivaikuttamiseen kytkeytyvä informaatiovaikuttaminen, joka tapahtuu pitkälti disinformaation keinoin. Pohjois-Atlantin puolustusliiton (Nato) strategisen viestinnän osaamiskeskus on vuoden 2024 julkaisussaan todennut, että informaatiovaikuttamiseen liitetystä käsitteistöä on päällekkäisyyksiä: informaatiovaikuttamista voi tapahtua myös ilman disinformaation hyödyntämistä, ja disinformaatiota toisaalta on olemassa myös informaatiovaikuttamisen raamien ulkopuolella.¹⁰

Eri tulkintatavoista huolimatta käsitteet ”disinformaatio” ja ”informaatiovaikuttaminen” kytkeytyvät olennaisesti toisiinsa, vaikka terminologia ei ole täysin yhtenäistä kansainvälisessä tai edes kansallisessa kehyksessä. Tarkoitus niissä on kuitenkin sama – pyrkimys horjuttaa demokratian tukipilareita ja aiheuttaa hajaannusta yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Työssäni käytän termiä ”disinformaatio” kuvaamaan kaikkia niitä disinformaation muotoja, joita tekijätahot käyttävät haitallisissa pyrkimyksissään. Disinformaatiota tarkastelen sekä osana valtiollisen tahon hybridivaikuttamista että ei-valtiollisten tahojen levittämänä. Huomioin myös sen, että käsitteistön epäyhtenäinen soveltaminen ja lainsäädännöstä puuttuvan, tarkoin rajatun käsitteistön puuttuminen voi osaltaan vaikeuttaa disinformaation vastaamista oikeasuhtaisesti ja systemaattisesti yli kansallisten rajojen. Käsitteistön yhtenäistäminen EU-tasolla olisi ilmiön ylikansallisen luonteen vuoksi tarkoituksenmukaista. Tuon työssä esille myös sen, että disinformaation vastaamista vaikeuttaa se, että usein toimija disinformaatiokampanjoiden taustalla jää hämärän peittoon.

¹⁰ NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2024, s. 11.

2.2 Disinformaation toimijat ja kohderyhmät

Venäjä on kohdistanut Suomeen informaatiovaikuttamista jo vuosia. Ennen Suomen liittymistä Natoon Venäjän informaatiovaikuttamisessa huomattiin muun ohella toistuvia narratiiveja Suomesta fasisena valtiona (viitaten sen rooliin toisessa maailmasodassa erityisesti suhteessa Natsi-Saksaan), pakolaisuuden ja islaminuskon aiheuttamasta epävakaudesta sekä siitä, että Nato harjoittelee aggressiivista sotilasoperaatiota Venäjää vastaan ja yrittää houkutella Suomea mukaan sotilasliittoon.¹¹

Suomen eduskuntavaalien aikaan 2023 Suomen liittyttyä Natoon kävi ilmi, että sosiaalisen median alustalle Twitteriin (nykyiseen X:n) ilmestyi kymmeniä vale-ehdokkaista esittäviä käyttäjätilejä, joissa julkaistiin Nato-vastaisia mielipiteitä.¹² Vaalihäirinnäksikin tulkittu vaikuttamisyritys arvioitiin kuitenkin kehnosti toteutetuksi, kun tileillä esitetyt mielipiteet oli kirjoitettu heikolla suomen kielellä ja vaikuttivat osittain konekäännetyiltä. Trollitilien alkuperä jäi hämärän peittoon, vaikka ilmaisutapa ja sisältö herättikin epäilyksiä ulkomaisen tahon suuntaan. Vaikuttamisyritys on kuitenkin oivallinen esimerkki siitä, kuinka vaikeaa disinformaation levittäjää on konkreettisesti yhdistää oikeaan toimijaan ja siten ryhtyä tekijätahoon kohdistuviin vastatoimiin.

Hybridivaikuttamisen peitelty luonne vaikeuttaa usein tekijätahon tunnistamista, mikä luonnollisesti aiheuttaa hankaluutta myös informaatiovaikuttamisen havaitsemisessa. Yhteiskunnallisessa keskustelussa Venäjä nousee usein esiin Suomeen kohdistuvan informaatiovaikuttamisen ja disinformaatiokampanjoiden yhteydessä. Toimijat voivat kuitenkin olla niin valtiollisia kuin ei-valtiollisia tahoja ja toisaalta myös yksilöitä, jotka koordinoivat omaa toimintaansa.¹³ Suojelupoliisi on tunnistanut esimerkiksi äärioikeistolaisen terrorismin uhan kohonneen ja on painottanut äärioikeiston toiminnassa muun muassa propagandan levittämistä toiminnan edistämiseksi.¹⁴ Informaatiovaikuttamisen kohteena voi olla niin viranomaistahot, yksittäiset poliitikot tai poliittiset toimijat, yritykset kuin tavalliset kansalaisetkin.

¹¹ Ahonen, 2024, s. 47.

¹² Salminen, 25.2.2023.

¹³ Kyberturvallisuuskeskus, 16.4.2024.

¹⁴ Suojelupoliisi.

3 Nykytilanne ja kansallisen tason keinovalikoima

3.1 Valtion keinot puuttua disinformaatioon

Suomessa ei ole kansallista lainsäädäntöä, joka koskisi nimenomaisesti disinformaation levittämistä. Disinformaatioon on kuitenkin mahdollista puuttua epäsuorasti nykyisessä normaalioloja koskevassa lainsäädännössä tietyissä tilanteissa. Esimerkiksi laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä¹⁵ annetaan yksityiselle henkilölle, yhteisölle ja säätiölle sekä viranomaiselle oikeus saada itseään tai toimintaansa koskeva virheellinen tieto oikaistuksi siinä julkaisussa, jossa virheellinen tieto on julkaistu. Tällöin väärään tietoon ei puututa ennakkosensuurilla, vaan siihen annetaan mahdollisuus puuttua jälkikäteen. Disinformaatioon puuttumiseen jälkikäteisesti on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessa suopeammin kuin suoraan disinformaatiota sisältävän julkaisun poistamiseen, koska tiedon sensurointi puuttuisi vahvasti yksilön perusoikeuksiin.¹⁶

Vaikka väärän tiedon korjaamisen puolesta puhuu se, että se on keino, jolla disinformaation leviämistä pystytään estämään puuttumatta perusoikeuksiin, on se kuitenkin nähty muuta keinovalikoimaa tehottomampana vaihtoehtona. Tehottomuuden katsotaan johtuvan siitä, miten ihmiset psykologisesti reagoivat ensiksi saatuun tietoon (disinformaatioon) verrattuna jälkikäteisesti saatuun tietoon (oikaistuun tietoon) – Tutkimuksissa on havaittu, että ihmisten on hankala muuttaa väärän tiedon perusteella muovaantunutta käsitystä, vaikka väärä tieto myöhemmin oikaistaisiin.¹⁷

Tästä huolimatta Suomessa viranomaisinstituutioiden toimivalta disinformaation kitkemisessä ulottuu pitkälti edellä mainittuun jälkikäteiseen puuttumiseen eli väärän tiedon oikaisemiseen. On perusteltua, että viranomaisten toimivalta on vähäinen ja tarkasti rajattu, kun kyseessä on julkisen keskustelun kontrollointi. Jos viranomaisten toimivaltuuksia laajennettaisiin lailla siten, että se mahdollistaisi suoran puuttumisen disinformaatioon esimerkiksi ennakkosensuurilla, puuttuisi se vapaaseen tiedonsaantioikeuteen ja avaisi mahdollisuuksia vallan väärinkäytölle. Avaan sananvapauden perusoikeusaseman ja disinformaation sääntelyn välistä jännitettä tarkemmin luvussa 5.

¹⁵ Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (2003/460) 9 §

¹⁶ Helm – Nasu, 2021, s. 315.

¹⁷ Chan – Jones – Hall Jamieson, 2017.

Väärän tiedon oikaisemisen lisäksi viranomaistasolla on korostettu medialukutaidon ylläpitämisen ja vahvistamisen tärkeyttä, viranomaisten riippumatonta ja lainmukaista toimintaa, kykyä tunnistaa informaatiovaikuttamista sekä median sitoutumista journalistiseen etiikkaan ja periaatteisiin.¹⁸ Demokratian vahvistaminen, hyvä hallinto ja viranomaisten lainmukainen toiminta toimivat itsessään vastavoimana disinformaation haitallisia pyrkimyksiä vastaan. Nimenomaisesti disinformaatiota koskevan sääntelyn puutteesta huolimatta edellä mainitut perustuslaista juontuvat, viranomaisten toimintaa ohjaavat säännöt vahvistavat kansallisella tasolla niin kansalaisten kuin viranomaisten kykyä torjua disinformaation haittoja.

3.2 Rikosoikeudelliset seuraamukset

Disinformaation levittäjä voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen Suomessa tietyissä tilanteissa silloin, kun julkaistun väärän tiedon sisältö täyttää esimerkiksi rikoslain 9 § mukaisen kunnianloukkauksen tai 10 § mukaisen kansanryhmää vastaan kiihottamisen tunnusmerkistön. Kaikki disinformaatio ei kuitenkaan sisällä sellaista väärää tai loukkaavaa tietoa, joka mahdollistaisi näihin tai vastaavanlaisiin säännöksiin tukeutumisen. Lisäksi olennaista on ottaa huomioon se, että rikosoikeudelliseen vastuuseen voidaan saattaa yksilö ja kansallista lainsäädäntöä voidaan soveltaa ainoastaan tilanteissa, joissa kansallisella viranomaisella on toimivalta.

Näin ollen huomiotta jäävät tilanteet, joissa disinformaation levittäminen liittyy Suomen viranomaisen toimivaltakehyksen ulkopuolella tapahtuvaan, valtiollisen tai ei-valtiollisen tahon informaatiovaikuttamiseen. Kansallisen lainsäädännön mahdollisuudet puuttua rikosoikeudellisin keinoin disinformaatioon näyttävät rajoittuvan siis ainoastaan tilanteisiin, joissa disinformaation levittäjän toiminta ensinnäkin täyttää jonkin rikoslakia koskevan tunnusmerkistön – jolloin epäsuorasti pystytään sanktioimaan tekijää disinformaation levittämisestä – ja toisekseen Suomen valtiolla on toimivaltaperuste puuttua rikokseen.

Disinformaation levittämisen tekijätahon tunnistamista ja niin sanotusti syyksilukemista voi vaikeuttaa se, että usein valtiollisten tahojen organisoimat disinformaatiokampanjat ovat vaikeasti jäljitettävissä suoraan juuri valtiolliseen tahoon, koska ilmiö toteutetaan usein monien välikäsien kautta, kuten yksilöiden tai ei-valtiollisten ryhmittymien avustuksella.

¹⁸ Valtioneuvoston kanslia, 2019, s. 15–16.

Olellainen osa valtiollisen tahon hybridihäirintää onkin se, että toimintaa hajautetaan usealle eri ei-valtiolliselle kontaktille, kuten ääri- ja yksilöille, jotka saattavat rahallisesta kannustimesta, tietoisesti muusta syystä tai jopa tiedostamatta levittää disinformaatiota ja ottaa osaa informaatiovaikuttamiseen valtion lukuun. UPI:n raportissa tuodaankin esiin hybriditoiminnalle luonteenomainen ”hämärä diplomatia”, johon kuuluu verkostoituminen erilaisten jo valmiiksi poliittista polarisaatiota ja yhteiskunnallisia jakolinjoja vahvistavien ryhmittymien kanssa.¹⁹

Voidaan tulkita, että disinformaatioon puuttuminen rikosoikeudellisin keinoin on hankalaa ennen kaikkea tilanteissa, joissa toiminta on koordinoitua ja monivaiheista.

Rikosoikeudellisilla sanktioilla ei voida nykyisessä lainsäädännössä puuttua disinformaatioon laajamittaisesti tai tehokkaasti, kun otetaan huomioon etenkin hybridivaikuttamiseen kytkeytyvän informaatiovaikuttamisen peitelty luonne. Rikosoikeudellisen keinovalikoiman puute ei kuitenkaan itsessään viittaa siihen, että nykyiseen lainsäädäntöön olisi perusteltua tehdä muutoksia.

Suomen kansallisen tason lainsäädäntö disinformaation osalta rinnastuu pääsääntöisesti muiden EU-maiden kansalliseen lainsäädäntöön puutteellisuudellaan. Joitain poikkeuksia kuitenkin on. Disinformaation sääntelyn haasteellisuus huomioon ottaen on varteenotettavaa tutkia esimerkkinä Ranskan disinformaatioon puuttuvaa lainsäädäntöä ja selvittää, millaisia havaintoja sen suhteen on tehty. Tutkimuksen kannalta keskeistä on pohtia sääntelyn tehokkuutta ja sen vaikutuksia viranomaisten toimivaltaan.

Ranskassa astui voimaan vuonna 2018 vaaleja koskevaa lainsäädäntöä, jolla mahdollistettiin disinformaation leviämiseen puuttuminen, vaikkei tekijätahoa kyettäisi tunnistamaan. Rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan laki keskittyy leviävän disinformaation pysäyttämiseen siviilioikeudellisilla prosesseilla. Lain mukaan tietyt toimijat, kuten yleinen syyttäjä, puolueet, puolueiden ehdokkaat tai sellaiset toimijat, joiden etua asia koskee, voivat pyytää tuomioistuinta määräämään disinformaation levittämisen kielletyksi. Tuomioistuimella on 48 tuntia aikaa antaa tuomio asiassa. Jotta kiello voidaan määrätä tietyssä asiassa, tiedon on oltava julkisessa verkkopalvelussa tarkoitushakuisesti ja laajamittaisesti levitettyä ja sellaista, että sisältö voi vaikuttaa äänestyspäätöksiin ja vaarantaa vaalituloksen

¹⁹ Mikkola – Aaltola – Wigell, 2018, s. 27.

luotettavuuden. Vastanäyttö mistä tahansa edellä mainitusta seikasta estää kiellon määräämisen.²⁰

Ranskan vaaleja koskevaa lainsäädäntöä on kritisoitu sananvapautta rajoittavaksi ja sen on tulkittu antavan viranomaisille oikeuden sensuroida julkista keskustelua. Huolta on herättänyt etenkin se, millaisia riskejä lain toimeenpanoon liittyy.²¹ Oikeuskirjallisuudessa on tarkasteltu, miten lainsäädäntö suhteutuu erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin poliittisiin oikeuksiin ja sananvapauteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että ilmaisunvapauteen on mahdollista tehdä ennen vaaleja ja vaalien aikaan sellaisia rajoituksia, jotka eivät muissa olosuhteissa olisi ihmisoikeussopimuksen valossa sallittuja. Rajoitukset voivat olla tarpeellisia ehdokkaiden reilun kilpailuasetelman, mediapluralismin ja asianmukaisen julkisen keskustelun toteutumisen turvaamiseksi. On tulkittu, että näin ollen Euroopan oikeudelliset velvoitteet eivät estä kansallisia viranomaisia ottamasta käyttöön disinformaatiota torjuvia lakeja vaalien turvaamisen tarkoituksessa.²²

Ranskan vaalilainsäädäntö tarjoaa varteenotettavan sääntelymahdollisuuden etenkin vaalihäirintänä tapahtuvaan informaatiovaikuttamiseen. Kritiikkiä voidaan kuitenkin esittää sitä vaihtoehtoa kohtaan, että Ranskan sääntelyratkaisun piirteitä hyödynnettäisiin Suomen kansallisen lain tai EU-oikeuden disinformaation keinovalikoimassa. EU-tasolla jäsenmaiden kansallisia vaaleja koskeva lainsäädäntö edellyttäisi sitä, että sääntelyn tarpeellisuutta arvioitaisiin jokaisen jäsenmaan kansallisessa kontekstissa. Suomen osalta ei ole disinformaatiota koskien viranomaistasolla ryhdytty erityisiin toimiin vaalien suojelemiseksi, eikä viranomaisten tiedonannossa ole annettu viitteitä siitä, että demokraattinen vaalijärjestelmä olisi vaarantumassa. Lisäksi perusoikeuksien rajoitusperiaatteet, myös sananvapauden osalta, ovat erityisen painavat. Luvussa 5 tuon esiin, millaisten edellytysten olisi täytyttävä, että kansallisella tasolla voitaisiin rajoittaa esimerkiksi sananvapautta disinformaation sääntelemiseksi.

²⁰ EU DisinfoLab.

²¹ Nungent, Ciara. 7.6.2018.

²² Kryzvoń, Adam. s. 679–680.

Koska valtion mahdollisuudet puuttua disinformaatioon ovat lain ja toimivallan rajoissa varsin suppeat, on syytä pohtia kansainvälisen oikeuden keinovalikoimaa disinformaation torjumiseksi. Disinformaatio leviää nykyään ennen kaikkea internetin välityksellä ja ilmiö on usein kansalliset rajat ylittävä. Ilmiön ylikansallinen luonne on tunnistettu EU:ssa, ja pohdin seuraavassa aluvussa EU:n keinovalikoimaa disinformaation torjumisessa sekä sitä, voidaanko disinformaatioon puuttua lainsäädännön keinoin kansallisen tason sijaan ylikansallisten digitaalisten alustojen sääntelyn kautta.

4 Digitaalisten alustojen vastuu ja EU:n vastatoimet

4.1 Digitaalisten alustojen vastuu

EU on viime vuosina pyrkinyt selvästi vahvistamaan digitaalisten alustojen osallistamista disinformaatioon vastaamisessa. Merkittävä askel alustojen asettamisessa vastuuseen disinformaation leviämisestä on sen torjumista koskevien käytännesääntöjen tunnistaminen osaksi digipalveluasetuksen mukaisia käytännesääntöjä.

EU julkaisi ensimmäistä kertaa vuonna 2018 käytännesäännöt disinformaation torjumiseksi (The Code of Practice on Disinformation).²³ Käytännesäännöt perustuivat suurien verkkoalustojen itsesääntelyyn ja vapaaehtoiseen sitoumukseen. Vaikka laaja joukko suuria verkkoalustoja allekirjoitti sitoumuksen, käytänteet disinformaation torjumiseksi eivät kuitenkaan perustuneet lainsäädännön velvoittavuuteen. Vuonna 2022 sääntöjä disinformaation torjumiseksi tehostettiin, kun tavoitteeksi asetettiin disinformaatiota koskevien käytännesääntöjen tunnistaminen EU:n digipalveluasetuksen (DSA) 45 artiklan tarkoittamalla tavalla käytännesäännöiksi.

Helmikuussa 2025 Euroopan komissio hyväksyi käytännesääntöjen virallisen sisällyttämisen digipalveluasetuksen kehykseen. Näin ollen ne perustuvat jatkossa yhteissääntelymalliin, jossa yhdistyy sekä alustojen toteuttama itsesääntely, mutta uudistuksen astuttua voimaan myös lainsäädännön asettamat velvoitteet. Yhteissääntelyyn perustuva malli mahdollistaa kattavamman valvonnan käytännesääntöjen noudattamista koskien ja on perusteltua, että puhtaasti alustojen itsesääntelystä siirrytään yhteissääntelyn malliin. Itsesääntelyyn perustuvassa disinformaatioon puuttumisessa huoleksi on nostettu oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi se, että itsesääntely antaa alustoille mahdollisuuden määritellä itse sen, millainen sisältö tulkitaan disinformaatioksi. Näin ollen eri alustojen käytänteet voivat olla epäyhtenäisiä toistensa kanssa, vaikka ne perustuisivatkin samoihin käytännesääntöihin.

Euroopan komissio tunnistikin vuonna 2020 teettämässä raportissaan vuoden 2018 käytännesääntöjen toteutumisesta, että neljä suurinta puutetta käytännesääntöjen soveltamiseen liittyen olivat niiden epäjohdonmukainen ja puutteellinen soveltaminen eri alustoilla, yhtenäisten määritelmien puuttuminen, itsesääntelyn luonteeseen liittyvät

²³ Euroopan komissio, 13.2.2025.

rajoitukset sekä se, että käytännesääntöjen sitoumusten kattavuudessa oli aukkoja.²⁴ Näitä puutteita pyrittiin korjaamaan sääntöjen päivittämisellä vuonna 2022 ja sittemmin yhteissäätelyyn perustuvalla uudistuksella.

Suurin muutos käytännesääntöjen toimeenpanemisessa lienee kuitenkin se, että alustat voidaan jatkossa asettaa oikeudelliseen vastuuseen käytännesääntöjen rikkomisesta niiden kuuluessa DSA:n velvoittavuuden piiriin. DSA:n mukaisten velvoitteiden rikkomisesta alustoja voidaan sanktioida ensisijaisesti sakoilla ja viimesijaisena keinona erikoismenettelyllä komissio voi pyytää jopa palvelun väliaikaista keskeyttämistä.²⁵

Puhtaasti itsesääntelyyn perustuvasta disinformaation torjumisesta yhteissäätelyyn perustuvaan malliin siirtyminen on selvä askel kohti alustojen tehokkaampaa sääntelyä koskien disinformaatiota. Arvioitavaksi kuitenkin jää, miten muutos tosiasiallisesti vaikuttaa alustojen toimintaan. EU on antanut Facebookin omistavalle somejätti Metalle peräti kahden miljardin euron sakot EU:n kilpailu- ja tietosuojasääntöihin kohdistuvista rikkomuksista ja on parhaillaan tutkinnan alla myös digipalvelusäädöstä koskevista mahdollisista rikkomuksista. Metan kansainvälisistä suhteista vastaava Joel Kaplan on uhannut viedä asian Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin hallinnolle, mikäli hän kokee, että Metaa on kohdeltu epäreilusti.²⁶

Tarkastellessa EU:n oikeudellisten vastatoimien tehokkuutta on otettava huomioon Metan ja vastaavien somejättien kytkökset maailmanpoliittisesti vaikutusvaltaisiin tahoihin, kuten Trumpin hallintoon. Vaikka DSA:n velvoitteiden rikkomisesta asetettujen sakkojen suuruus suhteutetaan sanktioiden kohteena olevan alustan vuosittaiseen liikevaihtoon – jolloin sakot voivat olla tuntuvia myös Metan kaltaisille jättyrityksille – on syytä epäillä, onko sakkouhan pelotevaikutus tarpeeksi tehokas keino etenkin, kun alustoilla on EU:n ulkopuolella hyvin vahva taloudellinen ja poliittinen asema.

4.2 Yhteissäätelymalliin kohdistuva kritiikki

Vaikka velvoittavan sääntelyn osalta EU:n disinformaation vastaiset toimet näyttävät kehittyvän, on EU:ta kohtaan esitetty kritiikkiä sen pyrkimyksestä vastuuttaa digialustoja disinformaatioon puuttumisessa. EU:n pyrkimykset voidaan tulkita yhteistyöhön perustuvan

²⁴ Euroopan komissio, Commission staff, 10.9.2020, s. 7.

²⁵ Euroopan komissio, ”The Enforcement Framework under the Digital Services Act”.

²⁶ Kolehmainen, Tivi, 17.2.2025.

mallin sijaan vastuun ”ulkoistamiseksi” yksityisille toimijoille, joiden toimintaa ohjaa ennen kaikkea voiton tavoittelu. Sosiaalisen median alustat puskevat käyttäjilleen sisältöä, joka todennäköisimmin kiinnittää käyttäjien huomion ja pidentää alustan käyttöaikaa.²⁷ Näin ollen huomio kiinnittyy sisällön oikeellisuuden sijaan sisällön kiinnostavuuteen ja jättää oikeellisuuden arvioinnin käyttäjälle, jolloin julkisen keskustelun ja päätöksenteon tiedollinen laatu voi heiketä.²⁸

Jos disinformaatiota lähestytään siitä näkökulmasta, että se on digitaalisille alustoille ominaisempi piirre kuin esimerkiksi demokraattisen joukkoviestinnän kautta tapahtuva tiedonvälitys, on aiheellista pohtia, palveleeko yhteissäätelymalli tavoitetta disinformaation kitkemisestä: yritykset saattavat nähdä mallin toiminnalleen epäedullisena verrattuna itsensäätelyyn perustuvaan malliin, kun digialustojen tiukempi regulaatio voi hidastaa alustojen tavoitetta taloudellisesta kasvusta. Lisäksi on olemassa riski, että alustojen toiminnan taustalla vaikuttavat poliittiset toimijat omilla poliittisilla pyrkimyksillään johtavat sisältöjen epäyhtenäiseen rajoittamiseen.

EU:ssa huolta herättäviä kehityskulkuja on havaittu viime vuosina Yhdysvalloissa, kun Meta ilmoitti tammikuussa 2025 luopuvansa Yhdysvalloissa kolmansien osapuolten faktantarkistusohjelman ja korvaavansa sen ”yhteisöhuomautuksilla”. Käytännössä muutos merkitsee sitä, että sisällön arviointi on jatkossa käyttäjien huomautusten varassa.²⁹

Pidetään todennäköisenä, että Meta luopuu faktantarkistusohjelmastaan myös EU:ssa. Euroopan komissio ei ennakkollisesti ottanut kantaa siihen, rikkoisiko Metan toiminta DSA:n velvoitteita, mikäli faktantarkistuksesta luovuttaisiin myös EU:ssa. Näin ollen ei voida arvioida, ryhtyykö EU toimenpiteisiin Metaa vastaan velvoitteiden rikkomisesta, mikäli muutos astuu voimaan EU:ssa. Arviointia hankaloittaa se, että digipalvelusäädökseen sisältyvät käytännesäännöt eivät edellytä nimenomaisesti kolmansien osapuolien tekemää faktantarkistusta.³⁰

Metan toimitusjohtaja Mark Zuckerberg muun muassa rahoitti Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin vuoden 2025 presidentinvaalien vaalikampanjaa miljoonalla eurolla, ja ilmoitti faktantarkistusohjelman luopumisesta presidentinvaalien alla, perustellen muutosta

²⁷ Benn, Claire – Lazar, Seth. 24.9.2021. s. 144.

²⁸ Oleart, Alvaro – Rone, Julia. 11.2.2025. s. 2.

²⁹ Naski, Meri. 7.1.2025.

³⁰ Ness, Susan. 4.4.2025.

sananvapauden etusijalle asettamisen tärkeydellä.³¹ Nämä seikat huomioon ottaen voidaan pohtia, vaikuttaako yhteissääntelymalliin siirtyminen konkreettisesti disinformaation leviämiseen digitaalisilla alustoilla, vai voiko käytännesäännöissä olla toimeenpanon osalta puutteita. Tutkimuskysymyksen osalta vaikuttaa siltä, että EU-tason keinovalikoimassa on kehitettävää toimeenpanon osalta ja etenkin sen varmistamisessa, että sääntelyyn ei kiinnitetä huomiota ainoastaan teoriassa, vaan että sen tehokkuus voidaan varmistaa myös konkreettisesti.

³¹ Silberling, Amanda. 4.4.2025.

5 Suhde sananvapauteen

5.1 Disinformaation sääntelytarpeen ja sananvapauden välinen jännite

Sananvapaus on lailla turvattu perusoikeus, josta säädetään sekä kansallisella tasolla perustuslaissa että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Seuraavaksi tarkastelen, miten kansainvälinen oikeus ja etenkin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jatkossa KP-sopimus) suhtautuu väärään tietoon ja sen rajoittamismahdollisuuteen. KP-sopimuksen 19 artiklan 3 kohta määrittelee tyhjentävästi ne perusteet, joilla sananvapauteen voidaan asettaa rajoituksia. Ehdottomana edellytyksenä on rajoitusten säätäminen lailla. Rajoitusten on oltava välttämättömiä joko toisen henkilön oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, valtion turvallisuuden ja yleisen järjestyksen, terveydenhoidon tai moraalin suojelemiseksi.

Mikäli disinformaatiota pyrittäisiin lailla rajoittamaan, tulisi rajoitusten olla läheisesti ja konkreettisesti yhteydessä 19 artiklan 3 kohdan tavoitteisiin. Väärän tiedon levittämisen kieltäminen ei siten itsessään olisi 19 artiklan mukaan riittävä oikeutettu tavoite, vaan sen pitäisi kytkeytyä olennaisesti 3 kohdan mukaisiin tavoitteisiin. Sananvapauden rajoituksen välttämättömyyedellytyksen täyttymistä arvioitaessa olisi syytä paikantaa kausaalinen linkki disinformaation ja aiheutuneen vahingon välillä ja lisäksi arvioida aiheutuneen vahingon vakavuutta ja välittömyyttä.³²

On luonnollista tarkastella disinformaation sääntelymahdollisuuksia KP-sopimuksen valossa etenkin suhteessa valtion turvallisuuden ja yleisen järjestyksen osalta, koska disinformaation pahantahtoisena pyrkimyksenä voi olla juuri kansallisen turvallisuuden ja järjestyksen horjuttaminen. Mikäli disinformaation rajoittamista lailla säätämisen keinoin perusteltaisiin vetoamalla kansalliseen turvallisuuteen, osoittautuisi kuitenkin vaikeaksi löytää välitön syy-seuraussuhde sen välille, että disinformaatio uhkaisi kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Konkreettista näyttöä vakavasta ja välittömästä uhasta voi olla vaikea löytää, koska etenkin informaatiovaikuttaminen eroaa usein muista hybridihäirinnän keinoista siten, että vaikutukset eivät ole aina välittömiä tai helposti havaittavissa. Lisäksi erottelua tavanomaisen, demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvan poliittisen ilmapiirin vaihtelun ja disinformaation vaikutusten välillä voi olla hankalaa tehdä.

³² Khan, Irene, 13.4.2021. Kohdat 40 ja 41.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa disinformaation kieltäminen ja ”väärän” tiedon julkaisun tai levittämisen rajoittaminen vaikuttaa ongelmalliselta sekä oikeutetun tavoitteen että välttämättömyysvaatimuksen täyttymisen osalta. Disinformaation ja sananvapauden välisen jännitteen tasapainoilun hankaluutta kuvaa se, miten korkealle kynnyks disinformaatioon puuttumiseen perusoikeuksia rajoittamalla on asetettu niin EU-tasolla kuin kansainväliselläkin tasolla.

YK:n ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että sananvapaus koskee myös sellaista tietoa ja ajatuksia, jotka saattavat järkyttää, loukata tai häiritä vastaanottajaa.³³ Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto on täydentänyt, ettei tiedon virheellisyys poista sananvapauden suojaa.³⁴ Ihmisoikeusneuvosto on myös vahvistanut päätöslauselmassaan, että disinformaation ja väärän tiedon levittämiseen reagoinnin on perustuttava kansainväliseen ihmisoikeuslainsäädäntöön, josta neuvosto on korostanut etenkin laillisuuden, legitimitetin, suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteiden toteutumista.³⁵ Periaatteiden toteutumista voidaan pitää yleisesti välttämättömänä edellytyksenä lainsäädännön toimivuudelle oikeusvaltiossa.

Monet maat ovat viime vuosien aikana säätäneet disinformaatiota koskevia lakeja. Etenkin koronapandemiaan liittynyt väärän tiedon leviäminen sai useat valtiot vastaamaan disinformaatioon lainsäädännön keinoin. Muun muassa Kansainvälinen lehdistöinstituutti on lakien täytäntöönpanoa tutkiessaan kuitenkin huomannut, että etenkin autoritääristen valtioiden lainsäädännössä väärään tietoon liittyvä termistö on jäänyt sääntelyssä yleisluontoiseksi ja jättänyt viranomaisille liikaa harkintavaltaa lain tulkitsemisessa. Lain tarkkarajaisuuden puuttuminen on puolestaan avannut mahdollisuuksia muun muassa toimittajien tai poliittisten vastustajien toiminnan vapauden rajoituksiin ja jopa valtioiden kontrolloimaan propagandan levittämiseen internetissä.³⁶ Esimerkit osoittavat, että eri maiden disinformaation rajoittamisyritykset ovat johtaneet helposti edellä mainitun kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön loukkauksiin.

³³ Tuomio 7.12.1976, kohta 49.

³⁴ YK:n ihmisoikeusneuvosto, 24.7.2020, kohta 49.

³⁵ YK:n ihmisoikeusneuvosto, 24.7.2020.

³⁶ International Press Institute, 3.10.2020.

5.2 Uhkaako disinformaatio demokraattisia prosesseja?

Disinformaatio on aina tarkoitushakuista sekä pyrkii vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen ja vahvistamaan yhteiskunnallisia jakolinjoja. Vaikka disinformaation rajoittaminen vaikuttaa olevan hankalaa ilman, että se johtaa sananvapauden kaventumiseen, on syytä pohtia myös sitä, millainen vaikutus vapaasti leviävällä disinformaatiolla ja sääntelemättömällä mediaympäristöllä voi olla niin sananvapauden kuin muidenkin perusoikeuksien toteutumiseen.

Disinformaatiokampanjat tukkivat informaatiotilaa etenkin sosiaalisessa mediassa, jolloin todenmukainen tieto saattaa hukkaa disinformaatiotulvaan. Tällöin teoriassa avoin keskustelu ja tiedonkulku saattaa käytännössä murentua, mikäli kampanjan kohderyhmäksi valikoituneella joukolla ei ole saatavilla tekijätahon luomasta narratiivista poikkeavaa, tosiasioihin perustuvaa sisältöä. Vaikka kohderyhmä, johon disinformaatio kohdistetaan ei vakuuttuisi täysin tekijätahon syöttämästä narratiivista, saattaa se kuitenkin hämärtää kohderyhmän käsitystä siitä, mikä on asian todellinen laita. Jo tällöin disinformaation levittäjätaho on ainakin osittain onnistunut pyrkimyksessään, kun kohderyhmän usko yleiseen mielipiteeseen kärsii ja luottamus päättäjiin tai valtamediaan horjuu.

Informaatiovaikuttaminen voi kohdistua myös median edustajiin ja pyrkiä rajoittamaan riippumatonta tiedonantoa kohdistamalla vaikuttamistaan lehdistöön.

Informaatiovaikuttamisen toimija saattaa esimerkiksi organisoida kampanjoita, joissa väärennetään tapahtumia ja yleisön reaktioita toimittajien ja kohdeyleisön huijaamiseksi, jotta toimittajat päätyisivät uutisoimaan väärää tietoa. Vaihtoehtoisia tapahtumakulkuja levittämällä toimijat pyrkivät myös hidastamaan ja vaikeuttamaan sitä, että toimittajat pystyvät varmistumaan todenperäisestä tiedosta. Myös yksittäisiin toimittajiin voidaan kohdistaa uhkaa. Suomalainen Yleisradion toimittaja Jessica Aro joutui vuonna 2014 maalittamiseksi kuvaillun disinformaatiokampanjan kohteeksi. Arosta levitettiin disinformaatiota, hänen yhteystietonsa paljastettiin ja häneen kohdistettiin joukoittain uhkailua ja vihapuhetta.³⁷

Sekä erilaisiin kohdeyleisöihin että median edustajiin kohdistuva informaatiovaikuttaminen häiritsee demokraattisia prosesseja ja riippumatonta tiedonvälitystä. Viranomaisilla saattaa

³⁷ Ireton – Posetti, 2018. s. 117.

kuitenkin olla vaikeuksia muodostaa kokonaiskäsitystä siitä, kuinka konkreettinen uhka disinformaation pyrkimysten toteutuminen on, jolloin oikeasuhtaisiin vastatoimiin on vaikea ryhtyä. Sananvapautta ei voida rajoittaa disinformaation kitkemiseksi, mikäli todellista näyttöä sen vaikutuksesta kansan turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle ei ole.

Näin ollen disinformaation mahdollisia sääntelykeinoja arvioitaessa ja erityisesti perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna olisi pohdittava, onko sananvapauden rajoittamisesta pidättäytyminen perusteltua, jos tarkoituksena on suojella demokratiaan kuuluvia oikeushyviä – kun vastaavasti disinformaation sääntelytarvetta voi perustella nimenomaan sillä, että disinformaatio pyrkii rapauttamaan näitä oikeushyviä ja uhkaa niiden toteutumista.

6 Lopuksi

Informaatiovaikuttaminen ja disinformaatio on tunnistettu demokratiaa uhkaavaksi ilmiöksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kansallisella tasolla vastatoimet keskittyvät pitkälti ennaltaehkäiseviin toimiin. Kansan medianlukutaidon vahvistaminen ja demokratian peruseriaatteiden toteutuminen korostuvat viranomaistason keinovalikoimassa.

Perusoikeuksien toteutuminen vahvistaa Suomen kykyä torjua disinformaation haitallisten pyrkimysten toteutumista. Koska disinformaatioon vastaaminen lainsäädännöllisin keinoin johtaa herkästi perusoikeuksien kaventamiseen, viranomaisten toimivalta on perustellusti tarkkarajainen ja melko suppea.

Rikosoikeudelliseen vastuuseen disinformaation tekijätahot voidaan saattaa nykyisessä lainsäädännössä vain silloin, kun sen levittäjä täyttää toiminnallaan jonkin kansallisella tasolla lainvastaiseksi säädetyn toiminnan tunnusmerkistön. Tällöin sanktio ei kohdistu kuitenkaan itse disinformaation levittämiseen tekona, vaan ikään kuin sen sivutuotteena tapahtuvaan rikokseen. Tekijätahon oikeudelliseen vastuuseen saattaminen on kuitenkin hankalaa muun muassa ilmiön ylikansallisen luonteen ja sen vuoksi, että levittäjätahoa on usein vaikea tunnistaa. Ranskan disinformaation sääntelymalli, joka keskittyy disinformaation kitkemiseen vaalien alla, on erityisesti perusoikeusnäkökulmasta mielenkiintoinen. Siitä mallia ottaminen edellyttäisi kuitenkin painavia perusteluita sen tarpeellisuuden puolesta, jos vaalilainsäädäntöä pyrittäisiin tehostamaan disinformaation torjumiseksi.

Kansallisen tason sijaan sääntelymahdollisuuksia on perusteltua etsiä toisaalta.

Ylikansallisena ilmiönä disinformaation leviämisen mahdollistaa etenkin yksi tekijä – digitalisoitunut yhteiskunta. Internetalustoihin kohdistuva sääntely on varteenotettava vastatoimi disinformaation kitkemiseksi. EU on tunnistanut digitaalisten alustojen roolin valtioiden rajat ylittävän disinformaation mahdollistajana ja se onkin viime vuosina pyrkinyt vahvistamaan jalansijaansa isojen digialustojen sääntelyssä. Huomionarvoinen kehityskulku on se, että digitaalisten alustojen puhtaasti itsesääntelyyn perustuvasta mallista siirrytään yhteissääntelyyn perustuvaan malliin, mikä mahdollistaa alustojen tehokkaamman valvonnan ja yhdenmukaistaa alustojen käytäntöjä. Yhteissääntelymallia kohtaan on kuitenkin esitetty kritiikkiä etenkin sen toimeenpanon osalta. Kritiikki on otettava vakavasti, koska disinformaation sääntelyn tavoitteita ei palvele se, että vastuu perusoikeuksien turvaamisesta hajautetaan osittain yksityisille toimijoille.

Disinformaatioon puuttumisessa on kehittämisen varaa nykyisessä lainsäädännössä. Kansallisen tason lainsäädännön sijaan painopiste tulisi kohdistaa kansainvälisoikeudelliseen sääntelyyn, jotta disinformaation määritelmä olisi selkeä ja sääntelyn soveltaminen olisi yhdenmukaista ja tarkkaan rajattua, jotta tilaa harkintavallan väärinkäytölle ei soveltamisen tai lain tulkinnan osalta olisi. Ylikansallisesti toimivat digitaaliset alustat ovat keskeisessä roolissa disinformaation leviämisessä, mikä korostaa entisestään tarvetta sääntelylle kansainvälisessä kehikossa.